



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Verônica Almeida dos Anjos

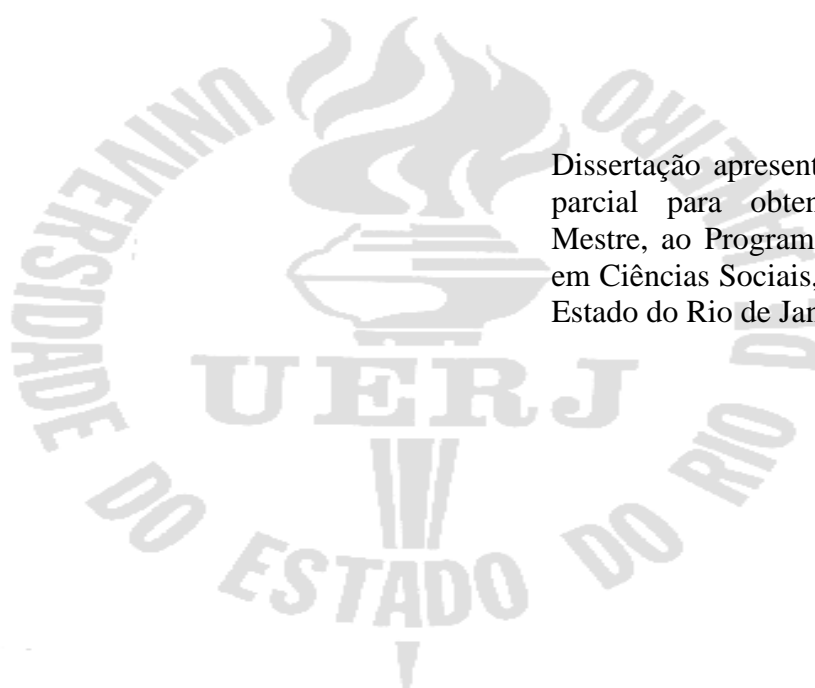
**O poder de polícia: um estudo sobre as percepções dos policiais militares do
Estado do Rio de Janeiro sobre o poder de polícia**

Rio de Janeiro

2010

Verônica Almeida dos Anjos

O poder de polícia: um estudo sobre as percepções dos policiais militares do Estado do Rio de Janeiro sobre o poder de polícia



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA CCS/A

A599p Anjos, Verônica Almeida dos
O poder de polícia: um estudo sobre as percepções dos policiais militares do Estado do Rio de Janeiro sobre o poder de polícia/ Verônica Almeida dos Anjos. – 2010.
82 f.

Orientador: João Trajano de Lima Sento Sé
Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Bibliografia.

1. Rio de Janeiro (Estado). Polícia Militar – Teses. 2. Poder de Polícia – Brasil - Teses. I. Sento-Sé, João Trajano de Lima. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

CDU 351.74

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Dissertação.

Assinatura

Data

Verônica Almeida dos Anjos

O poder de polícia: um estudo sobre as percepções dos policiais militares do Estado do Rio de Janeiro sobre o poder de polícia

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em: 26 de abril de 2010.

Banca Examinadora:

Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da (UERJ)

Prof^ª. Coorientadora Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz
Universidade Cândido Mendes (UCAM)

Prof. Dr. Ignácio Cano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da (UERJ)

Rio de Janeiro

2010

DEDICATÓRIA

Aos policiais militares, em especial, às praças,
que são a parte mais tangível da porção mais
visível do Estado – a Polícia Militar.

AGRADECIMENTOS

Sou profunda e imensamente grata ao meu pai (*in memoriam*), à minha mãe, ao meu filho, ao meu irmão, à minha cunhada e ao meu sobrinho, que são a pedra fundamental da minha vida.

Sou infinitamente grata ao meu orientador, Professor Doutor João Trajano Sento-Sé, que, com paciência e confiança em mim, me ajudou a chegar aonde cheguei.

Sou demasiada e carinhosamente grata à minha coorientadora, Professora Doutora Jacqueline Muniz, que me inspirou, incentivou, desafiou e compartilhou esse sonho comigo.

Sou especialmente grata a todas as pessoas do campo de trabalho, do círculo familiar, da rede de amigos e amigas, que foram me ajudando a colocar cada tijolo da construção do meu ser.

Sou muito grata aos professores e professoras, aos alunos e alunas, que foram minhas fontes de inspiração.

E, por fim, sou eternamente grata à Centelha Divina que habita em mim, e em cada um de nós, pela participação no “jogo da vida”.

A prisão não são as grades, e a liberdade não é a rua; existem homens presos na rua e livres na prisão. É uma questão de consciência.

Mahatma Ghandi

RESUMO

ANJOS, Verônica Almeida dos. *O poder de polícia*: um estudo sobre as percepções dos policiais militares do Estado do Rio de Janeiro sobre o poder de polícia. 2011. 82 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Este trabalho tem por objetivo apresentar uma discussão sobre o poder de polícia materializado na prática policial cotidiana dos policiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Para desenvolver o tema poder de polícia foi imprescindível abordar os elementos que o constituem, que são: a discricionariedade da atividade de polícia, os termos do mandato de polícia, as formas de controle da ação policial e os aspectos da autonomia e subordinação da força policial.

Palavras-chave: Polícia. Poder de polícia. Mandato policial. Poder discricionário. Controle social do trabalho de polícia.

ABSTRACT

This study intends to present a discussion about *police power* based on the daily police work developed by the police officers of the Military Police of the state of Rio de Janeiro. In order to accomplish this proposal it was fundamental to focus in its constitutional elements, which are: police discretion, the terms of the mandate of the police, control of police work and aspects of both autonomy and subordination of the police force.

Key-words: Police. Police Power. Mandate of the Police. Police discretion. Social control of the police work.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O PODER DE POLÍCIA	20
2 A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PMERJ	32
3 O QUE OS POLICIAIS PENSAM SOBRE A POLÍCIA E O TRABALHO POLICIAL	49
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS	71
ANEXO A	74
ANEXO B	75
ANEXO C	80
ANEXO D	81
ANEXO E	82

INTRODUÇÃO

Minha trajetória

Primeiramente, considero importante fazer referência à minha trajetória de trabalho e acadêmica, para que os(as) leitores(as) desse trabalho possam compreender melhor o contexto no qual ele foi produzido e quais experiências são também tomadas como base para sua produção.

Minha graduação foi em Serviço Social, pela UFRJ, em 2000. O Serviço Social me ofereceu elementos excepcionais para olhar o mundo e buscar as ferramentas necessárias para intervir nele. Para a conclusão do curso é necessário ter dois semestres de estágio supervisionado, que se configura como parte do processo de formação.

Então, optei por estagiar em instituições cujo trabalho estivesse relacionado à violência. Esse tema me intrigava pela sua recorrência e multiplicidade de formas. As consequências da violência me pareciam estar banalizadas no cotidiano, mas pouco desse fenômeno é de fato investigado por uma grande maioria que parece estar satisfeita em “sentir na pele” o que ela significa, sem o devido aprofundamento sobre suas causas e impactos.

Dessa forma, meu primeiro estágio foi em uma unidade do sistema penitenciário. De fato, o contato com uma unidade penitenciária masculina causou um impacto enorme sobre minha visão de mundo e, sobretudo, sobre minha compreensão acerca da violência. Hoje percebo que esse estágio foi como um ritual de “batismo” para a entrada no mundo da violência. Lá tive contato com aqueles que chegaram no “fim da linha” daquilo que, posteriormente, entendi que seria o sistema de justiça criminal. Foi uma experiência que me educou pela dor e pelo choque.

Em seguida, fui estagiar em um núcleo de atendimento a mulheres vítimas de violência. Nesse trabalho, tive contato com as violências cometidas em seu núcleo primário, já que a qualidade das relações familiares torna-se decisiva para práticas violentas. Nesse momento, o trabalho me propiciou fazer reflexões e visitas às minhas próprias relações interpessoais e familiares, de maneira que passei em revista meus conceitos e experiências, crenças e paradigmas.

Essa experiência me colocou em contato intenso com as vítimas, que eram, majoritariamente, mulheres adultas que sofriam violências de seus companheiros e/ou homens da família. Nesse caso, o grau de interação com o objeto em estudo ocorreu também no

âmbito da identificação, porque descobri que, com raras exceções, grande parte das mulheres já sofreu algum tipo de violência do gênero. Eu não era exceção.

Em ambos os locais, estive em contato com realidades difíceis, com instituições cujo público atendido se encontrava em situação de violência, de invisibilidade social e com acesso a direitos dificultado. A partir destas experiências, percebi que esse campo de trabalho me interessava profissionalmente de maneira incomparável. Desde então, após ter concluído a graduação, desenvolvi trabalhos relacionados com a gestão da política de segurança e/ou com temas relacionados à violência em geral.

O primeiro contato com as polícias ocorreu no período em que estava em uma secretaria do governo estadual. Nesse período participei de projetos de treinamento e pesquisa com policiais. O projeto entendia que o policial era um agente importante pela capilaridade de sua ação e possibilidades de difusão de conhecimentos no tratamento à violência contra mulher. A aproximação com esses profissionais produziu fascínio e medo, aversão e curiosidade. Enfim, uma série de impressões e sentimentos dicotômicos, que também eram frutos de visões preconcebidas e preconceituosas. Essa mistura de sensações gerou uma grande vontade de entender esse ator social amplamente presente no dia a dia.

Então, decidi fazer uma especialização sobre segurança pública, onde pude dividir concepções e expectativas sobre segurança pública, por alguns meses, em sala de aula com oficiais da polícia militar, então “colegas” de turma. Na verdade, ser “colega” de turma foi uma conquista construída com o passar do tempo. Vale a pena lembrar de uma passagem curiosa nessa turma: sempre gostei de sentar na primeira fileira de carteiras desde criança. Então chegava cedo na sala e sentava onde mais gostava, na primeira fileira de carteiras, e na primeira carteira do lado esquerdo da sala, junto à janela. Durante as primeiras aulas, repeti esse posicionamento. Até que um dia, fui abordada por alguns oficiais, que me “perguntaram” se eu não poderia passar para a fileira de trás. Recusei instantaneamente, explicando que gostava daquele lugar por ser perto da janela e por também ser a primeira fileira. Não satisfeitos com a minha resposta, eles começaram a tentar me persuadir a mudar. Eu continuei firme na negação. Mediante meu incontornável “não”, eles organizaram outra fileira de carteiras na frente da minha, fazendo com que a minha posição passasse a ser na segunda fileira, e me “pediram” para chegar um “pouquinho” para trás, de forma que ambas as fileiras comessem na direção da janela. Não tive muita escolha porque eles empurraram minha carteira comigo ainda sentada nela. No intervalo, comentei com outros oficiais o que havia ocorrido numa tentativa de encontrar alguma racionalidade naquele episódio. Esses policiais me explicaram que nos cursos na PM, a primeira carteira do lado esquerdo da sala na primeira

fileira é reservada necessariamente ao “mais antigo”, ou seja, ao policial de maior nível hierárquico do grupo. Sendo assim, aquele lugar estaria destinado a um tenente-coronel, e o mesmo demandava o exercício de seu “direito”. Só então comecei a notar que a sala de aula ficava dividida espacialmente segundo a hierarquia militar, sendo a primeira fileira reservada aos tenentes-coronéis, e as demais aos majores. Os “mais modernos” ocupavam a última fileira de carteiras.

As intervenções dos alunos, a saída da sala de aula, a ocupação do elevador, e tudo mais que faz parte do ambiente acadêmico seguiam os padrões culturais da PM. Apesar do curso ocorrer no Campus de uma universidade federal onde todos eram alunos e alunas, a cultura militar não era limitada pelas suas instalações. Ela, de fato, pautava e norteava os comportamentos dos policiais militares intra e extramuros. Esse foi um conhecimento obtido por meio da experiência. Portanto, durante o curso, o contato direto, intenso e continuado com esses profissionais se concretizou como uma grande possibilidade de compreender um pouco mais sobre o universo dos policiais do Rio de Janeiro.

Realizamos calorosas discussões sobre a atuação policial no estado, sobre mitos que rondam a imagem do policial e da polícia, assim como sobre o abismo aparente entre sociedade civil e policiais. Nesse mesmo período estava envolvida com projetos na polícia civil, cujo foco era o monitoramento do atendimento realizado pelos profissionais do balcão de atendimento das delegacias legais. O contato com policiais civis e militares revelara que há profundas diferenças entre ambos. A ostensividade dos policiais militares os colocava inevitavelmente em contato permanente com toda sorte de mazelas sociais, e sob a tensão de dar resposta às solicitações que lhes chegavam. Os policiais civis estão mais ligados ao recebimento e registro de ocorrências criminais, portanto, o contato com a população é, majoritariamente, provocado pela própria. Após esse curso, integrei uma instituição com trabalhos de relevância na área de segurança pública. Desde então, participei de muitos projetos de intervenção e de pesquisa no campo da segurança pública e com policiais.

Estive engajada por um longo período de tempo em projetos de formação e treinamento de policiais. Os cursos foram ora realizados nas próprias unidades policiais, ora em instituições de ensino. Nesses ambientes, mantive uma boa interação com oficiais e praças da Polícia Militar. Esta e outras experiências me aproximaram mais da Polícia Militar do que da Polícia Civil, o que de certa maneira, em que pese o interesse profissional por ambas, me fez perceber que a Polícia Militar, para mim, era mais interessante do ponto de vista da relação com a sociedade.

Esse projeto proporcionou a volta às salas de aula, todavia na condição de professora, fato que se confirmou como mais uma experiência muito importante. Nessa situação, pela própria natureza do trabalho, pude explorar melhor, e de outro “lugar”, as questões de segurança pública e de polícia à luz das teorias em discussão.

Nos trabalhos que desenvolvi dentro das esferas municipal e estadual, como também em instituições civis, fui aprimorando meu conhecimento e aproximação com o universo dos policiais. Entendi que esse universo é muito plural, dinâmico e complexo. Identifiquei também que em cada polícia havia duas “polícias”. Na Polícia Civil, os delegados formam uma “polícia”, enquanto que os agentes integram outra “polícia”. Os oficiais da Polícia Militar são membros de uma “polícia”, ao passo que as praças são de outra “polícia”.

Em todas essas frentes de trabalho e pesquisa, busquei vislumbrar as diversas possibilidades de leitura da realidade. Uma dessas leituras é feita pelos “olhos” dos policiais. Esse é um ponto nodal, porque me fez perceber o quanto que a profissão molda o olhar e a experiência desses profissionais. Da mesma forma que se ouve falar no “mundo do direito”, é possível identificar o “mundo policial”, onde as relações de trabalho impõem uma visão de mundo específica, conformada pelos princípios, valores e aspectos culturais.

Em um determinado projeto que participei, cujo objetivo estava firmado na aproximação entre policias militares e moradores de favelas da cidade, verifiquei que a construção de relações de conhecimento e confiança se tornara prejudicada também pelas visões de mundo de ambos os atores serem não apenas distintas, mas também violentamente contraditórias. Em suma, todo o contexto apresentado muito sucintamente se configura em experiências que me estimularam e direcionaram-me ao tema desse trabalho – o poder de polícia.

A escolha do tema

Essas escolhas estão relacionadas entre si porque, desde o momento que o interesse pela Polícia Militar foi desperto, percebi que a questão do poder de polícia exercido, em especial, pelos policiais militares me causava curiosidade. Parecia-me relevante estudar justamente o exercício da autoridade policial nas “ruas”, isto é, onde ocorrem as interações mais intensas e diversas. As experiências com eles enquanto cidadã, natural do Rio de Janeiro, foram moldando uma percepção *sui generis* da Polícia Militar. Especialmente na cidade do Rio de Janeiro, o contato entre policiais e cidadãos ou cidadãs era veiculado pela mídia de maneira dramática, violenta e com tons de parcialidade, onde os policiais, principalmente os

militares, figuravam como algozes privilegiados. Se eram ou não, não era o foco de minha apreciação. Minha atenção estava voltada para a importância que esses profissionais e suas atividades conquistava na vida da sociedade fluminense. Identifiquei na Polícia Militar, enquanto corporação, uma oportunidade para compreender como que empiricamente o poder de polícia é apreendido e posto em prática. Evidentemente, o exercício do poder de polícia não está limitado à prática dos policiais militares. Ele poderia ser estudado com base nas polícias das esferas estaduais e federais. Assim, poderia ter optado por observar o poder de polícia na prática da Polícia Federal, por exemplo. Entretanto, o caráter “popular” da Polícia Militar expressa e materializa o poder de polícia de forma rica em termos de encontros e interações com a sociedade, assim como no que diz respeito a diversidade e multiplicidade dos fatores motivacionais dessas interações.

A Polícia Militar desenvolve, dentre as demais polícias, as relações mais constantes e diversas com a sociedade. Ela, praticamente, é chamada a intervir em quase todas. Segundo Bittner (2003): “Dificilmente vai haver alguma atividade humana, algum relacionamento interpessoal, algum arranjo social que não esteja sob alguma forma de regulamentação governamental, cuja violação é ligada a penalidades” (p. 222).

Portanto, o estudo do poder de polícia com base na experiência dos policiais militares me parece uma das melhores formas de se observar esse fenômeno.

O poder de polícia

O poder de polícia é mesmo um tema, pois ele se desdobra em alguns assuntos que tratei, para os fins desse estudo, como seus elementos constitutivos. Enquanto poder, ele se manifesta na discricionariedade da atividade policial e na relação autonomia x subordinação da força policial, ao passo que seus limites são desenhados nos mecanismos de controle. O poder de polícia está no que se chama mandato policial. O mandato de polícia, grosso modo, se constitui em uma “procuração” pública outorgada pela comunidade política sobre a qual a ação policial incidirá, para que o trabalho de polícia atenda às expectativas, limites e objetivos da sociedade que lhe outorgou o mandato.

Então, para desenvolver a discussão sobre o poder de polícia foi preciso abordar seus elementos constitutivos, entendo assim como ele é exercido e controlado. O mandato de polícia, por sua vez, torna-se uma carta autorizativa do poder de polícia, que dispõe sobre a forma e os limites da atuação policial, como também deve prever ferramentas para o exercício do controle dos poderes outorgados. Portanto, o trabalho sobre o poder de polícia foi

concebido de maneira a incorporar a dimensão da materialidade da ação policial com base na discussão teórico-conceitual e nas percepções dos seus operadores – os policiais militares.

O trabalho de campo

O trabalho de campo para este estudo foi realizado por meio da pesquisa “Condições de Trabalho e Formação Policial no estado do Rio de Janeiro”, coordenada pelo professor João Trajano Sento-Sé, e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), no ano de 2008. Esta pesquisa tinha como público-alvo os policiais civis e militares, e, assim, o trabalho de campo foi realizado em unidades das polícias Civil e Militar. Minha participação foi especificamente na coordenação do trabalho de campo na Polícia Militar, onde tive acesso aos sujeitos do trabalho monográfico – policiais militares – assim como ao acervo de informações por ela produzido.

Dito isso, percebo ser importante iniciar com um relato sintético sobre as impressões gerais acerca do trabalho de campo. A pesquisa “Condições de Trabalho e Formação Policial no estado do Rio de Janeiro” contou com duas técnicas: aplicação de questionário semi-aberto e grupos focais. Os questionários foram elaborados de forma que os próprios policiais o preenchessem. Nesse caso, a equipe de pesquisa “montava acampamento” nas unidades policiais que faziam parte da amostra. Devido às diversas escalas de serviços que os policiais militares cumprem, essa foi uma estratégia de cobrir o maior número de policiais distribuídos em horários distintos, durante o tempo que a equipe permaneceu no campo.

A fase da aplicação desse questionário foi o primeiro contato da equipe com a tropa, e também dos policiais conosco, e com a pesquisa. Muitas foram as histórias que se pode contar desse contato intenso e intramuros, que para a maioria da equipe foi o primeiro. A equipe era formada por mulheres, fator que contribuiu para uma maior aceitação por parte dos policiais, conforme concluímos *a posteriori*. Ouvimos repetidamente: “as meninas da pesquisa estão aí, vamos lá responder o questionário delas”. A atenção e observação que um grupo de “meninas” produz em um espaço majoritariamente masculino é impactante. Onde homens armados circulam em meio a viaturas e sirenes, é inevitável se notar a movimentação de mulheres, e ainda sem uniformes. A masculinização do espaço produzira uma atmosfera inusitada para nós, pois, nesse caso, percebemos que a discriminação de gênero foi um fator positivo, já que a tutela ou a infantilização ou a sensualização percebida nas atitudes dos policiais produziu uma abertura junto a eles, certamente, interessada e motivada por aspectos também relacionados ao personagem viril que o policial encena.

A rotina de trabalho parecia cumprir um ritual familiar e cotidiano, que para nós causava estranheza. Assistíamos a um *balet*, cuja coreografia e cenário eram muito bem conhecidos e absolutamente corriqueiros para eles e, às vezes, aparentemente entediante. As conversas gritadas nos corredores nas trocas de plantões marcavam as escalas que começavam ou que terminavam. Aos poucos, os sons iam sumindo e dando lugar às tarefas internas dos policiais que trabalhavam na parte administrativa. De fato, os policiais “combatentes”, isto é, aqueles que fazem o trabalho de policiamento ostensivo, entravam e saíam com suas viaturas, pegavam e devolviam suas armas, enquanto terminavam suas tarefas burocráticas relativas ao seu trabalho, trazendo movimentação intensa para o ambiente.

Dentre as unidades policiais visitadas, percebemos que há um modelo de estrutura para os batalhões que busca padronizá-los, produzindo construções quase idênticas, cuja pintura predominante foi feita com as cores da PM – cinza e azul. As unidades mais recentes e o Bope¹ (Batalhão de Operações Policiais Especiais) fogem a essa regra geral. A sede do Bope foi construída para ser um hotel, projeto que foi abandonado, possibilitando à polícia instalar essa unidade na estrutura já desenvolvida. Ela fica no alto de um morro, e seu acesso é restrito somente aos seus policiais e pessoas autorizadas.

Foi interessante verificar que a presença de “civis” foi motivo de estranhamento para a tropa. Pessoas não-policiais não circulam dentro do batalhão como nós fizemos. O máximo que elas costumam fazer é visitar o gabinete do comandante da unidade ou algum setor específico. Nossa equipe de pesquisa percorria todas as salas de trabalho, seus refeitórios, ou “ranchos” em sua linguagem, e todas as instalações existentes.

Nos batalhões, há uma rotina de trabalho desenhada de maneira que todos saibam suas responsabilidades segundo o cargo. Aliás, eles se chamam pelo cargo, não pelo nome. Nós falávamos, portanto, com o “oficial de dia”, o “sargenteante”, o “P1”, dentre tantas outras denominações. Todas essas eram funções, e não nomes.

Essa era uma estratégia de despersonalizar o trabalho, já que cada dia um policial diferente estaria naquela função, para a maior parte das funções. Dessa forma, eles não precisavam saber o nome de quem ocupava aquele posto de trabalho, mas, por outro lado, sabiam que alguém estaria lá. Quando queríamos falar com algum policial em especial, perguntávamos por ele, ou seja, pelo seu nome, porém a resposta era na maior parte dos casos: “Não sei quem é. Em que seção ele trabalha?”. Nome para os policiais é uma revelação feita somente aos companheiros que compunham seu círculo de amizade. No trabalho, eles usam o

¹ Sobre o Bope, leia a dissertação de mestrado intitulada “Vitória sobre a morte: a glória prometida: o ‘rito de passagem’ na construção da identidade das operações especiais do Bope, de Paulo Storani.

“nome de guerra” – um termo nativo que significa o nome pelo qual o policial é identificado – que normalmente é o sobrenome.

Todos tinham sempre muita pressa: os que estavam entrando, os que estavam saindo, e aqueles que já estavam trabalhando também. Os subalternos somente falavam conosco depois de autorizados pelo seu superior quando na sua presença. Na ausência, eles conversavam sempre atentos à chegada de algum superior, e com volume de voz baixo. As primeiras horas de contato eram utilizadas por eles para nos sondar e saber qual nosso papel e nossa visão sobre o trabalho policial. Eles praticamente nos interrogavam buscando saber se poderiam ou não confiar em nós, se éramos enviadas pelo comando da Polícia Militar e, somente depois do interrogatório, responder às perguntas com sinceridade.

Para avançar na pesquisa, fora preciso esclarecer que, por conta de seu caráter científico, nenhuma informação bruta iria para a corporação, muito menos a identificação dos autores. A PM receberia apenas um relatório analítico ao final da pesquisa. O sigilo das informações e o anonimato dos policiais respondentes tinham de ser reiterados e confirmados muitas vezes. Eles se mostravam muito preocupados com possíveis retaliações de seus superiores caso fossem reveladas as fontes.

O total de questionários aplicados foi de 2.625. A estratégia de preenchimento foi a de deixar o próprio policial preencher enquanto a equipe aguardava na unidade policial. Dessa forma, buscamos dar maior liberdade a eles para responderem. Os questionários foram entregues em envelopes individuais, e após preenchidos recomendávamos que os devolvessem lacrados. Essa foi mais uma medida tomada pela equipe para demonstrar que o anonimato estaria sendo garantido, já que nem a equipe nem os demais policiais teriam acesso ao que foi respondido. Contudo, nenhuma técnica ou estratégia está livre de consequências indesejáveis. O fato de o questionário ser auto-preenchido resultou em números diferenciados de respondentes para cada questão, à medida que não havia como controlar o seu preenchimento integral.

E por isso, faço uma advertência aos leitores sobre a divergência de quantitativos de respondentes em cada questão. Na prática isso significa que o total de questionários aplicados difere do total de respostas para cada pergunta em razão do desinteresse ou desatenção do policial em relação àquela pergunta.

Os Grupos Focais (GFs) foram realizados com policiais praças e oficiais, provenientes das seguintes unidades: 3º, 4º, 6º, 9º, 16º, 23º, 31º BPMs (Batalhão de Polícia Militar); RCECS (Regimento de Cavalaria Enyr Cony dos Santos), BPtr (Batalhão de Policiamento em Áreas Turísticas) e Bope (Batalhão de Operações Policiais Especiais); GPAEs

(Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais) 2º, 5º, 6º, 16º, e 18º; APM (Academia de Polícia Militar Dom João VI) e CFAP (Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças). Cada GF contava com, em média, doze policiais. A metodologia empregada manteve praças e oficiais separados, isto é, os GFs eram formados com um ou com o outro grupo, de maneira que fosse garantida a liberdade de expressão sem interferência da hierarquia militar. O total de GFs foi de oito, sendo que dois deles com oficiais, cinco com praças e um com oficiais da APM e CEFAP.

Para desenvolver o trabalho sobre o “poder de polícia” tomei como base o material de campo proveniente dos GFs apenas. Esta opção foi em razão de a linha metodológica escolhida ser qualitativa. Na verdade, a aplicação dos questionários funcionou como um acesso às unidades policiais e, principalmente, proporcionou um contato diferenciado com o “mundo” intramuros dos policiais militares.

Uma questão relevante se refere à forma como os policiais migravam da categoria polícia, entendida como genérica, a análises particulares sobre a Polícia Militar. Eles produziram suas considerações sobre as questões levantadas consubstanciados em sua experiência na PM, sendo em alguns momentos difícil de identificar se falavam da sua corporação ou da instituição policial genérica. Em outros momentos, houve a explicitação de suas ponderações, declaradamente, sobre a PM. Certamente, sua experiência na PM é a base de observação sobre a qual “olham” e “experimentam” a polícia e o trabalho policial, o que, portanto, faz-me acreditar que mesmo quando se referem à polícia de maneira abstrata, mais provavelmente, estão falando mesmo que inconscientemente de sua corporação e de seu trabalho.

A organização do trabalho

Como primeiro passo para a organização do trabalho de campo, como também para a redação da dissertação, foi preciso fazer uma visita nas obras que discutem esse assunto, de maneira a alinhar e sedimentar esse trabalho em bases conceituais e científicas. Dessa forma, a distribuição do conteúdo nos capítulos se configurou da seguinte maneira: o Capítulo 1 apresenta o debate entres os autores considerados clássicos e indispensáveis a tal propósito. No Capítulo 2, inicia-se a discussão sobre o sujeito dessa pesquisa, que são os policiais militares, e conseqüentemente sobre a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) na atualidade. Essa escolha deve-se ao fato de ser esta instituição policial aquela sobre a qual alimento maior interesse científico nesse momento, como também pela sua inserção e

presença permanentes junto à dinâmica social em todas as suas esferas em razão da natureza ostensiva de suas atividades. Portanto, nesse capítulo abordaremos a estrutura da polícia militar, buscando apresentá-la junto ao contexto da segurança pública estadual, isto é, como ela está inserida na sua estrutura e organização.

No Capítulo 3, são apresentadas as percepções e leituras dos policiais militares da PMERJ sobre o assunto desse trabalho e como eles “veem” e lidam com o poder de polícia no cotidiano de sua profissão. Por fim, apresento as considerações e reflexões finais sobre toda a pesquisa, que agregam ao trabalho as questões mais relevantes que pude apreender, e que me parecem imprescindíveis para a compreensão do poder de polícia.

1 O PODER DE POLÍCIA

Entre as instituições do governo moderno, a polícia ocupa uma posição que desperta um interesse especial: Ela é, ao mesmo tempo, a mais conhecida e a menos compreendida de todas elas. (BITTNER, 2003, p. 219)

A afirmação de Bittner (2003) chama a atenção para o lugar que a polícia ocupa na sociedade moderna. O autor pontua que, a despeito de uma presença cotidiana, o papel da polícia, seu lugar e seu trabalho ainda são insuficientemente estudados e discutidos. Bittner (2003) se ocupou com o tema polícia e produziu significativas contribuições acerca dele, construindo uma teoria de polícia que definiu seu poder da seguinte maneira:

Minha tese é que a polícia é autorizada e requisitada para impor – ou, conforme o caso, utilizar – medidas coercitivas para estabelecer uma solução provisória para problemas emergentes, sem ter de tolerar oposição de nenhum tipo nem ter de submeter-se a elas; e que, além disso, sua competência para intervir se estende para qualquer tipo de emergência, sem qualquer exceção. (p. 220)

Sem dúvida, o autor propôs uma concepção de atuação policial estendida praticamente ao nível de situações ilimitadamente diversas. A despeito de boa parte do trabalho de polícia ser recorrente, existe uma porção significativa de ineditismo em sua prática. Há uma parcela de imprevisibilidade e imponderabilidade na realidade social – matéria prima para sua atuação – que empresta elasticidade à sua prática. Elasticidade que lhe permite (ou impõe), em quase tudo que acontece em uma sociedade, intervir com o objetivo de interromper ou provocar alguma dinâmica diferenciada da situação encontrada. Bittner (2003) acrescenta que:

Os policiais frequentemente dizem que seus trabalhos são quase que inteiramente imprevisíveis; seria mais correto dizer que qualquer coisa imprevisível que não possa ser normalmente dispensada ou assimilada é, por isso mesmo, um alvo apropriado para a atenção policial. (p. 236)

O autor assim assinala um dos fatores mais determinantes para a visão ampliada e difusa do papel e do trabalho policial: a abrangente participação e influência da instituição policial na vida política de uma sociedade. A atuação policial é, indiscutivelmente, de extrema relevância para o cotidiano social. O impacto do trabalho policial se ramifica em inúmeros setores da organização e estrutura de uma sociedade. Portanto, estudar o tema polícia implica abordar, direta ou indiretamente, a constituição e manutenção do Estado, a sua relação com a sociedade, como também a forma como o governo lida e emprega a força materializada nas organizações policiais. O termo polícia é originário da palavra grega *polis*, que significa a constituição e a organização de uma autoridade coletiva. Polícia e política possuem a mesma

raiz etimológica, que se refere ao exercício dessa autoridade coletiva. Sobre esse aspecto, Bayley (2006) afirma que a polícia e o governo espelham-se um no outro e que, dessa forma, pode-se compreender os princípios e práticas de um governo observando a atuação de sua força policial, e vice-versa. O estudo sobre polícia pode revelar o grau de comprometimento de um governo com a defesa de direitos e promoção da igualdade, por exemplo, a partir da observância da sua prática. Em suas palavras:

A polícia está para o governo, assim como a lâmina está para a faca. O caráter do governo e a ação policial são virtualmente indistinguíveis. O governo é reconhecido como autoritário quando sua polícia é repressora e como democrático quando sua polícia é controlada. Não é por coincidência que os regimes autoritários são chamados de 'Estados policiais'. A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana. Além disso, a manutenção de um controle social é fundamentalmente uma questão política. (BAYLEY, 2006. p. 205)

Ambos os autores estão, de maneira distinta, fazendo menção ao poder de polícia manifestado na realização de seu trabalho. Esse é um ponto-chave para o presente trabalho. A discussão sobre o poder de polícia não está consubstanciada em retóricas, nem em abstrações. O poder de polícia deve ser abordado em suas manifestações no dia a dia, ou seja, na relação entre a polícia e a sociedade, no controle que a polícia exerce sobre as relações interpessoais e grupais. Em última análise, ele se traduz na capacidade ou prerrogativa da instituição de interferir e controlar o *modus vivendi* em uma “*polity*”² por meio do cerceamento de liberdades e direitos, motivados pelo bem-comum, pela manutenção da ordem, pela garantia de uma segurança pública. O poder de polícia, nesse trabalho, será discutido com base no modo pelo qual ele se manifesta e pelos desdobramentos que gera.

A noção do que se entende por poder de polícia pode ser visualizada de maneira clara no emprego da força real ou potencial do policial diante de situações em que a mesma se faça necessária. A autoridade policial é exercida e alimentada nas dinâmicas sociais onde sua simples presença ou concreta atuação venha a ocorrer. É preciso incluir nessa análise o lugar onde a força policial está inserida. A polícia é uma instituição pública e governamental que está subordinada ao governo local, cuja função compreende, além da administração da força policial, realizar a mediação entre polícia e sociedade a partir da criação e manutenção de dispositivos diversos. A polícia se encontra no centro da manutenção do poder do Estado, da garantia da vida e da preservação da paz e da ordem social, e, assim, seu lugar é de natureza absolutamente política. Isso não significa que ela esteja sob o comando de políticas partidárias. A polícia deve manter-se apartidária, e invariavelmente política. Ela está inserida

² Termo empregado por Muniz e Proença Jr. (2007) no artigo “Da *Accountability* Seletiva à Plena Responsabilização”, significando a comunidade política constituída por uma sociedade e seu governo.

nesse lugar de disputas, onde os conflitos representam tanto diferenças como desigualdades. Para Reiner (2004):

O que os chefes de polícia estão mais preocupados em alegar é que a polícia não está envolvida com a política partidária, mas que aplica a lei de forma imparcial. Esta alegação mais restrita somente se sustenta com um sentido muito limitado, se é que se sustenta. É necessário que se faça uma distinção entre o partidarismo como propósito e partidarismo como impacto. Numa sociedade que é dividida em classes, etnias, gênero e outras dimensões de desigualdade, o impacto das leis, mesmo quando formuladas e aplicadas de forma imparcial e universal, vai reproduzir tais divisões. (p. 29)

A polícia não pode ser concebida como apolítica, mas deve, entretanto, se manter apartidária. De algumas maneiras, a polícia, voluntária ou involuntariamente, se envolve no jogo político partidário. Bayley (2006) fez um estudo sobre a relação da polícia com a política partidária e afirma que há um envolvimento concreto entre ambos, que pode ocorrer de maneira direta ou indireta. Segundo o autor, a polícia pode interferir diretamente na política partidária, principalmente de seis modos, a saber:

[...] Determinando quem são os atores políticos, regulando processos competitivos, defendendo ou não regimes de ataques violentos, secretamente monitorando e manipulando grupos políticos, defendendo a polícia dentro e fora do governo e proporcionando apoio material. (BAYLEY, 2006, p. 211)

Indiretamente, as possibilidades são amplas. O policial, por representar o Estado cotidianamente junto à população, tem condições para funcionar como um formador de opiniões ou um difusor de valores cívicos, que poderiam afetar as concepções sobre a política local. Países como Grã-Bretanha e Canadá utilizam o policial como imagem representativa dos valores nacionais. O uso da força policial ou a forma como seu poder coercitivo é empregado tem grande possibilidade de, da mesma forma, influir na legitimidade do governo positiva ou negativamente em consequência do maior ou menor grau de brutalidade nas suas ações, como do maior ou menor grau de respeito a direitos e liberdades. Esses são alguns exemplos da possibilidade de influenciar indireta ou involuntariamente os processos políticos. Portanto, “deve estar claro agora que a polícia tem uma influência considerável na política, quer ela escolha usar essa influência, quer nem mesmo tenha a noção exata de sua importância” (BAYLEY, 2006, p. 241).

Sua influência na política partidária e na vida política pode também ser visualizada em sua atividade precípua – a produção da segurança pública. A manutenção de condições sociais que garantam a continuidade da vida em grupos de maneira ordeira e previsível serve de base para todos os demais processos sociais.

O poder de polícia materializado por meio da força é limitado pela legalidade e legitimidade de suas ações. Uma das características mais significativas do trabalho policial e simbólica de seu poder é a impossibilidade de resistência à sua intervenção, fato que confere ao policial a prerrogativa de “*law enforcers by force*”³, expressão intencionalmente redundante, utilizada para chamar a atenção sobre o aspecto indelével do seu trabalho ser realizado por meio da imposição de sua autoridade instrumentalizada pela força. O poder coercitivo da polícia é um recurso aplicável para produzir obediência, sem que isso resulte em opressão ou tirania. O policial está autorizado e respaldado pela lei para impor pela força real ou potencial a obediência ao seu comando. Bittner (2003) afirma que: “[...] o procedimento policial é definido pela característica de não se poder opor-se a ele durante seu curso normal, e, se acontecer tal oposição, a força pode ser usada” (p. 132-133). No exercício de suas atividades, o policial desenvolve habilidades que o tornam, assim, um especialista na prática da coerção.

Todavia, o trabalho policial não pode ser considerado como emancipado de seu governo pela razão de não aceitar oposição ou resistência. A polícia é o braço armado do Estado, sua faceta mais tangível, cujo alcance torna-se capilar. Portanto, ela deve estar sob seu comando, de maneira que não possa se insurgir contra ele, e lançar-se como uma instituição apartada. Uma polícia com autonomia total implicaria mudança de regime de governo, passando de um Estado democrático de direito a um Estado totalitário. É necessário que a polícia responda ao Estado por meio de mecanismos próprios de controle. O controle da força policial pode ser exercido interna ou externamente em relação à polícia. Os mecanismos de controle funcionam como ferramentas de limitação do poder discricionário dos policiais, como também da autonomia da própria força policial. A implantação desses dispositivos não se realiza com facilidade. Há inúmeras dificuldades dentro da própria corporação policial quanto fora dela. A instituição policial e suas atividades são espaços onde o acesso da sociedade ainda é restrito. As polícias desenvolveram práticas e saberes próprios para o emprego de seu poder coercitivo, que são de alcance muito limitado, e, por conseguinte, com pouca capacidade de controle. A discricionariedade policial é um ponto tão superficialmente discutido quanto inevitável para qualquer iniciativa que vise ao controle das atividades policiais e que resulte em processos de responsabilização sobre o trabalho de polícia. Para Reiner (2004), a sociedade deve exercer o controle tanto sobre a prática quanto sobre a política policial:

³ Expressão cunhada pela autora.

O problema de como poder controlar o inevitável e justificável poder discricionário desfrutado pela polícia existe em dois níveis: no nível das decisões políticas, para a força policial como um todo – a avaliação de prioridades na alocação de recursos e nas estratégias e estilos amplos e gerais –, e nas ações dos policiais das tropas, no nível das ruas. Além disso existe a tarefa de fornecer canais para as queixas contra abusos e descontentamentos. Atualmente só existem mecanismos para queixas contra policiais individualmente e contra suas ações específicas. Mas seria desejável ter meios para que os cidadãos levem suas queixas sobre políticas e táticas. (p. 242)

A prerrogativa de tomar ou não alguma atitude em relação a qualquer evento “fora do comum” ou qual tipo de ação será aplicada ao caso está assentada no poder discricionário de polícia. No momento da tomada de decisão sobre qual iniciativa irá promover, o policial, e somente ele, e muitas vezes de forma solitária, o faz a partir de sua visão de mundo, de suas percepções acerca daquela ocorrência, com base em sua experiência profissional e conhecimentos apropriados de maneira individual, porém resultantes de produções coletivas do conjunto de policiais. Um dos aspectos mais controverso da autoridade policial é seu poder discricionário. Controverso porque há correntes que o negam; há aqueles que minimizam seu impacto; e há ainda aqueles que o reconhecem e buscam administrá-lo.

O não-reconhecimento produz resultados negativos para o controle do trabalho policial. Negar sua existência e sua influência pode ser um indicativo do papel reducionista da prática policial como uma simples atividade de cumprimento da lei. Nesse caso, o policial seria um mero agente de aplicação da lei criminal. Sob essa concepção de trabalho de polícia, o policial estaria determinado a fazer cumprir a lei, que é invariante em seu texto, mas que demanda interpretação permanentemente. Sua discricionariedade, se tomado dessa forma, seria quase que reduzida à irrelevância.

A aplicação mecânica da lei – uma prática desprovida de subjetividade por parte dos seus agentes aplicadores – inscreveria a ação policial em uma dimensão quase robótica. Skolnick (1994) enfatiza que há um dilema entre o quanto de discricionariedade a atividade policial pode usufruir em contraposição aos limites da lei e do controle. Ele afirma que:

If the central task of administration of criminal law is to balance the conflicting principles of order and legality, the dilemma is epitomized in the question of police discretion. Whether one sees legality undermined for the sake of order, or vice versa, the issue reduces to whether there ought to be a loosening or tightening on the decisional latitude of police. The issue has recently been given increasing attention by legal scholars concerned primarily with how much discretion police ought to have and how this discretion may be controlled. (p. 69)

Sem dúvida esta é uma preocupação sustentada não somente por estudiosos, como também pela sociedade, pelos governantes e pela própria polícia. Goldstein (2003) desenvolveu um estudo que categoriza as principais formas que o poder discricionário policial é exercido, da seguinte maneira: (a) na escolha dos seus objetivos: essa escolha atinge os

níveis administrativo e operacional, abrangendo desde os critérios de avaliação do desempenho policial até a implantação de unidades especializadas, passando pela escolha dos crimes que serão priorizados tanto nas patrulhas quanto no atendimento das chamadas telefônicas; (b) na escolha dos métodos a serem adotados: esta se refere à definição de qual gradação de força dever ser aplicada, variando da repreensão verbal à ação letal; (c) na escolha de formas alternativas dos dispositivos legais: essa decisão transita em torno da escolha por envolver ou não o sistema de justiça criminal, ou seja, se a infração cometida deve ser levada adiante por meio de processos judiciais ou apenas ser objeto de repreensão; (d) na escolha dos métodos de investigação: nesse campo há um grande exercício do poder discricionário evidenciado na obtenção de provas de incriminação de um indivíduo como de criminalização⁴ de alguma prática; (e) na determinação dos procedimentos de campo e questões de administração interna: essas escolhas envolvem decisões mais no nível de regulações de comportamentos dos policiais nas ruas, e também questões relativas à manutenção de armamentos e equipamentos, preenchimento de formulários, etc.; (f) decisões sobre emissão de licenças e permissões: esta diz respeito à decisão de permitir a realização de eventos, de manifestações públicas ou venda de artigos específicos. Com esse aprofundamento dos níveis e dimensões onde a discricionariedade policial é exercida, pode-se inferir que há inumeráveis possibilidades para uma ação policial ser realizada sob completo domínio da sua discricionariedade sem que se obtenha qualquer controle sobre ela.

Segundo Bittner (2003), essa área de decisões “invisíveis” está abrigada na discricionariedade do poder de polícia. Ele é enfático ao dizer que o controle total sobre tal poder é inalcançável:

Não importa quão distante desçamos na hierarquia mais alta e mais detalhada de instrução formal, sempre permanecerá um degrau mais baixo para se ir, e nenhuma medida de esforço será bem sucedida para eliminar, ou mesmo diminuir de maneira significativa, a área de liberdade discricionária do agente cujo dever é fazer com que as leis se ajustem aos casos. (p. 97)

O autor acima reitera que o poder discricionário da polícia é primordialmente intrínseco à natureza policial, tanto quanto inexorável. Goldstein (2003) compartilha essa linha de análise e, ainda, acrescenta que há uma maior concentração de discricionariedade no nível operacional do trabalho de polícia, e chama a atenção para a necessidade de organizá-lo:

⁴ Ver o trabalho de Michel Misse para um aprofundamento sobre criminalização e incriminação, intitulada “Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro”. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999.

Estruturar a tomada de decisões da polícia tem outro valor além de assegurar a justiça no uso da autoridade do governo. A capacidade de um administrador de polícia administrar efetivamente sua agência e melhorar a qualidade do policiamento depende muito de ele ser capaz de exercer o controle efetivo sobre o infinito número de decisões tomadas constantemente pelo seu pessoal no nível operacional. Se o poder discricionário for estruturado, muitas das decisões que agora são tomadas nos níveis mais baixos da hierarquia na organização seriam tomadas em níveis mais altos e, portanto, baseadas em uma avaliação mais cuidadosa e mais defensável de considerações que competem entre si. Seria fornecida orientação ao pessoal operacional em áreas onde não há nenhuma. (p. 149)

Uma constatação deve ser feita: o poder discricionário policial deve ser admitido para que possa ser minimamente regulamentado e, por fim, controlado. Negá-lo não significa que ele deixe de existir, nem que o policial abra mão de seu exercício. Sem ele, o trabalho de polícia não seria possível. Porém, o controle do trabalho policial não prescinde do reconhecimento de sua discricionariedade. Mesmo sendo o poder discricionário inerente ao exercício das atividades policiais, mesmo sendo constatada a existência de campos de atuação policial sujeitos a poucas estratégias de controle, a polícia e o policial não devem ser poupados de medidas que visem ao ajustamento da prática policial às demandas da sociedade na qual eles estão inseridos. Muniz e Proença Jr. (2007) afirmam que o poder discricionário de polícia é proveniente da comunidade política na qual a polícia está inserida e circunscrita. Segundo eles:

Pode-se dizer que a discricionariedade policial ecoa as discricionariedades saídas da *polity*, e isso de tal maneira que o conteúdo do que seja a ação policial não é redutível a um roteiro pré-determinado, nem mesmo à rigidez de princípios normativos. Ao contrário, o conteúdo da ação policial é determinado diante do contexto de cada situação particular, considerando as direções emanadas da *polity* quanto à oportunidade e à propriedade de um determinado curso de ação. A decisão sobre uma e outra pertence inescapavelmente ao policial individual, que depende de seu poder discricionário para poder realizar o seu trabalho. (p. 42-43).

A polícia não trabalha para ela mesma. Os objetivos dela devem estar em sintonia com as expectativas que a sociedade mantém sobre ela. Para tal, a forma encontrada de manter a relação entre a polícia e a sociedade dentro dos níveis desejados para a produção da ordem em uma comunidade deve ser estabelecida em aparatos de controle que resultem em responsabilização. O trabalho de Bayley (2006) colabora com a tarefa de criar formas de controle sobre a polícia. Ele propôs classificar os mecanismos de controle segundo o espaço que estão sendo desenvolvidos. Se o controle é realizado por estruturas exteriores à corporação policial, são denominados externos. Se a própria instituição policial cria e utiliza ferramentas de controle, eles são internos. Os mecanismos externos foram subdivididos em externos exclusivos e inclusivos. Os exclusivos são dedicados unicamente ao controle da força policial, ao passo que os inclusivos são direcionados à polícia e a outras instituições. Os mecanismos internos se subgrupam em explícitos e implícitos. Os explícitos são aqueles que

declaradamente funcionam para controlar a ação policial como a supervisão de superiores, as normas disciplinares, dentre outros. Aqueles considerados implícitos controlam de maneira indireta e não necessariamente intencional. Esse é o caso dos sindicatos, critérios de avaliação de desempenho, etc.

Ainda em seu estudo, Bayley (2006) indica:

[...] Que três fatores definem a mistura de controles externos e internos no que diz respeito à polícia. Eles são filosofia política (contratual/estatista), orientações normativas no sentido de relações sociais (individualismo/comunitarismo) e heterogeneidade social. (p. 201)

Esses fatores são determinantes dos modos adotados por uma *polity* para controlar sua força policial. Em sociedades contratualistas e individualistas, há uma tendência maior para os mecanismos de controle externo, em razão da descrença no governo, em suas burocracias e em estratégias de autorregulação grupal. Em grupos estatistas e comunitários, os mecanismos de controle interno são privilegiados, as práticas de autorregulação grupal são estimuladas e há um respeito maior pelas burocracias, como também uma tradição de subserviência mais forte. A heterogeneidade social se constitui em um fator estruturante do controle formal. Onde as diferenças sociais como de gênero, cor/raça, religião, entre outras, são acentuadas, há uma desconfiança da capacidade de autorregulação das instituições de autoridade. Onde esses grupos estão engajados em movimentos de autodefesa, a confiança no governo e em seus processos regulatórios tende a ser reduzida. Todos esses determinantes levantados por Bayley (2006) configuram um cenário onde o controle sobre as corporações policiais não é uma tarefa simples, à medida que reflete as visões da sociedade sobre sua própria tolerância em relação aos mecanismos de regulação social.

O controle da atividade policial demanda um passo anterior. Todavia, para se controlar qualquer atividade, é preciso saber como ela se realiza. Isto é evidente, porém no caso da polícia se torna complexo. Há um conflito sobre o entendimento do que venha a ser a função da polícia. A prática do trabalho policial revela que os policiais fazem o que é denominado de manutenção da ordem e da paz na maior parte de seu tempo de trabalho, em vez da aplicação da lei. Aquilo que a polícia faz, o que se espera que ela faça e o que se diz que ela faz são questões distintas. Bittner (2003) reitera essa perspectiva dicotômica do trabalho policial, que se reproduz em sua organização interna e na definição de suas demandas e prioridades, ao concluir que:

A definição oficial do mandato da polícia é o de agente de aplicação da lei, ou seja, de policiamento. Suas demandas por recursos e apoio são justificadas pelas responsabilidades provenientes do fato de lidarem com crimes e outras violações da lei. A organização interna e

a divisão de trabalho nos departamentos refletem categorias de controle do crime. O registro público de suas realizações e de seus fracassos é expresso nas estatísticas de criminalidade. O reconhecimento por conduta meritória é dado por seus feitos de valor e engenhosidade de combate ao crime. Mas o trabalho no dia-a-dia da maior parte dos policiais tem muito pouco a ver com tudo isso. Esses policiais estão engajados no que é atualmente chamado, em geral, de manutenção da paz e da ordem, atividades essas em que é extremamente raro prender alguém. (p. 17)

O autor esclarece que o fato de a função policial não ser definida de acordo com sua práxis coloca a polícia em uma posição de refém de sua própria mistificação. Sobre esse ponto, a sociedade e a polícia concordam que sua missão principal é o “combate ao crime”. Essa imagem reflete um descompasso sobre o que se entende como sua missão e o que de fato é em consonância com que ela faz. Monet (2006) acrescenta que:

Esta representação que a polícia faz de si mesma, e que os jornalistas, os romancistas ou os cineastas põem em cena, é ao mesmo tempo redutora e mistificadora. Redutora, pois a polícia de segurança trata muitos outros problemas sociais que não aqueles referentes à criminalidade, pondo ordem nos lugares das catástrofes, dos incêndios ou das explosões, escoltando as assistentes sociais ou os médicos quando é preciso arrombar a porta atrás da qual se encontra um doente mental ou uma senhora idosa moribunda, controlando o respeito às regras de trânsito, procurando uma criança perdida. Mistificadora, na medida em que faz crer que os policiais detêm o monopólio de tudo o que se refere, de perto ou de longe, à criminalidade e que existiriam equações tais como ‘polícia = segurança’ e ‘mais polícia = mais segurança’. (p. 157-158).

Os fenômenos da mistificação e do reducionismo trazem graves consequências para a definição do mandato policial, conforme assinalou Bittner (2003) mais acima. Para que tal definição se realize um passo inicial deve ser feito: esclarecer o que venha a ser o mandato de polícia. Um mandato, em geral, é definido como uma delegação de poderes para alguém que desempenhará funções especificadas em seus termos. O mandato policial se constitui em uma autorização ou uma delegação formal de poderes emitida por uma “*constituency*”⁵ para que a polícia possa realizar as atividades determinadas em seus termos, em conformidade com os objetivos definidos pela *polity* para sua função junto a mesma.

Há dois pontos importantes e diferenciadores do mandato policial. Primeiramente, sua natureza pública e estatal. O mandato de polícia deve ser entendido como uma procuração pública, já que é outorgado pela coletividade, assim como, por ser gerido pelo governo, torna-se estatal. A segunda distinção se refere ao modo como ele se aplica. O mandato de polícia é estabelecido pela própria *polity* sobre a qual o trabalho da polícia irá incidir. Para Muniz e Proença Jr. (2007):

A especificidade do mandato policial é a produção autorizada de *enforcement* em prol da paz social ou da sustentação das regras do jogo social estabelecidas pela *polity*, sem cometer

⁵ Termo empregado por Muniz e Proença Jr. (2007) no artigo “Da *accountability* seletiva à plena responsabilização”, significando “pessoa ou grupo que delega autoridade, ou se faz representar” (p. 26).

violações ou violências. Trata-se, portanto, de produzir alternativas de obediência que garantam um determinado *status quo* desejado numa *polity*, com o seu consentimento e sob o império de suas leis. De forma sucinta, é isso que define o mandato policial: o exercício do poder coercitivo autorizado pelo respaldo da força de **forma legítima e legal**. (p. 38) (grifo nosso)

O mandato policial acaba por reforçar a evidente subordinação da polícia à *polity*. Seus termos são definidos com base no que ela determina e espera que a polícia faça. Com o mandato policial constituído, tanto a sociedade quanto a polícia teriam clareza sobre o objetivo e o objeto do trabalho de polícia. Na verdade, no mandato encontram-se todos os elementos constituintes do poder de polícia.

Poder discricionário, autonomia, subordinação e controle são elementos constitutivos do poder de polícia. Em suma, a *constituency* outorga poderes à polícia para que ela mantenha a paz e a ordem dentro de um dado território, subordinada a um determinado governo, sob os limites da Lei. Sobre e para a própria *polity*, ou *constituency*, o trabalho de polícia é desenvolvido. Os poderes concedidos à polícia são emanados da própria sociedade, cuja polícia é parte. Seu trabalho, invariavelmente, deve ser objeto de ajustes por parte de quem a investiu destes.

Portanto, o mandato define as “regras do jogo”, em outras palavras: o que a polícia pode ou não fazer, como e quando sua força deve ser aplicada, e de quais maneiras ela deve fazer uso de seu poder coercitivo instrumentalizado no uso da força real ou potencial. Para que se possa garantir que a polícia cumpra aquilo para o qual foi designada, a *polity*, então, cria ferramentas de controle do trabalho policial. O controle assim é exercido para manter a atuação policial dentro daquilo que dela se espera. Esse controle, quando bem exercido, deve delimitar ao máximo o uso da discricionariedade policial, levando-a a patamares ajustados às expectativas de sua atividade por parte da *polity*.

Os aspectos do mandato policial foram estudados com mais profundidade por Muniz e Proença Jr. (2007). Os autores propuseram uma análise fundamentada em três instâncias do mandato policial: âmbito, alcance e contornos.

O âmbito do mandato policial é a própria *polity*. Ele pode incidir sobre seu objeto em três dimensões: territorialmente, quando o âmbito pode ser definido por recortes geográficos. A *polity* de uma determinada área seria, nesse caso, o âmbito da atuação policial, podendo ser esta área definida como um bairro ou todo o território de um país. O âmbito do mandato pode também ser relativo aos tipos de eventos com os quais tenha de lidar. Ele pode especificar um tipo de crime ou um conjunto deles para os quais os poderes delegados à polícia sejam destinados, como por exemplo, crimes organizados ou crimes contra patrimônios ou crimes

violentos, e assim por diante. Uma terceira possibilidade de âmbito está no foco em grupos de pessoas. O mandato policial de uma *polity* pode direcionar o trabalho policial para grupos étnicos, segmentos religiosos, grupos de imigrantes, representantes políticos, entre tantas outras categorias sociais.

O alcance do mandato define a competência de distintas organizações policiais ou de setores de uma mesma organização. Nesse caso, quando há polícias – como federal, estadual e municipal – realizando suas atividades para uma mesma *polity*, esta definirá quais serão as competências específicas de cada uma delas. No caso de uma organização, a distribuição de competências ocorre entre os departamentos ou setores ou unidades. Esse arranjo permite que a polícia determine que um de seus departamentos será responsável apenas por um ou alguns tipos de crimes, como sequestro, distúrbios de massas, etc.

Os contornos de um mandato policial, por sua vez, dizem respeito ao “fazer policial”. Eles anunciam como a polícia de uma *polity* deve fazer o trabalho para qual foi designada a fazer. Nessa dimensão encontram-se as expectativas, os valores, os traços culturais de uma comunidade política. Nos contornos do mandato policial estão as suas outras dimensões. São nos contornos que discussões sobre “como” e “com quais meios” o trabalho de polícia deve ser realizado. Aí se encontra o núcleo de temas como direitos humanos, letalidade da ação policial, adequação do armamento ao seu mandato, enfim, temas decisivos para a *polity*. Nesse núcleo também são identificadas as discricionariedades policiais, onde o processo de tomada de decisão, continuamente, vivifica as percepções da comunidade política traduzidas em escolhas na ação policial. Essa é a dimensão mais sensível das mudanças pelas quais as forças policiais passam historicamente. As mudanças nos contornos do mandato policial qualificam e atualizam a práxis policial, a dinâmica social da comunidade política e, por fim, sinalizam sobre a disponibilidade de ambas para o ajustamento e compartilhamento de ideais.

Em síntese:

A contrapartida à delegação aos policiais de poderes superiores aos de uma pessoa comum, em especial o recurso a coerção pelo uso de força, é a apreciação cotidiana dos atores sociais que compõem a *polity* e sua governança diante de cada fazer policial. Estes atores reiteram, ou não, sua confiança na polícia. Como resultado desta apreciação, confere-se, ou não, legitimidade, empresta-se, ou não, credibilidade às polícias, afirmando ou modificando os contornos vigentes de um mandato policial. Neste sentido, ‘cada sociedade tem a polícia que merece’ ou a polícia que faz por merecer, como se diz em círculos policiais. Apesar de ser tomada como um lugar comum, esta frase corresponde a um entendimento profundo do que é, do que deva ser, a polícia. A ‘melhor’ polícia é a que vivifica cotidianamente os contornos do seu mandato, para corresponder, para aproximar, o que é que a *polity* deseja que seja feito em cada situação, em cada ação. Não pode ser diferente. O objeto da polícia é a própria *polity*, que exercita a sua discricionariedade de outorgante do mandato para demandar as formas, modos e meios que deseja na ação de sua polícia. (p. 50)

A discussão sobre o poder de polícia está em diálogo direto com as bases da formação de uma sociedade. A delegação de poderes a qualquer instituição social tem desvendado, historicamente, as percepções sobre quais valores e princípios são defendidos como prioritários. A outorga de poderes coercitivos, exercidos por meio de força, a uma organização policial por uma comunidade política, para que sobre ela mesma incidam esses poderes, esbarra no que nela há de mais austero – seus direitos e liberdades. A “ideia de polícia” cuja autoridade produz obediência denota uma pactuação, cujos extremos de sua atuação levariam ao caos, em caso de ausência, ou à tirania, quando a força rompe com os termos de seu mandato. Entre o caos e a tirania, há a possibilidade do exercício do poder de polícia conformado no mandato policial, cujos resultados possam expressar a articulação entre as expectativas e as possibilidades da ação de polícia. Não há receitas. Há caminhos, inevitavelmente experimentais.

2 A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PMERJ

A gestão das organizações policiais se aprimorou a partir da instituição da República. A Polícia Militar garantiu o monopólio do policiamento ostensivo fardado, enquanto que a Polícia Civil assumia a atribuição de realizar as atividades de polícia judiciária. Após uma longa trajetória até a modernidade, a Polícia Militar tem muito para contar sobre a sua criação, como também sobre a história do próprio estado do Rio de Janeiro, de seus governos e da sociedade civil, conforme a história de sua criação⁶ revela.

A escolha por procurar conhecer melhor esta instituição deve-se ao fato de que a Polícia Militar se faz presente no cotidiano social de maneira muito mais intensa que a Polícia Civil. Seu trabalho ostensivo impacta direta e contundentemente a organização da sociedade, à medida que representa o poder e a força do Estado no varejo dos fatos sociais. Sua presença – desejada ou não, solicitada ou não, adequada ou não, oportuna ou não – toma um espaço relevante no drama social, e isso alavancou em mim o interesse investigativo por ela.

A PM é considerada a matriz de todas as Polícias Militares do país. Na verdade, a concepção fundante dessa instituição se configura como o embrião de todas as corporações policiais do Brasil. Desde a criação da primeira corporação militarizada, no Rio de Janeiro, cujo fim era o policiamento ostensivo, ela sofreu diversas alterações, não apenas em sua denominação, mas também em sua organização interna, no processo de recrutamento de seus membros, em sua inserção na estrutura dos governos desde o Brasil colônia, na disciplina e regulamento internos, e nas formas e mecanismos com os quais lida com a sociedade em seu sentido amplo, na forma como se articulou junto ao poder público, entre outros pontos. Dessa forma, ela foi a primeira dentre as forças policiais no país a ser criada e, portanto, serviu como referência para as demais. A vasta literatura⁷ sobre a história da colonização brasileira assinala que o Rio de Janeiro foi o palco mais importante nesse período. Nessa porção territorial, posteriormente chamada de estado, havia um grande investimento no controle social da população ora residente. A colonização avançou, sobretudo, no litoral e, em especial, no Rio de Janeiro, com a vinda da realeza portuguesa para o Brasil. Assim:

⁶ Ver as obras de Holloway: “Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX”, e Bretas: “O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930”, para um estudo sobre a criação e institucionalização da corporação policial no Brasil.

⁷ O debate sobre o tema da instituição do Estado Brasileiro poder ser encontrado em *Raízes do Brasil* (HOLANDA, 2009); *História da História do Brasil* (RODRIGUES, 1979); *Casa Grande e Senzala* (FREYRE, 1985); *Os Bestializados* (CARVALHO, 1987).

O Rio cresceu sobretudo como uma cidade de serviços: órgãos estatais, bancos, comércio e lazer nele encontraram um pólo de atração, interligando a alta finança, o estado e a estrutura comercial em torno ao porto. (BRETAS, 1997, p. 19)

Nesse período, a polícia brasileira se traduzia em polícia do Rio de Janeiro, posto que o projeto matriz de polícia foi desenvolvido e testado no Rio, conforme relata a história. Nele o poder público, desde o século XIX, se estabeleceu e estabeleceu suas instituições até a mudança do Distrito Federal para a região Centro-Oeste do país, para a partir de então ser implantado em outras localidades. Tal processo pode ser considerado como um projeto *sui generis* (HOLLOWAY, 1997, p. 22) de implantação quando se observa que a polícia fora criada inicialmente a partir dos modelos europeu e norte-americano, adaptados ao contexto político conformado por uma correlação de forças entre a realeza portuguesa, os nativos e os imigrantes estrangeiros, em sua maioria, trabalhadores. Seu percurso foi árduo e repleto de incoerências e contradições em termos de, principalmente, como a força policial fez uso do poder armado para a atividade de policiamento, repressão e controle social.

Até 1967, as polícias militares eram aquarteladas e desempenhavam a função de auxiliar o exército na manutenção da ordem e segurança interna, enquanto que o policiamento era delegado à Polícia Civil, à Guarda Civil, à Guarda de Vigilância, à Polícia de Trânsito, etc. Ainda em 1967, com o decreto-lei nº 317, a missão institucional das Polícias Militares foi redefinida, de maneira que a elas coube: “executar o policiamento ostensivo fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da Lei, a manutenção da ordem e o exercício dos poderes constituídos”. Silva (1999) faz uma reflexão referente à situação na qual se encontravam as Polícias Militares até 1967:

A PM nada tinha a ver com o policiamento, nem com o patrulhamento motorizado, nem com o trânsito urbano, nem com o rodoviário. Em suma: as Polícias Militares eram marcadamente aquarteladas, e acentuadamente ociosas. (p. 184)

Por sua vez, a Constituição de 1967 altera a ordem de prioridades, apresentando sua missão primeiramente como “manutenção da ordem pública” e depois a “segurança interna”. Somente em 1969, a Emenda Constitucional exclui a segurança interna do conjunto de atribuições das polícias militares, restando, assim, a “manutenção da ordem pública nos estados”. Com a edição do decreto-lei nº 667, em 1969, os estados federativos foram proibidos de manter outra instituição policial fardada além da Polícia Militar. Essa Lei apontava para uma mudança na percepção da natureza e do trabalho que a Polícia Militar deveria assumir, ou seja, oficialmente a polícia estaria sendo responsabilizada pelo controle da criminalidade e não mais pela segurança nacional.

Colocada numa linha do tempo, a PM passou pela seguinte “Evolução Onomástica”:

Ano	Antiga Guanabara	Antigo Estado do Rio de Janeiro
1809	Divisão Militar do Corpo Real de Polícia	
1831	Corpo de Guardas Municipais Permanentes	
1833	Corpo Municipal Permanente da Corte	
1835		Guarda Policial da Província do Rio de Janeiro
1844		Corpo Policial da Província do Rio de Janeiro
1858	Corpo Policial da Corte	
1865		Corpo Policial Provisório da Província do Rio de Janeiro
1866	Corpo Militar de Polícia da Corte	
1889	Corpo Militar de Polícia do Município Neutro	Regimento Policial do Rio de Janeiro
1890	Regimento Policial da Capital Federal Brigada Policial da Capital Federal	
1893		Regimento Policial do Rio de Janeiro
1897		Brigada Policial do Rio de Janeiro
1901		Regimento Policial do Rio de Janeiro
1905	Força Policial do Distrito Federal	
1911	Brigada Policial do Distrito Federal	
1919	Polícia Militar do Distrito Federal	
1924		Força Militar do Estado do Rio de Janeiro
1939		Força Policial do Estado do Rio de Janeiro
1947		Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
1960	Polícia Militar do Estado da Guanabara	
1975	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ	

Quadro 1. Evolução Onomástica da PM.

Fonte: Muniz (1999, p. 80).

Na webpage⁸ institucional da PMERJ há as seguintes referências sobre a história de sua criação, segunda ela própria:

Guarda Policial da Província do Rio de Janeiro	1835
Corpo Policial da Província do Rio de Janeiro	1844
Corpo Policial Provisório da Província do Rio de Janeiro	1865
Força Militar do Estado do Rio de Janeiro	1889

⁸ A PMERJ construiu uma nova webpage no endereço: www.pmerj.org, onde foram encontrados os dados sobre sua criação.

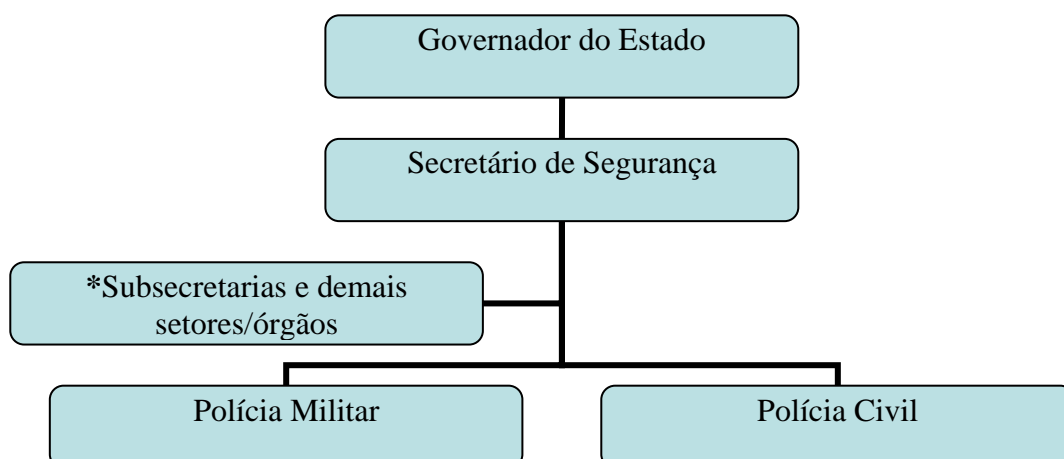
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	1920
Na área da atual capital fluminense, ela recebeu doze diferentes denominações:	
Divisão Militar da Guarda Real de Polícia	1809
Corpo de Guardas Municipais Permanentes	1831
Corpo Municipal Permanente da Corte	1842
Corpo Policial da Corte	1858
Corpo Militar de Polícia da Corte	1866
Corpo Militar de Polícia do Município Neutro	1889
Regimento Policial da Capital Federal	1890
Brigada Policial da Capital Federal	1890
Força Policial do Distrito Federal	1905
Brigada Policial do Distrito Federal	1911
Polícia Militar do Distrito Federal	1920
Polícia Militar do Estado do Guanabara	1960

Quadro 2. Referências sobre a história de criação da PMERJ.

Fonte: webpage da PMERJ.

Na atual estrutura de governo, as polícias Civil e Militar se estabeleceram de modo que seu trabalho fragmentado em corporações distintas funcionasse de maneira complementar, sob o controle de uma estrutura gestora, que passou a ser denominada de Secretaria de Segurança, estrutura vigente até os dias atuais sob a denominação Secretaria de Estado de Segurança (SESEG).

A autoridade máxima da PM encontra-se na figura do comandante-geral. Este se reporta diretamente ao secretário de estado de segurança, que, por sua vez, está subordinado ao governador do Estado. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil se encontram na mesma posição hierárquica em relação ao secretário de segurança, figura responsável pela política de segurança do Estado e, por consequência, pelo controle sobre as duas polícias, conforme o organograma a seguir:



A Polícia Militar, durante as últimas décadas, tem mantido um número de profissionais superior ao da Polícia Civil. Em 2007, ela contava com 3.140 oficiais e 34.810 praças, totalizando 37.9509 policiais, enquanto que a Polícia Civil possuía 528 delegados de polícia e 9.265 agentes de polícia, totalizando 9.793 profissionais. Essa proporção também tem se mantido estável. Em 8 de junho de 2009, foi publicada a Lei nº 5467¹⁰, que determina o aumento do efetivo da PMERJ para 60.484 policiais, distribuídos nas categorias da corporação, que representa um aumento de mais de 50%.

A divisão hierárquica interna da PMERJ estabelece dois grupos ou categorias de policiais: as praças, policiais subordinados, e os oficiais, policiais que ocupam o topo da hierarquia institucional. Esses grupos são denominados de “círculos hierárquicos”. Dessa forma, os policiais, subdivididos internamente, recebem responsabilidades diferenciadas. Os oficiais são responsáveis pela administração da corporação, enquanto que as praças devem executar as atividades de polícia no sentido estrito. As atividades desenvolvidas são subdivididas ou classificadas como “atividade-meio” e “atividade-fim”. Na prática, essa classificação é em algumas situações de difícil realização quando a atividade gera dúvidas sobre sua natureza, como no caso de investigações que são de natureza dupla, pois o processo de investigação é formado por uma parte interna de registros de informações e confecção do processo propriamente dito, ao passo que exige ações externas de investigação de evidências, de suspeitos e outros elementos. Há exemplos mais óbvios como patrulhamento (atividade-fim) e elaboração das planilhas de distribuição do efetivo nas distintas modalidades de policiamento (atividade-meio).

Na pesquisa realizada por Minayo, Souza e Constantino¹¹ (2008) na PMERJ, as autoras fizeram uma análise do perfil do policial militar. Elas afirmaram que mais de 95% dos policiais militares são do sexo masculino, uma forte tendência à masculinização da profissão. Com relação à distribuição por sexo no campo das atividades operacionais, ou seja, no trabalho de polícia no sentido estrito, 99% dos oficiais e suboficiais são do sexo masculino,

⁹O Fórum Brasileiro de Segurança Pública produz um anuário que apresenta, dentre outras coisas, o quantitativo de profissionais de todas as polícias civis e militares do país. Visite sua página www.forumseguranca.org.br, para mais informações e análises.

* A secretaria de Segurança (SESEG) conta, em sua estrutura, com cinco subsecretarias, o Instituto de Segurança Pública (ISP), a Corregedoria Geral Unificada (CGU) e a Ouvidoria da Polícia. Veja suas atribuições na sua página institucional: www.seguranca.rj.gov.br.

¹⁰ Veja a Lei no Anexo I com a especificação quantitativa para cada posto da hierarquia policial.

¹¹ A pesquisa das autoras citadas foi realizada na PMERJ em 2005 e publicada com o título “Missão prevenir e proteger”, cujo conteúdo é de grande valia para um aprofundamento nas condições de trabalho, de saúde e de vida dos policiais militares. Foram aplicados 1120 questionários. Deste total, uma parte foi aplicada aos policiais nos setores administrativos – 870 oficiais, 1617 suboficiais e 1788 não-oficiais – e uma outra parte aos policiais operacionais – 598 oficiais, 5459 suboficiais e 10743 não-oficiais.

enquanto que para as demais categorias, 97,9% dos que desempenham funções operacionais são homens. Isso reforça o dado a seguir de que há um maior número de mulheres nas atividades operacionais, pois 75,4% das policiais femininas são praças, em contraposição a 24,4% de policiais femininas oficiais. Na PMERJ, o percentual feminino é um dos mais baixos do Brasil¹², cuja média nacional de 7,3% já pode ser considerada baixa em relação aos padrões internacionais.

Em termos de idade, os mais jovens são os cabos e soldados (até 35 anos), enquanto que os oficiais, suboficiais e sargentos estão entre 36 e 45 anos. Já o grau de escolaridade demonstrou que a maior parte do efetivo possui o ensino médio completo, correspondendo a 46,3% dos oficiais, suboficiais e sargentos, e 62,2% dos cabos e soldados. No que se refere à cor de pele, a maior parte dos policiais se auto-declara de cor preta e parda.

Cada categoria profissional possui um conjunto de responsabilidades em conformidade com a posição hierárquica que ocupa. Os oficiais se subdividem em patentes, enquanto que as praças em graduações (MUNIZ, 1999, p. 108), conforme ilustrado no quadro a seguir:

Categorias	Postos	Funções
Superiores	Coronel Tenente-coronel Major	Os policiais que compõem os círculos superior, intermediário e subalterno são preparados, ao longo de sua carreira, para exercer funções de comando, chefia e direção.
Intermediários	Capitão	Na cadeia de comando e controle, os oficiais intermediários – em particular, os capitães – destacam-se como o principal elo de comunicação com o círculo de praças.
Subalternos	1º Tenente 2º Tenente	
Praças Especiais	Aspirante oficial Aluno oficial Cadete	

Quadro 3. Patentes do Círculo de Oficiais.

Categorias	Postos	Funções
Subtenentes e sargentos	Subtenente 1º Sargento 2º Sargento 3º Sargento	Os subtenentes e sargentos auxiliam e complementam as atividades dos oficiais quer na administração e no emprego dos recursos materiais e humanos, que na instrução e no adestramento das

¹² O livro *Mulheres policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro*, de Barbara e Leonarda Musumeci, configura-se em um trabalho de pesquisa importante para a discussão de gênero relacionada à profissão policial militar.

		praças. Devem ainda desempenhar as atividades de policiamento ostensivo peculiares à Polícia Militar.
Cabos e soldados	Cabos e soldados	Os cabos e soldados são, essencialmente, os profissionais que devem executar as tarefas de policiamento.

Quadro 4. Graduações do Círculo de Praças.

Fonte: Muniz (1999, p. 108).

A hierarquia policial apresentada tem sua origem no exército, cuja corporação a PM se inspirou para moldar a sua própria. Entretanto, um fato chama a atenção por fugir ao modelo da matriz: o posto máximo dentro da PM é o coronel, e no exército ainda há um degrau acima, que é o general.

Para além das categorias e postos do quadro anterior, existe um segundo modelo classificatório para os policiais: eles podem ser especialistas ou combatentes. Como especialistas são entendidos todos aqueles com formação profissional não policial, por exemplo, todos os policiais ligados à área médica, os musicistas, entre outros. Os demais são considerados combatentes, mesmo que realizem nas unidades policiais atividades-meio.

A relação entre oficiais e praças, em muitos casos, impossibilita ou dificulta o diálogo ou mesmo a exposição de opiniões diferenciadas ou divergentes, porque o respeito aos postos mais elevados é estabelecido e reproduzido pelo não questionamento de ordens e colocações. Diferentemente de uma instituição não-militar onde a hierarquia também existe, mas não restringe a participação de seus membros, na PM a hierarquia inibe a participação dos subalternos no processo de tomada de decisão. A verdade e a razão estão ao lado daqueles que detêm o maior grau de autoridade dentro da corporação.

Dessa forma, os “executores” do policiamento, que estão na base da pirâmide, enfrentam inúmeras dificuldades para exteriorizar suas percepções e conhecimentos diante de um superior. Em última análise, aqueles que cotidianamente lidam com o varejo da violência e da criminalidade, e principalmente com a população, ainda não são percebidos como sujeitos da própria política que materializam. Goldstein (2003) reitera a importância da efetivação de relações profissionais de transparência, confiança e parceria entre policiais subalternos e seus superiores para que o trabalho policial seja desenvolvido com o empenho necessário à superação de frustrações e dificuldades. Em suas palavras:

A forma como os subordinados vêem seus líderes é importante para uma agência de polícia, pois isso tem uma influência grande sobre o moral. E o moral, como sempre se argumenta, é de importância central em uma agência onde muito do trabalho é frustrante, rotineiro e aparentemente sem fim; onde a qualidade depende da iniciativa do indivíduo; e onde a autoridade e a capacidade do pessoal operacional são quase sempre desafiadas. E, mais ainda,

se os líderes têm que prosseguir com novos programas, só conseguem fazê-lo com o respeito e o apoio de seus subordinados. (MONET, 2003, p. 213)

Esse é um aprendizado importante na consolidação de qualquer iniciativa no campo policial, já que na PM a maior parte do seu quadro de profissionais está no grupo de praças, que são duplamente pressionados pela execução do trabalho de polícia nas ruas e ainda se ocupam com as questões hierárquicas disciplinares impostas pela a organização militarizada. A disciplina militar na PM está disposta em um conjunto de normas elaborado e consolidado no Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM), que possui regras gerais e específicas, regulatórias inclusive da aparência, postura e atitudes que devem ser tomadas diante de algumas situações. O policial apreende o sentido do código disciplinar eficazmente ao ser repreendido com advertências ou punido por consequência de sapatos polidos insatisfatoriamente, uniforme desalinhado, se ausentar do posto de trabalho para satisfazer necessidades básicas, dentre outros fatos relacionados ao comportamento e à aparência, tanto quanto a infrações administrativas. Portanto:

Atrasos, erros, negligências e insolências são atitudes reprimidas por micromecanismos de sanção visando a explicar a norma e a reproduzi-la. O castigo ocorre para reduzir desvios e reafirmar a lei, ao mesmo tempo que visa a explicar os dois únicos pólos possíveis de comportamento que ressaltam a divisão binária da ordem (normal-anormal) e da repartição coercitiva (quem é, onde deve ficar, como reconhecer e exercer uma vigilância constante). (MINAYO; SOUZA; CONSTANTINO, 2008, p. 92)

O RDPM é um estatuto particularmente desenhado para a PM. Mesmo sendo seus profissionais funcionários públicos, eles estão submetidos a um regulamento diferenciado dos demais, inclusive dos policiais civis, que respondem a um regime estatutário. Silva (1999) compara as duas polícias segundo seus códigos disciplinares:

[...] A Polícia Militar, corporação estruturada com base na hierarquia e disciplina militares, com estatuto constitucional particular (diferente do estatuto dos demais funcionários), regime de trabalho especial, com escala de serviço e horários rígidos, com a disponibilidade integral dos seus efetivos, inclusive dos que estiverem de férias ou de licença, em caso de necessidade, e da submissão de seus quadros à justiça militar (e também à comum); e a Polícia Civil, com regime estatutário menos rígido, com escalas mais folgadas, com regime disciplinar diferente e sem a organização baseada na hierarquia e disciplina militares. (pp. 110-111).

Outra observação pertinente aos quadros de patentes e graduações acima seria a ausência dos alunos do curso de formação de soldados. O equivalente nos círculos de oficiais – aspirante a oficial, aluno oficial e cadete – encontra-se especificado no conjunto de hierarquias da corporação, ao passo que o aluno praça ou recruta não está. O aluno praça ao sair do curso de formação já é considerado soldado “pronto”, ou seja, ele está apto para

trabalhar, enquanto que o aluno oficial sai da formação como aspirante a oficial, passando por um período de “adaptação” com um oficial que lhe orienta sobre suas futuras responsabilidades. Segundo Caruso (2005), o Curso de Formação de Soldados (CFS), desde 2002, é realizado em 864 horas/aula, sendo que dentre desse total 288h/a são de “estágio probatório”, e 120h/a para serviços internos. Ainda segundo a autora, a carga horária do referido estágio é basicamente para complementar serviços “extras” durante o curso, como policiamento no Maracanã em dias de jogos, ou em praias durante o fim de semana. Dessa forma, os soldados são empregados como mão de obra pela corporação sem possuir a devida formação necessária.

São os sargentos, cabos e soldados que representam a Polícia Militar diuturnamente junto à sociedade. Esses profissionais lidam diretamente com toda sorte de eventos criminosos, com seus autores e vítimas. Sobre eles recai uma cobrança permanente por um comportamento adequado às normas legais e aos costumes, e ainda como pano de fundo um conflito de interesses entre os atores sociais de esferas distintas. Eles, por sua vez, ocupam em torno de 90% do quantitativo de policiais da PM, um total suficientemente demonstrativo da necessidade de, ao menos, se repensar seu processo de formação.

O Curso de Formação de Oficiais (CFO) totaliza 3.199 horas/aula distribuídas nos três anos de duração. Desse total, 610h/a são destinadas às disciplinas da área jurídica. Enquanto que para os soldados a ênfase na carga horária é dada para o estágio e o serviço interno (aproximadamente 50% do total), com os oficiais, a tônica é maior nas disciplinas que visam ao campo jurídico (aproximadamente 25% do total).

Poderíamos concluir dizendo que a distribuição da carga horária voltada para a formação acadêmica dos oficiais evidencia uma tendência legalista, em que a forte presença de disciplinas da área do direito (civil, constitucional, administrativo, penal, penal militar, processual penal, processual penal militar) traduz uma valorização deste campo de conhecimento, em detrimento de assuntos voltados para a questão de segurança pública. (MINAYO; SOUZA; CONSTANTINO, 2008, p. 106)

O estágio probatório obrigatório para os oficiais “ocorre somente no final do 3º ano, quando o aluno, após completar todo o curso, passa nove meses em algum Batalhão atuando como aspirante. Lá são avaliados pelo Comandante da Unidade” (CARUSO, 2006, p. 54).

A despeito de ocuparem o mesmo espaço, existem duas instalações distintas para formação de praças e oficiais. A Academia de Polícia Militar (APM) realiza o curso de formação para oficiais, ao passo que o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças – 31 de Voluntários (CFAP) é responsável pelo curso de formação de praças.

O processo diferenciado e desigual de formação e integração na corporação que oficiais e praças são submetidos pode ser um reflexo do grau de desigualdade no tratamento e na importância que ambas as categorias ocupam dentro da hierarquia da corporação. Oficialmente, os oficiais são formados para dirigir a corporação, desempenhando, portanto, as atividades administrativas das unidades policiais e de planejamento das ações, enquanto que as praças são destinadas à execução da política de segurança. Levando em consideração as atribuições de cada categoria policial, há explicitamente um descompasso entre responsabilidades e formação em relação às praças. Esses policiais, estando no “*front*” da instituição e com a missão de levar a cabo a política planejada, passam por um período de formação curto quando comparado aos dos oficiais.

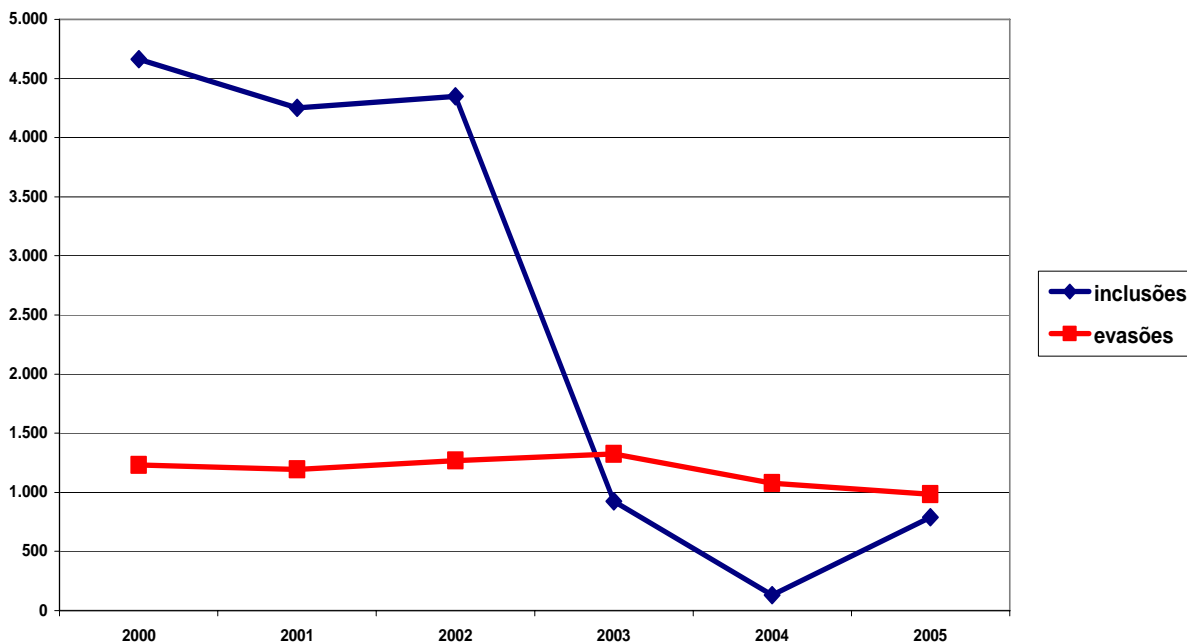
A entrada na instituição, realizada por meio de concurso público, é dupla. O candidato a policial militar possui a escolha de concorrer para o quadro de oficiais ou de praças. O grau de escolaridade exigido para prestar ambos os concursos é o mesmo, nível médio. Entretanto, o CFO é equivalente a um curso superior universitário, certificado pelo MEC, já que os candidatos passam por processo de seleção do vestibular da UERJ. Então o aluno se forma aspirante e recebe a certificação de graduação em curso superior. Para as praças, o curso apenas lhes permite ser admitido na corporação como recruta, sem qualquer certificação na área da educação formal.

A dupla entrada tem sido considerada para alguns como um elemento não integrador entre praças e oficiais, que na prática profissional pode se desdobrar em rivalidades como também em dificuldade de realização de trabalho de equipe. As praças somente podem chegar ao cargo máximo de Major¹³, ou seja, para a maioria a ascensão na carreira não é um ponto favorável.

Merece ser destacado o fenômeno da evasão institucional presente na PM, que pode ter suas raízes na mobilidade interna limitada, baixo salário, reforma (aposentadoria) e vitimização. O gráfico¹⁴ a seguir apresenta uma comparação entre entrada e saída de policiais, demonstrando que, a despeito do número de policiais admitidos na PM, há um déficit permanente em razão do contingente que deixa a corporação.

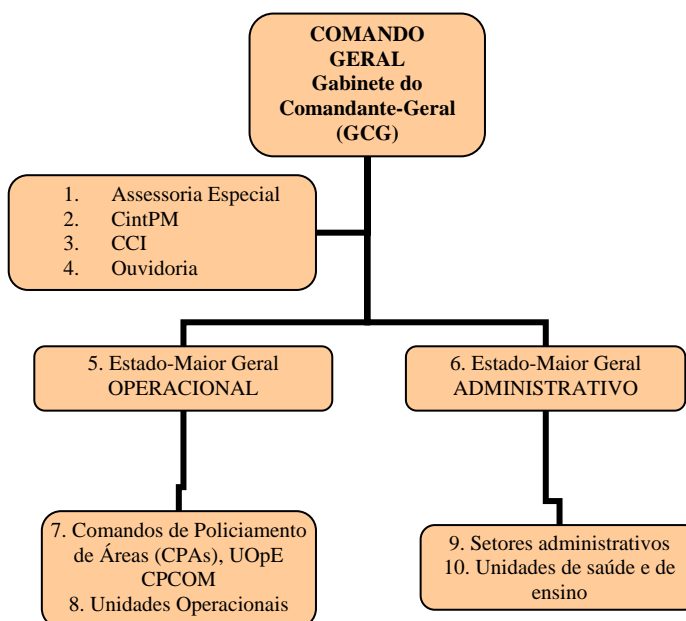
¹³ A Lei Estadual nº 3.758, de 7 de janeiro de 2002, criou os postos de Major PM para os policiais praças ingressarem no corpo de oficiais por meio do Quadro de Oficiais Auxiliares (QOA) e do Quadro de Oficiais Especialistas (QOE). Esse é o posto máximo, garantido pela lei, alcançado por um policial praça na Polícia Militar. Ver a Lei no Anexo II.

¹⁴ O gráfico pode ser encontrado no documento intitulado Diagnóstico Institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, produzido pelo Viva Rio em 2005, cuja circulação foi restrita à PMERJ e aos pesquisadores do projeto, cuja equipe eu integrei.



Fonte: PMERJ/Estado-Maior - PM1. 2005.

A PM desenvolveu uma complexa estrutura de gestão segundo uma cadeia de comando e hierarquias, que é a base da divisão do trabalho, a partir de responsabilidades e atribuições específicas para cada função. O organograma¹⁵ apresentado a seguir é a mais atual versão dessa estrutura, que, apesar de estar em funcionamento, ainda não foi oficializada por meio do boletim interno da PM (BOLPM). Este foi cedido pelos oficiais gestores que entrevistei. Segundo eles, o atual comandante-geral (Cel. Mário Sérgio de Brito Duarte) “faz, para depois mostrar”.



¹⁵ As siglas do organograma estão descritas no glossário, Anexo III.

A Assessoria Especial (1) junto com a Corregedoria Interna (2), o Centro de Comunicação e Informática (3) e a Ouvidoria (4) são estruturas ligadas diretamente ao comandante-geral e, portanto, prestam-lhe assessoria direta. A PM desenvolveu dois canais de controle internos, que também estão dentro da estrutura do comando-geral.

Atualmente, o Estado-Maior Geral encontra-se subdividido em dois: operacional e administrativo. O operacional ficou com a responsabilidade da gestão das unidades operacionais. Contudo, ele não está diretamente ligado a estas, pois existem estruturas de comando intermediário, que são: Comandos de Policiamento de Áreas (CPAs), Unidades Operacionais Especiais (UOpE) e Comando de Policiamento Comunitário (CPCOM). Abaixo, o desdobramento de cada comando intermediário será detalhado.

Estado-Maior Geral Operacional



Figura 1. Estado-Maior Geral Operacional.

Indubitavelmente, o Comando-Maior Operacional detém sob seu controle uma grande responsabilidade. As unidades operacionais representam a porção mais complexa em termos de trabalho, já que realiza as atividades-fim da PM. Sob seu comando também está a maior parte do quantitativo de policiais.

Estado-Maior Geral Administrativo

Da mesma forma, há uma intermediação na relação entre as unidades de ponta e o Estado-Maior administrativo realizada pelas Diretorias, conforme a figura a seguir:

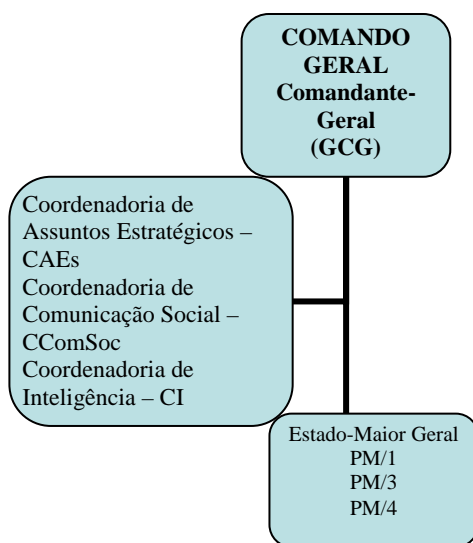


Figura 2. Estado-Maior Geral Administrativo.

Esta estrutura de gestão remonta sua natureza militar adquirida desde sua criação. Na verdade, a base de sua organização está no binômio “hierarquia e disciplina” (PONCIONI, 2003, p. 135). A hierarquia pode ser concebida como “o princípio fundamental da divisão do trabalho dessa corporação, expressando-se em papéis, tarefas *status*¹⁶ que determinam condutas e estruturam relações de comando-subordinação” (MINAYO; SOUZA; CONSTANTINO, 2008, p. 89).

Na *webpage* institucional da PM, por sua vez, há uma estrutura organizacional administrativa com diferenciações da versão descrita pelos oficiais como a que de fato está vigendo, conforme a seguir:

¹⁶ Grifo do autor.



A despeito da estrutura responsável pelas unidades operacionais não constar nenhuma diferenciação entre o modelo proposto na *webpage* e o indicado como aquele que está vigorando, há uma mudança significativa entre aquilo que está oficializado e o que de fato regula e organiza a corporação. Esse dado é revelador de uma estratégia institucional para estruturar a gestão da organização policial de maneira a atender às perspectivas de seus gestores. Entretanto, operar segundo um modelo extra-oficial em uma instituição pública e estatal implica negar os mecanismos oficiais de regulamentação do poder governamental como decretos ou leis, que, em caso de alterações desse tipo, deveriam ser utilizados. Esse tipo de prática também pode traduzir uma negação do controle do Executivo sobre a PM. Com isso, por exemplo, a polícia estaria funcionando segundo um desenho organizacional e respondendo legalmente por outro.

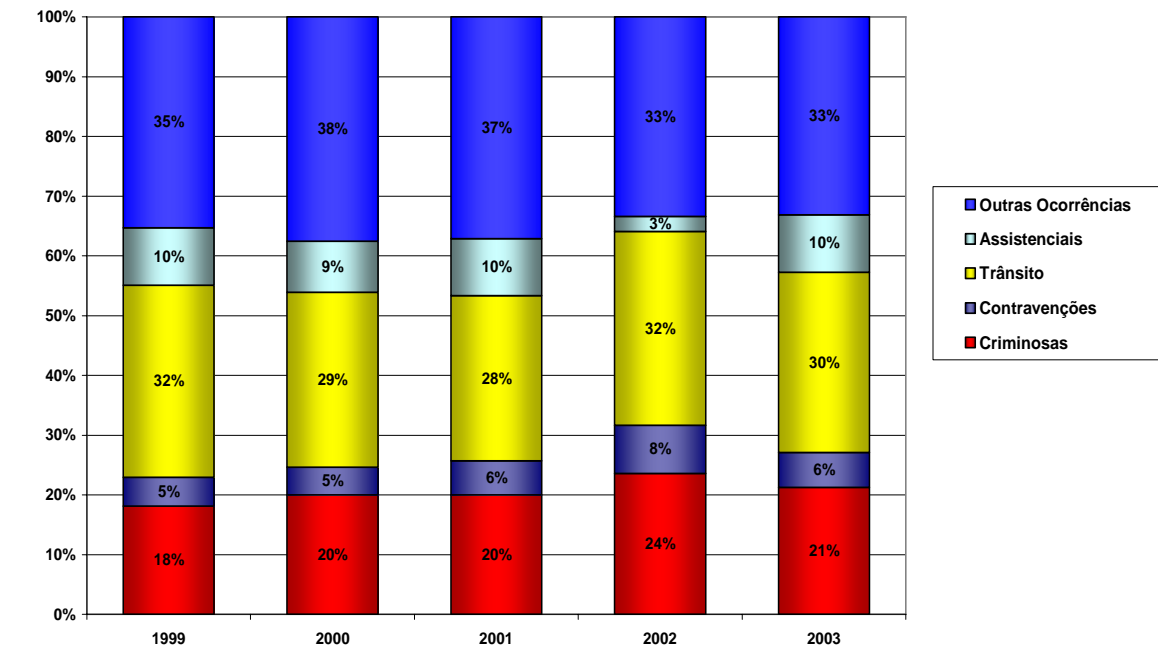
No que diz respeito à sua missão institucional, a vinculação da PM ao Exército, em um período extenso, produziu severas consequências para a constituição da sua identidade, como também para a do policial militar, fato que influencia expressivamente na definição do seu papel. A partir da promulgação da Constituição de 1988, pela primeira vez na história brasileira, o papel das polícias segundo a natureza civil de seu trabalho, consolidando, assim, um novo paradigma em que a segurança pública é tratada separadamente da segurança nacional. Em seu artigo 144, § 5º, é dito: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;...”. Portanto, uma análise comparada entre esta Carta Magna e as anteriores:

Fica evidente a pretensão desta proposta constitucional: reparar os equívocos históricos que, de forma redundante, promoveram a descaracterização legal e política das ferramentas policiais por mais de meio século. (MUNIZ, 1999, p. 74)

Devemos lembrar que o texto do seu § 6º, entretanto, retoma a relação com o Exército: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, mas, por outro lado, garante a autonomia dos governos estaduais sobre suas forças.

O texto constitucional faculta à Polícia Militar atribuições diversas e de grande abrangência. Suas tarefas cotidianas tomam uma grande proporção, pois quase tudo “cabe” debaixo desse guarda-chuva. O gráfico abaixo apresenta uma análise temporal dos atendimentos policiais segundo o sistema classificatório da própria PM. Ele revela que seu trabalho principal não incide sobre as situações criminosas, mas sim sobre o que não é considerado crime.

Gráfico 1 - Distribuição das Ocorrências Atendidas pela PMERJ Segundo Subgrupos e Tipos - 1999/2003



Fonte: PMERJ, Assessoria de Planejamento, Orçamento e Modernização - APOM

Fonte: Caruso (2006, p. 78).

As ocorrências criminais variaram entre 20% e 30% do trabalho total realizado. Esse fenômeno aponta para a forma como o trabalho policial é percebido, e com base nessa visão como ele é desenvolvido. Bem, se na formação daqueles que são destinados a comandar a corporação – os oficiais – há uma grande ênfase nas ciências jurídicas, é presumível que a própria polícia esteja “enxergando” seu trabalho pela ótica jurídica, que criminaliza a

segurança pública, ao passo que não permite que a integralidade de suas atividades seja contabilizada como trabalho policial. Muniz (1999) assegura que:

A criminalização do mundo social é correlata ao já mencionado legalismo moral, cujos efeitos perversos em termos de ação cotidiana de polícia são, na maior parte dos casos, irreparáveis. Diferente dos usuais operadores do sistema criminal, os policiais ostensivos estão nas ruas interagindo de forma descontínua com os cidadãos em todo tipo de eventos. Se motivados por um imaginário excessivamente penal – quase sempre revestido de uma atraente aparência legalista – eles tendem a produzir e multiplicar os fatores criminógenos que ambicionam prevenir. (p. 79)

Essa visão da atividade policial como sendo primordialmente de polícia criminal, mais uma vez, evidencia a problemática identitária da corporação, que não conseguiu definir seu papel e, por consequência, estabelecer o trabalho sobre o qual seus profissionais estariam dedicados. A gama de possibilidades de atuação da PM é de imensa amplitude. Ela é demandada a lidar com quase toda a diversidade de eventos de uma sociedade em que seu poder coercitivo se faça necessário. Bittner (2003) reitera essa perspectiva, ao dizer que: “Em suma, o papel da polícia é enfrentar todos os tipos de problemas humanos quando (e na medida em que) suas soluções tenham a possibilidade de exigir (ou fazer) uso da força no momento em que estejam ocorrendo” (p. 136).

No desenvolvimento do trabalho de polícia, a PM implementa o policiamento nas ruas mantendo seus profissionais patrulhando em veículos motorizados, de bicicleta, a cavalo e a pé. Essas são consideradas suas atividades de praxe, porém, concorrendo com a perspectiva criminalista da segurança pública, a corporação vem desenvolvendo ações voltadas para o aspecto preventivo e comunitário nas últimas décadas. Esses esforços demonstram que há correntes de pensamento que entendem o papel da polícia de modo mais coerente com o que de fato ela faz, o que, em momentos esporádicos, descontínuos e pouco frequentes, a aproxima da natureza real de seu trabalho.

Em 2000, a PM lançou um tipo de policiamento chamado Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais¹⁷ (GPAE), cuja base foi estabelecida na favela Pavão-Pavãozinho/Catangalo, na zona sul da cidade. Diferentemente de um batalhão tradicional ou uma unidade de operações especiais – como o Bope – que fazia operações com fins específicos de maneira pontual, conhecidas “incursões”, nas favelas e se retirava após concluído seu trabalho, o GPAE tinha a finalidade de realizar um modelo de policiamento com base na filosofia do policiamento comunitário, cujo objetivo era garantir o exercício dos

¹⁷ Sobre GPAE, leia: “Violência e identidade social: um estudo comparativo sobre a atuação policial em duas comunidades do Rio de Janeiro” – Tese de doutoramento de Jorge da Silva – e “Polícia para quem precisa: um estudo sobre as práticas de tutela e repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói)” – Dissertação de mestrado de Sabrina Souza da Silva.

direitos dos moradores em vez de objetivar o confronto com o tráfico local de drogas. Seu diferencial inovador, portanto, se caracteriza pela presença permanente de uma unidade da Polícia Militar na favela. Mais recentemente, foi criada outra modalidade de unidade policial fixa em áreas favelizadas, chamada Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), por meio do Decreto n° 41.650, de 21 de janeiro de 2009, no morro da Dona Marta, no bairro de Botafogo, também na zona sul do Rio.

Assim, essa parte do trabalho procurou apresentar as características mais relevantes da PMERJ, para que, logo em seguida, possam ser discutidas as percepções dos policiais militares a respeito da própria polícia e sobre a atividade policial, tendo como foco de análise o poder de polícia traduzido em suas práticas.

3 O QUE OS POLICIAIS PENSAM SOBRE A POLÍCIA E O TRABALHO POLICIAL

Nessa parte do trabalho os policiais “falarão” sobre suas visões e ideias do que vem a ser a corporação policial, assim como as formas como se percebem enquanto policiais militares na PM e do trabalho que realizam. Os relatos produzidos nos GFs são a maior fonte de observação e análise. Os resultados dos Grupos Focais (GFs) com praças e oficiais da PM se consolidaram em um material rico também sobre diversos assuntos relacionados à relação entre policial e sociedade civil, entre polícia e policiais, entre polícia e governo e sobre a função da polícia e do trabalho policial.

Foi preciso, contudo, fazer uma escolha sobre qual aspecto seria destacado e definido como foco de análise para a presente dissertação. Dessa maneira, tomei como ponto focal de minha análise as percepções acerca da *autonomia* e *subordinação* da polícia e dos policiais, segundo eles próprios. Essa opção ocorreu em razão da veemência e recorrência com que esse tema foi discutido pelos policiais militares que participaram dos GFs. Ao abordar esse assunto, foi possível também perceber suas concepções a respeito do poder discricionário de polícia e do controle do trabalho policial, componentes do mandato policial.

Vale citar que a noção de autonomia da polícia e do policial não é homogênea, fato que me levou a destacar algumas percepções, segundo sua frequência. Ela toma formatos distintos para esses interlocutores; torna-se quase um lugar comum onde muitas questões são alocadas. Por subordinação, um entendimento coletivo se constrói em torno da máxima “a polícia tem vários padrões”, comum tanto nos GFs como nas conversas cotidianas dos policiais, que fazem assim uma crítica explícita à “subordinação” da polícia a autoridades políticas e diversos outros atores sociais. De certo, a leitura dos policiais militares está, majoritariamente, consubstanciada em sua experiência na Polícia Militar.

Ao longo da análise do material de campo, os policiais militares fizeram menção ao binômio autonomia-subordinação com sentidos múltiplos, que foram sintetizados e serão apresentados nesse estudo com a finalidade de contemplar as visões predominantes entre eles. A percepção deles a respeito de autonomia e subordinação foi um ponto de partida importante para a análise proposta. Ao refletir sobre esse assunto, eles abordaram com riqueza todos os pontos elencados como o objeto do trabalho.

É importante destacar que sobre autonomia e subordinação tanto as praças quanto os oficiais elaboraram reflexões que apontam para uma visão compartilhada indicativa de que a

corporação policial carece de autonomia por estar atendendo demandas de distintos atores sociais, por vezes, inclusive, conflitantes em interesses e objetivos. As praças desenvolveram uma visão sobre autonomia e subordinação influenciada por outros elementos desse cenário, em consequência de posição hierárquica, como será verificado em seus depoimentos apresentados neste capítulo.

Para começar, destaco algumas visões sobre a “insuficiente” ou “ausente” autonomia no exercício da atividade policial, como também em relação à própria corporação, nas narrativas a seguir:

Na parte externa, o que mais me preocupa não é a parte de criminalidade nem o criminoso, mas a parte política de influência no batalhão. A influência política que alguns políticos tentam exercer no trabalho dentro dos batalhões; as pessoas poderosas. (oficial PM)

Eu quero que isso venha à tona em mídia televisiva mesmo e em imprensa escrita mesmo, porque a Polícia Militar funciona de acordo com o que a mídia determina. Se a mídia ditar alguma coisa a polícia vai mudar. (oficial PM)

Como é a administração que manda a gente não tem autonomia pra nada, a gente vive essa situação complicada e a própria sociedade desacredita da polícia. A gente não pode mostrar serviço porque a política não permite que você trabalhe, então acabou. (praça PM)

Esse governo é do não-enfrentamento. A gente está há cinco meses ou mais sem poder entrar em favela e daqui a pouco vai mudar o governador e a mentalidade. Quando tiver que entrar, o que a gente vai encontrar lá dentro? (praça PM)

Primeiramente, deve-se salientar que a recorrência da expressão “interferência política” ou algum sinônimo como “ingerência política” junto aos policiais – praças e oficiais – chama a atenção. É notório que “político” passa a ser um adjetivo bem popular e recorrente nas suas falas. Eles nomeiam uma série de eventos, de maneira homogeneizante, como “políticos”, o que faz dessa expressão um guarda-chuva onde cabem muitas visões. A forma como essa expressão é utilizada traduz-se em qualquer ação compreendida como uma “intervenção externa”, que venha a alterar o encaminhamento previsto para a atividade policial em curso ou planejada. A frequência desse tipo de reflexão indica que parece haver um consenso apontando ser esta a origem de conflitos e problemas de abrangência interna e repercussão externa. Suas inferências sinalizam que eles não “conseguem” realizar o trabalho policial como “deveria ser”, à medida que a “necessária neutralidade” institucional não está sendo garantida. A ideia de neutralidade remete-nos à capacidade de manter-se fora ou longe das interferências políticas parciais. Há aqui uma zona cinzenta de entendimento sobre as noções de política e política partidária que confunde o papel e a natureza política da polícia com a política de partidos políticos. Sobre esse ponto, cabe lembrar Reiner (2004) ao fazer a seguinte consideração sobre o tema:

Essa noção de neutralidade política, ou independência da polícia, não pode resistir a nenhuma consideração séria. Ela se apóia em uma concepção indefensável e estreita do ‘que é político’, ao restringir essa noção ao conflito partidário. Em um sentido mais amplo, todos os relacionamentos que têm uma dimensão de poder são políticos. Nesse sentido, a polícia é, inerentemente e sem escapatória, política [...]. (p. 28).

Monjardet (2003) reafirma a natureza política da polícia da seguinte maneira:

[...] Qualquer que seja o escalão territorial de direito comum, o órgão policial sempre está subordinado a uma autoridade política. A responsabilidade final do comando da força pública, pela definição de suas orientações gerais, fixação de suas prioridades conjunturais, alocação de seus meios e, em consequência, pela qualidade de suas prestações é política. (p. 38)

Ambos os autores afirmam que a polícia é uma instituição política e, portanto, deve estar subordinada a uma autoridade externa a ela. A emancipação da administração da polícia do poder governamental, assim como da sociedade – da *polity* –, não corresponderia à sua missão de garantir a ordem e a paz, com base no seu mandato, concretizado no consentimento social e sob o limite da Lei, incidindo seu poder e autoridade justamente sobre aqueles que a instituíram e sob seu controle. Um Estado cuja polícia se submetesse e agisse de acordo com seus próprios termos e interesses se configuraria em um Estado policial. Nas palavras de Muniz e Proença Jr. (2007):

A natureza política, pública, doméstica e comunal do mandato policial permite caracterizar a sua finalidade por excelência: sustentar a ordem social, pactuada na e pela *polity*, sem cometer violações e violências, de tal forma a impedir que o exercício dos poderes que a *polity* concede dela se emancipe, voltando-se contra ela sob a forma da tirania do governo, opressão por seus procuradores ou aparelhamento para propósitos particulares. (p. 38)

A visão do comentário do primeiro policial revela que por autonomia eles também se referem à capacidade de manter a PM “protegida” de intervenções políticas e de políticos. Importante se faz reforçar que os policiais identificam em sua prática e ações demandas pautadas por representantes políticos locais ou regionais, que utilizam seu status social e profissional para influenciar o trabalho policial de maneira a atender interesses particulares.

Nesse caso, a autonomia refere-se a uma espécie de “blindagem” contra interferências que visam a questões de caráter não-público, ou seja, ferem e se contrapõem à missão institucional pública da PM. O policial destaca que essa influência está ocorrendo dentro do batalhão, e isto se traduz em interferências negativas na política institucional de policiamento da unidade policial. A adjetivação negativa desse fato é uma maneira de alertar sobre a utilização de uma instituição pública de caráter comunitário para fins particulares. Há aí uma denúncia de apropriação indevida da coisa pública não aceita por seus integrantes, ou pelo menos não por todos.

Por outro lado, o segundo interlocutor ao explicitar a importância da publicização dos resultados da pesquisa pelos meios de comunicação reflete a pressão provocada pela mídia, que é de grande valia quando o objetivo é impulsionar o processo de reforma institucional. Esse tipo de instrumento pode ser empregado de diversas formas, para o ‘bem’ e para o ‘mal’, posto que ele também se torna um componente relevante à autonomia policial. Goldstein (2003) concorda que:

A cobertura da mídia influencia fortemente as atitudes públicas e as pressões que o público aplica sobre a polícia. Também a polícia é dependente da mídia, pois tende a responder diretamente, e algumas vezes excessivamente, às suas críticas, sejam elas explícitas ou implícitas. E faz isso porque percebe que sua imagem é muito determinada pela maneira como é apresentada para a comunidade. Ocorre que, se a cobertura da mídia é sofisticada, refletindo uma atenção à importância e à complexidade das operações policiais, a compreensão do público aumenta e as pressões exercidas sobre a polícia, tanto pelo público como pela mídia, vão apoiar uma forma mais esclarecida de lidar com o policiamento. Mas, se falta à mídia essa compreensão, isso pode ser um impedimento importante às mudanças. (p. 390)

Os meios de comunicação, também para eles, exercem uma grande influência sobre a polícia, a ponto de interferir nas prioridades institucionais, como no caso do jornalista Tim Lopes¹⁸, quando a permanente pressão da imprensa sobre a polícia para que o caso fosse esclarecido resultou em inúmeras operações policiais, e ainda mais importante, na concentração de recursos diversos para a sua elucidação. Sobremaneira, eles aqui apontam que a mídia não somente informa a ação policial como a determina em um grau expressivo. A reflexão abaixo segue nessa mesma direção:

A política que nós estamos vivendo hoje é a política da mídia. A PM e a Civil foram lá no Morro do Alemão, mataram 19 num ataque. E o que a mídia falou no dia seguinte? Maravilhoso! 95% de aprovação da sociedade, os índices de criminalidade do 16º [BPM] caíram 80%. Vagabundo não botava a cabeça nem de fora do barraco, e a sociedade aplaudiu, abraço na polícia e nós falamos ‘meu Deus, é isso que a gente precisa’. Seis meses depois só pancada, teve tiro na cabeça, tiro nas costas. A Secretaria Nacional de Direitos Humanos – e eu não estou dizendo que não tenha que atuar não – abraçou os processos, contratou peritos particulares, chamou o Molina, chamou ONG lá de não sei de onde. Mudou a posição da mídia, mudou a posição do governador. (praça PM)

O cerne da questão não é o controle externo da polícia exercido pela mídia, mas sim que, nesse exemplo, a polícia se concentra de maneira incomum e desigual à resolução de um caso em razão da grande comoção produzida na sociedade pelos meios de comunicação com o objetivo de atender suas expectativas de priorização. O que eles apontam é que as prioridades

¹⁸ Veja na página do “globo.com”, no link a seguir, e obtenha o histórico sobre o caso do assassinato do jornalista Tim Lopes registrado em aproximadamente 15 páginas de matéria:
<http://busca2.globo.com/Busca/oglobo/?query=tim+lopes&dataA=dd/mm/aaaa&dataB=dd/mm/aaaa&ordenacao=&offset=1&xargs=&formato=&requisitor=oglobo&aba=todos&filtro=&on=&formatos=163,163,0,0,0,0,0,0,0>

não são elencadas segundo critérios profissionais, mas motivadas (ou desmotivadas) por atores externos e ainda por causas específicas e pontuais.

As praças analisam a situação da autonomia e subordinação sob um ângulo diferenciado dos oficiais, porque sua visão é construída agregando a perspectiva daqueles que estão ocupando as posições subalternas ou subordinadas da pirâmide hierárquica institucional. Eles abordaram dois aspectos relacionados a esse tema que se organizam em torno da subordinação dos gestores policiais às autoridades políticas, como também a sua própria subordinação aos superiores hierárquicos que comandam a instituição. Eles, resumidamente, destacam as práticas clientelistas e de mandonismo de seus superiores como origem da “falência” institucional, assim como responsabilizam-nos por sua impossibilidade de exercer seu trabalho “como deveriam”. Além da “interferência política” sofrida pela instituição, sua condição hierárquica os impede de exercer seu poder discricionário. Os oficiais nesse caso funcionam como um elemento interno que produz “prejuízos” ao exercício do trabalho daqueles que estão sob seu comando.

As praças se encontram em uma posição estratégica para a corporação. Por serem a personificação mais próxima e mais tangível da PM, eles enfrentam pressões internas pelo cumprimento de ordens de trabalho como também de disciplina militar, ao mesmo tempo em que estão na linha de frente, sob a contínua demanda da sociedade pela satisfação de suas expectativas. Justamente nesse corpo de policiais se deposita a maior carga de responsabilidades relacionadas à mediação e execução da política de segurança, que, segundo os próprios, está perpassada por relações de interesses particulares. Eles se veem levados a garantir “bons” resultados de suas ações sem “autonomia” suficiente para fazer o trabalho que lhes é atribuído com base na sua discricionariedade.

Goldstein (2003) acredita que a negação do poder discricionário dos policiais gera situações ainda mais difíceis para o exercício do controle social sobre sua prática:

No passado, tanto por parte da polícia como do público, a opinião prevalecente era de que a polícia não tinha liberdade discricionária – que sua função era trabalhar estritamente de acordo com a lei. Ao adotar para si essa imagem de servidor do ministério público, cumprindo com precisão o seu mandato legal, a polícia correspondia, a seu modo de entender, ao que dela era esperado pelos legisladores, pelos tribunais e por um substancial segmento do público em geral. Mas por trás dessa fachada, de modo secreto e com um ar de ilegitimidade e improbidade, por necessidade, a polícia trabalhava de maneira muito mais informal – fazendo escolhas frequentes e trabalhando com ampla liberdade discricionária para conduzir suas múltiplas responsabilidades. (p.127)

Essa é uma questão singular em relação ao trabalho de polícia. A descontinuidade da linha de comando e hierarquia, controle, assim como a autonomia do policial no exercício de

suas atividades já vêm sendo estudadas por autores como Bittner (2003), Skolnick (1994), Monjardet (2003), Goldstein (2003), Menke, White e Carey (2007) e Muniz (1999), devido à sua relevância para o conhecimento do trabalho policial. Esse assunto tem tomado fôlego nas discussões sobre o poder discricionário na atividade policial, principalmente junto aos policiais das hierarquias mais baixas, como proposto por Muniz e Proença Jr. (2007):

A discricionariedade da polícia revela-se, então, bem mais ampla. Vai além das alternativas coercitivas, modos de uso de força, e atravessa integralmente a ação policial. Reporta-se não apenas às oportunidades e propriedades do uso de força, mas alcança toda e qualquer atividade policial. Com o benefício destas considerações, percebe-se como o exercício do mandato policial é uma materialidade da governança, correspondendo à tomada de decisão política na esquina (*street corner politics*). Sem embargo, o poder discricionário ganha em complexidade e latitude quanto mais o agente policial esteja envolvido com as tarefas de policiamento, as quais estão, por sua visibilidade, mais expostas a demandas por *accountability*. (p. 42, grifo dos autores)

Esse é um ponto essencial para compreender como a autonomia do policial é praticada no seu trabalho, sobretudo para aqueles que, cotidianamente, são forçados a tomar decisões na rua, ou seja, *in loco* fazer acontecer a política de segurança. O exercício do poder discricionário das praças é foco prioritário de controle dos gestores de polícia. A possibilidade de controle sobre a ação da tropa nas ruas torna-se uma questão muito complexa, porque, diferentemente dos militares das Forças Armadas, o policial operacionaliza suas funções por conta própria, de maneira solitária. A formação precária, somada a mecanismos e ferramentas de controle de alcance modesto, compõe um cenário onde eles se veem sob a pressão ininterrupta de produzir soluções imediatas com base em suas próprias habilidades e experiência.

O trabalho na ponta, na linha de frente é, invariavelmente, autônomo. Essas especificidades tornam a atividade policial empírica e essencialmente discricionária. No caso do policial militar, a organização e disciplina militares impõem regras rígidas pertinentes à organização e à cultura militar. Há um choque entre as culturas militar e policial, à medida que para a prática policial a discricionariedade é parte intrínseca e inexorável, enquanto que nas organizações militares a ênfase é dada à obediência quase incondicional aos superiores hierárquicos. Pode-se afirmar que o policial vê-se na condição de, possivelmente, necessitar infringir o regulamento militar para dar prosseguimento a uma ação imprevista e emergencial. Ele, claramente, precisa lidar com os imponderáveis do dia a dia de trabalho, mantendo-se vigilante de seu código disciplinar, cuja forma pode conter incoerências ao desempenho da atividade policial.

Muniz (1999) analisa o conflito entre a prática do policial militar e a disciplina militar da seguinte maneira:

Quando se observa o processo de tomada de decisão, ou melhor, que as escolhas entre alternativas de ação disponíveis em uma dada ocorrência são basicamente orientados – segundo os próprios PMs – ‘pela intuição e pelo empirismo’, fica-se com a nítida impressão de que a pertinência das regras existentes é menos relevante do que a produção de sua abundância. Não importando a razoabilidade desses expedientes, os policiais devem sempre estar cientes de que eles podem ser chamados a prestar contas por desobedecê-los, mesmo que a suposta ‘falta disciplinar’ ocorra em benefício de uma ação policial mais satisfatória e consequente. (p. 123)

Quanto à pouca autonomia apontada em relação aos governantes por parte da polícia, eles se afinam com o discurso dos oficiais, identificando na PM uma subordinação negativa às autoridades públicas, negligenciadora das questões técnicas pertinentes, cuja apropriação foi realizada pelos policiais, agentes últimos da política de segurança. Sua visão compõe uma imagem institucional incapaz de exercer suas atividades sob o escopo do profissionalismo, segundo o limite da Lei.

As bases da política institucional são flutuantes, mimética e, metaforicamente, acompanham o fluxo e o movimento das marés oceânicas – cheia e rasa –. Segundo a incidência dos recursos policiais sobre algum tipo criminal, local ou autores de crimes: ora há a manutenção do foco de atuação acompanhado de uma concentração de recursos no enfrentamento à criminalidade violenta, sobretudo àquela relacionada ao tráfico de drogas que se desdobra em operações¹⁹ nas periferias e favelas com frequência, e muitas vezes com violência – maré cheia; ora se busca implementar unidades de policiamento comunitário com novas arrumações, assinaturas e *trademarks* como o GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais) e, mais atualmente, as UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) – maré baixa.

A escassa autonomia levaria a corporação a uma subordinação cega aos governantes que utilizam a polícia como um instrumento, uma ferramenta a serviço de outrem. Monjardet (2002) reflete sobre esse caráter pseudo-instrumental da polícia da seguinte maneira:

Enquanto instrumento, o martelo não tem finalidades próprias, ele serve (mais ou menos eficazmente, segundo suas características próprias) às finalidades daquele que o maneja. Acontece exatamente o mesmo em relação à polícia: instrumento de aplicação de uma força (a força física em primeira análise) sobre o objeto que lhe é designado por quem a comanda. Por esse motivo a polícia não poderia ter finalidade própria, não há transcendência da coerção física (mesmo para o sádico, ela é apenas um meio). A polícia é totalmente para servir [*ancillaire*], e recebe sua definição – no sentido de seu papel nas relações sociais – daquele que a instrumentaliza. Por isso, pode servir a objetivos os mais diversos, à opressão num regime totalitário ou ditatorial, à proteção das liberdades num regime democrático. (p. 22)

¹⁹ Uma operação que se tornou referência do enfrentamento violento ao tráfico de drogas em favelas foi a operação no Complexo do Alemão, cuja duração ultrapassou 60 dias e registrou quase 100 pessoas feridas, incluindo ferimentos mortais.

O autor constrói a metáfora do martelo, não por pretender propagar a noção exclusivista do aspecto instrumental da polícia, mas para chamar a atenção sobre essa concepção de polícia, inclusive defendida pelos seus agentes. A fala seguinte, onde o policial infere sobre a barganha e troca de favores entre policiais gestores e autoridades públicas que resulta em benefícios para ambos, emerge como uma proposta de desconstrução dessa visão simplista e instrumental da polícia. Aqueles que fazem a gestão da polícia se encontram nesse jogo e em posição de quem pode “jogar” com a própria corporação. Há um propósito nessa visão instrumentalista da polícia que serve também para escamotear, em diversos momentos, os interesses de alguns de seus profissionais atendidos e representados até mesmo pela “subserviência” aparentemente incontornável da polícia.

O problema hoje na polícia é a política, porque comandante algum vai deixar de atender o pedido do vereador ou do deputado, porque amanhã é esse vereador ou deputado que vai dar o sustento dele. Ele vai assumir uma secretaria e nós vamos continuar aqui como brinquedo. Pra gente falar em melhorar lá fora, primeiro tem que melhorar aqui dentro, tem que aumentar a auto-estima da tropa. (praça PM)

Ainda sobre isso, Monjardet (2002) esclarece que:

Os processos de trabalho coletivo, como toda a sociologia das organizações desde Weber e Michels ensina, implicam mecanismos propriamente organizacionais, que não se reduzem apenas à racionalidade de quem os comanda: não há organização formal sem organização informal e, portanto, sem opacidade nem inércia. Do mesmo modo, todo grupo profissional, uma vez definido por ser detentor de competências exclusivas (seja em termos de atribuições ou de saberes), desenvolve interesses e cultura profissionais próprios, que constituem outros tantos princípios e capacidade de resistência à instrumentalização por terceiros: não há profissão sem um quantum de autonomia. (p. 23)

A indicação dos policiais sobre um processo de manipulação da polícia, de seu emprego e do uso da sua força não está sendo negada. Entretanto, há de se refletir acerca dos limites dessa influência quando contrastados com a capacidade de garantir a realização de seus interesses. Muitas vezes, os interesses do comando não são compartilhados pela maioria dos agentes, suas decisões nem sempre produzem a adesão da tropa, principalmente daqueles que estão em sua base, cujo trabalho se encontra na execução da ação policial e de ordens superiores – as praças. A visão de uma instituição “a serviço de” ou “sem autonomia” pode significar um tanto disso, como também um tanto de satisfação de interesses representativos de um grupo seletivo de gestores, cuja anuência não encontra eco na coletividade.

Outra visão sobre a relação autonomia x subordinação se expressa pela impossibilidade de a polícia se manter longe do alcance da “mão” do Estado. O governo, representando o poder do Estado, define alheio aos aspectos profissionais a forma como a polícia irá desenvolver seu trabalho. À polícia não é garantida voz na definição de sua agenda

nem tampouco na tomada de decisão pertinente ao campo da segurança pública. Ainda sobre a intervenção das autoridades públicas na polícia:

A principal reivindicação que nós gostaríamos de ver era uma polícia sem a preocupação de quem vai ser o governador, de quem vai comandar o batalhão, porque lá na academia, eu gostaria de ver pessoas capacitadas comandando. (praça PM).

Quem vai comandar a unidade policial, a própria corporação ou outra unidade gestora governamental como a secretaria de segurança, são preocupações que, de fato, preocupam os policiais. Eles não se referem, com isso, a aversões ou empatias por esses gestores. Eles estão sinalizando que as “regras do jogo” vão ser desenhadas segundo o perfil desse gestor, e esse fenômeno pode acontecer inúmeras vezes durante o período de uma gestão governamental. Nesse caso, uma gestão personalista prepondera ou reina absoluta onde indefinições, não-objetividades e ausência de planejamento são somadas a um mandato de polícia inacabado.

O que está em pauta não é a prerrogativa da autoridade máxima do Executivo de indicar e substituir ao longo de sua gestão os nomes dos ocupantes dos postos de comando da estrutura organizacional da pasta da segurança pública quantas vezes lhe for apropriado. Evidentemente, as circunstâncias não estão sendo postas em questão nem tampouco as causas e consequências das mudanças dessas autoridades. A questão não se centra em torno de emitir julgamentos, mas de levar em consideração a linearidade da política de segurança e, conseqüentemente, a atuação dos executivos da polícia diante da intermitência de orientações sobre o trabalho policial.

Na atual gestão do governador Sergio Cabral, houve três ocupantes do cargo de comandante-geral²⁰ da Polícia Militar em um período inferior a três anos. Na mudança dos gestores não encontraremos o cerne da problemática apontada na fala dos policiais sobre a interferência das autoridades públicas na polícia. As mudanças ocorridas, sem dúvida, provocam dificuldades administrativas, impactantes nas rotinas policiais em diferentes escalas para os trabalhos da burocracia interna e das ruas. Entretanto, a questão não pode ser analisada de forma simplista, porque analogamente estaríamos culpando as fortes chuvas de verão – absolutamente previsíveis e esperadas – pelas enchentes e demais calamidades que resultam de sua incidência, e assim desresponsabilizando as autoridades públicas por não traçarem um plano de ação.

Também deve ser reforçado que a relação de subordinação da polícia à autoridade governamental é devida e vital para a manutenção do Estado de direito. A polícia não deve ser

²⁰ Veja no Anexo IV a tabela ilustrativa dos comandantes-gerais da PM nos últimos quinze anos.

emancipada de seu governo, caso contrário, ela se tornaria uma ameaça à própria democracia, podendo chegar ao ápice de uma gestão auto-tutelada e tomada do poder, resultando na transição da gestão democrática a um Estado policial.

A panacéia mítica de uma polícia autônoma e emancipada não tem lugar em regimes democráticos, onde a *polity* é a origem, a causa e o objeto da ação de polícia. Os poderes de polícia provêm dela e a ela retornam formatados no seu mandato. Não está sendo defendida sua autonomia irrestrita e, portanto, uma inconsequente ausência de subordinação ao poder estabelecido, pois não se pode esquecer que a força tem possibilidades de dissolver o pacto, ou, em outras palavras, a espada pode rasgar a lei. Dessa forma,

Na ausência de uma definição clara do objetivo básico da polícia, as atividades dos departamentos policiais vão ser determinadas apenas pelo expediente político. As determinações sobre a possibilidade de corte de um determinado programa vão seguir os sentimentos do momento. Alianças com grupos de cidadãos, com várias instituições e outras unidades do governo vão ser formadas, cultivadas ou negligenciadas, dependendo do que o balanço das vantagens e desvantagens momentâneas pareçam ser. (BITNER, 2003, p. 252)

A análise que se propõe está focada na ausência de definições, metas e objetivos, ou seja, ausência dos termos do mandato de polícia. Se houver um caminho pré-definido para a polícia seguir, não importaria tanto quem está no comando, porque o plano já está desenhado e seu conteúdo conhecido. A questão central aqui tratada é que a polícia carece de definições basilares de seu trabalho, e por tal situação fica à mercê de gostos e desgostos de quem a comanda, à revelia de sua práxis, alheia às expectativas da sociedade e às de seus profissionais. Um movimento autista com espasmos de consciência curtos e inconsistentes. E, por consequência, quem a comanda está à mercê de quem detém o poder de autoridade máxima do Estado e de outros “patrões” sazonais ou mais frequentes.

Os policiais, com os quais estive ao longo da pesquisa e de anos de trabalhos diversos no campo da segurança pública, detêm uma visão realista das condições em que seu trabalho se desenvolve, como também sobre as dificuldades que a polícia enfrenta em seu caminho de reforma tão iminente quanto imprescindível, conforme exemplificado a seguir:

A nível político... a gente não segue uma diretriz, um plano diretor, um planejamento estratégico, uma visão de futuro. Tudo é imediatismo e de acordo com sabor da maré, da política e dos interesses próprios. A gente está amadurecendo e tentando encontrar um caminho de se modernizar e de acompanhar o conhecimento como a gente vê aí fora. (oficial PM)

As práticas clientelistas podem ocorrer do mais alto escalão ao ocupante do posto mais baixo da hierarquia policial militar. E cada um com seu grau diferenciado de consequências e prejuízos. A questão que se coloca aqui, em última análise, diz respeito ao mandato policial,

ou melhor, aos termos que compõem esse mandato. Evidentemente, o que se tem hoje está repousado, genericamente, sobre a premissa de “Garantir a Lei e a Ordem” ou na máxima da PM “Servir e Proteger”. Sabemos que a polícia está autorizada a usar o poder coercitivo pelo emprego da força real ou potencial. Contudo, não avançamos na definição objetiva do que vem a ser o uso da força, quais são seus instrumentos e possibilidades, como usá-los, em quem, quando, onde.... e tantas outras indefinições relativas às dimensões do mandato de polícia – âmbito, alcance e contornos. De fato, cabe abordar “o que a polícia faz” e “o que ela deveria fazer”, para então discutir “como deveria ser feito” e assim construir os termos desse mandato.

O mandato policial deve conter a missão institucional da polícia, ou seja, sua razão de ser, o que se espera da polícia e como ela deve cumprir aquilo para qual foi criada. Esse simples, porém complexo, ponto de partida não foi dado até então. O que temos hoje em termos de regulamentação da atividade policial está aquém da necessidade e importância dessa questão. A Constituição de 1988 faz alusão ao trabalho e à missão policial de forma tão abrangente que poderia servir de base para o estabelecimento legal da força policial em outros Estados. Como diz Muniz e Proença Jr. (2006):

Não temos, no Brasil, expressão clara e inequívoca do mandato policial. O artigo 144 da Constituição restringe-se a delimitar quase-monopólios funcionais entre corporações para o exercício do policiamento público. O artigo 178 do Código Tributário, de 1966, que define o poder de polícia, é quase tudo o que se tem. É tão abrangente e abstrato que poderia servir a qualquer Estado, forma de governo ou regime, autorizando todo tipo de coerção estatal, desde que ela se afirme ‘em razão de interesse público’. Fora disso, há ainda menos: há limbos. Não se tem estabelecido no Brasil o que é, o que pode, o que não pode no exercício do poder de polícia. (p. 4)

Os extremos são um desserviço à consolidação das práticas policiais em um formato legal e legítimo. O desconhecimento dos termos de seu mandato, indubitavelmente, produz um espaço oportuno para práticas autoritárias, abusivas, corruptas e violentas, onde o processo de responsabilização da ação policial é esvaziado. Porque se não se sabe o que e como fazer, a quem pode se responsabilizar? Por outro lado, o outro extremo ocorre quando a uma instituição policial é dada autonomia ampla com vistas a uma neutralidade política. A neutralidade, então, serve como proteção às intervenções indesejáveis e indevidas. O risco que se corre nesse caso é ter-se uma polícia isolada a ponto de não incidir sobre ela mecanismos de controle e responsabilização – questões, mais uma vez, intrinsecamente relacionadas ao seu mandato.

A autonomia policial levada ao extremo produz derivados negativos que levaram diversas cidades norte-americanas a negarem qualquer envolvimento de autoridades políticas

como prefeitos ou outros chefes do executivo com a política policial, motivadas pela crença de que a polícia deveria estar livre de influências políticas, à medida que seu trabalho é definido pela lei e, portanto, aos seus agentes basta cumpri-la. Esse fenômeno gerou déficits significativos no controle da força policial e em seu processo de responsabilização. Nas palavras de Goldstein (2003):

Muitas pessoas acreditam que é bom que prefeitos e outras figuras políticas não possam influenciar políticas policiais. Elas vêem isso como prova de que o sistema desenvolvido ao longo dos anos para proteger a polícia de influências políticas inapropriadas está funcionando de forma eficaz. Outras dizem que aqueles conflitos levados aos eleitores foram resolvidos de modo mais democrático. Mas ambas as posições fracassam em reconhecer a complexidade do problema. O tipo de influências de que a polícia tem sido protegida com sucesso é quase sempre precisamente aquele ao qual, em uma democracia, a polícia deve ser submetida. (p. 183)

No caso acima, tem-se uma relação entre polícia, sociedade e governo desenvolvida em bases diferenciadas daquelas observadas na realidade brasileira. Aqui, busca-se os caminhos para uma prática policial apoiada e fundamentada na definição de seu poder, circunscrita nos termos da lei e sob o controle social da sociedade na qual está inserida. Ao contrário da experiência norte-americana citada, o objetivo não é assegurar uma polícia “livre” da subordinação à autoridade política. Há uma premência da adequação da força policial às demandas sociais mediadas pelos mecanismos de gestão e controle que incidem sobre ela. A natureza política da polícia está sendo ratificada e reiterada na consolidação da demanda por processos democráticos de administração e controle da força policial. Portanto, a atividade policial é objeto de intervenção política, mas não deve ser campo de interferências e ingerências cujos objetivos são particulares. Como diz Reiner (2004):

O policiamento pode ser inexoravelmente político, mas não deve ser politizado, isto é, o centro de controvérsias políticas claras a respeito de sua conduta, táticas ou modo de operação e de organização. (p. 30)

Nesse caso, aparece também a questão da falta ou insuficiência de autonomia causar impedimentos à aplicação da lei. A subordinação e a aplicação da lei proporcionariam a “blindagem” adequada às intervenções sofridas. Essa fala aponta um fato muito importante a respeito do trabalho policial, que “deveria” atender aos princípios legais e normativos livre de quaisquer outras injunções. Essa perspectiva denota uma concepção priorizante da função de “*law enforcement*”. A subordinação do policial, de seu trabalho e da agência policial “deveria” ser à lei, sob essa ótica.

Muniz e Proença Jr. (2007) apontam que a discussão desenvolvida por Bittner acerca do conceito de polícia se configurou em um avanço teórico sobre a perspectiva dicotômica do

trabalho policial como agente da lei ou agente da ordem, ao caracterizá-lo como recorrível e aplicável em todas as situações cuja força comedida, consentida socialmente e autorizada pela Lei se faça necessário. Tratar o trabalho policial como exclusivamente de natureza criminal, se traduz em limitá-lo a garantir o exercício dos termos da lei, desconsiderando o seu cotidiano de manutenção da ordem, que ultrapassa sua simples aplicação. Skolnick (1994) aborda essa questão apontando para o dilema “entre a lei e a ordem” em que o policial se encontra:

Law is not a merely instrument of order, but may be frequently its adversary. There are communities that appear disorderly to some (such as bohemian communities valuing diversity) but that nevertheless maintain a substantial degree of legality. The contrary may also be found: a situation in which order is well maintained but the policy and practice of legality is not evident. (p. 7)

Alguns outros autores como Bittner (2003), Goldstein (2003) e Reiner (2004) concordam e assinalam que o trabalho policial está muito mais dedicado a acontecimentos do cotidiano social, incidindo sobre questões para além da normatização jurídica das leis. Nesse caso, seu papel prioritário – e não necessariamente reconhecido como tal – seria o de mantenedor da paz e da ordem. A criminalidade e a persecução da lei penal ainda dominam miticamente a visão de polícia e do trabalho policial junto a esses profissionais e à sociedade em geral. Goldstein (2003) faz a seguinte análise sobre a natureza do trabalho da polícia:

Muitas das dificuldades de se tentar dissecar a função da polícia têm origem na tendência de se confundir os objetivos policiais com os métodos aplicados para se chegar a essas metas. Isso é especialmente verdadeiro quando da aplicação da lei, fato que muitas vezes é visto mais como um fim em si mesmo do que um meio para se alcançar uma finalidade. Reconhecidamente, os estatutos frequentemente definem o trabalho policial como aquele que aplica a lei. Na prática, contudo, a polícia tem uma gama de objetivos muito mais ampla, e aplicar a lei não é senão um dos muitos métodos pelos quais ela consegue realizar seu trabalho. (p. 55)

O desconhecimento dos termos do mandato policial produz circunstâncias inóspitas e áridas na relação entre a polícia e a sociedade. Os policiais expressaram em muitos momentos a sensação de não-pertencimento ou não-adequação ou, ainda, não-aceitação da polícia junto à sociedade. Eles se consideram mal compreendidos, e injustamente desacreditados. Para eles, seu trabalho está carecendo de especialização, de composição de seu escopo, de determinação do que é “trabalho de polícia”. Portanto:

Na medida em que a polícia torna-se e sente-se estrangeira aos olhos de sua comunidade, passa a ser ameaçada diante de qualquer questionamento social e, ao mesmo tempo, é percebido como uma ameaça a esta comunidade. A perda de credibilidade policial corresponde, tacitamente, a uma fragilização da autorização social, uma perda de legitimidade da polícia para exercer o seu mandato. Uma polícia desautorizada se vê premissa ao exercício

de uma conduta pautada unicamente pela lei, arriscando-se a impor uma visão intolerante de ordem que conflita com a ordem social propriamente dita. (MUNIZ; PROENÇA JR, 2007, p. 244).

Esse cenário agrava e agudiza as condições em que a polícia desempenha suas atividades. Não há um entendimento orientador da prática policial, e tal fato se desdobra em possibilidades precárias, pontuais e não-permanentes de controle. A seguir, podemos verificar a expressão desse desacordo:

A polícia acaba por não cumprir o seu papel social por culpa dela e por culpa da sociedade. A polícia parece que não é amiga e a sociedade parece que não gosta da polícia, então ficam papéis antagônicos. A polícia tem o papel de reprimir certas condutas sociais, mas a sociedade não vê a polícia como uma coisa boa, assim como parece que a polícia não vê a sociedade como uma coisa boa, então parece que são dois inimigos se enfrentando o tempo todo. (oficial PM)

Não se pode desconsiderar que o fato de a polícia ser chamada para atender demandas incontáveis em termos quantitativos tanto quanto de tipos de problemáticas torna a tarefa de definir seu mandato uma ação extensa e complexa. Sem embargo:

[...] A polícia é autorizada e requisitada para impor – ou, conforme o caso, utilizar – medidas coercitivas para estabelecer uma solução provisória para problemas emergentes, sem ter de tolerar oposições de nenhum tipo ou submeter-se a elas; e que, além disso, sua competência para intervir se estende para qualquer tipo de emergência, sem qualquer exceção. Isso, e somente isso, é o que a existência da polícia por si só proporciona, e é nessa base que se deve exigir que ela faça seu trabalho, seja de agentes na captura de ladrões, seja de enfermeiros, dependendo da ocasião. (BITTNER, 2003, p. 220)

O autor, assim, nos relembra que o trabalho policial é mesmo inumerável no sentido dos tipos de problemáticas que podem lhes aparecer. A cada dia, novas incidências podem acontecer de maneira inusitada. A sociedade é dinâmica, e esse dinamismo empurra a intervenção policial para campos possivelmente inimagináveis até que a ocorrência se materialize para o agente policial. Os policiais, por outro lado, manifestaram inquietações, inconformismos e uma grande necessidade de situar sua atuação em termos profissionais. É bastante compreensível que um profissional, como o policial, ao ser demandado para intervir em qualquer situação cujo uso da força real ou potencial está sendo esperado, a fim de manter as interações sociais em níveis toleráveis, sinta a necessidade de delimitar sua prática. Em suas narrativas, há claramente um desenho concreto, de origem empírica, da extensão de suas atividades:

O primeiro ponto de contato da população é a polícia. Ser policial é saber prestar bem o serviço mesmo que seja de orientação, nesse caso quando as pessoas venham solicitar um auxílio mesmo que não seja da competência da Polícia Militar. (praça PM)

Eu entrei na polícia por cabide de emprego. Mas uma vez lá dentro, você vê que ela é muito mais complexa e até foge de sua verdadeira finalidade, porque a polícia no estado do Rio de Janeiro faz tudo, da proposta para a qual ela foi criada que é a segurança pública até... As pessoas precisam de alguma coisa e chamam a polícia. Eu costumo dizer e mal comparar a polícia com Deus, porque a gente só chama um e outro quando a gente precisa. Então só quem está a trabalho na polícia militar que sabe da complexidade dessa organização. (oficial PM)

Torna-se deveras urgente enfrentar a tarefa – tão inadiável quanto essencial – de definição dos termos do mandato policial e, conseqüentemente, o poder de polícia. Sobre esse ponto, Bittner (2003) pondera que:

A falta de clareza sobre a definição de seu mandato não apenas atrapalha os departamentos de polícia no seu relacionamento com o governo da cidade, mas também impede a formação de entendimentos de cooperação a longo prazo entre os departamentos e os cidadãos. A falta de clareza com que os cidadãos percebem o que podem esperar da polícia e a incerteza com que a polícia responde a tais expectativas criaram uma situação em que mesmo os esforços mais bem organizados de cooperação se desintegram depois de terminada a emergência que levou a sua formação. (p. 253)

A amplitude da ação e a inconsistência do mandato policial desencadeiam um processo de repercussões internas e externas. Externamente, a sociedade espera que ela intervenha em tudo. Na visão do interlocutor policial, a polícia é quase como “Deus”. Essa é uma caricatura muito vasta em termos de concepção de trabalho, porque Deus é chamado para intervir, verdadeiramente, em tudo. Dele se espera onipresença e onipotência; duas qualidades que podem ser encontradas nas expectativas sobre o trabalho policial. Invariavelmente, espera-se uma solução ideal, uma pronta-resposta para o solicitante. Internamente, esse vácuo no mandato policial se desdobra num contínuo movimento de ajuste da organização policial em diversas dimensões. Se não se sabe o que fazer, nem como, as ferramentas, a formação, os mecanismos de supervisão e controle, e tudo mais que diz respeito ao trabalho policial também ficarão à deriva em um mar de possibilidades, inconstâncias, desorientação e racionalidades inadequadas e inaplicáveis.

Se a polícia desconhece os termos de seu mandato, em que base será desenvolvido o programa de formação do policial? Formá-lo para quê? Quais são suas ferramentas de trabalho? Que tipo de armamento deve ou não utilizar? O armamento deve ser equiparado ao potencial de fogo do crime organizado ou adequado à sua missão democrática? Essas e outras questões fazem parte do rol de especificidades do trabalho de polícia, que deveria estar contemplado em seu mandato. Portanto, a discussão sobre o mandato policial não é retórica; é a base da construção do papel da polícia na sociedade. Se não se sabe o que a polícia deve fazer, todas as demais necessidades virão em cascata sem resposta. As declarações a seguir exemplificam essa discussão:

Nada nosso é preparado pra gente. Você tem uma viatura que é um carro civil, que é equipado e não é preparado pro cara ficar sentado nele durante o número de horas que o policial fica. O nosso blindado é um carro de transporte de valores adaptado, e assim também é com o uniforme. (praça PM)

Eu acho que muitas das nossas ações poderiam ser menos letais, mas pra isso nos falta instrução e equipamento, porque não dá pra ser menos letal se eu não tenho um equipamento menos letal. (praça PM)

Chega um comandante-geral fala que ‘o aspirante está sem rusticidade, corta 30% da carga de direito e manda a gente rastejar com o fuzil. Não estou dizendo que isso está certo ou errado, longe de mim porque eu não tenho competência pra isso, mas o que eu me sinto à vontade pra falar é que qualquer decisão numa instituição pública ou privada com 40.000 funcionários e que presta um serviço essencial à população, toda decisão deveria ser resultado de algum tipo de pesquisa ou projeto [...]. (oficial PM)

As considerações policiais trazidas à discussão nesse estudo constituem-se em um quadro de dimensões político-sociais de grande importância para a consolidação de um regime democrático pleno. A polícia, enquanto meio de força estatal e pública, desempenha um papel vital e central no drama social. Sua atuação torna-se um depoimento público involuntário da noção de respeito aos direitos de cidadania de uma sociedade. A forma como é utilizada, capacitada e equipada nos informa o grau de relevância da ordem pública e da paz social para o conjunto de princípios defendidos em uma gestão democrática. O modo como a política de segurança está sendo conduzida é compreendido pelos seus operadores como discriminatório e, portanto, orientado para certos grupos sociais e áreas específicas, conforme descrito:

Se o Estado deixasse de ver a polícia como um meio para determinados objetivos... o Estado é político, o Estado precisa de voto, a polícia é um agente do governo para manter o Zé Povinho no seu lugar. Nós PMs somos os neo-caçadores de ratos. Nós atacamos o pobre, seja ele branco ou preto, nós atacamos os pobres! (praça PM)

No meu ponto de vista, a polícia se tornou hoje um órgão repressor das classes menos favorecidas. Porque você tem na Zona Sul uma polícia, na baixada outra polícia, na Zona Norte outra polícia. Dependendo da área que você esteja a polícia vai agir de forma diferente com a população. (praça PM)

Essas são evidências de que os policiais não encontram em sua prática elementos que possam ajudá-los a inseri-las em domínios profissionais. O emprego cambiante da mão de obra policial em termos de objetivos lhes remete a uma desqualificação profissional. Comparar a atividade policial a “caçar ratos” representa uma perspectiva degradante de seu trabalho. Os ratos, nesse exemplo, representam o grupo social indesejado que precisa ser eliminado. Não se caça para salvar, mas, pelo contrário, para exterminar. É evidente o desempoderamento desses policiais diante das atribuições que lhes são dadas.

Dessa maneira, para a polícia a deficiência na definição do mandato policial implica desorientação, uso indevido e impróprio, inadequação de seus meios e equipamentos de trabalho, afrouxamento dos mecanismos de controle, e excesso de tensão na relação com a sociedade. O sentimento de não-pertencimento recíproco entre polícia e sociedade é absolutamente compreensível. Monet (2006) trata a questão do sentimento de incompatibilidade dos policiais para com a *polity* da qual são parte com um processo de deslegitimação da força policial. Segundo ele:

Não cabe discutir aqui a natureza das mutações sociais em curso ou do esgotamento dos antigos modelos socializadores. Em compensação, o sentimento, muito forte, que os policiais experimentam de estar afastados do público por um fosso que não pára de se escavar merece a atenção. É essa percepção que exprime o discurso que floria incansavelmente sobre o tema: a polícia é ‘mal-amada’. A fórmula é ingênua, desajeitada, excessiva. Mas é também um signo: ela remete ao processo de deslegitimação que afeta em cheio a polícia, há alguns anos, na maioria das sociedades ocidentais. (p. 276)

É possível que o autor tenha suavizado a problemática da deslegitimação da polícia ao apontar que esse é um processo que acontece há apenas alguns anos. Na verdade, poder-se-ia afirmar sua ocorrência por algumas décadas pelo menos, sem a sombra do cometimento de exageros. Esse cenário de traços caóticos é um pequeno vislumbre da realidade perversa e pervertida no qual o trabalho policial se encontra, segundo seus agentes. Na verdade, o caos é fomentado por racionalidades e lógicas mantenedoras de relações (pré)destinadas ao insucesso, à frustração. A incompatibilidade se corporifica em violências e resistências, que nos arremessam a um ponto irreversível de mudança de rumo, inadiável e urgente.

Outro enfoque relevante sobre o papel da polícia e do trabalho de polícia foi abordado pelos policiais dando ênfase a características “missionárias” de ambos. A noção defendida por eles reflete o papel da polícia como “salvadora”, e dos policiais como (super)“heróis”. Há a crença de que a sociedade é defendida pela polícia de sua própria nocividade. Os policiais, nesse caso, cotidianamente agem como “protetores” e “promotores” de um bem maior, evitando que a sociedade entre em colapso ou em um processo autofágico. Segundo eles:

Eu vejo a Polícia Militar como uma instituição composta de heróis. Nós todos somos heróis mal administrados. (praça PM)

A polícia é um divisor de águas para que se possa ter uma sociedade plena, onde todos possam ter os seus direitos preservados e suas obrigações cumpridas. (oficial PM).

É uma instituição que visa garantir mais que segurança para a população. Visa o bem-estar e garantir que eu vou ter os meus direitos respeitados, porque tem a polícia ali para garantir isso. Ela abrange muito mais que a segurança pública busca garantir mais que um direito, busca garantir a vida da gente. É muito mais abrangente do que apenas segurança. (oficial PM)

Nós somos mal vistos pela sociedade, essa sociedade que não nos merece, essa sociedade que só sabe taxar a gente de corrupto, de assassino, disso, daquilo e de coisas horríveis que eu tenho certeza que nenhum de nós aqui merece ouvir isso. (praça PM)

O sentimento de deslegitimidade e incompreensão formata a visão acerca da ação policial. O policial, envolvido empiricamente com o cumprimento de um mandato indefinido, trabalha sob a dupla pressão de cumprir sua missão e de responder por ela. Frases do tipo “somos um mal necessário” são representativas de fazermos o “bem” para a sociedade, mesmo contra sua vontade ou anuência. Para Monet (2006), quando:

Interrogados, os policiais explicam que o objetivo final da ação policial não é tanto realizar uma prestação de serviço em benefício de cidadãos individualizados, como preservar, em benefício do conjunto da coletividade, a ordem social existente contra um certo número de predadores que conduzem consigo a anarquia, como a nuvem traz a tempestade. Segundo uma expressão usual na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, a polícia se define como essa ‘delgada linha azul’ – *thin blue line* – que separa a civilização da barbárie. No limite, os policiais se vêem como missionários, encarregados de reconduzir ao bom caminho os pecadores transviados e evitar às pessoas ‘honestas e respeitáveis’ entrar no caminho fácil que conduz ao vício e à perdição. (p. 129)

Sendo os policiais a personificação da “última barreira” entre o caos e a ordem, segundo os próprios, faz-se mister repensar os termos da pactuação democrática vigente, cujo conteúdo define o poder de polícia manifestado em seu mandato.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre o caos e a ordem

O trabalho de campo na PMERJ evidenciou uma crise de grande profundidade na perspectiva dos policiais militares que participaram da pesquisa. Crise que se estende desde o papel da polícia até a operacionalidade do seu trabalho.

Evidentemente, a Polícia Militar, por estar em contato direto e permanente com a sociedade, representando o Estado diante dela, sofre na “pele” as dificuldades de realizar a atividade de polícia. A expressão “*the thin blue line*”, utilizada pelos policiais ingleses e americanos para expressar uma delicada barreira azul da cor da farda policial que impediria a sociedade de entrar no caos social, é bastante pertinente à visão que os policiais militares emitiram a respeito de sua prática e do lugar da polícia na sociedade. Eles demonstraram compartilhar da visão de seus colegas. Para eles, a polícia é de fato uma linha divisória entre um estado de desordem total, onde a vida não se sustentaria, e uma realidade social compatível com padrões de sociabilidade baseados na ordem da vida pública, cujo resultado garantiria a paz e o exercício de direitos e liberdades. Eles entendem a polícia como a instituição capaz de “prover” esse estado igualitário de justiça em um regime democrático de governo. A polícia nunca esteve tão intrinsecamente ligada às gestões governamentais como nas democracias, pois justamente nas democracias o braço forte do Estado encontra um *locus* privilegiado. Da mesma forma, nas democracias a força policial se vê diante da missão de manter a paz e a ordem por meios pacíficos, sem abrir mão do uso de seu poder coercitivo, real ou potencial, legal e legítimo. A polícia ocupa um lugar central no Estado. A atuação policial se torna uma referência vital na solidificação do pacto social e no fortalecimento da coesão social.

Monet (2006) reforça essa ideia:

Contudo, mais talvez do que qualquer outro regime político, a democracia depende muito da qualidade de sua polícia, assim como do apego dos policiais aos valores que a fundamentam. O fracasso final do Estado italiano ou da República de Weimer entre as duas guerras mundiais deve permanecer tema de meditação: ele mostra que, quando o aparelho repressivo não consegue mais controlar seu desenvolvimento, as violências civis logo ‘saturam’ o conjunto das instituições, ultrapassando a unidade integradora da democracia e aniquilando sua capacidade de defesa. (p. 29)

Entre o caos e a ordem, está a Polícia Militar, cujos profissionais possuem uma missão nobre e austera, mal compreendida pela sociedade e, portanto, rejeitada, segundo suas

percepções. A ausência da definição dos termos de seu mandato – que significa dizer também a existência de uma imprecisão sobre o poder de polícia – produz uma atmosfera de desconfianças, desajustes e insatisfações. Se não há clareza sobre os caminhos que a polícia deve seguir, não é possível que haja uma relação adequada entre ela e a sociedade. Diante de tantas incertezas, a polícia empurra seus profissionais para uma zona de conflito com a sociedade. Não há definição suficientemente clara sobre “o que fazer” e “como fazer” o trabalho de polícia. Somado a isso o trabalho ostensivo dos policiais militares os faz transitar na parte mais sensível dessa trama, onde sofrem pressões internas e externas, principalmente, aqueles que estão no *front*, na linha de frente com a sociedade, com todas as suas demandas, paixões e crenças. Eles se encontram na urgência de cumprir a “missão” de “salvar” a sociedade de um estado hobbesiano: uma missão utópica e messiânica.

É importante retomar a ênfase que os policiais militares abordados deram à imagem da polícia como de uma instituição sem rumo, à deriva. Eles não encontram uma lógica ou uma orientação com fundamentos teóricos e técnicos que possam dar sentido ao seu trabalho. A polícia lhes parece uma corporação experimental que, apesar de secular e centenária, opera por meio de experimentos, de erros e acertos, resultantes de palpites, sem qualquer base teórico-conceitual. Para uma instituição que não identificou o caminho que deve seguir, há na fala de seus profissionais um desabafo que apela por definições essenciais e incontornáveis para a práxis policial.

Não é possível realizar o trabalho de polícia sem que seu mandato seja estabelecido em todos os seus termos. Temas como formação policial, letalidade, uso da força, circundam o eixo denominado poder de polícia, que por sua vez deve estar delimitado em seu mandato. Como diz Bittner (2003), “cada poder para fazer o bem é também um poder para ferir, e tudo que pode salvar vidas pode também destruí-las” (p. 217). Com tamanha influência na preservação da vida ou perpetração da morte, há de se considerar a importância da consolidação das bases de atuação da força policial. O poder de polícia deve emanar da *polity* na qual essa polícia foi concebida e para a qual seu trabalho se destina. A discussão sobre os termos do mandato policial devem ser levados ao rol de prioridades da sociedade, devem constar na pautas dos governantes.

A demanda da adequação do trabalho de polícia às expectativas da *polity* é subalternizada na medida em que não foram, até então, estabelecidas as bases de sua atuação. O “certo” e o “errado” são adjetivações efêmeras, inconsistentes em sua referência. Para que se avalie uma ação, o ponto de partida deve ser seu objetivo. No caso da polícia, isso se torna uma tarefa especulativa, já que seus objetivos não estão acordados. Portanto, “nenhuma ação

policial é ‘oportuna’ ou ‘apropriada’ em si mesma, mas apenas diante dos termos concretos de seu mandato” (MUNIZ; PROENÇA JR., 2007, p. 53).

O propósito desse trabalho não foi avaliar a atuação da Polícia Militar do Rio de Janeiro nem tampouco de seus profissionais. O objetivo dessa dissertação foi abordar o tema “poder de polícia”, delineado nos termos do seu mandato, interpretado com base nas percepções dos policiais militares sobre autonomia, subordinação e poder discricionário. No dia a dia, os policiais lidam com todas essas nuances de sua prática sem subsídios fundamentadores, quase sempre tomando decisões importantes de maneira autônoma e solitária. Com isso, avançamos para uma situação onde a execução de uma tarefa importante e complexa tem sido insatisfatoriamente considerada; desconsideração que resulta em intolerâncias, discordâncias e inadequação da prática policial.

Observando os atores sociais envolvidos nesse drama, ou seja, os membros da sociedade que integram diferentes grupos e segmentos, os policiais militares se encontram em um lugar de muito desconforto. O baixo grau de credibilidade e confiança depositado na polícia produz uma adesão precária aos modos de controle social que esta aplica. Por consequência, o grau de resistência e hostilidade à ação policial aumenta e se materializa em práticas policiais cada vez menos preventivas. O uso da força real acaba se tornando, exacerbadamente, uma opção recorrente de garantir “*law enforcement*” e de produzir obediência. Perpetua-se assim um cenário em que a polícia parece ser uma “força estrangeira” em seu próprio território.

A negação da solução policial é um indicador importante na avaliação do trabalho policial e do lugar da polícia na sociedade. No dito popular: “cada sociedade tem a polícia que merece”, amplamente verbalizado pelos próprios policiais, encontra-se uma “encruzilhada”, no sentido literal e simbólico da expressão. Literal porque há inúmeras possibilidades de se seguir em frente, e cada escolha leva a determinados resultados.

Caso se escolha seguir na mesma direção tomada até agora, pode-se terminar em um estado de negação total da intervenção estatal por meio da polícia e se criar outros mecanismos particulares e territoriais de controle social e justicamento, onde o Estado seria induzido a se apartar daquela *polity* ou abrir mão de sua soberania. Caso se opte por iniciar um processo de adequação da ação policial às expectativas de grupos específicos da sociedade, manter-se-á a polícia atendendo a poucos em detrimentos de muitos – uma apropriação particular de uma força pública. E ainda continuarão a se realizar “mudanças” superficiais sem fundamentação, sem qualquer compromisso, de fato, com os valores democráticos, com a ideia de polícia da *polity* como um todo. Essas opções estariam

colaborando com o enfraquecimento do Estado, de sua capacidade e dever de manter o pacto social, em última análise, de sua soberania.

No sentido simbólico, a encruzilhada expressa a urgência de tomada de decisão, porque nela todos os caminhos se encontram, mas nenhum está claramente definido como prioritário. A direção mais adequada é aquela que busca lidar com os passos imprescindíveis para uma polícia afinada com a *polity* outorgante de seu mandato. Essa é, sem dúvida, uma das opções, dentre tantas outras aqui citadas ou não, porém a mais pertinente e mais desafiadora.

Discutir a práxis policial, conformada no seu mandato, implica, sobretudo, abordar o exercício do poder discricionário de polícia, e como o poder de polícia se realiza. Significa tentar (re)construir bases consensuadas dos limites de sua intervenção. “Em suma, o trabalho policial, na sua essência, envolve assuntos de extraordinária seriedade, importância e necessidade” (BITTNER, 2003, p. 246) e, portanto, deve assim ser conduzido.

REFERÊNCIAS

- BAYLEY, David. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Série Polícia e Sociedade, n. 1)
- BAYLEY, David; SKOLNICK, Jerome H. *Nova polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Série Polícia e Sociedade, n. 2)
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade, n. 9)
- BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997.
- CANO, Ignácio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: a atuação da justiça militar*. Rio de Janeiro: ISER, 1999.
- CARRIÓN, Fernando. Reforma policial. In: *Ciudad Segura: Debates sobre seguridad ciudadana*. Ecuador: FLACSO, 2007.
- CARUSO, Haydée. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro: da escola de formação à prática policial. *Relatório Final da Pesquisa da Senasp*, 2006.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. As políticas de segurança pública do governo Leonel Brizola. In: *Crime organizado e política de segurança pública no Rio de Janeiro. Arché Interdisciplinar*, ano.7 , n. 19. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 1998.
- COSTA, Arthur T. M. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- DONICCI, Virgilio Luiz. *A criminalidade no Brasil: meio milênio de repressão*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1984.
- GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade, n. 9)
- HOLANDA, Cristina Buarque. *Polícia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- HUGGINS, Martha K. *Polícia e política: relações Estados Unidos x América Latina*. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos. Estudo comparativo sobre riscos profissionais, segurança e saúde ocupacional dos policiais civis e militares do Estado do Rio de Janeiro. *Relatório Final da Pesquisa da Senasp*, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos; CONSTANTINO, Patrícia, (Coord.). *Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Série Polícia e Sociedade, n. 3)

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e Sociedade, n. 10)

MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da polícia militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1999.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JUNIOR, Domício. Os rumos da construção da polícia democrática. *Boletim IBCCRIM*, n. 164, Rio de Janeiro, 2006.

_____. _____. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. *Estudos Avançados*, set./dez. 2007, v. 21, n. 61, p.159-172. ISSN 0103-4014.

_____. _____. Da *accountability* seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; BLANCO, Antonio Carlos Carballo (Org.). *Polícia, Estado e sociedade: prática e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro, 2007.

_____. _____. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; BLANCO, Antonio Carlos Carballo, (Org.). *Polícia, Estado e sociedade: prática e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro, 2007.

_____. _____. Forças armadas e policiamento. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, ed. 1, 2007.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR., Domício; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber, saber para governar. Versão resumida publicada na *Revista Brasileira*, ano 3, ed. 5, 2009. Disponível em: < www.forumseguranca.org.br > .

PONCIONI, Paula. *Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial no Estado do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 2003.

ROCHA, Luiz Carlos. *Organização policial brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1991.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

SENTO-SÉ, J. T. Criminalidade, violência e imagens no Rio de Janeiro. In: BIRMAN, P.; NOVAES, R.; CRESPO, S. (Org.). *O mal à brasileira*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1997.

_____. Imagens da ordem, vertigens do caos: o debate sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 80 e 90. In: Crime organizado e política de segurança pública no rio de janeiro. *Arché Interdisciplinar*, ano 7, n. 19. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 1998.

SILVA, Alexandra Valéria Vicente. *A polícia militar e a sociedade na representação social dos policiais militares do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Jailson S.; BARBOSA, Jorge. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2005.

SILVA, Jorge. *Controle da criminalidade e segurança pública: na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

SOARES, Gláucio A. D. *Covariatas estruturais. Não matarás*: Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo; BATISTA, André; PIMENTEL, Rodrigo. *Elite da tropa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2006.

SKOLNICK, Jerome H. *Justice without Trial: law enforcement in democratic society*. United States: Macmillian College Company, Inc. 1994.

REISS JR., Albert J. Organização da Polícia no Século XX. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval. *Policamento moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade, n. 7)

ZAVERUCHA, Jorge. *Polícia civil: o desafio da reforma*. Recife: Editora Universitária, 2004.

_____. A crescente inserção das forças armadas na segurança pública. In: CRUZ, Marcus; BATITUCCI, Eduardo (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ANEXOS

ANEXO A

Lei n. 5467, de 8 de junho de 2009.

Dispõe sobre a fixação do efetivo da polícia militar do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

O art. 1º da Lei n. 1396, de 8 de dezembro de 1988, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º O efetivo da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro é fixado em 60.484 (sessenta mil, quatrocentos e oitenta e quatro) Policiais Militares, consoante o disposto no Anexo a esta Lei.

§ 1º O efetivo de praças especiais terá número variável, devendo o limite de matrícula no Curso de Formação de Oficiais (CFO) ser fixado por ato do Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, observando as necessidades da Corporação.

§ 2º As vagas, em cada posto e graduação, dentro dos Quadros, abertas em decorrência da presente Lei, deverão ser distribuídas e completadas em seis datas de promoções para os oficiais e em quatro datas de promoções para os praças, de forma consecutiva, obedecendo as normas previstas nos respectivos Regulamentos de Promoções da PMERJ.

§ 3º O número total de voluntários para prestação de serviços na Polícia Militar, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 10029, de 20 de outubro de 2000, será fixado por decreto do Poder Executivo e terá suas atribuições definidas por lei. **(NR)**

§ 4º Quando da distribuição das vagas não resultar divisão exata, as primeiras datas de promoção recepcionarão os números maiores de cargos criados pela lei. **(NR)**.

Art. 2º O Governador do Estado, ou, por delegação expressa, o Secretário de Estado de Segurança Pública, no prazo de 30 (trinta) dias a partir da vigência desta Lei, editará ato visando à atualização dos Quadros de Organização das diversas Unidades existentes na estrutura da Polícia Militar, definindo as novas funções, bem como os seus ocupantes por postos e graduações.

Art. 3º Ficam criados no Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) do Quadro I (Permanente-Q-I) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, as categorias de Nutricionista, Fonoaudiólogo e Assistente Social e no Quadro Complementar a categoria de Pedagogo.

Art. 4º V E T A D O.

Art. 5º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta de recurso próprio consignado no orçamento da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, ficando o Poder Executivo autorizado a proceder a um escalonamento na liberação do mesmo, à medida que os efetivos forem preenchidos.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogado o art. 2º da Lei n. 1396, de 8 de dezembro de 1988, e as demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 8 de junho de 2009.

SÉRGIO CABRAL

Governador

ANEXO B

Efetivo Geral da PMERJ

CORONEL PM	77
TENENTE-CORONEL PM	286
MAJOR PM	736
CAPITÃO PM	1.048
1º TENENTE PM	1.437
2º TENENTE PM	757
SUBTENENTES PM	658
1º SARGENTOS PM	1.196
2º SARGENTOS PM	2.592
3º SARGENTOS PM	4.060
CABOS PM	10.128
SOLDADOS PM	37.509

I - Quadro de Oficiais Policiais Militares (QOPM)

CORONEL PM	68
TENENTE-CORONEL PM	211
MAJOR PM	438
CAPITÃO PM	410
1º TENENTE PM	428
2º TENENTE PM	455

II - Quadro de Oficiais de Saúde (QOS)

1- Oficiais Médicos

CORONEL PM	06
TENENTE-CORONEL PM	40
MAJOR PM	128
CAPITÃO PM	260
1º TENENTE PM	416

2- Oficiais Dentistas

CORONEL PM	02
TENENTE-CORONEL PM	15
MAJOR PM	50
CAPITÃO PM	90
1º TENENTE PM	155

3- Oficiais Farmacêuticos:

TENENTE-CORONEL PM	02
MAJOR PM	06
CAPITÃO PM	12
1º TENENTE PM	20

4- Oficiais Veterinários:

TENENTE-CORONEL PM	01
MAJOR PM	04
CAPITÃO PM	08
1º TENENTE PM	12

5- Oficiais Psicólogos:

TENENTE-CORONEL PM	03
MAJOR PM	15
CAPITÃO PM	29
1º TENENTE PM	53

6- Oficiais Fisioterapeutas:

TENENTE-CORONEL PM	02
MAJOR PM	07
CAPITÃO PM	17
1º TENENTE PM	24

7- Oficiais Enfermeiros:

TENENTE-CORONEL PM	05
MAJOR PM	30
CAPITÃO PM	65
1º TENENTE PM	120

8 - Oficiais Nutricionistas:

TENENTE-CORONEL PM	02
MAJOR PM	08
CAPITÃO PM	16
1º TENENTE PM	24

9 - Oficiais Fonoaudiólogos:

TENENTE-CORONEL PM	01
MAJOR PM	03
CAPITÃO PM	05
1º TENENTE PM	07

10 - Oficiais Assistentes Sociais:

TENENTE-CORONEL PM	01
MAJOR PM	04
CAPITÃO PM	10
1º TENENTE PM	15

III - Quadro de Capelães Policiais Militares (QCPM)

CORONEL	01
TENENTE-CORONEL PM	02
MAJOR PM	04
CAPITÃO PM	06
1º TENENTE PM	07

**IV - Quadro Complementar (QC)
Oficiais Pedagogos**

TENENTE-CORONEL PM	01
MAJOR PM	02
CAPITÃO PM	05
1º TENENTE PM	08

V - Quadro de Oficiais Auxiliares (QOA)

MAJOR PM	35
CAPITÃO PM	112
1º TENENTE PM	143
2º TENENTE PM	294

VI - Quadro de Oficiais Especialistas (QOE)

1 - Oficiais Músicos:

MAJOR PM	01
CAPITÃO PM	02
1º TENENTE PM	03
2º TENENTE PM	05

2 - Oficiais de Comunicações:

MAJOR PM	01
CAPITÃO PM	01
1º TENENTE PM	02
2º TENENTE PM	03

VII - Praças Policiais Militares Combatentes (QPMP-0)

SUBTENENTES PM	560
1º SARGENTOS PM	970
2º SARGENTOS PM	2.286
3º SARGENTOS PM	3.514
CABOS PM	9.302
SOLDADOS PM	37.509

VIII - Praças Policias Militares Especialistas

1 - QPMP- 1 (Manutenção de Armamento):

2° SARGENTOS PM	05
-----------------	----

2 - QPMP- 2 (Operador de Comunicações):

SUBTENENTES PM	14
1° SARGENTOS PM	24
2° SARGENTOS PM	01

3 - QPMP- 3 (Manutenção de Motomecanização):

SUBTENENTES PM	04
1° SARGENTOS PM	09
2° SARGENTOS PM	06

4 - QPMP- 4 (Músicos):

SUBTENENTES PM	14
1° SARGENTOS PM	60
2° SARGENTOS PM	83
3° SARGENTOS PM	136

5 - QPMP- 5 (Manutenção de Comunicações):

1° SARGENTOS PM	04
2° SARGENTOS PM	06
3° SARGENTOS PM	02

6 - QPMP- 6 (Auxiliar de Saúde):

SUBTENENTES PM	66
1° SARGENTOS PM	129
2° SARGENTOS PM	194
3° SARGENTOS PM	405
CABOS PM	826

QPMP- 7 (Corneteiro):

2º SARGENTOS PM	11
3º SARGENTOS PM	03

ANEXO C

36 G - Bol da PM n.º 005 - 08 Janeiro 2002 37

Art. 9º - O Serviço de Coordenação da Área tem por finalidade planejar, acompanhar e avaliar as atividades próprias de cada área obedecendo a legislação pertinente.

Art. 10 - À Coordenação da Área compete:

- I - assessorar o Diretor Pedagógico no planejamento, execução e avaliação do Projeto Pedagógico do Colégio;
- II - oferecer subsídios à elaboração dos currículos e do projeto pedagógico;
- III - coordenar a ação dos professores de sua área, em consonância com filosofia do CPMERJ.

LEI Nº 3.758 DE 07 DE JANEIRO DE 2002

CRIA POSTOS DE MAJOR PM NO QUADRO DE OFICIAIS AUXILIARES (QOA), ESPECIALISTAS (QOE), DO QUADRO I (PERMANENTE Q-1) DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, FIXA O EFETIVO DOS POSTOS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS

O Governador do Estado do Rio de Janeiro

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Ficam criados postos de Major PM nos Quadros de Oficiais Auxiliares (QOA) e Especialistas (QOE) do Quadro I (Permanente-Q-1) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º - Para fins do disposto no artigo anterior, o efetivo dos Quadros de Oficiais Auxiliares (QOA) e Especialistas (QOE) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, por postos, passa a ser fixado na forma do Quadro Anexo.

Art. 3º - Para o acesso ao posto de Major PM QOA/QOE os Capitães PM QOA/QOE deverão possuir o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, realizado na Escola Superior da Polícia Militar (ESPM) específico para os Oficiais Auxiliares e Especialistas, com duração mínima de 06 (seis) meses.

Art. 4º - Aplicam-se aos Capitães PM QOA/QOE os dispositivos constantes da legislação de promoções de oficiais, para efeitos de promoção ao posto de Major PM QOA/QOE, no que lhes couber.

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 07 de janeiro de 2002

ANTHONY GAROTINHO

Projeto de Lei nº 2768/2001
Automa: Poder Executivo (Mensagem nº 53/2001)

ANEXO

EFETIVO TOTAL			
POSTOS	QOA	QOE/MUSICO	QOE/COMUNICAÇÕES
MAJOR PM	25	1	1
CAPITÃO PM	59	2	1
1º TENENTE PM	118	3	2
2º TENENTE PM	259	4	3

ANEXO D

Glossário

BPM – Batalhão de Polícia Militar
GCG – Gabinete do Comando Geral
EMG – Estado Maior Geral
Cint PM – Corregedoria Interna da Polícia Militar
CCI – Centro de Comunicação e Informática
UOpE – Unidade Operacional de Polícia Especial
CEPECOM – Comando de Policiamento Comunitário
ESPM – Escola Superior de Polícia Militar
APM – Academia de Polícia Militar Dom João VI – APM D. J. VI
CFAP – Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças
CQPS – Centro de Qualificação de Profissionais de Segurança
CIEAT – Centro de Instrução Especializada em Armamento e Tiro
CPMERJ – Colégio de Polícia Militar
CMM – Centro de Manutenção de Material
CSM – Centro de Suprimento de Material
CMARM – Centro de Manutenção de Armamento e Recarga de Munições
DPA – Divisão de Pessoal Ativo
DIP – Diretoria de Inativos e Pensionistas
DAS – Diretoria de Assistência Social
DP – Divisão de Pessoal
DAF – Divisão de administração Financeira
PM/1 – 1ª sessão do EMG
PM/3 – 2ª sessão do EMG
PM/4 – 4ª sessão do EMG

ANEXO E**Quadro Comandantes-Gerais**

Como exemplo, o quadro abaixo apresenta os cinco últimos governadores e seu quadro de gestores.

Secretários de Segurança e Comandantes da PMERJ - 1995-2009			
Governador (a)	Período	Secretário de Segurança	Comandante Geral
SERGIO CABRAL	2007-2009 (setembro)	José Mariano Benicá Beltrame (PF)	Coronel PM Mario Sergio de Brito Duarte Coronel PM Gilson Pitta Lopes Coronel PM Ubiratan Angelo
ROSINHA GAROTINHO	2003-2006	Marcelo Itagiba (PF) Antony Garotinho Coronel PM Josias Quintal	Coronel PM Hudson de Aguiar Miranda Coronel PM Renato da Silva Hotz
BENEDITA DA SILVA	Maio a Dezembro 2002	Roberto Aguiar	Coronel PM Francisco José Braz
ANTONY GAROTINHO	1999-2002 (abril)	Coronel PM Josias Quintal General José Siqueira	Coronel PM Sérgio da Cruz Coronel PM Wilton Soares Ribeiro
MARCELO ALENCAR	1995-1998	General Nilton Cerqueira General Noaldo Alves Silva	Coronel PM Dorasil Castilho Corval