



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Leonardo Mazzurana

**Militarização de princípios e militarização de estruturas:  
proposta de categorias a partir do uso legal da força**

Rio de Janeiro

2016

Leonardo Mazzurana

**Militarização de princípios e militarização de estruturas:  
proposta de categorias a partir do uso legal da força**



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

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/A

M478 Mazzurana, Leonardo.

Militarização de princípios e militarização de estruturas:  
proposta de categorias a partir do uso legal da força /Leonardo  
Mazzurana. – 2016.

140 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. Segurança pública – Rio de Janeiro (RJ) – Teses. 2. –  
Militarismo – Teses. 3. Sociologia urbana – Teses. I. Sento-Sé,  
João Trajano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 351.759.6(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Leonardo Mazzurana

**Militarização de princípios e militarização de estruturas:  
proposta de categorias a partir do uso legal da força**

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 27 de setembro de 2016.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé (Orientador)  
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

---

Prof. Dr. Luiz Eduardo Soares  
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

---

Prof. Dr. Lenin Pires  
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2016

À Deus sobre todas as coisas.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, João Trajano de Lima Sento-Sé, por compartilhar seu conhecimento e por seu sempre sincero e inspirador incentivo durante toda a minha trajetória acadêmica, em especial nesse período intenso de pesquisa, que me permitiu conhecer tanto as limitações quanto descobrir novas possibilidades para o estudo da segurança pública.

A Luiz Eduardo Soares e Lenin Pires, por suas reflexões, comentários e sobretudo apoio no exame de qualificação.

A todos os integrantes da SESEG, PMERJ, CBMERJ, PCERJ E GMRIO que não hesitaram em contribuir com esta pesquisa.

Aos pesquisadores que sempre foram parceiros na superação dos desafios cotidianos da segurança pública, e igualmente importantes para realização deste trabalho, em especial Bárbara Musumeci, Silvia Ramos, Pedro Strozenberg, André Rodrigues e Rodrigo Monteiro. Aos colegas da Universidade Estácio de Sá, Ana Paula Delgado e Roberto Cavalcanti Vianna, pela compreensão e a gentileza que me permitiram oferecer o melhor para nossos alunos.

Aos gestores entrevistados que me receberam com generosidade mesmo em meio a inúmeras atribuições.

A todos que dividem comigo as angústias e as alegrias do trabalho na gestão da Secretaria de Estado de Segurança fluminense. Em especial a Pehkx Jones pelo apoio incondicional como subsecretário, e pelo companheirismo como amigo de todas as horas.

À Mariana Rodrigues pela parceria, amizade e confiança.

À Anastácia que com paciência leu e releu este escrito.

A todos que de alguma maneira auxiliaram na elaboração desta pesquisa, mesmo com o mais simples dos gestos ou uma palavra de ânimo entre tantas dificuldades.

## RESUMO

MAZZURANA, Leonardo. **Militarização de princípios e militarização de estruturas:** proposta de categorias a partir do uso legal da força. 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Os debates sobre militarização e desmilitarização cada vez mais se inscrevem nas discussões de representantes dos mais variados segmentos sociais. A partir do movimento conhecido como “jornadas de junho” a “voz vinda das ruas” levantou com maior ênfase a necessidade de desmilitarizar a Polícia Militar. Com base no conceito bourdieusiano de *campo* e na análise da centralidade do uso da força legal, chegou-se a um possível consenso do que seja esta desmilitarização e à adequação em apresentá-lo por meio de categorias substantivamente construídas sobre o que seja militarização, segundo discursos que variam quanto à posição de quem os enuncia e por quem recebe os enunciados. Pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas realizadas com gestores fluminenses de segurança pública e profissionais americanos de dez cidades ligados à segurança interna construíram a base teórica e empírica que orientaram este estudo. Pretende-se que a categorização proposta contribua para que os diversos grupos sociais inseridos na arena política tenham suas proposições identificadas conforme se voltem para estruturas e/ou os princípios que constituem e orientam a Polícia Militar e as demais instituições.

Palavra-chave: Militarização. Uso da força legal. Estrutura. Princípios. Desmilitarização.

## ABSTRACT

MAZZURANA, Leonardo. **Militarization of principles and militarization of structure:** proposal of categories from the legal use of force. 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

The debate on militarization and demilitarization is increasingly becoming part of discussions by representatives of various social segments. Starting with the movement that became known as "The June Days," the "voice from the streets" was raised with greater emphasis on the need to demilitarize the Military Police. Based on the Bourdieusian concept of field and the centrality of legal force use analysis, a possible consensus of what demilitarization is has been developed. The adequacy to present this concept through substantively constructed categories about what militarization is, along points of view that vary according to the position of who enunciates them as well as those who receive it, has also been developed. Documental and bibliographic research, together with interviews with Rio de Janeiro public security managers and U.S. internal security professionals from ten cities, were used to build the theoretical and empirical basis that guided this study. It is intended that this proposed categorization may contribute for the diverse social groups within the political arena to have their propositions identified as are directed to structures and/or principles that guide the Military Police and other institutions.

Keywords: Militarization. Use of legal force. Structure. Principles. Demilitarization.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Coronéis da alta gestão de 2006 a 2016 entrevistados.....	20
Quadro 2 – Comparativo de modelo classificatório Charles Call – Costa e Medeiros...	23
Imagem 1 – Nuvem de palavras, fórum desmilitarização, plataforma Mudamos.....	25
Fotografia 1 – Viatura usada no Police Ride-Along.....	100
Fotografia 2 – Sala de armamento da polícia de Huber Heights.....	102
Fotografia 3 – Policial do Youth Activity Leagues .....	107
Imagem 2 – Cartaz de recompensa.....	108
Fotografia 4 – Estande de tiro do POST de Utah.....	109
Fotografia 5 – POST de Utah: alvo com silhueta humanoide e marcas de impactos no tórax e na cabeça.....	109
Fotografia 6 – Sala de preleção da polícia do condado de Madison.....	114
Fotografia 7 – Investigador-chefe do escritório do promotor dos condados de Madison e Morgan.....	116
Fotografia 8 – Prisão do condado de Salt Lake .....	117

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
1	<b>APONTAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS</b> .....	17
2	<b>CAMPO, TEORIA E HISTÓRIA</b> .....	25
2.1	<b>Retrospectos históricos de constituição das polícias fluminenses</b> .....	33
3	<b>O USO DA FORÇA LEGAL COMO FIEL DA BALANÇA</b> .....	44
3.1	<b>Dimensões de militarização e alguns discursos de policiais fluminenses</b> .....	45
3.1.1	<u>Emprego</u> .....	48
3.1.2	<u>Formação e treinamento</u> .....	56
3.1.3	<u>Organização</u> .....	69
3.1.4	<u>Controle</u> .....	81
3.1.5	<u>Inteligência</u> .....	90
3.1.6	<u>Justiça</u> .....	94
3.2	<b>Dimensões de militarização e alguns discursos de policiais americanos</b> .....	99
3.2.1	<u>Emprego</u> .....	105
3.2.2	<u>Formação e treinamento</u> .....	110
3.2.3	<u>Organização</u> .....	115
3.2.4	<u>Controle, Inteligência e Justiça</u> .....	120
4	<b>MILITARIZAÇÃO DE ESTRUTURAS E DE PRINCÍPIOS</b> .....	123
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	131
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	136
	<b>APÊNDICE A – Roteiro de perguntas para gestores</b> .....	139
	<b>ANEXO A – Organograma da PMERJ</b> .....	140

## INTRODUÇÃO

Apesar de nunca ter deixado de fazer parte das agendas de discussão nas quais a segurança pública era tema central, a partir das manifestações que ficaram conhecidas como “jornadas de junho” de 2013, o debate sobre desmilitarização ganhou espaço em vários segmentos sociais.

Esses movimentos, que ocorreram em vários pontos do país a partir de manifestações contra o aumento das tarifas de ônibus, precipitaram novas dinâmicas sociais em termos de questionamentos ao que é aceito ou não pela sociedade em relação ao *status quo*. O diferencial dessas jornadas caracterizou-se pela massiva participação popular, com centenas de milhares de pessoas indo às ruas em apoio, inicialmente, ao protesto pelo aumento das tarifas, mas que acabou por agregar expressões de contrariedade no que concerne a vários aspectos do poder público.

Entre a grande variedade de temas abordados, alguns eram constantes, como a questão do transporte público e a mobilidade urbana que precipitou as primeiras manifestações e, em seguida, as falhas na igualdade ao acesso à Justiça, à saúde, aos postos de emprego e à educação.

Em resposta a alguns desses movimentos, forças policiais acionadas para contê-los – primeiro em São Paulo, depois no Rio de Janeiro e em menor escala nos outros estados – foram acusadas de uso excessivo da força, e não faltaram cenas de barbárie em que cidadãos e policiais foram feridos, com ampla divulgação midiática. Integrantes dos movimentos levantavam questionamentos sobre despreparo técnico, equipamentos insuficientes, ações violentas e arbitrárias por parte dos policiais.

As secretarias de Segurança Pública e, em particular, as polícias militares defendiam suas operações sustentando que só agiam quando atacadas – em especial pelos chamados *blackblocks*<sup>1</sup> – e que nenhum treinamento seria suficiente para controlar distúrbios em massa daquela dimensão sem haver, entre as consequências possíveis, pessoas feridas em todos os segmentos envolvidos.

Assim, outro tema agregou-se às expressões recorrentes de insatisfação das massas, relacionando corrupção, ineficiência e violência das agências policiais, em particular sobre

---

<sup>1</sup> Pesquisa da FGV revela que os próprios policiais reconheceram algum nível de despreparo para lidar com esses grupos. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2016/03/blackbloccs.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

aquela que tinha a atribuição de estar nas ruas ostensivamente e de atuar junto aos manifestantes. Neste contexto, a “voz vinda das ruas” passou a clamar pela desmilitarização das polícias militares, e ecoou em vários setores e estratos da sociedade.<sup>2</sup>

Por outro lado, essa demanda também impactou os próprios órgãos de segurança pública em geral e alguns de seus integrantes – gestores e operadores – forçando-os a repensar suas atribuições de forma mais consistente. Naquela época eu exercia o cargo de assessor na Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (Seseg), e fui incumbido de propor discussões em seminários sobre procedimentos adotados pelo policiamento responsável por controlar as manifestações, com ênfase na atuação do policiamento de choque e no uso de equipamento com menor potencial de letalidade que, a essa altura, eram noticiados pela imprensa como abusivos e atentatórios aos direitos humanos. Fui designado para esta tarefa porque, além de gestor da Secretaria, acumulava o cargo de major da Polícia Militar (PM).

Essa dupla qualificação colocou-me em posição de refletir diretamente sobre conceitos, procedimentos e atitudes não apenas dos policiais militares, mas também das demais instituições de segurança pública envolvidas.<sup>3</sup> O contato com representantes de segmentos da sociedade que compareciam a reuniões à época tanto para repudiar ações policiais quanto para apoiá-las me causava inquietação.

Daí em diante, decidi que a oportunidade proporcionada pelo mestrado realizado no PPCIS deveria me permitir conhecer melhor o que estava sendo colocado como desmilitarização, algo que até então não compreendia em razão dos vários significados atribuídos a esta proposição.

Como exemplo desses múltiplos entendimentos, pude ouvir de diferentes policiais opiniões favoráveis e contrárias ao tema militarização. Por vezes, o profissional defendia posições contraditórias entre si. Era desconcertante ouvir o mesmo agente, oficial ou praça<sup>4</sup> expressar apoio à desmilitarização quando a pergunta se referia ao exercício de greve e, por outro lado, negar sua adesão ao ser questionado se concordaria em não mais portar fuzil durante patrulhamentos de rotina.

---

<sup>2</sup> Existem muitas referências aos temas *Jornadas de Junho* e *vozes vindas das ruas*. Um resumo está disponível em: <[http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/\\_ed755\\_um\\_ensaio\\_sobre\\_o\\_mes\\_de\\_junho\\_de\\_2013/](http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/_ed755_um_ensaio_sobre_o_mes_de_junho_de_2013/)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

<sup>3</sup> Conceitos, procedimentos e atitudes são dimensões que integram a competência para atuar em determinada área de acordo com Philippe Perrenoud (1999).

<sup>4</sup> Oficial se refere aos postos de tenente (1º e 2º), capitão, major, tenente-coronel e coronel. Praças se referem às graduações de soldado, cabo, sargento (1º, 2º e 3º) e subtenente. Alunos de cursos de formação de oficiais e aspirantes a oficial são considerados praças especiais.

Instado por estas questões, comecei a formular meu escopo de pesquisa primeiro buscando conceitos sobre desmilitarização trazidos por atores inseridos em diferentes áreas de conhecimento. Busquei textos que abordassem esta temática para identificar as ideias que eram associadas aos termos militarização e desmilitarização.

Foi possível identificar na maioria das fontes consultadas que diferentes profissionais, ao abordarem o tema, antes de qualificarem o que seria desmilitarização, introduziam a questão a partir do que consideravam ser militarização. Este termo aparecia referindo-se à segurança pública, à política de segurança, à sociedade, ao sistema de justiça criminal, às polícias civil ou militar ou a outras instituições públicas.

Em geral, os enunciados informavam que sem reverter o que era traduzido como militarização não seria suficiente desmilitarizar a PM para alcançar as mudanças postuladas pelos atores. Contudo, na maioria dos casos, não era informado como seria realizada essa desmilitarização, salvo exceções, entre as quais algumas propostas de emendas constitucionais que apresentarei adiante. Seguem exemplos dessas posições:

1. Para o jurista Thiago Fabres de Carvalho,<sup>5</sup> mestre e doutor em Direito, de forma isolada a desmilitarização não resolveria o alto grau de arbítrio das polícias. Isto porque a polícia exerceria o controle social da população com ênfase na juventude negra e pobre das favelas e periferias, amparada pelo discurso de “guerra às drogas”.<sup>6</sup>
2. Os pesquisadores Camilla Ribeiro, Rafael Dias e Sandra Carvalho (2008), da Justiça Global, comungam da noção de que a desmilitarização vai além do foco na Polícia Militar. Os autores apontam o processo de construção da orientação para a militarização da política de segurança pública.
3. Samira Bueno Nunes (2014) estabelece que se a militarização é variável fundamental para entender a forma violenta com que opera a Polícia Militar de São Paulo (PMESP), também não é a desmilitarização, por si só, que será capaz de alterar o padrão de letalidade da ação policial.

---

<sup>5</sup>Disponível em: <<http://carvalhoadv.com/user-files/publications/DIREITO%20PENAL%20DO%20INIMIGO%20NO%20RIO%20DE%20JANEIRO%20-%20Do%20confronto%20ao%20tr%C3%A1fico%20de%20drogas%20ao%20discurso%20da%20pacifica%C3%A7%C3%A3o...pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

<sup>6</sup>Em princípio dos anos 1970, a política de proibição das selecionadas drogas tornadas ilícitas, intensificou a repressão a seus produtores, comerciantes e consumidores com a introdução da “guerra às drogas” que, formalmente declarada pelo ex-presidente norte-americano Richard Nixon em 1971, logo se espalhou pelo mundo.

4. Segundo o coronel PM da reserva e pesquisador Jorge da Silva, apenas desmilitarizar a PM não afasta a “militarização ideológica da segurança pública”.<sup>7</sup>
5. O Movimento Mães de Maio, em artigo publicado na revista *Le Monde Diplomatique Brasil*,<sup>8</sup> coloca a desmilitarização das polícias como algo que só faz sentido dentro de um projeto mais amplo de desmilitarização do conjunto da vida social. Segundo os autores, seria uma ingenuidade ou má-fé acreditar que apenas um controle externo e a desmilitarização das práticas policiais resolveriam o problema da violência estatal em nosso país. Entendem que o Estado como um todo deve ser desmilitarizado, como forma de equilibrar a luta da sociedade por melhorias e respeito aos direitos humanos.
6. Para Mateus Afonso Medeiros, cientista político e analista legislativo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, desmilitarizar significa priorizar a segurança dos cidadãos, e não a do Estado.

Estas são apenas algumas formulações de atores de diferentes segmentos sociais que servem como suporte para um ponto de partida, do qual enunciados sobre desmilitarização se voltam tanto para uma instituição específica quanto para um conjunto maior de órgãos públicos e para a própria sociedade.

A partir dessa abordagem estabeleci uma hipótese operativa para iniciar minha reflexão: os termos militarização e desmilitarização não seriam conceitos, mas sim categorias que podem variar em grau de consenso sobre seu conteúdo, conforme quem os enuncia e quem recebe o enunciado.

Essas categorias não seriam *a priori* direcionadas à análise de uma instituição em particular. Podem direcionar-se à Polícia Militar, à Polícia Civil, à segurança pública, à política de segurança, ao estado, à sociedade, ao sistema de segurança pública, aos guardas municipais ou civis, ao ordenamento jurídico e ao sistema de justiça criminal. Esta não é uma lista final; ela representa apenas as associações que encontrei nas fontes analisadas, não estando esgotadas todas as possibilidades de interpretações.

Tendo em vista as inúmeras apropriações que são feitas conforme o ponto de vista defendido, fiz a escolha metodológica de não analisar as categorias militarização e

---

<sup>7</sup> A expressão é utilizada pelo coronel PM (reformado) e professor Jorge da Silva em artigo que, publicado em 1996, mantém sua atualidade: "Militarização da segurança pública e a reforma da polícia". Disponível em: <[http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/59/militarizacao-da-seguranca-p:-um-depoimento-\[1\]/>](http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/59/militarizacao-da-seguranca-p:-um-depoimento-[1]/>). Acesso em: 18 nov. 2015.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1528>>. Acesso em: 6 jun. 2015.

desmilitarização segundo sistemas englobantes, como os de segurança pública e justiça criminal, ou todas as demais associações que surgiram acompanhando estes termos. Optei por partir da observação sobre a instituição mais frequentemente citada como produto de processos de militarização e foco das propostas de desmilitarização: a Polícia Militar, e por conta de minha inserção institucional, a Polícia Militar fluminense.

Ao tomar esta decisão e agregar a ela a posição de pesquisador, o primeiro desafio que se impôs foi o metodológico. Se, por um lado, a condição de oficial temporário do Exército brasileiro no decorrer de seis anos,<sup>9</sup> os 15 anos como oficial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e a acumulação do cargo de gestor da Secretaria de Estado de Segurança me ofereceram acessos privilegiados, por outro, também trouxeram restrições para além das esperadas.

Havia privilégios por conhecer os gestores que poderiam oferecer informações relevantes, e também porque meu lugar institucional me proporcionava participar de espaços onde os debates sobre o tema ocorriam. Mas havia também dificuldades, já que nos gestores policiais eu despertava certa desconfiança por ser visto como pesquisador, e nos interlocutores que não eram profissionais de segurança pública provocava desconforto o fato de eu ser policial.

Essa condição me levou a refletir com mais cuidado sobre informações que recebia na forma de possíveis denúncias e, ao mesmo tempo, não perder detalhes importantes que pudessem trazer toda uma riqueza de significados. Precisei analisar esses relatos para que não fossem levados por mim para a academia como objetos trazidos por um informante privilegiado, mas sim como elementos capazes de contribuir para a melhor compreensão do escopo desta pesquisa.

Tendo em vista a hipótese operativa já mencionada, este estudo limita-se a identificar elementos que contribuam substantivamente para a constituição das categorias militarização e desmilitarização, a partir da análise dos discursos de gestores e demais insumos pesquisados, concorrendo para a qualificação do campo de debates em torno destes temas.

Para isso, no capítulo I, apresentarei alguns apontamentos teórico-metodológicos sobre como foi constituída a pesquisa, identificando os processos pelos quais as informações foram coletadas e como os discursos foram organizados. Os desafios pessoais enfrentados

---

<sup>9</sup> Servi como oficial temporário do Exército brasileiro durante seis anos, com início em 1992, atuando no serviço de intendência do 14º Depósito de Suprimento (14º DSUP). Nesta oportunidade pude atuar como encarregado de apoio logístico das primeiras missões de paz realizadas em Moçambique e Angola. Deixei a unidade para a reserva não remunerada no posto de primeiro tenente, para então ingressar na Academia de Polícia Militar D. João VI, onde iniciei a carreira policial militar em 2001.

como pesquisador e, ao mesmo tempo, profissional de segurança pública também serão abordados.

No capítulo II traçarei um enquadramento que permita subsídios suficientes para a constituição de um referencial teórico que oriente a reflexão sobre as fontes analisadas e as possíveis considerações que atendam ao escopo da pesquisa. Pretendo trabalhar a noção de “campo” nos termos bourdieusianos.

A fim de relacionar o arcabouço teórico com seu contexto temporal e social, este capítulo trará uma subdivisão com uma breve contextualização histórica sobre a constituição das polícias fluminenses, com ênfase na Polícia Militar, abordando apenas os trechos entendidos como mais relevantes nessa trajetória. O objetivo desse retrospecto histórico recortado é preparar o leitor para os discursos seguintes que farão referências a períodos específicos no tempo, bem como levantar possíveis aproximações entre distintos períodos da história que possam ainda influenciar as dinâmicas institucionais e políticas contemporâneas.

O capítulo III traz os dados elaborados a partir de fontes bibliográficas e documentais articulados com os depoimentos de alguns gestores fluminenses de segurança pública, que ocuparam cargos em que podiam influenciar processos de tomada de decisão no campo policial militar.

A fim de permitir algumas comparações com processos de militarização e desmilitarização de outro país com frequência citado nos discursos analisados, essa temática será também abordada a partir de campo realizado nos Estados Unidos.

Os dados serão apresentados conforme guardem aproximações de conteúdo com as dimensões de militarização propostas por Costa e Medeiros (2003), divididas em organização, emprego, formação e treinamento, controle, justiça e inteligência.

Serão expostos processos que buscarão descrever e analisar alguns fatos e experiências de gestores, revelando suas ideias e expectativas. Ao longo desse esforço serão defendidos argumentos que refutarão ou confirmarão os dados inicialmente levantados, indicando elementos entre os discursos sobre militarização e desmilitarização que possam constituir categorias analíticas que contribuam para a qualificação do debate a partir do entendimento sobre o foco principal de cada enunciado.

No capítulo IV serão recapituladas algumas considerações parciais estabelecidas em cada uma das dimensões de militarização, utilizando-se esses insumos para proposição de categorias analíticas e posterior análise de limites e potencialidades da classificação proposta.

A conclusão apresentará as categorias já substantivamente elaboradas. Sugerirá possibilidades de utilização de ferramentas de análise dos processos constitutivos de discursos



que buscam estabelecer hegemonia na arena política sobre quais são os encaminhamentos mais bem alinhados com o estado democrático de direito em relação à militarização e à desmilitarização de instituições de controle social, em particular a Polícia Militar. A partir deste ponto será considerada pesquisa futura que possa oferecer melhores contornos sobre como esses discursos se inscrevem no campo policial militar para a produção de significados sobre esta temática.

## 1 APONTAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

É considerável o desafio de refletir sobre as próprias instituições em que nos inserimos profissionalmente e os grupos com os quais interagimos, com a preocupação constante de minimizar os impactos de entendimentos pré-formados e as percepções já naturalizadas. Para superar essa dificuldade foi fundamental o exercício de transformar experiências trazidas de áreas distantes da minha, a partir dos relatos colhidos, em algo familiar (DAMATTA, 1978, p. 28), assim como tornar o que era conhecido – e aí residiu o maior esforço – em algo exótico. Ao realizar esse movimento, pude compreender a complexidade entre diferenciar o que é familiar daquilo que realmente conhecemos, e surpreender-me encontrando exotismo naquilo que a princípio pensava conhecer (VELHO, 1978).

A opção pela análise dos processos de organização e construção de significados em apenas um dos órgãos que integram o sistema de segurança pública, que como já foi dito centra-se na Polícia Militar fluminense, também buscou afastar o risco de abordagens generalizantes de objetos irreduzíveis entre si. Ao mesmo tempo, aproximei a lógica de produção dos discursos e o estabelecimento de disputas entre grupos representativos de áreas distintas no interior da corporação policial militar do conceito de campo nos termos de Bourdieu (2004, p. 49, 53), quando analisou o Instituto Nacional de Pesquisa Agrônômica (INRA), em Paris, e entendeu que esta instituição constituía um campo em si mesmo.

Segundo esse conceito, todas as produções culturais, a filosofia, a história, a ciência, a arte, a literatura etc. são objetos de análises com pretensões científicas. Assim, existe uma história da literatura, da filosofia, da história das ciências etc., e não é menos exato dizer que há uma história da Polícia Militar – tão vasta e cheia de inflexões que não é possível considerá-la apenas em termos nacionais, mas sim de acordo com o contexto estadual de criação de cada Polícia Militar, pois como colocou o sociólogo Flavio Saporì (2007, p. 106), “A Polícia Militar não pode ser tomada como um todo homogêneo. Ao contrário, as organizações são dotadas, no curso de seu desenvolvimento, de valores e identidades próprios construídos na relação com o ambiente”.

Abordo o campo policial militar circunscrevendo-o ao estado do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo em que abro espaço para que outros falem sobre o campo policial militar de São Paulo, Minas Gerais etc.<sup>10</sup> Revelar o que compõe esse campo é fundamental para levantar

---

<sup>10</sup> Muitos estados já foram objeto dessa análise, como a pesquisadora Samira Bueno fez com a polícia de São Paulo em sua dissertação *Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de*

o que existe entre o texto e o contexto, mais precisamente entre os registros formais (normas, propostas de leis, pesquisas, entrevistas, artigos e teses) sobre militarização e desmilitarização e os possíveis contextos sociais, políticos, culturais, econômicos com os quais podem ser relacionados.

É fundamental reconhecer que são inúmeras as variáveis que afetam o modo particular como cada indivíduo se posiciona no interior do campo, variáveis estas geracionais, de grupos, de pertencimento a determinado segmento, de trajetórias e da própria história de cada grupo em relação à sua posição na instituição.

Consideradas essas limitações, que podem permanecer como questões a serem exploradas em momento futuro, buscarei conhecer as percepções e os entendimentos daqueles que estiveram – ou estão – em lugares institucionais capazes de influenciar o campo policial militar em relação à produção de significados para a militarização e a desmilitarização.

A opinião de operadores e gestores, praças e oficiais que não ocuparam essas posições, por mais valiosas que sejam, esbarrariam nos limites qualitativos por não terem vivenciado a experiência de poder influenciar institucionalmente a produção de discursos. Ao mesmo tempo, nesse esforço de pesquisa não haveria o fôlego necessário para construir uma amostra confiável e representativa. Fiquei então com os depoimentos dos gestores que estiveram de alguma forma ligados aos espaços de produção de significados dentro da Polícia Militar no período que vai de 2007 até 2015, portanto, durante os últimos dez anos.

Esta opção está ligada à lógica de identificar em cada depoimento expressões-chave, ideias centrais e discursos desses membros da alta gestão, tendo em vista que cada um tem a sua própria percepção e representa a construção coletiva da temática que potencialmente figurou como uma influência para o campo, da mesma forma que foi socialmente construída a partir dele (LEFÈVRE, F. & LEFÈVRE, A.M.C., 2003).

Nesse sentido, a fim de ponderar sobre o resultado de análises feitas a partir de fontes documentais e bibliográficas, foram ouvidos três ex-comandantes gerais da PM: coronéis Ubiratan de Oliveira Ângelo, Mario Sérgio de Brito Duarte e Íbis Silva Pereira; um ex-coordenador de assuntos estratégicos, coronel Antônio Carlos Carballo Blanco; uma delegada da Polícia Civil, diretora da Academia de Polícia Sylvio Terra (Acadepol), doutora Jéssica Oliveira de Almeida; dois subsecretários de estado de Segurança Pública, ambos policiais federais, doutores Antônio Roberto Cesário de Sá e Pehkx Jones Gomes da Silveira; um ex-diretor da Academia da Guarda Municipal do Rio de Janeiro, inspetor Genésio Gregório

Filho; um coronel do Exército brasileiro, especialista na área de inteligência; um coronel superintendente do Corpo de Bombeiros; e um assessor jurídico da Secretaria de Estado de Segurança. Os três últimos preferiram não se identificar.

Os gestores policiais militares foram selecionados também por conta de um recorte temporal e funcional, já que, além do período em que exerceram o comando geral da corporação, atuaram na alta gestão de outros comandos. O mesmo se aplica aos demais entrevistados. Isto permitiu levantar alguns processos de tomada de decisão e construção da missão organizacional da corporação durante diferentes gestões a partir de 2006, quando o coronel Ubiratan Ângelo atuava como diretor geral de ensino e instrução. O quadro 1 sistematiza como as fontes se distribuíram ao longo do tempo analisado, considerando que os nomes grifados são dos entrevistados policiais militares.<sup>11</sup>

Quadro 1- Coronéis entrevistados da alta gestão de 2006 a 2016

<b>CMT GERAL</b>	HUDSON	<u>UBIRATAN</u>	PITTA	<u>MÁRIO SÉRGIO</u>	COSTA FILHO	LUIZ CASTRO	<u>IBIS</u>	PINHEIRO NETO
<b>PERÍODO</b>	29.7.2004 a 02.1.2007	2.1.2007 a 30.1.2008	30.1.2008 a 8.7.2009	8.7.2009 a 29.9.2011	29.9.2011 a 6.8.2013	6.8.2013 a 7.11.2014	7.11.2014 a 1.1.2015	1.1.2015 a 4.1.2016
<b>ALTA GESTÃO</b>	<u>UBIRATAN - DGEI</u>	XXX	<u>MÁRIO SÉRGIO - Diretor ISP</u>	XXX	<u>IBIS - DGEI</u>	<u>CARBALLO - DGEI</u>	XXX	<u>IBIS - GCG</u> <u>CARBALLO - CAES</u>

Fonte: O autor, 2016

Ao inserir no recorte do campo a realização de entrevistas em profundidade com esses gestores, foi possível identificar algumas orientações que contribuiriam para a construção dos discursos que orientam a produção dos significados de militarização e desmilitarização no campo policial militar.

A não ser nos casos em que o interlocutor pediu que não fosse identificado, todos concordaram em gravar as entrevistas e terem sua identidade registrada. Os ex-comandantes gerais mostraram-se fontes muito importantes, posto que, além de conhecerem as dinâmicas das disputas nas altas esferas de poder, já não guardam nenhum tipo de preocupação com possíveis consequências de seus depoimentos, tornando-os ricos em informações.

Durante a realização da pesquisa, percebi que muitas referências eram feitas a modelos, exemplos e mesmo ao sistema de justiça criminal americano. Eram tomados como

<sup>11</sup> DGEI – Diretoria Geral de Ensino e Instrução; ISP – Instituto de Segurança Pública; GCG – Gabinete do Comando Geral; CAES – Coordenadoria de Assuntos Estratégicos. Embora o ISP pertença ao organograma da Secretaria de Estado de Segurança, permitiu ao entrevistado influenciar o campo policial militar a ponto de assumir o comando da instituição após deixar o cargo.

contrapontos às nossas instituições por alguns, e utilizados como justificativas para posicionamentos institucionais por outros.

Foi nesse período que meu trabalho incorporou uma mudança substantiva, a fim de agregar os dados que tive a oportunidade de produzir junto a agências americanas de segurança. Entre os meses de fevereiro e março de 2016, fui convidado pelo governo americano a fazer parte de um grupo de seis policiais brasileiros com o objetivo de participar de um intercâmbio com instituições dos EUA que lidam com as questões de segurança pública e polícia comunitária. Essa possibilidade foi aproveitada para acumular experiências para além daquelas orientadas pelo próprio programa oficial, organizado pela embaixada americana sediada no Rio de Janeiro. Nesses dois meses conheci instituições do governo federal e de estados, universidades, departamentos de polícia, ONGs e outros segmentos capazes de revelar como os EUA discutem as questões de justiça criminal atualmente. Foram cerca de 50 encontros que duravam entre uma e três horas.<sup>12</sup>

Munido de gravador e caderno de campo e inspirado pelas questões norteadoras de meu estudo, além dos dados trazidos pelas primeiras entrevistas, pude extrair muitas informações que extrapolam as questões técnicas relacionadas ao fazer policial. O grupo pequeno permitia a realização de perguntas diretas aos gestores, perfeitamente entendidas com o auxílio de dois intérpretes. Os intervalos e os contatos informais entre reuniões ou mesmo fora do ambiente de trabalho acrescentavam contornos mais próximos do cotidiano de cada representante institucional e sobre como se desenvolviam suas atividades. Esta experiência possibilitou acompanhar um patrulheiro durante turno de serviço e ouvir policiais americanos que realizam policiamento, bem como uma candidata brasileira que participava de curso de formação para ingresso em uma das agências.

Oito cidades principais em sete estados, com a inclusão de algumas cidades vizinhas, foram trabalhadas nesse campo. Washington, D.C.; Baltimore, Maryland; Salt Lake City, Utah; Los Angeles, Califórnia; Dayton, Ohio, Huntsville e Birmingham, Alabama. Acrescentei ainda, como forma de completar o panorama que vivenciei ao longo do intercâmbio, outra cidade de grande porte: Nova York.

---

<sup>12</sup>Este campo foi realizado graças a um intercâmbio promovido pelo governo americano com policiais brasileiros – eu mesmo e outro major do Rio de Janeiro, uma capitã de Minas Gerais, um major do Rio Grande do Sul, um coronel do Pará e uma delegada de Pernambuco – e agências americanas ligadas à segurança pública e à polícia comunitária.

Assim, em que pesem as diferenças entre culturas e processos de construção das dinâmicas sociais e dos espaços públicos,<sup>13</sup> os temas militarização e desmilitarização guardam algumas aproximações que justificam a utilização dos dados levantados no campo realizado nos Estados Unidos como elementos que contribuem para a compreensão dessas categorias. Um exemplo dessa aproximação pode ser percebido nas entrevistas com os gestores que atribuem à “guerra às drogas” centralidade quando o assunto é o emprego das agências policiais. A inspiração para essa guerra originou-se em solo americano, formalmente declarada pelo ex-presidente norte-americano Richard Nixon em 1971. O mesmo ocorre quando se estabelecem disputas entre grupos que postulam políticas preventivas e uma polícia comunitária, por um lado, e os que defendem políticas de enfrentamento e polícias ostensivas reativas, de outro. Estas foram algumas das condições que me fizeram abordar aspectos das agências de segurança americanas.

Optei por primeiro discutir com mais densidade os temas relacionados à militarização antes de propor uma chave explicativa através de categorias analíticas surgidas a partir dos depoimentos dos gestores, das experiências do/no campo e das demais fontes estudadas. Isso porque ao compreender aspectos do que seja militarização amplia-se a possibilidade de identificar o que se busca desmilitarizar.

Para isso foi preciso definir como seriam organizadas as entrevistas, e em torno de quais eixos os temas seriam agrupados. Primeiro, os depoimentos e as análises realizados a partir dos gestores fluminenses; depois, os dados colhidos nos Estados Unidos. Isto seria importante para permitir o início da construção das categorias sobre militarização durante o desenvolvimento do presente estudo, apresentadas na conclusão. O levantamento bibliográfico satisfaz essa necessidade com a leitura de Charles Call (2002), Arthur Trindade Maranhão Costa e Afonso Mateus Medeiros (2003).

A inspiração para a elaboração das dimensões de militarização propostas por Costa e Medeiros (2003), e usada neste estudo para organizar informações, análises e depoimentos trazidos pelos gestores, partiu do trabalho de Charles Call (2002). A diferença principal entre os dois estudos reside na natureza das instituições analisadas. Charles Call trabalhou com níveis de militarização em órgãos de segurança interna, que se referem tanto às Forças Armadas quanto a instituições de natureza civil, policiais ou não, que ainda assim, segundo o autor, apresentariam diferentes graus de militarização. Costa e Medeiros (2003) centraram-se especificamente nas organizações policiais, em particular nas polícias militares. Para

---

<sup>13</sup> Para saber mais sobre a formação do espaço público americano, ver Roberto Kant de Lima (1989, 2003, 2013).

compreender melhor a proposta dos autores, elaborei o Quadro 2 com a comparação entre os dois modelos teóricos:

Quadro 2: Comparativo de modelo classificatório Charles Call – Costa e Medeiros

Charles Call (2002)	Costa e Medeiros (2003)
Voltada para órgãos de segurança interna	Voltada para a polícia militar
1. Até que ponto as funções constitucionais dos militares incluem segurança interna como uma missão permanente do núcleo, uma missão suplementar permanente, ou uma missão excepcional?	<i>Organização:</i> A polícia absorve modelos organizacionais, símbolos e linguagem utilizados pelas Forças Armadas.
2. A que ponto os funcionários superiores da polícia são militares da ativa; predominantemente não da ativa ou ex-militares; ou uma mescla?	
3. O controle civil da agência de segurança interna é ausente, extensivo ou limitado?	<i>Controle:</i> A estratégia policial é definida pelas Forças Armadas. Se as Forças Armadas não dirigem a ação policial, podem controlar alguns de seus aspectos, como a compra de armamento e a distribuição geográfica do policiamento.
4. As principais forças policiais preventivas administrativas estão subordinadas ao Ministério da Defesa (ou estrutura de comando militar); subordinadas a ministérios "civis", ou como partícipes de algum acordo parcial ou misto?	
5. Os relatórios da agência de inteligência interna principal vão para o Ministério da Defesa (ou Forças Armadas); para um funcionário civil (geralmente o presidente); ou para um civil, mas com controle militar significativo?	
6. O pessoal das forças de segurança está sob jurisdição civil judicial (comum), ou sob o regime militar?	<i>Justiça:</i> A polícia está totalmente ou parcialmente sujeita à jurisdição de tribunais militares.
7. A doutrina da polícia (como as normas encontradas em Constituições ou leis orgânicas da polícia) concentra-se na defesa do Estado e da ordem pública; na proteção dos cidadãos e em seus direitos; ou em ambos.	<i>Treinamento:</i> A polícia adota armas, treinamento e códigos disciplinares militares.
	<i>Emprego:</i> Táticas e estratégias militares são incorporadas à atividade policial. Bom exemplo são as unidades paramilitares de polícia.

Fonte: O autor, 2016

Ao estudar os autores, percebi que os itens 1 e 2 poderiam ser englobados pela dimensão *organização*, enquanto os itens 3 e 4 juntos corresponderiam a *controle*. As dimensões *treinamento* e *emprego* seriam englobadas pelo item 7. O ponto de referência principal para análise da militarização da polícia nos dois casos são as Forças Armadas, em especial o Exército. Charles Call atribui pontuação para cada aspecto dessa aproximação e hierarquizou as estruturas analisadas em vários países. Todavia, Costa e Medeiros optaram por não criar uma escala, mas elaborar análises em seis diferentes categorias que denominaram de dimensões. Por isso, fiz a escolha metodológica de agrupar os dados do campo empírico realizado de acordo com esta classificação.

As entrevistas que alimentaram tais dimensões seguiram roteiro elaborado de forma a provocar reflexões que, do ponto de vista do entrevistado, fossem relevantes para o tema (APÊNDICE). Essas informações foram analisadas com o cuidado de não naturalizar qualquer dado em razão de estar familiarizado com o tema, o que poderia contribuir para reduzir minha compreensão sobre sua relevância explicativa, problema comum ao pesquisador que tem proximidade com o conteúdo analisado, conforme lembra Howard S. Becker (2007, p. 115).

Para trabalhar com fontes bibliográficas disponíveis a um grande número de leitores com argumentos sobre o que seria militarização e desmilitarização, sem deixa de acionar outros autores centrais para o referencial teórico, utilizei a biblioteca da plataforma Mudamos.<sup>14</sup> Esta estratégia de pesquisa tanto foi adequada por concentrar em um mesmo local 88 arquivos sobre a temática, contendo artigos, teses, blogs, notícias, guias, propostas de emendas constitucionais (PEC) e vídeos, quanto por ser suporte conceitual que alimentava o debate realizado no mesmo endereço eletrônico.

Para buscar mais elementos sobre esse espaço virtual de debates, procurei a *Ombudswoman* da plataforma, a pesquisadora Silvia Ramos que, por sua vez, colocou-me em contato com a equipe do Instituto de Tecnologia Social (ITS) responsável por administrar a plataforma. Durante uma entrevista com pesquisadores deste instituto foi-me disponibilizada uma planilha com dados sobre o fórum específico “Desmilitarização”, preservando a identidade dos participantes.

---

<sup>14</sup>Disponível em: <<https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica>>. Acesso em: 29 fev. 2016.



Utilizei o software NVIVO para estas análises.<sup>15</sup> As palavras com maiores frequências utilizadas no fórum sobre desmilitarização foram identificadas por meio do recurso *nuvem de palavras* conforme a Imagem 1 demonstra, e serviram para orientar os primeiros passos na direção de um mapeamento das principais propostas elaborados sobre esta temática.

Imagem 1 – Nuvem de palavras fórum desmilitarização plataforma Mudamos



Fonte: O autor, 2016

Ao longo do presente estudo o campo empírico realizado conduziu-me à formulação de categorias distintas do que fora utilizado na plataforma Mudamos, todavia, este foi o ponto de partida para o levantamento dos diversos enunciados em disputa no campo de debates posto em movimento no cenário nacional, particularmente no Rio de Janeiro.

<sup>15</sup>O NVivo é um software que trabalha com métodos qualitativos de pesquisa. Permite organizar, analisar e encontrar padrões entre vários tipos de dados não estruturados ou qualitativos, como artigos, entrevistas, respostas abertas de pesquisa, textos variados, mídias sociais e conteúdo de redes, entre outras fontes possíveis.

## 2 CAMPO, TEORIA E HISTÓRIA

Para o sociólogo alemão, economista e doutor em psicologia social Ortwin Renn (1992), o conceito de arena se refere a um campo ideológico onde interagem vários atores (sociais e políticos) com interesses diferentes, subdividido em social ou política. Na social, aconteceriam as ações políticas que poderiam influenciar as decisões coletivas. Na política, os grupos sociais buscam reunir recursos e fazer convergir esforços para influenciar as decisões políticas.

Ainda para este autor, ao influenciar as ações políticas, os grupos sociais pretendem que seja feita uma avaliação sobre os progressos sociais e, caso não apresentem resultados satisfatórios, buscar novas alternativas. Na arena política coexistiriam várias subarenas, como as administrativas, as judiciárias, as legislativas, as científicas ou as mídias. Acrescento a estas a policial militar. Os atores que atuam nessas arenas podem buscar influenciar uma ou mais subarenas, o que cria uma relação recíproca entre elas, cada uma possuindo regras próprias que os atores têm de respeitar. Nesse sentido, as arenas e subarenas são como campos, nos termos de Bourdieu (2004, p. 20) “[...] universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência. Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas”.

Considerando a Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro (PMERJ) como um campo, é possível encontrar complementaridade entre segmentos, mas também oposição e antagonismo, por vezes considerados como irreduzíveis entre as interpretações elaboradas pelos diferentes grupos que formam a instituição<sup>16</sup>. Essas interpretações costumam se dividir em internas e aquelas que podem ser chamadas de externas, conforme Bourdieu (2004, p. 19). As primeiras tendem a pautar-se no registro escrito, nos textos, nas normas positivadas. As segundas buscam interpretar os registros formais em relação ao mundo social. Este último tipo de análise pode resultar naquilo que o autor denominou de erro de “curto-circuito”, quando se supõe uma relação entre texto e contexto que desconsidera que entre os dois polos existam outras tantas correlações possíveis e mesmo distanciamentos que as chamadas interpretações externas podem não identificar. Trazer alguns elementos constitutivos da

---

<sup>16</sup> Deixo de considerar a segurança pública como um campo por entender que os diferentes segmentos que a integram ainda não possuem o mesmo nível de consenso entre os discursos e posicionamentos de complementaridade, oposição e antagonismo que o campo policial militar.

construção do campo permite estabelecer a verdade das diferentes posições e os limites das tomadas de posição (BOURDIEU, 2004, p. 45).

Em cada campo estão os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem os discursos com seus padrões de coerção próprios (FOUCAULT, 2014) e, a partir deles, atribuem significado à militarização e à desmilitarização. Esta noção de campo permite que ao mesmo tempo em que ele se subordina a regras gerais que regem a dinâmica entre os campos, também possa em seu interior elaborar algum grau de autonomia em relação às imposições gerais, conforme seja maior ou menor sua capacidade de resistência às pressões externas.

Segundo esta reflexão, verifico que a discussão sobre a desmilitarização passa por pontos que guardam relação com questões constitutivas das várias interpretações realizadas no interior do campo policial militar. Integrantes da corporação de diferentes postos, graduações, funções, tempo de serviço, área de atuação e outras variáveis são atingidos de maneiras distintas pelas pressões internas e externas e, assim, formulam entendimentos igualmente diversos sobre a mesma temática.

Identificar alguns desses fatores poderia dar contornos mais claros sobre a construção dos significados nesse campo. Entretanto, para isso, seria preciso amplo esforço de pesquisa que permitisse não apenas levantar essas variáveis, mas também construir – ainda conforme Bourdieu – a lógica desse campo instituída na forma de um *habitus específico* (2001). Isto porque, para este autor, enquanto o *habitus originário* seria um conjunto de “disposições adquiridas, este senso prático que orienta nossas condutas e faz com que tenhamos certas formas de ação [...] regularidades, e não regras que construímos, jogando no nosso mundo cotidiano”, o *habitus específico* seria a articulação entre essas disposições trazidas com as novas regularidades encontradas, no caso de nosso estudo, na corporação policial militar (BOURDIEU, 2001, 2004).

Esta perspectiva qualificaria a compreensão dos processos de acionamento dos recursos de produção de sentido no interior do campo, uma vez que abordaria os níveis formal (construído a partir das interpretações internas) e informal (elaborado com base nas interpretações externas) que operam incluindo desde as expectativas do indivíduo candidato a PM até a própria formação policial e os aprendizados que ocorrem ao longo da carreira, orientando como são as *regras do jogo*, ou melhor, o *sentido do jogo*, já que algumas regras

informais funcionam no campo do sensível pela apreensão das práticas dos mais experientes, ou dos mais “antigos”.<sup>17</sup>

Destaco que essa apreensão do mundo sensível, seja pela oralidade protagonizada pelos “antigos”, seja pelas experiências vivenciadas durante a carreira, não se dá de forma passiva. O agente é um sujeito reflexivo e se apropria desse tipo de conhecimento de forma ativa. Dentre os conteúdos que mais são trabalhados em suas dimensões formal e informal estão os relacionados ao uso legal e legítimo da força. Isto não ocorre por acaso.

Nos termos de Weber (1996, p. 56) sobre a violência autorizada, “O Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território”. Assim, é preciso estabelecer quem são os órgãos que utilizarão essa força como representantes de tal Estado. A exclusividade no uso legítimo e legal da força é atribuída ao aparelho burocrático racional – legal do Estado moderno (WEBER, 1996).

Esse aparato confere mandato para que algumas instituições se encarreguem de exercer em nome do Estado essa força, entre elas exércitos, polícias, guardas e instituições congêneres. Conhecer como se estabelecem os parâmetros em que essa força será aplicada pelas instituições, sobre quem e com qual finalidade são questões relevantes para refletir sobre os significados de militarização.

Sob essa orientação, o uso da força legítima ganha centralidade na discussão sobre a forma de atuação das forças que detêm a exclusividade para seu uso legal. Considerando as primeiras análises feitas na apresentação deste estudo, o campo policial militar e os demais campos que com ele interagem parecem reconhecer que quanto mais o uso da força for elemento organizador de táticas, diretrizes, programas e políticas, provavelmente mais militarizada será a instituição.

Segundo esta interpretação, a militarização seria a maior aproximação da missão organizacional de uma instituição, policial ou não, com aquela própria da cultura militar. E por cultura militar entendo, conforme Flavio Saporì (2007, p. 104), a que é “constituída historicamente para o combate e para a guerra contra inimigos definidos; o treinamento para o uso da força física no sentido da superação do adversário é condição *sine qua non* para seu sucesso”.

---

<sup>17</sup>No estatuto militar da PMERJ, Lei n. 443 de 01 de julho de 1981, o termo antiguidade se refere a profissionais com mais tempo na mesma graduação ou posto, conforme sejam praças ou oficiais, respectivamente. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/b491b877b18a3c79032565a6005def48?OpenDocument>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

Embora esta abordagem não se refira a dinâmicas sociais, posto quererete à missão organizacional de instituições, a sociedade tem papel fundamental nesse processo e nas discussões travadas nos campos. Isto porque tanto o aval quanto o repúdio dos cidadãos a sistemas pautados pelo excessivo uso da força estatal estão relacionados à maneira como a comunidade é socializada. Se as interações sociais são marcadas por uma “sociabilidade violenta”, é provável que uma maior militarização do Estado receba a aquiescência de parcelas da população, principalmente daquelas que não são o foco principal das ações estatais (MACHADO, 2004).

Com isso é possível perceber que atores representando grupos que buscam estabelecer suas proposições dentro dos campos, assim como a sociedade, articulam-se na arena para defender a manutenção do *status quo*, pautar alterações neste, ou até mesmo promover mudanças mais amplas através da capacidade de influenciar as decisões políticas.

Como essas propostas são variadas e pendem para diferentes direções, é importante trazer para o leitor alguns posicionamentos, selecionados para tentar construir um panorama dos discursos que na contemporaneidade disputam na arena política o poder de influenciar processos de tomada de decisão.

Para o coronel da reserva da Polícia Militar do Rio de Janeiro e professor Jorge da Silva, elementos históricos e sociopolíticos contribuíram para a “militarização ideológica da segurança pública”. Essa militarização não atingiria apenas os órgãos de segurança pública, mas tomaria espaço no discurso de parcelas da sociedade que, conforme o coronel Íbis, ex-comandante geral da mesma Polícia Militar fluminense, “aplaude quando um criminoso aparece sendo torturado em uma exibição no cinema do filme *Tropa de Elite*”.<sup>18</sup> Já para o delegado da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro Orlando Zaccone, a sociedade precisa discutir a sua visão sobre o enfrentamento à criminalidade, para além da questão de onde se colocam as polícias na estrutura do Estado.<sup>19</sup>

Os atores acima citados parecem se referir ao papel de segmentos da própria sociedade nesse processo de militarização. Em que pese não ser a própria comunidade objeto de militarização, como ponderei acima, ela pode ter fundamental participação na legitimação do uso da força legal pelo Estado como elemento central e organizador de todo o seu aparato

---

<sup>18</sup>Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/08/130813\\_sub\\_desmilitarizacao\\_1k](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/08/130813_sub_desmilitarizacao_1k)>. Acesso em: 20 set. 2015.

<sup>19</sup>Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Desmilitarizacao-das-policias-A-UPP-e-o-apice-da-militarizacao-da-seguranca-publica-4/30211>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

burocrático-legal ou, ao contrário, ser fonte de resistência a essa forma de ação estatal. Podem ser vistas manifestações de segmentos da comunidade tanto de apoio direto a abordagens fundamentalmente belicosas como de passividade ou de indignação diante de elevados indicadores de criminalidade, como podemos observar nas taxas de homicídios em 2015,<sup>20</sup> especialmente contra os segmentos mais vulneráveis.

Observamos que avançou a violência urbana,<sup>21</sup> ao mesmo tempo em que segmentos da sociedade parecem ter gradualmente absorvido a noção de que o uso da força não é somente um recurso de ação legal do Estado, mas sim o próprio elemento legítimo e organizador das relações sociais de uma “sociabilidade violenta” (MACHADO, 2010).

Outros discursos, oriundos de diferentes atores, seguem linha semelhante. Marcelo Freixo, deputado estadual do Rio de Janeiro (PSOL-RJ) e presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa, entende que a chamada “guerra contra o tráfico de drogas” é antes uma luta contra a juventude negra, pobre e favelada. Defende que a desmilitarização deve ser a do Estado, e para isto exige o debate direto e sem falsos moralismos sobre a legalização das drogas, envolvendo sociedade e poder público. Nesse sentido, acrescenta que essa desmilitarização passa pelas polícias, não apenas a militar.<sup>22</sup>

Para o advogado Eduardo Baker, da organização de direitos humanos Justiça Global, o fim da Polícia Militar não pode ser visto como a solução da violência ilegal cometida pela polícia. A noção militarista de enxergar o criminoso como o “inimigo” não é particular à PM. Isto acontece em outras instituições, afetando inclusive parte da mídia.<sup>23</sup>

A ideologia belicista é retratada também em discursos oficiais. Os pesquisadores Camilla Ribeiro, Rafael Dias e Sandra Carvalho (2008), da Justiça Global, comungam da noção de que desmilitarização vai além do foco na Polícia Militar. Os autores apontam o processo de construção da orientação para a militarização da política de segurança pública. Para isso, citam alguns exemplos desses discursos, dentre os quais destacarei três exemplos. O

---

<sup>20</sup>O Mapa da Violência de 2015 informa que apenas em relação ao número de óbitos por arma de fogo chegamos, no Brasil, a 42.416 mortes. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

<sup>21</sup>Entendendo-a principalmente como aquela em que a força física é componente da agressão que vitimiza. Ressalva feita em razão dos múltiplos significados que o conceito de violência urbana pode assumir. Para saber mais ver Direitos Humanos: uma paixão refletida (2006) coletânea de artigos em homenagem póstuma a Mateus Afonso Medeiros.

<sup>22</sup> Relatório da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, Alerj, dez. 2013, p. 64.

<sup>23</sup> Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/06/120601\\_direitos\\_humanos\\_policias\\_subretranca\\_1k.shtml?print=1](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/06/120601_direitos_humanos_policias_subretranca_1k.shtml?print=1)>. Acesso em: 05 abr. 2014.

primeiro de um secretário de segurança, outro de oficial policial militar do alto escalão, e um último do governador.

Em 2003o então secretário de Segurança Pública Josias Quintal declarou: “Nosso bloco está na rua e, se tiver que ter conflito armado, que tenha. Se alguém tiver que morrer por isso, que morra. Nós vamos partir pra dentro”. O contexto referia-se à implementação da “Operação Rio Seguro” (CARVALHO; DIAS; RIBEIRO, 2008, p. 10).

O coronel da Polícia Militar fluminense Marcus Jardim disse em relação à segurança para obras do Plano de Aceleração do Crescimento do governo federal, em 2007: “Este será um ano marcado por três pês: Pan, PAC e Pau”, e no ano seguinte afirmou: “A PM é o melhor inseticida social” (CARVALHO; DIAS; RIBEIRO, 2008, p. 7, 11).

O governador Sérgio Cabral, ao comentar uma “megaoperação” policial realizada no dia 27 de junho de 2007 no Complexo do Alemão – RJ, afirmou:

**A população está convencida da necessidade desse confronto.** Nos últimos anos houve um crescimento da musculatura do tráfico que a população não suporta mais. As pessoas estão prontas para fazer o sacrifício porque sabem que só isso vai melhorar sua qualidade de vida. Durante muitos anos o campo progressivo, a esquerda, associou a ordem pública à ditadura, ao autoritarismo. Hoje sabemos que a ordem pública é a garantia da cidadania. **Todos temos que fazer sacrifício pela vitória contra a barbárie.** Não há como fazer omelete sem quebrar os ovos. O próprio presidente Lula disse que o crime não se combate com pétalas de rosa. Eu adoraria que os bandidos se entregassem, que entregassem suas armas pacificamente, mas isso não é possível. Não há outro caminho a ser seguido (CARVALHO; DIAS; RIBEIRO, 2008, p. 10; grifo meu)

Vale dizer que o governador Sérgio Cabral foi reeleito, assim como elegeu no sufrágio posterior o seu vice-governador à época, Luiz Fernando Pezão.

O Movimento Mães de Maio, em artigo publicado na revista *Le Monde Diplomatique Brasil*,<sup>24</sup> coloca a desmilitarização das polícias como algo que só faz sentido dentro de um projeto mais amplo de desmilitarização do conjunto da vida social.

Esse movimento aponta a necessidade de fortalecer o controle externo feito pela sociedade civil da atividade policial e judicial, bem como a autonomia das perícias criminais. Colocam como ingenuidade ou má-fé acreditar que apenas um controle externo e a desmilitarização das práticas policiais resolveriam o problema da violência estatal em nosso país. Entendem que o Estado como um todo deve ser desmilitarizado como forma de equilibrar a luta da sociedade por melhorias e respeito aos direitos humanos.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1528>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

Entre os pesquisadores que se debruçam no estudo da segurança pública, Cláudio Beato<sup>25</sup> argumenta que simplesmente considerar a existência de uma polícia militar como incompatível com a ordem democrática das sociedades modernas é insuficiente. Isto porque a Itália possui os Carabinieri, a Espanha, a Guardia Civil, a França, a Gendarmerie e a Holanda, a Rijkspolitie. O pesquisador acrescenta que na realidade a disputa não é entre se ter ou não uma polícia militarizada, mas entre modelos distintos de policiamento: o anglo-saxão, que seria uma polícia descentralizada, apartidária, não militar, que exerce a coerção por consenso e o modelo francês, que seria uma polícia de Estado, centralizada, politizada, militarizada e com baixa aprovação pública.

Para José Vicente da Silva,<sup>26</sup> ex-secretário nacional de Segurança Pública e coronel da reserva da Polícia Militar de São Paulo, o maior problema das polícias brasileiras estaria antes em modelos ineficientes, e que um dos motivos da alta letalidade policial seria a reduzida capacidade de governança das polícias. Para este gestor, as polícias atuariam de acordo com uma estrutura muito cara e pouco produtiva em termos de investigação.

Esses discursos, por um lado, trazem exemplos de centralidade do uso da força estatal como diretriz institucional e política de governo. Por outro, reúnem preocupações com a própria forma de organização do sistema de segurança pública. Apontam para a necessidade de considerar os impactos de se manterem baixíssimos índices de esclarecimento de crimes<sup>27</sup>, ao passo que se direciona, por conta das competências constitucionais dos órgãos de segurança pública, a atuação da Polícia Militar para prisões em flagrante.

Reforça esta linha interpretativa o pesquisador Luiz Eduardo Soares (2006), antropólogo, cientista político e ex-secretário nacional de Segurança Pública, ao esclarecer que o modelo atual relacionaria produtividade com a prisão em flagrante, e este, por sua vez, “exige um tipo penal: na ausência da antiga vadiagem, está à mão a Lei Antidrogas”. Ou seja, pressionar a PM a funcionar equivale a cobrar-lhe resultados, os quais serão interpretados não como redução da violência ou a resolução de problemas, mas sim como mais prisões,

---

<sup>25</sup>Disponível em:

<[http://portalantigo.mpba.mp.br/atuacao/ceosp/artigos/Claudio\\_Beato\\_Pol\\_Pub\\_Seguranca\\_Equidade\\_Eficiencia\\_Acco.pdf](http://portalantigo.mpba.mp.br/atuacao/ceosp/artigos/Claudio_Beato_Pol_Pub_Seguranca_Equidade_Eficiencia_Acco.pdf)>. Acesso em: 09 jan.2016.

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/para-analista-desmilitarizacao-nao-resolve-problemas-da-policia-19092014>>. Acesso em: 03 maio 2015.

<sup>27</sup>Segundo relatório final da CPI que apura o assassinato de jovens no Brasil, o índice de apuração de homicídios pela Polícia Civil não consegue alcançar o patamar de 8% de elucidação (p. 151). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>>. Acesso em 14 maio 2016.



realizadas com base no método disponível, o flagrante. Este recurso seria mais facilmente acionado em locais de venda de drogas ilegais, sendo foco das abordagens que buscam o flagrante os dependentes químicos e os traficantes. A decisão sobre o preso ser um ou outro ficaria, por fim, a cargo do juiz, o que traz outra esfera de poder que interfere no campo policial militar.

Em artigo publicado na revista *Le Monde Diplomatique Brasil*,<sup>28</sup> o mesmo pesquisador e gestor reforça que a desmilitarização e a mudança do modelo policial não serão suficientes em si para a melhoria da segurança pública em geral. Para Luiz Eduardo Soares, será preciso mais do que a mudança da arquitetura institucional da segurança pública. Será necessário repensar a forma de organização das polícias que dividem entre si o ciclo de trabalho, bem como rever o caráter militar da polícia ostensiva e também a legislação que trata das drogas ilegais. Temos então mais um campo que exerce pressões fortes sobre o policial: o campo legislativo.

Com isso foi possível identificar que alguns enunciados postulam a desmilitarização e defendem mudanças que passam por temas frequentemente considerados como marcantes ao longo do processo histórico e social de construção da sociedade fluminense, mas também presentes na constituição das instituições de controle social contemporâneas.

Algumas dessas possíveis recorrências podem ser encontradas em discursos sobre segurança pública, mesmo com décadas de intervalo entre suas formulações. Exemplos podem ser: uso do aparato repressivo do Estado contra dependentes químicos; encarcerar pessoas por crimes menores e sem possibilidade de penas alternativas; conviver com elevados índices de letalidade violenta; tratar questões sociais como problemas criminais; e superar deficiências estruturais de agências de controle social por meio do uso excessivo da força estatal.

Levantar estas questões, trazendo aspectos da história de formação da Polícia Militar fluminense, contextualizando-a em relação à sua posição em meio aos demais órgãos públicos e à sociedade, parece ser relevante para compor uma base sobre a qual será possível avançar com mais firmeza em direção à compreensão dos significados possíveis de desmilitarização. Ao mesmo tempo, o leitor encontrará as referências necessárias para interpretar os discursos que serão trazidos a partir de entrevistas com gestores fluminenses de segurança pública que, por vezes, remetem suas análises a determinados períodos de tempo da cena política pretérita do estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1526>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

## 2.1 Retrospectos históricos da constituição das polícias fluminenses

É importante relacionar a questão do uso da força pelo estado do Rio de Janeiro com trechos da história da formação da Polícia Militar fluminense e de como se desenvolveu institucionalmente em paralelo à Polícia Civil do estado. Esta contextualização se prestará também a levantar algumas indicações sobre possíveis influências desse processo histórico sobre a construção de nosso modelo de controle social contemporâneo.

Ao trazer algumas reflexões sobre a formação do Estado brasileiro, buscarei estabelecer que a polícia é uma organização do Estado e, como tal, sujeita às suas concepções. O Brasil, ao longo de sua História, passou por diversas construções de Estado e, para cada uma delas, procurarei demonstrar que correspondeu um formato de aparato policial. Ao realizar esse esforço, será possível ainda identificar se, mesmo com diferentes contextos político-econômico-sociais informando suas matrizes constitutivas, esses distintos modelos guardaram algumas permanências que os aproximam quando observados ao longo do tempo. Levantar essas aproximações pode contribuir para o entendimento de como o uso da força estatal inscreveu-se nas estratégias de administração de conflitos sociais.

Desde o período colonial a atribuição de manter o controle social recaía sobre as Forças Armadas, fosse o Exército português e as outras estruturas treinadas por seus oficiais, fosse a própria sociedade que era convocada a pegar em armas. A ideia central que perpassava esse contexto histórico indicava que a segurança era alcançada por meio da força, e quanto mais contundente fosse, mais efeitos dissuasórios produziram.

As ações decorrentes dessa forma de conceber a produção de segurança passavam por homens – militares e civis – portando lanças ou armas de fogo. Civis eram convocados para defender seus negócios em apoio às forças de segurança, e estavam autorizados a também portar lanças. Nestes casos, eram quase serviços litúrgicos, sem remuneração, como coloca Regina Helena de Faria (2007, p. 87). A finalidade esperada era garantir não apenas o controle da criminalidade, mas mais do que isso as condições adequadas para o desenvolvimento dos negócios entre a colônia e Coroa portuguesa.

Já no período do Brasil Império a resistência à escravidão e a falta de condições adequadas para se prosperar nas maiores cidades, com o crescente aumento de escravos e migrantes, fizeram com que a corte – vinda de Portugal afastando-se do avanço napoleônico em 1808 – adotasse uma política de intervenção mais aguda sobre o cenário que ameaçava

tanto a própria segurança da elite econômica e política quanto a continuidade dos negócios desses segmentos (HOLLOWAY, 1977).

A medida foi centrada na ideia de que era preciso aprimorar o aparato repressor. As ações seriam agora implementadas por instituições inspiradas no sistema de polícia existente em Portugal. Criou-se a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Reino. De acordo com Bretas (1997, p. 39), era supostamente o modelo para uma polícia autoritária, preocupada com a segurança das instituições do Estado e sujeita a um rígido controle central.

Como a Intendência de Polícia, como a chamarei, não permanecia junto à sociedade diuturnamente, foi criada em 13 de maio de 1809 uma força policial de tempo integral. Tratou-se da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia da Corte (DMGRP), ou Guarda Real de Polícia (GRP), como a ela me referirei. Costuma-se atribuir a essa força a origem da polícia ostensiva fluminense.

Subordinado à Intendência de Polícia, o primeiro comandante da GRP era um oficial que servia na instituição congênere em Portugal. Isto facilitou a transferência de doutrinas da polícia portuguesa e a inspiração do modelo francês. Como resultado, a GRP tinha natureza militarizada<sup>29</sup> e exercia atividades destinadas a “prover a segurança e tranquilidade pública [...] boa ordem e sossego público [...]”.<sup>30</sup> As funções de repressão e polícia judiciária, por sua vez, ficariam sob a responsabilidade de outra estrutura, a Intendência de Polícia.<sup>31</sup> Costuma-se atribuir a essa estrutura as bases para a formação da Polícia Civil contemporânea.

Nessa época desenhava-se uma estratégia para manter a ordem fundamentada na suspeição geral que autorizava a GRP a abordar qualquer cidadão. Normas genéricas previstas nas Ordenações Filipinas encarregavam-se de instrumentalizar os integrantes da GRP e da

---

<sup>29</sup> Quando me refiro à natureza militarizada, quero dizer que atuavam segundo regulamentos que estabeleciam hierarquia e disciplina semelhantes aos Exércitos português e francês, com uso de fardamento, armados, deslocando-se em patrulhas e organizando seu pessoal por meio de postos (oficiais) e graduações (praças). Ainda não havia uma missão claramente identificada com as atividades típicas do exército português ou com as da Gendarmerie Nationale.

<sup>30</sup> O decreto de 13 de maio de 1809 cria a DMGRP com a seguinte finalidade e de acordo com o seguinte modelo: “prover a segurança e tranquilidade publica desta Cidade [...] boa ordem e socego publico [...] com a possivel semelhança daquella que com tão reconhecidas vantagens estabeleci em Lisboa” (Coleção de Leis do Império do Brasil – 1809, vol. I, p. 54 [Publicação original]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antioresa1824/decreto-40054-13-maio-1809-571685-publicacaooriginal-94831-pe.html>>. Acesso em: 04 maio 2015.

<sup>31</sup> Nesse contexto, entendia-se por polícia preventiva e administrativa aquela responsável por “patrulhar” as ruas, uniformizada e atuando em casos nos quais era necessária a pronta intervenção. A polícia repressiva e judiciária era aquela com a atribuição de atuar após a prática do delito, processando-o e encaminhando-o para a autoridade responsável por aplicar-lhe a pena que, por vezes, acumulava essas funções.

Intendência de Polícia. Esse código criminalizava desde o porte de materiais que pudessem ser usados como armas até falar mal do rei.<sup>32</sup>

Com a independência política do Brasil, passou-se por uma transição em que a GRP e o Exército deixaram de ser considerados leis à elite econômica e política durante as rebeliões que marcaram o episódio da abdicação de D. Pedro I. Principalmente por este motivo, e não pelos já numerosos casos de violência contra cidadãos, foi extinta a GRP. A ideia central agora apontava para a necessidade de manter-se uma força confiável e presente nas ruas para realizar o patrulhamento, a serem dirigidas por um comando forte e centralizador conduzido pelo padre Diogo Antônio Feijó.

Cria-se o batalhão de oficiais-soldados, dissidentes daquele Exército ainda comandado por oficiais portugueses, para assumir o patrulhamento das ruas. Por cumprirem com as expectativas de maneira satisfatória, vão integrar em 10 de outubro de 1831, na cidade do Rio de Janeiro – e depois em todo o Império – os Corpos de Guardas Municipais Permanentes, que designarei doravante de GMP. Apesar do nome, eram subordinados aos governos das Províncias, e não aos dos Municípios. Esta força ficou sob a direção de seu ex-subcomandante Luís Alves de Lima e Silva, futuro Duque de Caxias, patrono do Exército brasileiro.

Sob o comando de Caxias, a GMP desenvolveu uma doutrina que a protegia de ameaças externas, ao mesmo tempo em que lhe proporcionava identidade como força de segurança. Caxias via não apenas na disciplina uma forma de controle ajustada ao esperado para a nova força, mas também, segundo Holloway (1977, p. 138), o “estabelecimento de uma solidariedade corporativa [como uma] técnica consciente” relacionada à organização, à construção do moral e do espírito de corpo.

A maneira pela qual as intervenções da GMP eram realizadas ainda carregava a ideia de dissuasão da GRP, pautada na noção de que quanto maior for a energia com que atuam, maior será o efeito de prevenção diante da possibilidade de ser abordado pela força. Continuavam em vigor normas que permitiam que qualquer um pudesse legalmente ser alvo de suspeitas.

---

<sup>32</sup> PORTUGAL. Ordenações Filipinas. 1990. Livro 5, Tit. 62: “Da pena que haveram os que acham escravos, aves, ou outras coisas e as não entregam a seus donos nem as apregoam; Livro 5, Tit. 63: Dos que dão ajuda aos escravos cativos para fugirem ou os encobrem; Livro 5, Tit. 68: Dos Vadios... seja preso e açoitado publicamente...; Livro 5, Tit. 80: Das armas que são defesas e quando se devem perder... trazer consigo instrumentos de chumbo ou ferro... será açoitado; Livro 5, Tit. 7: Dos que dizem mal do Rei... a qual pena poderá se estender até a morte; Livro 5, Tit. 41: Do escravo ou filho, que arrancar arma contra seu senhor ou pai... açoitado e decepada a mão” . Disponível em:< <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

Uma tentativa de mudança ocorreu durante a experiência da Guarda Urbana, criada para suprir o deslocamento de tropas da GMP para combater na Guerra da Tríplice Aliança, foi marcante. O modelo de Estado continuava a demandar, através de sua elite econômica e política, uma força que garantisse seus interesses. A retórica colocada para trazer outros formatos de polícia praticados em países da Europa inflamou o debate sobre ser essa força de constituição militar ou civil.

A Guarda Urbana foi criada com natureza civil e inspiração na polícia comunitária<sup>33</sup>. Normas foram estabelecidas para efetivar essa forma de atuação, entretanto, continuaram reduzidos os recursos de monitoramento, controle e gestão. Diante da criação de uma guarda sem ter havido ampla e anterior discussão sobre qual finalidade deveria cumprir – proteger a sociedade ou defender as condições para desenvolvimento e lucro – a instituição acabou não atendendo bem a nenhum dos dois interesses.

A guarda foi extinta e reforçou-se a ideia de que somente por meio de ações revestidas de símbolos de força, armas e ostensividade seria possível controlar a criminalidade e garantir a ordem pública. Segundo Holloway (1977), o mesmo chefe de polícia que defendeu sua criação – “As praças do corpo policial [...] sujeitas ao pesado serviço de quartel, mal podiam empregar-se na fiscalização, distraídas de contínuo em formaturas de aparato, menosprezavam as funções de que diretamente deviam ser encarregadas” (p. 216) – extinguiu-a poucos anos depois, afirmando: “sem um regime de quartel, sem disciplina, sem comando militar, nenhuma força pública é possível”<sup>34</sup> (p. 218).

Em paralelo, a polícia civil era formada por delegados, subdelegados, oficiais de justiça e oficiais de expediente na Chefia Central de Polícia. O comandante da GMP estava subordinado à Chefia de Polícia, e cabia a esta autoridade a coordenação e o controle dessas forças.

---

<sup>33</sup> A polícia comunitária tem sua origem na Inglaterra, em 1829, cabendo ao Sir Robert Peel, então primeiro-ministro inglês, elaborar os princípios que ainda hoje a inspiram. De modo geral significa, de acordo com Trojanowicz e Bucqueroux, “policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a Polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a Polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área” (1999, p. 04).

<sup>34</sup> A experiência dos urbanos também serviu para levantar um aspecto surgido da alocação permanente do agente na mesma circunscrição. Houve o estabelecimento de trocas formado não mais entre colegas de farda no interior de quartéis, mas entre o Urbano e os moradores, os comerciantes e com todos que conviviam no mesmo espaço. Trocas de favores passaram a significar maior proteção para estabelecimentos que contribuíam de alguma forma com o agente. Assim, observou-se o surgimento do dilema de ser familiar ao local, mas sem abusar dessa confiança. Para aprofundar o entendimento das diferenças percebidas pelo policial militar entre o quartel e a rua, ver Paulo Storani (Dissertação de Mestrado, UFF, 2008).

Na cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, em 1902 uma lei reformou o serviço policial, dividindo-o em Polícia Militar e Polícia Civil.<sup>35</sup> Esta última atuaria apoiada por uma guarda civil e, assim, realizaria desde as ações ostensivas até as investigativas.

Ainda na Primeira República, as oligarquias regionais seguiam ampliando seu controle sobre o modelo de Estado, historicamente mais preocupado com interesses elitistas do que com os da população. Esses núcleos políticos tinham uma ideia central sobre qual a finalidade das forças de segurança: a expectativa de que se consolidassem como defensoras dessas oligarquias.

A crise de 1929 e a queda na exportação do café enfraqueceram a chamada política do café com leite e abriram espaço para que essas oligarquias se valessem de suas forças estaduais. Um movimento dissidente coloca então Getúlio Vargas no poder.

Importante marcar que esse movimento foi mobilizado por líderes políticos de governos estaduais da Aliança Liberal que apoiavam a revolução não porque quisessem modificações sociais e econômicas básicas, mas como justificativa para a ideia de militarização de suas ações – colocada aqui com o sentido de armar o movimento para o combate – contra aqueles que lhes impediram o acesso ao poder quando da escolha de seu candidato ao governo em 1929.

Já em 1932, São Paulo levantou-se em revolta armada, insatisfeitos, dentre vários fatores, com a condição subalterna diante do contexto político que estava sendo construído por Vargas. A Revolução Constitucionalista não será objeto deste estudo, mas é marco importante para observar o uso político de militares estaduais e federais na manutenção do modelo de Estado defendido por Vargas e seus apoiadores.

Após o controle da situação, o Exército implementou medidas que passariam a controlar e a limitar o poder das forças estaduais. Em março de 1935 é aprovada no Congresso a Lei de Segurança Nacional (LSN), dando ao governo federal poderes especiais para reprimir atividades políticas “subversivas”.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Lei nº 947, de 29 de dezembro de 1902. A Polícia Civil, subordinada ao chefe de Polícia, era exercida por delegados, inspetores seccionais, agentes de segurança e por uma Guarda Civil encarregada dos serviços de ronda e vigilância e de todos os encargos que até então eram da Polícia Militar. Esta, por sua vez, deveria apoiar a execução das ordens das autoridades policiais. *Esta lei é considerada como a da criação da atual Polícia Civil do Rio de Janeiro.*

<sup>36</sup> Previsto no Decreto-Lei nº 314 de 13 de março de 1967 que, ao definir os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social, disciplinou em seu Art. 3º que: “A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e a repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva”. E em seu § 3º que: “A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação”. Disponível

O Estado revelava-se cada vez mais autoritário e seus aparatos, legal e repressivo, voltavam-se para ações que demandavam forças de segurança subordinadas a essa ideia central de atuação pautada pela força das armas. Ao mesmo tempo tomava forma uma cultura política nacional-estatista que sustentava essas ideias. Entre suas características é possível observar a existência de um Estado centralizador e integrador; nacionalista, com esteio nas Forças Armadas; com amplas alianças sociais, incluindo os trabalhadores urbanos e rurais, mas sob vigilância e tutela; concepções de modernização e industrialização em nome das quais todos os sacrifícios são demandados; e uma política externa de afirmação nacional. Estes traços poderão ser vistos em outros períodos e sob distintos modelos de Estado, o que indica a presença de permanências que se ajustam ao longo do tempo e inspiram continuidades nas transições (SALLUM, 1966).

A cultura política nacional-estatista redefinia-se na ditadura para manter-se como eixo em torno do qual giravam as decisões políticas. Surgida em um regime autoritário como vimos, passou por um período democrático no governo JK e se manteve nos anos de exceção. Chegou até os anos de governos atuais, como os de Luiz Inácio “Lula” da Silva, o que é possível averiguar comparando as características já mencionadas da política nacional-estatista com as dos governos mais recentes.

A progressiva centralização do Estado brasileiro e a constituição de uma ditadura iriam conferir um novo caráter à polícia no Brasil: o de polícia política. Com o estabelecimento da ditadura de Vargas, as polícias cada vez mais atuavam na perseguição aos opositores do regime, tendo na Lei de Segurança Nacional marco legal preponderante. O Departamento de Ordem Pública e Social – DOPS iniciou as suas atividades.

Por conta do financiamento feito pelo governo americano para a Companhia Siderúrgica Nacional, a polícia brasileira passou a ser treinada nas táticas do Federal Bureau of Investigation (FBI), que incluíam a questão da polícia política, dos esquadrões da morte e da tortura como forma de obter informações (SKIDMORE, 1982).

O governo civil-militar se instala e o eixo de sua construção foi o controle militar da Presidência da República, principal centro de poder político do regime anterior a 1964. Limitações foram estabelecidas para os demais poderes da União. Havia controle sobre a sociedade por meio de normas e práticas que se, por um lado, eram arbitrárias, por outro, eram legais, implementadas através de atos institucionais, cabendo às polícias fazer cumprir essas leis (SALLUM, 1996, p. 18).

Durante o regime, a Guerra Fria demandou a formação de conceitos que iriam compor a doutrina de segurança nacional elaborada pelo National War College, nos Estados Unidos. No Brasil, ficou a cargo da Escola Superior de Guerra (ESG) incorporar essas noções em virtude da aliança com os Estados Unidos, cujo discurso assentava-se no combate ao comunismo.

Militarizavam-se as ideias – uso esta expressão para me referir a princípios justificadores do emprego pelas instituições do uso da força legal como elemento central de suas estratégias – sobre como enfrentar oposições dentro do regime e no interior da sociedade, que não dissociavam necessidades da segurança externa e interna. As Forças Armadas passaram a atuar na segurança pública, e a maioria das forças policiais aproximou-se do modelo militar de emprego da força. Aqui destaco que o núcleo duro desses processos de militarização era a maior centralidade da força legal como recurso do Estado na solução dos conflitos sociais.

Somente em 1969 o policiamento ostensivo ficou exclusivamente com a Polícia Militar – alteração estratégica feita pelo alto comando do Exército para reduzir o desgaste dos militares da União durante o período de exceção e guerrilha urbana. Até esse ano a Polícia Civil valia-se de guardas civis que podiam patrulhar as ruas com as mesmas atribuições dos policiais militares. Em 1983, todas as polícias estaduais passaram a ser controladas e coordenadas pelo Exército.

O modelo de Estado nesse período contribuiu ainda para a criação do sistema CODI-DOI. Os CODI coordenavam os DOI, que eram responsáveis por identificar e interrogar indivíduos suspeitos de praticarem atos subversivos, assim classificados de acordo com a doutrina de segurança nacional e genericamente previstos na LSN. Esses núcleos contavam com membros tanto das Polícias Cíveis quanto de integrantes do DOPS. Estes últimos traziam a experiência em perseguição política vinda do Estado Novo (JOFFILY, 2014). Com essa estrutura, a prática de tortura em interrogatórios aperfeiçoou-se e, no fim dos anos 1960 e início dos 1970, de acordo com a doutrina de segurança nacional, era mais do que justificável. Tornou-se política de Estado (AARÃO REIS, 2014).

Às polícias cabia incorporar as ideias esperadas para a sua atuação nesse modelo estatal, e assim o fizeram. A abertura proposta pelo regime promoveu uma transição que, apesar de atropelada pelos processos democráticos protagonizados pelos movimentos sindicais e segmentos das classes médias, contribuiu, sem grandes rupturas com a cultura política que organizava as instituições e os centros de poder político e econômico, para uma



mudança “lenta, gradual e gradual”, conforme palavras do general-presidente Ernesto Geisel. Tancredo Neves foi eleito presidente e sua morte mobilizou milhões de brasileiros.

A Carta de 1988 é promulgada, mas muitas ideias de períodos anteriores sobre segurança permaneceram. Como exemplo dessas continuidades está a possibilidade do uso da força armada como forma de *proteção aos poderes da União*. A Carta de 88 deixou a cargo das Forças Armadas a faculdade de avaliar eventuais ameaças aos poderes institucionais e intervir para restaurar o equilíbrio constitucional. Portanto, ficou nas mãos de órgãos que detêm o controle sobre a força armada em nível nacional, e que contam com o auxílio constitucionalizado dos órgãos estaduais de Polícia Militar, a tarefa de zelar pela democracia (ZAVERRUCHA, 2010).

Uma série de normas foi incorporada ao texto, ou recepcionadas, pela Constituição de 88. Em particular, no que tange à manutenção da subordinação das Polícias Militares ao Exército, ao mesmo tempo em que continuam vinculadas às Secretarias de Segurança dos estados. Veremos de forma mais detalhada mais à frente esse corolário normativo.

Outra permanência, talvez a principal, reside nas ideias sobre o tratamento que deve ser dado ao problema do crime e ao controle social ao longo desses períodos. Até aqui vimos em vários momentos que as ideias invariavelmente apontavam para ações que buscavam, ao fim e ao cabo, conduzir o controle da criminalidade e das tensões sociais pelo poder das armas. Isto ocorreu, por meio de diferentes estratégias, em praticamente todos os períodos analisados.

Com esse pressuposto é possível afirmar que a militarização analisada adquiriu diferentes contornos e constituiu distintos impactos, não ficando restrita aos policiais militares, embora estes encontrassem no modelo de organização e método militar condições que potencialmente a reforçavam. Caracterizava-se uma tendência estatal de exercer o monopólio legal da força como recurso principal de administração de conflitos e controle social, tendo na própria Constituição Federal a legitimação dessa estrutura.

Essa contextualização breve sobre possíveis continuidades da formação de agências de controle social teve no Rio de Janeiro uma caixa de ressonância. Tanto as instituições públicas quanto a sociedade vivenciaram a elaboração de representações que – não reduzidas apenas a estas – polarizam-se entre lógicas de justificação de enfrentamento bélico da criminalidade e oposições a esta abordagem, pautadas na defesa dos direitos humanos.

Políticas de repressão ganharam terreno facilmente após o Rio de Janeiro entrar no circuito internacional do tráfico de drogas no final dos anos 80, em particular o de cocaína, quando a criminalidade se organizou em facções criminosas cada vez mais armadas. Para

garantir seus pontos de vendas, adotaram o uso do fuzil para proteger territórios. Tempos depois, além das drogas, instalaram-se mercados de proteção que, segundo a antropóloga Jaqueline Muniz,<sup>37</sup> eram os arranjos informais garantidos pela violência do crime organizado que permitiam a exploração ilegal, desde a venda de gás até sinal clandestino de internet. Este foi um diferencial em relação aos outros estados do país: a disputa entre facções criminosas por territórios, em geral inseridos topograficamente em morros localizados na região central da cidade, para a venda de drogas e a exploração de mercados de proteção.

Concomitantemente ao acirramento das disputas pelos pontos de distribuição varejista, cresce o comércio de armas pesadas utilizadas exatamente pelos grupos em disputa, e entre estes e as polícias. O crescimento do comércio de drogas e de sua rentabilidade é um fenômeno que se deu em escala mundial. O tema foi, por exemplo, uma das alavancas da campanha para a reeleição de Ronald Reagan para a Presidência dos Estados Unidos, ainda na década de 80.

Nesse sentido, o estado fluminense conviveu com governos estaduais que ora incentivavam a repressão, ora se omitiam e, em outras, eram ambíguos ou tentavam promover mudanças voltadas para a preservação dos direitos humanos. No entanto, estes últimos encontraram a resistência de setores estatais e de parcelas da sociedade que continuavam a alimentar práticas de enfrentamento policial como centrais para quaisquer políticas públicas relacionadas à segurança.

Os governos Brizola (1983 a 1987 e 1991 a 1994) e Moreira Franco (1987 a 1991) foram exemplos nítidos dessa dicotomia na política de segurança pública. O primeiro foi acusado de ter sido permissivo com o crime – em que pese ter sido pioneiro na implantação do policiamento comunitário e de uma Polícia Militar prestadora de serviço sob o comando do coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira.<sup>38</sup> O segundo foi responsável por períodos de uso da força legal como principal elemento organizador das ações estatais em geral. Outro exemplo de governo que influenciou a formação de grupos na PM que até hoje reforçam representações combativas foi o de Marcello Alencar (1995 a 1999), que introduziu uma gratificação que premiava a participação em confrontos armados.

---

<sup>37</sup>Disponível em:

<[http://www.academia.edu/4041091/Despolitiza%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Seguran%C3%A7a\\_P%C3%ABlica\\_e\\_seus\\_Riscos](http://www.academia.edu/4041091/Despolitiza%C3%A7%C3%A3o_da_Seguran%C3%A7a_P%C3%ABlica_e_seus_Riscos)>. Acesso em: 02 fev. 2016.

<sup>38</sup> O coronel Carlos Magno Nazaré Cerqueira foi o primeiro comandante de carreira policial militar a comandar a instituição após 175 anos sob a gestão de generais e coronéis do Exército. Foi ainda o primeiro policial negro comandante geral. Pioneiro na aproximação com o mundo acadêmico e a sociedade civil organizada, produziu documentos e manuais que até hoje são atuais, mesmo tendo sido escritos antes da Constituição de 1988. O primeiro plano diretor da PMERJ é de 1984 e feito sob sua coordenação.

Seguiram-se os de Antony Garotinho (1999 a 2002) e Rosinha Garotinho (2003 a 2007), marcados por inconstâncias entre repressão e prevenção. Sérgio Cabral (2007 a 2011 e 2011 a 2014), que retomava por meio das Unidades de Polícia Pacificadora<sup>39</sup> as propostas de uma polícia comunitária, foi criticado por promover como ponto de partida para essa política a ocupação militar das favelas cariocas. Por fim, Luiz Fernando Pezão (2015-atual), que manteve o programa de seu antecessor e vê o recrudescimento dos confrontos aumentar também nas áreas ditas pacificadas.<sup>40</sup>

É natural que governos imprimam sua forma de gestão, mas no caso do Rio de Janeiro a alternância não era de estilo de administração, mas na própria maneira de orientar a valorização – ou a depreciação – dos direitos humanos, conforme o trecho abaixo:

É evidente que cada governo, uma vez empossado com o respaldo do sufrágio popular, tem a prerrogativa de imprimir sua própria dinâmica, estabelecer hierarquias na agenda pública, imprimir sua marca ideológica e administrativa. O caso da segurança pública no Rio de Janeiro, contudo, não se refere a este tipo de alternância. O que se passou foi uma oscilação quanto a princípios fundamentais, para além de meras escolhas conjunturais. Testemunhamos a alternância de retóricas e estratégias que se aproximavam dos padrões democráticos civilizados e outras que os colocaram, literalmente, em segundo plano em nome de uma suposta eficácia operacional. O que testemunhamos, por fim, foi uma única e lamentável recorrência: a ineficiência que vitimizou toda a população, ainda que não da mesma forma (SOARES & SENTO-SÉ, 2000, p. 24).

Entre esses governos destacam-se eventos como os massacres da Candelária e de Vigário Geral, em 1993. Nos primeiros anos da década de 1990 houve a ascensão de um tipo específico de delito – extorsão mediante sequestro – fato que alimentou a imagem de caos generalizado na capital fluminense e gerou um clima de medo coletivo.

Outro caso emblemático foi a repercussão da ECO92 (encontro mundial de líderes de governo ocorrido no Rio de Janeiro), quando os meios de comunicação promoveram a paz no Rio e apresentaram uma solução “mágica” para a segurança pública carioca: o emprego das tropas do Exército no patrulhamento das ruas.

Como vimos, desde o período colonial, membros da comunidade eram compulsoriamente acionados a pegar em armas e a defender suas propriedades. Forças de segurança eram formadas e/ou treinadas por oficiais dos exércitos Português ou Francês.

<sup>39</sup> Unidades de Polícia Pacificadora são organizações policiais militares sediadas em favelas fluminenses a fim de manter policiamento fixo nesses territórios. Disponível em: <[http://www.upprtj.com/index.php/o\\_que\\_e\\_upp](http://www.upprtj.com/index.php/o_que_e_upp)>. Acesso em: 15 abr. 2016.

<sup>40</sup> A política de pacificação não faz parte do escopo desse estudo, portanto não serão ponderados indicadores criminais que podem ser consultados no endereço do Instituto de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/mapasite.asp?flag=003>>. Acesso em: 11 dez. 2015.

Autoridades preocupavam-se antes em manter efetivos armados para fazer cumprir a lei do que pactuar seu cumprimento com a sociedade. Movimentos políticos foram construídos a fim de criar justificativas ideais para se recorrer às armas como forma de alcançar objetivos. Enfim, vários processos de nossa formação cultural e constituição de instituições de controle social foram organizados tendo o uso da força como elemento central.

Vimos que a cultura política nacional-estatista, originada antes do estado de exceção, pode ser vista com contornos atualizados nos períodos posteriores a esse regime. Não basta, portanto, analisar a militarização apenas a partir da perspectiva da conformação das polícias. É necessário compreender a tradição histórica e sociopolítica que orientou a construção dessas forças. Por isso, buscar nos governos militares a origem de lógicas violentas de atuação policial é apenas parcialmente possível.

Seria impreciso analisar o que é entendido como desmilitarização sem que fosse feito o esforço para demonstrar que, por várias décadas, não apenas as agências destinadas a realizar o controle social, mas também segmentos da sociedade foram incorporando discursos alinhados em torno de princípios que consideram o uso da força legal como principal elemento organizador de ações policiais e até mesmo de políticas públicas.

### 3 O USO DA FORÇA LEGAL COMO FIEL DA BALANÇA

Uma primeira formulação a partir do levantado até aqui por este estudo indica que o campo policial militar influencia e é influenciado por diversos outros campos. Ao longo do retrospecto histórico foi possível perceber que continuidades e alternâncias relacionadas aos grupos políticos que assumiam a hegemonia dos discursos que orientavam os processos de tomada de decisão na arena política direcionavam a missão organizacional da PM e das demais subarenas (BOURDIEU, 2004; RENN, 1992).

A partir dessas interações traremos discursos de gestores e documentos produzidos em pesquisa de campo realizada no estado do Rio de Janeiro e em algumas cidades americanas como forma de problematizar aspectos relacionados aos processos de gestão de agências policiais no tocante à aproximação de sua missão organizacional com aquela própria das Forças Armadas.

Para a força militar federal cuja finalidade é proteger a soberania do Estado, buscando tanto consolidar sua supremacia bélica quanto, se necessário for, engajar-se em guerra externa e combater o inimigo, o uso da força estatal é elemento central.

Por outro lado, para forças policiais cuja missão organizacional seja preservar a vida e a incolumidade das pessoas e seu patrimônio, buscando para isso aprimorar-se como agência de administração de conflitos, sejam eles de natureza criminal ou não, o uso da força legal é elemento acionado excepcionalmente.

Assim, quanto maior for a centralidade do uso da força como elemento organizador das diretrizes, dos programas e dos projetos institucionais e até mesmo da própria política institucional, mais militarizada serão as agências. Ao contrário, quanto mais for empregado como recurso técnico de excepcionalidade em processos de uso diferenciado da força, menos militarizadas serão as instituições.

Entretanto, isto não se dá de forma homogênea. As instituições não elaboram ao mesmo tempo, da mesma maneira, e com igual finalidade suas estratégias de ação. As influências externas ao campo não produzem efeitos idênticos e nem atingem igualmente todos os integrantes ou os setores da instituição. As agências têm grupos em constante disputa por poder, resistindo ou apoiando ingerências externas ao campo. O mesmo ocorre com segmentos da sociedade que atuam na arena social buscando influenciar o processo decisório dos atores políticos, enquanto reagem em função das ações desenvolvidas pela instituição policial incentivando-as ou repudiando-as, conforme o interesse de cada grupo.

Neste sentido, é coerente considerar que as instituições que empregam o uso da força legal são em alguma medida militarizadas, já que guardam proximidade com exércitos no que diz respeito a alguns recursos técnicos, em particular, envolvendo armas de fogo. Entretanto, essa militarização pode ir além deste aspecto e variar de acordo com distintas dimensões no interior de cada agência.

A análise do quanto cada um destes segmentos mantém aproximações com ou distanciamentos de parâmetros próprios das Forças Armadas será realizada neste estudo considerando-se como fiel da balança a maneira pela qual a força legal é incorporada aos processos de gestão oficiais e não oficiais de instituições, contribuindo para identificar para qual direção pendem os discursos que propõem a desmilitarização de polícias, em especial da Polícia Militar fluminense.

### 3.1 Dimensões de militarização e alguns discursos de gestores fluminenses

Antes de trazer alguns depoimentos elaborados pelos gestores entrevistados, é importante mencionar o fato de que meus interlocutores tinham conhecimento sobre os debates em torno do tema militarização e desmilitarização em virtude de suas funções, e principalmente por causa dos textos das principais propostas em tramitação no Congresso Nacional. Isto porque dentre as atribuições desses profissionais está a de acompanhar possíveis mudanças de cenários futuros que alterem as atribuições, as finalidades e, subjacente a essas preocupações, as relações de poder presentes em todos os campos. Por isso farei antes uma breve exposição das principais proposições.<sup>41</sup>

APEC 430/2009, de autoria do deputado federal Celso Russomanno – PP/SP, foi apresentada em 05/11/2009. Tem o objetivo de criar a nova Polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as Polícias Cíveis e Militares. Desmilitariza o Corpo de Bombeiros Militar que passa a se denominar Corpo de Bombeiros do Estado e do Distrito Federal e Territórios, e institui novas carreiras, cargos e estrutura básica. A esta proposta

---

<sup>41</sup> A tramitação das PECs foi verificada em pesquisa junto ao Senado Federal por meio do acompanhamento de atividade legislativa. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

foram apensadas outras quatro PECs ligadas ao tema: PEC 432/2009, PEC 321/2013, PEC 361/2013, e PEC 423/2014.

APEC 432/2009, de autoria dos deputados federais Marcelo Itagiba – PMDB/RJ , Celso Russomanno – PP/SP e Capitão Assunção – PSB/ES, foi apresentada em 11/11/2009. Sua finalidade é propor a unificação das Polícias Cíveis e Militares dos estados e do Distrito Federal; dispor sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; conferir novas atribuições às Guardas Municipais e criar a Polícia e o Corpo de Bombeiros dos Estados, Distrito Federal e Territórios, instituindo novas carreiras, cargos e estrutura básica.

APEC 321/2013, de autoria do deputado Chico Lopes – PCdoB/CE, foi apresentada em 03/10/2013 com o objetivo de alterar o art. 144 da Constituição Federal, incluindo novos órgãos de segurança pública.

A PEC 361/2013, de autoria do deputado federal Otoniel Lima – PRB/SP, foi apresentada em 03/12/2013 e busca modificar o art. 144 da Constituição Federal para definir diretrizes sobre a carreira de policial federal.

A PEC 423/2014, de autoria do deputado Jorginho Mello – PR/SC, foi apresentada em 06/08/2014 e propõe alterar dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos estados a criação de polícia única. Prevê o ciclo completo de ação policial na persecução penal; altera a denominação das Polícias Militares para Forças Públicas Estaduais.

Outra tramitação é a da PEC 51, de autoria do senador Lindbergh Farias – PT/RJ, apresentada em 24/09/2013. A esta proposta está apensada a PEC 73, de autoria do senador Anibal Diniz, apresentada em 04/12/2013, que propõe alterar a redação do § 1º do art. 144 da Constituição Federal para determinar que a Polícia Federal seja órgão estruturado em carreira única. A PEC 51 tem por finalidade transformar a arquitetura institucional da segurança pública, alterando os arts. 21, 24 e 144 da Constituição e acrescentando os arts. 143-A, 144-A e 144-B, com o objetivo de reestruturar o modelo de segurança pública. Suas principais propostas são:<sup>42</sup>

- (1) O papel das polícias é garantir direitos dos cidadãos.
- (2) Desmilitarização: as PMs deixam de existir como tais porque perdem o caráter militar, dado pelo vínculo orgânico com o Exército (enquanto força reserva) e pelo espelhamento organizacional.
- (3) Toda instituição policial passa a ordenar-se em carreira única.
- (4) Toda polícia deve realizar o ciclo completo do trabalho policial (preventivo, ostensivo, investigativo).
- (5) A decisão sobre o formato das polícias operando nos estados (e nos municípios) cabe aos estados. O Brasil é diverso e o federalismo deve

---

<sup>42</sup>Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1526>>. Acesso em: 06 jul. 2015.

ser observado. (6) A escolha dos estados restringe-se à aplicação de dois critérios e suas combinações: circunscrições territoriais e tipos criminais. (7) As responsabilidades da União são expandidas em várias áreas, sobretudo na educação, assumindo a atribuição de supervisionar e regulamentar a formação policial. (8) A PEC propõe avanços também no controle externo e na participação da sociedade, o que é decisivo para alterar o padrão de relacionamento das instituições policiais com as populações mais vulneráveis, atualmente marcado pela brutalidade policial letal, que atingiu patamares inqualificáveis. (9) Os direitos trabalhistas dos profissionais da segurança serão plenamente respeitados. A intenção é que os policiais sejam mais valorizados. (10) A transição prevista será gradual, transparente, com a participação da sociedade.

Além de ter sido apresentada após as outras PECs já citadas, sua proposta de modo geral abarca as ideias principais das demais, avançando sobre diretrizes que sinalizam de forma mais consistente as mudanças indicadas. Os argumentos podem ser agrupados nos seguintes temas: desmilitarizar a PM desvinculando-a do Exército Brasileiro (EB); natureza civil para as polícias; carreira única; ciclo completo; regulação estadual das polícias; mandatos por circunscrições territoriais e/ou tipos penais; regulação federal sobre formação policial; controle externo.

É importante destacar, como apontou a pesquisadora Samira Bueno<sup>43</sup>, que independente do quanto a proposta possa contribuir para o aprimoramento da arquitetura do sistema de segurança pública, a PEC 51 “foi colocada muito vinculada a uma panaceia contra a violência policial, o que, a meu ver, é um equívoco”. Isto por conta das inúmeras variáveis que interferem diretamente nesta temática e que estão fora do alcance de uma emenda constitucional, já que demandam transformações na própria dinâmica das relações sociais em relação às diversas formas de violência e ao papel do Estado. Por conta desta amplitude de questões resumidas pela PEC 51, o presente estudo limitou-se, conforme demonstrado no capítulo sobre apontamentos teórico-metodológicos, a oferecer contribuições apenas no que diz respeito à desmilitarização da PM.

Tendo em vista o retrospecto histórico já realizado, bem como a breve introdução sobre as principais proposições normativas de alterações no texto constitucional em tramitação, entendo ter construído o cenário adequado para trazer os depoimentos dos gestores entrevistados.

Como o Exército Brasileiro (EB) é colocado como instituição que “promove inspeções nas polícias militares; controla sua organização, armamento e material bélico; e avalia os quadros de mobilização de cada unidade da Federação, com vistas ao emprego em missões

---

<sup>43</sup>Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre assassinato de jovens. Pág. 96. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3384>>. Acesso em: 2 mar. 2016.



específicas”, e ainda inspiraria uma doutrina “de combate ao inimigo”,<sup>44</sup> utilizarei as dimensões propostas por Costa e Medeiros (2003), já que partem de processos em que as polícias são indiretamente influenciadas por instituições militares, ou tomam estas como modelo, adotando códigos disciplinares, estratégias de emprego ou hierarquias militarizadas. Também serão úteis para organizar os depoimentos e as demais fontes utilizadas, segmentando-as desta forma em organização, formação e treinamento, emprego, controle, inteligência e justiça de acordo com o que foi detalhado no capítulo sobre apontamentos teórico-metodológicos.

### 3.1.1 Emprego

Será maior a militarização de uma polícia quando o seu emprego ocorrer por meio do aumento do uso de tecnologias militares e de unidades paramilitares. A alta possibilidade de uso da força é uma das características deste tipo de emprego, segundo Costa e Medeiros (2003). Assim, quanto mais a organização for espelhada em processos isomórficos miméticos ou coercitivos formais com as Forças Armadas, mais tenderá a ser empregada com base em paradigmas belicistas.

Para o ex-comandante geral coronel Ubiratan Ângelo, a “militarização guarda duas percepções: estrutura (milena, com hierarquia vertical e sistema piramidal, em que o conhecimento é dado conforme a ascensão, baseada em preceito e sanção) e filosofia (centrada na defesa da nação)”. Segundo este oficial, a estrutura remete à organização e se volta para a gestão de pessoal, finanças, formação, administração, logística, e tudo o que for necessário para que a instituição realize suas atividades, enquanto a filosofia orientaria a finalidade e os objetivos voltados para defesa diante de ameaças externas à nação.

Semelhante forma de separar estrutura e filosofia foi colocada pelo coronel Mário Sérgio. Para este gestor, estrutura estaria ligada ao que cunhou de *militaridade*, e a filosofia militar estaria ligada ao militarismo. Assim, de acordo com este entrevistado:

O militarismo da PM já é uma falha de observação do que seja militarismo, pois o que temos na PM, apelando para Aristóteles, é uma *militaridade*. Esta é uma qualidade, uma essência que não conseguimos definir, mas que se é capaz de

---

<sup>44</sup> Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), pág. 89. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3384>. Acesso em: 2 mar. 2016.

reconhecer. Mas é necessário distinguir isso de militarismo, que é um conceito político, de supremacia dos valores dominando as sociedades.

Para estes gestores, a organização existiria enquanto estrutura para permitir o funcionamento da agência policial, consistindo no conjunto de processos realizados para gerir as áreas financeiras, administrativas, de pessoas, formação e colocá-las como um sistema a serviço dos objetivos estratégicos da instituição para alcançar as metas institucionais. Por outro lado, essas metas seriam estabelecidas conforme a missão organizacional fosse inspirada mais ou menos por essa filosofia militar, ou militarismo, ou cultura militar, ou ideologia militar, termos equivalentes para os entrevistados. Reunirei todas essas maneiras de abordar as influências que orientam os processos de tomada de decisão que impactam a estrutura da instituição para maior ou menor aproximação com as Forças Armadas sob a categoria *militarização de princípios*.

Essa categoria, que será substantivamente mais bem construída ao longo deste estudo, irá informar tanto dimensões conceituais, procedimentais e atitudinais dos currículos de formação e treinamento quanto saberes informais que se articulam para orientar o fazer policial. Eles também influenciarão a construção das diretrizes, os modelos organizacionais e a elaboração das políticas institucionais que definirão como será o emprego da corporação.<sup>45</sup>

Sobre a influência dos princípios na construção da política é possível perceber que são vários os níveis em que essa dinâmica ocorre. Atinge não apenas o campo policial militar, mas também outros órgãos públicos e segmentos da sociedade. Conforme o posicionamento do chefe do Executivo, por exemplo, pode-se ter desde uma orientação que afaste o emprego da PM como instrumento quase exclusivo de força até decisões que reforcem padrões de policialização de questões políticas, como a desigualdade social.

A diretora da Academia de Polícia Civil do Rio de Janeiro, delegada Jéssica, mencionou em entrevista que, ao assumir a direção da Academia no início de 2011, encontrou um currículo de formação no qual:

a ênfase dos conteúdos para os agentes de Polícia Civil estava voltada para ações de repressão operacional, e não de investigação. A primeira coisa que fizemos foi reorientar a formação para alinhar-se com a missão constitucional da Polícia Civil, notadamente a investigação e a Polícia Judiciária.

---

<sup>45</sup> Conceitos (saber), procedimentos (saber fazer) e atitudes (saber ser) são dimensões que integram a competência do profissional que deve ser mobilizada para desenvolver a atividade policial (PERRENOUD, 1999). Também são utilizados como dimensões do conhecimento conteudístico de acordo com as normas de planejamento e conduta do ensino e da instrução – 2016 (NPCEI – 2016) da PMERJ, publicada no Bol. da PM n.º 010, de 15 jan. 2016.

Em depoimento, o coronel Carballo abordou a noção de que princípios voltados para o emprego mais militarizado da polícia são por vezes incentivados por segmentos da sociedade e mesmo pelo próprio poder público, ao esperarem que a polícia assuma um protagonismo indevido de gestão de problemas sociais. Para ele, ainda é muito difícil perceber “incongruências sistêmicas, e continuamos a reconhecer a instituição como única responsável pelas mazelas sociais”.

Quando são esses princípios que orientam a atuação da Polícia Militar, não raro esta instituição atua isoladamente e, por isso mesmo, acaba por incorrer em erros de procedimentos e/ou atitudes que podem ir da ineficácia em reduzir indicadores de criminalidade até a extrapolação do uso legal da força. Neste último caso, será o agente punido administrativamente ou indiciado em inquérito penal, todavia, de acordo com o coronel Carballo, o agente por vezes se beneficia com o “beneplácito dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal, que são órgãos elitistas, como o MP e o Judiciário”.

Para este entrevistado, existe uma falta de “coragem moral” para romper com essa lógica, segundo a qual a Polícia Militar incorpora a atribuição de principal responsável pela segurança pública, enquanto os demais integrantes do sistema posicionam-se de maneira a tangenciar o que deveria ser atribuição orgânica e inerente a cada órgão. Entre participar ativamente dos processos de tomada de decisão e reduzir os desgastes políticos próprios dessa postura institucional, segmentos pertencentes a outros campos que se relacionam com o policial militar limitam-se a cancelar esse arranjo e a culpabilizar os erros técnicos e os abusos do uso da força em casos isolados.

O coronel Carballo, em depoimento, exemplifica essa omissão dos demais atores institucionais diante do intencional emprego mais militarizado da polícia como protagonista na promoção de segurança pública, com aval de segmentos da sociedade, ao mencionar que:

a sociedade se dá por satisfeita quando a Polícia Civil diz que será investigado de onde partiu o disparo, e dá uma ilusão à sociedade de que o sistema funciona, ficando de lado questões como de onde vieram as armas e as munições, por exemplo. Os culpados são sempre os que atuam isoladamente.

Em um emprego militarizado importa mais prender quem está em flagrante delito de porte ilegal de arma de fogo, para continuar no exemplo trazido pelo oficial, do que envolver de forma sistêmica todos os atores responsáveis pela fiscalização de fronteiras, controle de armas, legislação, investigação internacional, dentre outros setores. Mesmo que a agência policial não tenha estatuto militar, é possível perceber a militarização de princípios reforçada

por outras instâncias de poder, como no caso do Judiciário que absolveu e elogiou formalmente a ação de enfrentamento ao criminoso conhecido como Matemático alvejado por integrantes da Polícia Civil embarcados em helicóptero.<sup>46</sup> Caso a morte de um cidadão ocorresse, bastaria culpabilizar um dos agentes e estaria legitimada a ação sem que se questionasse a adequação de a polícia investigativa realizar patrulhamento aéreo, já que o resultado garante maior proteção ao cidadão conforme menciona o magistrado em sentença.

Amanhã e todos os dias gostaríamos de acordar e saber que poderemos subir nos coletivos, trafegar nos nossos veículos, desfrutar nossas praias, almoçar, jantar e curtir todos os espaços sempre com a certeza de que, acima de nós, Deus e seus anjos negros, nas suas máquinas voadoras, lá estão prontos para nos deixar viver![...] Estado não se desafia, se respeita!

Essa reduzida integração sistêmica coloca outro ponto que direciona o emprego da Polícia Militar. Refiro-me à maneira pela qual as competências constitucionais dos órgãos policiais foram definidas na Carta de 1988. Nesta arquitetura, a agência policial que está em contato com o cidadão dia e noite é a Polícia Militar, entretanto, ela é proibida constitucionalmente de investigar. Se é assim, a população só pode esperar que as prisões realizadas por esta agência sejam feitas em casos de flagrante de delito.

Se os atores externos à polícia a pressionam para aumentar sua produtividade a partir de princípios ligados a um viés repressivo, a abordagem policial em busca de flagrantes de delitos será o instrumento principal. O flagrante mais facilmente encontrado envolve a comercialização de drogas ilegais, em razão de ocorrer em locais prováveis conhecidos pelos agentes, onde o dependente químico e o indivíduo que realiza o tráfico a varejo serão os alvos dessas abordagens.

Os atores políticos podem inclusive influenciar a indicação do comandante geral que, por sua vez, legitimará essas ações de cunho repressivo dentro da corporação. O contrário também é válido, pois influências voltadas para a prevenção e a proximidade com o cidadão podem ser reforçadas sob um comando geral indicado por possuir perfil adequado ao desenvolvimento desta proposta.

Neste último caso, vale mencionar a informação obtida em depoimentos de oficiais que atuam na área de planejamento da PMERJ de que o atendimento policial mais realizado é a ocorrência de perturbação de sossego. Todavia, a militarização de princípios permitirá analisar alguns aspectos sobre a percepção de que atendimentos assistenciais de natureza não

---

<sup>46</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/justica-arquiva-processo-contra-policiais-que-mataram-matematico-11997149>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

criminal são menos reconhecidos em termos de produtividade do que grandes apreensões de armas e drogas, sempre feitas por meio de operações e flagrantes.

Alguns argumentos postulam reformas na PM para que possa investigar, atribuindo-lhe o chamado ciclo completo, em que a mesma instituição investiga, realiza a prisão e apresenta o caso ao Judiciário. Entretanto, mesmo que a agência não mais esteja reduzida a buscar o flagrante de delito sem analisar e, eventualmente, rever a militarização de princípios, pode-se continuar com um emprego centrado no uso da força legal. Por exemplo, tomando o caso da Polícia Civil fluminense, com uma coordenadoria de recursos especiais que realiza operações ostensivas de alto risco, em que pesem suas atribuições de polícia judiciária e investigativa.

O ex-comandante geral coronel Ubiratan Ângelo trouxe uma experiência sobre o emprego da polícia de forma isolada. Declarou que tentou buscar uma proposta para qualificar a polícia como prestadora de serviço e que pudesse promover a legitimidade e a confiança através de suas ações. Fez isto a partir de um diagnóstico amplo, com a participação de pesquisadores, ONGs e a sociedade, chamado “A polícia que queremos”.<sup>47</sup> Ele explicou que, quando a violência recrudescer e o policial militar se sente isolado, visto pelos demais órgãos integrantes do sistema de justiça criminal e segurança pública apenas como destinatário de imputações legais caso cometa algum erro, o nível de tensão desse profissional no exercício de sua atividade é significativamente elevado. O entrevistado mencionou que:

quando assumi o comando da corporação, os policiais estavam sendo caçados, e uma das coisas que mais me deram medo no começo do comando foi o medo que eu tinha do medo do policial, porque com medo, ou você avança ou recua. E, para isso, tinha que primeiro dar segurança para o policial voltar a fazer o policiamento.

Desta forma, o cenário onde o emprego da Polícia Militar é visto como o principal recurso de força do Estado para lidar tanto com questões criminais quanto com problemas sociais fez com que o gestor não tivesse oportunidade de implementar algumas recomendações surgidas a partir do diagnóstico *a polícia que queremos*. Esta reflexão é reforçada pelo coronel Carballo ao mencionar que “infelizmente, como a ideia da força é preponderante na lógica de atuação da guerra, enfraquece a legitimidade, e sem isso não se tem confiança, e sem esta não se transforma a realidade”.

Revela-se a centralidade do emprego da Polícia Militar a partir de seu potencial de força, sustentado pela militarização de princípios que informa a política de atuação não só da

---

<sup>47</sup> Para saber mais sobre como foi realizado o diagnóstico, ver: “A polícia que queremos”: desafios para a reforma da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9707-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

PM, mas de todos os demais campos que interagem entre si para deixar a cargo da Polícia Militar o emprego mais repressivo sobre problemas que, muitas vezes, têm entre suas causas falhas de atuação de instituições integrantes desses mesmos campos. Ratificando este argumento, segue uma análise bem ilustrativa que consta do relatório da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro:<sup>48</sup>

É necessário superar o estigma que se reproduz nos debates sobre a desmilitarização no Brasil. Concentrando-se na ação de policiais, especialmente policiais militares, deixa-se intocada a atuação incentivadora do Ministério Público e do Poder Judiciário, de governantes e legisladores, da mídia, da sociedade como um todo. Concentrando-se em propostas de mera reestruturação das polícias, silenciando quanto à proibição e sua política de “guerra às drogas”, deixa-se intocado o motor principal da militarização das atividades policiais.

A militarização de princípios pode se dirigir tanto ao campo policial militar quanto a outros que com ele interagem, e mesmo que suas estruturas não sejam militarizadas, seus princípios podem sê-lo e incentivar o protagonismo da PM em questões de natureza não policial para as quais seu repertório não estaria equipado com recursos adequados para administrar o conflito, e o uso da força assume centralidade. Exemplo de política inspirada por esses princípios pode ser visto em relação ao período do general Newton Albuquerque Cerqueira como secretário de Segurança do governo Marcello Alencar (1995-1998). Para os entrevistados coronéis Carballo e Íbis, nessa época recrudesceram ações repressivas e a ilegitimidade da polícia, sem que se extraísse nenhum ponto positivo desse período, apenas uma desarrazoada postura beligerante potencializada pela “guerra às drogas”.

Já para o coronel Mário Sérgio, foi quando grupos criminosos armados de fuzis passaram a encontrar uma Polícia Militar também armada com semelhante equipamento. Reequilibraram-se as forças, o que permitiu a entrada em territórios já com amplo domínio dessas facções, lugares onde comunidades viviam sob o domínio violento dessas facções criminosas. Este oficial, no entanto, ressalta que, apesar de entender que foi uma política adequada no que tange ao enfrentamento de facções organizadas para o crime, houve falhas estratégicas. Uma delas foi a incompetência estatal em permitir a chegada do fuzil. A entrada desta arma mudou a forma de atuação da Polícia Militar. Ele lembra que até 1987

era tenente e levava um revólver, um bastão policial e um par de algemas. Quando muito levava uma 12 dentro da viatura. Até 87 tínhamos uma segurança pública normal como em outros países. A partir de 1988 o fuzil chega às mãos principalmente dos jovens nas favelas, que experimentam primeiro um empoderamento pela possibilidade de enfrentamento.

---

<sup>48</sup> Disponível em: <<https://medium.com/relatorio-da-comissao-de-defesa-dos-direitos/2-a-necessidade-de-avancar-para-um-estado-desmilitarizado-48eba06d29be#.e56ef3jgd>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

Esse armamento teria trazido uma atitude de respeito dentro da favela para aqueles que o portavam, junto com a admiração dos moradores, pois para estes “a polícia vem aqui para reprimir nosso povo”.

Ainda na visão do coronel Mário Sérgio, esse cenário perdurou até que em 1995 assumiu o general Cerqueira e então, de fato, os traficantes, já tendo “adquirido o gozo da territorialidade, de matar policiais, o cenário foi equilibrado por parte das forças policiais a partir de uma política de enfrentamento”. Se os “criminosos possuem um armamento que impede a capacidade da polícia de desestimulá-los, de destituí-los do lugar de poder em que eles estão, como você vai fazer para desarmá-los sem armar o lado de cá?”.

Para este oficial, o grande problema desse período não foi a política de enfrentamento, nem foi ela a causa de um recrudescimento da violência principalmente nas favelas, mas sim o fato de se ter permitido antes a chegada do fuzil. Em seguida foi a falha de não terem sido produzidas “outras políticas de desconstrução de ódios e apoio à sociedade que sofria os efeitos desses confrontos”.

Mesmo tendo pontos de vista distintos sobre o período, todos os entrevistados consideraram o isolamento da PM como negativo. Ressaltaram a reduzida participação dos demais órgãos em cumprir suas atribuições constitucionais e criticaram o enfrentamento como única estratégia na busca pela promoção de segurança pública.

O princípio que orienta uma polícia para uma atuação mais militarizada fica evidente nesse período em que a chamada gratificação faroeste foi praticada.<sup>49</sup> O número de homicídios durante a vigência dessa política aumentou, assim como a intensificação de suspeitas de fraudes processuais em casos de legítima defesa apresentados por policiais, alegados como forma de garantir benefícios pecuniários e de promoção relacionados a essa gratificação.

O coronel Íbis foi categórico ao mencionar que essa política direcionou a instituição para uma cultura de guerra que por muito tempo perdurou, mesmo depois de encerrada tal gratificação. Todavia, para o coronel Mário Sérgio, esses efeitos já teriam se dissipado nas últimas gerações de policiais, mencionando ainda que a “estrutura militar não afeta a prestação de nossos serviços. Não embrutece nossos policiais”.

---

<sup>49</sup> A gratificação foi oficialmente criada por meio do Decreto n.º 21.753, de 08 de novembro de 1995: “concede premiação em pecúnia, por mérito especial, nas hipóteses que menciona e dá outras providências”. Variava de 50% a 150% da remuneração. Foi restringida pela Lei n.º 2.993, de 30 de junho de 1998, que “determina a edição da lei para amparar a concessão de promoção ou de adicional de remuneração a qualquer título”.

É difícil saber até que ponto essa política, cujo principal instrumento foi a gratificação já mencionada, continua a influenciar as ações dos policiais. Segundo o subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da Secretaria de Estado de Segurança Dr. Roberto Sá, ela foi uma política equivocada, tendo em vista que “valorizou o instrumento, o meio, a prisão, os autos de resistência, e ainda assim os indicadores eram elevadíssimos”.

Nota-se como influências externas ao campo policial militar orientam o emprego da corporação e, uma vez que grupos no interior do campo passem a reproduzir esses princípios, torna-se mais difícil reverter essas lógicas. E, ainda, é possível perceber que as estruturas da instituição vão se moldando para atender aos princípios que orientam os processos de tomada de decisão.

Em outras situações, grupos no interior do campo policial militar vão orientar interpretações dos regulamentos militares com base em princípios que os aproximam do emprego das forças armadas, justamente para contribuir com as expectativas de fora do campo. Esta posição é acompanhada pelo coronel Ubiratan Ângelo ao mencionar que “a filosofia militar aliada à estrutura militar é muito econômica para o Executivo, mantém uma função de prontidão que permite dobrar o efetivo”. Esta prontidão favorece convocar para os quartéis os efetivos por tempo indeterminado, contornando a falta de recursos para uma política salarial baseada em critérios meritocráticos.

Por outro lado, tais regulamentos não precisariam ser interpretados desta forma, uma vez que existem precedentes para que turnos extras que demandem a apresentação dos policiais sejam devidamente remunerados. O subsecretário de Estado para Integração Operacional Dr. Roberto Sá entende ser possível na estrutura militar tanto “a prontidão quanto o serviço extra de policiais militares, desde que necessários, uma vez que existem RAS e banco de horas que permitem ao profissional que ultrapassar ser compensado. Isto já é possível pela legislação atual”.<sup>50</sup>

Assim, para avaliar o quanto o emprego da agência policial é militarizado, é importante analisar o quanto a militarização de princípios orienta uma atuação em que o uso da força legal é central na definição do uso de equipamentos e/ou estratégias de atuação, convergindo para a militarização de estruturas responsável por compensar a reduzida participação sistêmica dos demais órgãos públicos. Estas estruturas podem ser modelos de

---

<sup>50</sup> O aumento do efetivo durante o período dos jogos olímpicos no Rio de Janeiro foi viabilizado com o Regime Adicional de Serviço (RAS) compulsório, que prevê o pagamento de horas extras aos policiais. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2016-07-09/cariocas-ja-contam-com-reforco-na-seguranca-das-ruas-para-os-jogos.html>>. Acesso em: 10 jul. 2016.



administração, organograma institucional, tipos de policiamento, adequação de equipamentos, seleção de material bélico, desenho de formação, condições de trabalho, promoção na carreira e atribuições administrativas, entre outros elementos que podem ser verificados em termos quantitativos e qualitativos. Reunirei estes elementos tangíveis e as expressões usadas para indicá-los na categoria *militarização de estrutura*, que será usada para analisar a aproximação em cada dimensão com estruturas do EB, ao mesmo tempo em que será mais bem constituída substantivamente ao longo deste estudo.

Igualmente importante é observar que desmilitarizar estruturas e princípios de emprego da PM no sentido de deslocar o uso da força legal para lugar de excepcionalidade é esforço que envolve desmilitarizar outros campos que, mesmo não tendo estrutura militarizada, podem ter princípios militarizados orientando suas ações ou omissões.

### 3.1.2 Formação e treinamento

Para Costa e Medeiros (2003), a formação e o treinamento serão mais militarizados conforme se pautarem pelos regulamentos e os códigos das Forças Armadas. Os autores ponderam ainda que a atividade policial está sujeita a uma série de limitações legais, ao mesmo tempo em que estas normas concedem alto grau de discricionariedade ao processo de tomada de decisão do agente. Um policial está limitado por lei a só restringir o ir e vir de um cidadão e a realizar uma busca pessoal em casos de fundada suspeita. Todavia, é discricionária a decisão do agente sobre a construção prévia do que fundamenta a suspeita que o faz abordar uma pessoa. A formação e o treinamento continuado precisam dar conta tanto das limitações legais quanto da elasticidade do mandato policial. No centro dessas questões está o controle do uso da força legal pelo agente como representante do Estado.

A PM ao adotar códigos de conduta militares, prioriza a hierarquia e a disciplina, deixando em segundo plano o controle do uso da força. Esta seria uma das principais fontes de inadequação de uma Polícia Militar prestando um serviço de natureza civil. Formação e treinamento não seriam capazes de promover uma cultura profissional que considerasse tanto a necessidade de autocontrole do agente em relação ao uso da força quanto a supervisão das interações com o cidadão em casos nos quais a força possa ser empregada.

Acrescente-se a isto que a responsabilidade prevista na estrutura militar costuma ser relativizada com a efetiva possibilidade que o policial militar tem para tomar decisões.

Aqueles que defendem esta posição o fazem afirmando que os regulamentos militares constroem e limitam o repertório policial de possibilidades diante do temor do agente de ser punido administrativamente ou acusado de crime, culpabilizado de forma isolada em caso de sua ação ser considerada ilegal ou sem respaldo de seu comando (LIMA, 1989, 2003, 2013).

Em outros depoimentos foi declarado que os regulamentos e os códigos, somados aos demais conteúdos da formação e do treinamento, são suficientemente adequados para orientar as ações do policial junto ao cidadão. Isto incluiria o uso da força, bem como o fato de esse profissional estar sujeito a condições extremas de risco que demandam uma estrutura baseada na hierarquia e na disciplina a fim de permitir o controle sobre as ações de seus integrantes.

Acompanha esse posicionamento o ex-comandante geral coronel Mário Sérgio ao ponderar durante a entrevista que “o rigor dos regulamentos militares deixa evidente como tem que ser o comportamento social do policial”. Para o entrevistado, o estatuto e os regulamentos policiais militares são adequados para orientar a conduta do policial em todas as situações, inclusive naquelas em que ele deve tomar uma decisão que não tenha sido prevista pelos protocolos policiais. O agente teria clareza sobre o dever de abster-se de cumprir ordens ilegais e, no exercício de sua função, refletir sobre o melhor caminho a seguir, sendo capaz, portanto, de assumir a responsabilidade por suas ações: “Isso de que o policial não reflete se a ordem é ilegal ou não, é claro que ele reflete! que o agente da ponta cumpre uma ordem ilegal por conta de uma hierarquia na qual ele não pode dizer não, isso não existe!”.

Outro aspecto levantado por alguns entrevistados foi a valorização do profissional que se coloca como um guerreiro, com várias ocorrências envolvendo confronto armado ou uso da força de modo geral. Ele influenciaria o policial recém-formado, potencializando a imagem de que um agente combativo seria o ideal para uma agência policial, em oposição ao profissional voltado para a prestação de serviços, em que o uso da força é considerado uma exceção só acionada em legítima defesa. Os depoimentos dos gestores se dividiram ao considerar que a natureza militar da polícia contribuiria para o maior prestígio do guerreiro.

Postulando que natureza militar não produziria ou contribuiria para a construção de um *ethos* guerreiro, o coronel Mário Sérgio declarou que “quando se pretende desmilitarizar, é necessário ter pontos ideológicos muito fortes para avançar no processo, um deles é que o militar é uma máquina de matar”. Entretanto, para este oficial, isto seria falacioso, porque a missão do militar na guerra não é fazer recuar ou eliminar seu inimigo, “é sobrepujar o inimigo e, se for possível sobrepujá-lo sem dar um tiro, melhor, guerras foram ganhas por mera anexação. Os militares exercem um sem-número de atividades que não têm nenhuma identidade com operações mortais”.

Todavia, o ex-comandante geral acrescenta que a maneira de dizer isso é sempre amparada por um argumento inicial, “uma premissa inválida e falaciosa”, colocada retirando-se a “essência da questão que é a legalidade”. Esse discurso, segundo ele, é construído para induzir ilações do tipo: “quem dá a ordem dá ordens ilegais, para que quem esteja na ponta cumpra ordens ilegais em razão de uma hierarquia que não lhe permite dizer não”. Para o entrevistado, “isso não existe”. O rigor hierárquico existiria até o limite necessário para fazer cumprir ordens legais.

Para outros entrevistados, como o coronel Carballo, ex-diretor geral de Ensino e Instrução e coordenador de Assuntos Estratégicos, a formação e o treinamento parecem sofrer impacto direto da política adotada pelo estado e a Secretaria de Segurança. O oficial exemplifica citando o período em que a segurança pública esteve sob a direção do general Nilton de Albuquerque Cerqueira, que atuou como secretário de Segurança do Rio de Janeiro entre maio de 1995 e abril de 1988, no governo Marcello Alencar. Segundo o coronel Carballo, esse período teria sido marcado pela realização de instruções na corporação no que diz respeito aos treinamentos continuados que ocorriam nos batalhões de Polícia Militar. Para ele, em decorrência do aumento dos serviços de segurança privada dirigidos por oficiais comandantes,

o período do Gal. Cerqueira, assim como os dos oficiais da PM que lhe davam suporte, comprometeu não só a parte administrativa, mas também contribuiu para a lógica da apropriação da coisa pública em função do privado, na mesma linha do que até hoje vemos em casos como Operação Lava-Jato e Mensalão.

Esse movimento teria se intensificado no final da década de 80 e início de 90, quando se determinou a suspensão das instruções que eram realizadas nos batalhões, sob o argumento de não comprometer a folga dos policiais militares. Mas a motivação dessa ordem seria, segundo o entrevistado, abrir espaço na rotina do policial para “permitir ao PM atuar na lógica do interesse privado na sua folga”.

Em que pese o fim das instruções nos batalhões, só retomadas de forma mais efetiva na última década, é possível afirmar que as atividades de formação e qualificação continuada, em geral, eram menos valorizadas que o conhecimento adquirido pela prática construída no dia a dia do serviço. Um dado que reforça esta afirmação reside no fato de que somente a partir de 2012 os policiais encarregados de ministrar aulas passaram a ser remunerados e selecionados mediante comprovação de competências adequadas à disciplina que lecionariam. Vale dizer que essa mudança partiu não das polícias, mas da Secretaria de Estado de Segurança, que lançou editais de chamada pública para a seleção de instrutores policiais da

ativa civis e militares, inativos e professores civis. Todos remunerados de acordo com sua titulação, selecionados para atuar em cursos cujos projetos pedagógicos são previamente institucionalizados e aprovados.<sup>51</sup>

O entrevistado Pekh Jones, subsecretário de Educação, Valorização e Prevenção da Secretaria de Estado de Segurança fluminense, responsável por esse programa da Seseg, declarou que

a formação deve considerar o policial como um agente que, sobretudo, é um prestador de serviços, e o uso da força legal é sempre uma excepcionalidade. Para isso é fundamental que a instituição conte com instrutores remunerados e selecionados de acordo com o perfil da disciplina a ser ministrada.

Antes disso os discentes das escolas policiais militares podiam esperar ou instrutores vocacionados, que assumiam os custos para poderem dar aulas, ou profissionais que eram obrigados a dar as aulas.

Neste ponto exemplifico com minha primeira experiência ministrando aula na Academia de Polícia Militar D. João VI, destinada a formar oficiais, e que pode ser extrapolada para muitos outros oficiais e praças que atuavam nos órgãos de formação. Em 2004 recebi convite para lecionar a disciplina legislação aplicada e, após receber autorização de meu comandante – concessão rara para quem estava em início de carreira – passei a aproveitar as folgas após serviços de 24 horas no 34º BPM deslocando-me do município de Magé, sede da unidade, até Jardim Sulacap, onde fica a academia. Incluindo o retorno até a minha residência, totalizavam aproximadamente 150 quilômetros percorridos com veículo próprio e sem nenhum tipo de auxílio financeiro.

Na escola de formação de oficiais, por sua vez, recebi uma ementa com os conteúdos que deveriam ser ministrados, entretanto, não recebi nenhum material didático para ser trabalhado, orientação pedagógica ou qualquer tipo de acompanhamento. Este foi um ponto que me permitiu comparar essa experiência com a que tive quando servi ao Exército, onde cada instrução estava prevista em manual específico, com planos de aula e metodologia de ensino previamente definidos, com a possibilidade de inspeções inopinadas durante a aula feitas por oficiais superiores da área de ensino que, caso não encontrassem ao fundo da sala um arquivo com a cópia de todo o material preparado pelo instrutor, recomendavam a sua

---

<sup>51</sup> O programa Banco de Talentos é uma iniciativa da Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção (SSEVP) da Secretaria de Estado de Segurança (Seseg) do Rio de Janeiro e visa promover o mapeamento, a seleção e a remuneração de profissionais qualificados para a atuação nas diversas ações de educação destinadas à formação dos profissionais de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Atualmente é coordenado pelo autor do presente estudo, na função de superintendente de Educação. Disponível em: <<http://bancodetalentos.seseg.rj.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

saída do corpo docente. A estrutura garantia que os princípios fossem incorporados durante os processos de formação e treinamento.

Todavia, também aproveito para comparar a experiência vivenciada como instrutor do curso de formação de oficiais com a de docente da Universidade Estácio de Sá – onde ingressei em 2012 e estou ainda hoje – em que, desde a minha primeira ação docente, estive submetido a controles de produtividade, atualizações constantes realizadas pela universidade corporativa, exigência de conhecimento sobre os projetos pedagógicos e reuniões de desempenho acadêmico periódicas.

Independente das distintas missões organizacionais e princípios que as orientam, esses foram exemplos de estruturas que contribuem para a formação de profissionais qualquer que seja a filosofia que se queira reforçar, posto que buscam promover a qualificação do pessoal para realizar aquilo que espera de acordo com a finalidade de cada instituição.

Seja o modelo inicialmente espelhado no Exército, seja buscando outro paradigma, como o das universidades, a supervisão e a gestão pedagógica são elementos fundamentais. Neste aspecto a Polícia Militar tem desafios consideráveis na tentativa de estabelecer um padrão de ensino que articule prática e teoria com ênfase nas dimensões conceituais, procedimentais e atitudinais, sob eficiente gestão educacional.

Ainda abordando aspectos relacionados à estrutura, veremos na seção sobre organização a discussão a respeito da opção por um modelo de formação generalista que impede desde o início a criação de especializações necessárias a carreiras.

Uma formação generalista para a Polícia Militar tende a promover entre os discentes um entendimento subjacente ao currículo formal, qualquer que seja seu conteúdo oficial, em que o aluno hierarquiza os diversos conteúdos recebidos a partir do que é mais importante saber fazer quando formado: proteger a própria vida. Segundo esse entendimento, as disciplinas voltadas para técnicas e táticas policiais seriam mais necessárias do que aquelas voltadas para administração e logística. E, ainda, profissionais mais experientes em situações em que sua vida esteve em risco são mais considerados pelos novatos do que aqueles que atuam em áreas administrativas, como as escolas de formação, a não ser que estes últimos façam questão de relatar suas experiências operacionais aos alunos, o que acaba alimentando a valorização das ações repressivas em detrimento das preventivas.

Entretanto, aqui cabe ponderar que outras polícias de natureza não militar têm formações gerais e, durante a carreira, caso desejem ascensão profissional, os agentes buscam a capacitação e habilitam-se a um concurso interno para atuar em uma área específica. Um patrulheiro americano pode, por meio de capacitação específica e posterior concurso interno,

tornar-se investigador, como veremos adiante ao abordarmos alguns discursos de gestores americanos.

Um oficial ou praça com formação generalista, para viabilizar sua promoção, precisa prestar concurso interno e realizar ao menos dois cursos que habilitem sua ascensão profissional ao longo da carreira. Entretanto, após esses cursos, continuará cumprindo atividades generalistas, apenas aumentando a complexidade e a responsabilidade de suas decisões.

Assim, a especialização que poderia advir ou de uma formação que considerasse qualificação geral e posterior criação de carreiras por especialidade, ou de concursos internos que direcionassem os profissionais para áreas específicas não ocorrem no desenho atual de formação e treinamento. Mesmo que se diga que existem casos em que policiais realizaram inúmeros cursos em uma área específica – como operações especiais ou gestão de orçamentos públicos – não há impedimento de qualquer ordem para que uma decisão superior os aloquem para atuar em área completamente distinta daquela em que se especializaram. Nesse sentido, temos argumentos que postulam mudanças no sistema de ingresso e formação. Isto pode ser observado no depoimento do coronel Carballo, ex-diretor geral de Ensino e Instrução:

outra questão relacionada ao ensino diz respeito a uma visão clássica construída a partir da divisão entre oficiais e praças, que produz uma lógica de intervenção no exercício do poder. Você exerce o poder porque você *é*, não porque você tem competência.

Este gestor destaca, em particular, a importância de bem preparar o soldado da PM, exemplificando com o processo em curso na PMERJ no ano de 2015 para modificação da formação de oficiais e praças, priorizando o ensino superior. Acrescenta que, para além de oferecer formação com eixos comuns e oportunizar a todos os ingressos ao posto maior na Corporação, é preciso “repensar nossas normas e padrões; o próprio agente da ponta, mesmo no Exército americano, toma a decisão;<sup>52</sup> falta em nós um sistema de autonomia com responsabilidade”.

É possível ponderar o depoimento acima com a frase inscrita por muito tempo no muro do Centro de Formação de Praças, e que podia ser vista também pelos alunos do curso de formação de oficiais até início dos anos 2000, proferida pelo brigadeiro Eduardo Gomes: “Postos e graduações existem nas instituições não para criar divisões, mas sim para definir

---

<sup>52</sup> Ele cita como exemplo o filme indicado ao Oscar *Sniper Americano*, no qual o atirador de precisão é o único responsável pela tomada de decisão sobre a vida e a morte de seus alvos.

responsabilidades”. Levanta-se a questão da contradição entre a mensagem institucional passada pelos canais formais e pelo treinamento e aquela construída de maneira informal por meio de códigos apreendidos durante o fazer policial militar, geralmente passados pelos mais experientes aos novatos e que, por vezes, desconstroem o currículo oficial.

Para alguns entrevistados, essa formação por meio de duas carreiras provoca mais divisões e antagonismos do que a definição de responsabilidades, pois aqueles que ocupam os postos da carreira de oficial tenderiam a assediar moralmente os subordinados que são as praças. Algumas pesquisas reforçam esses argumentos de que a oficialidade policial não teria entendido a ascensão como maior responsabilidade, mas sim como maior número de prerrogativas. A maioria desses assédios seria praticada por oficiais contra as praças, mas também no interior de cada segmento, de praças contra praças, e de oficiais contra oficiais,<sup>53</sup> e o instrumento para isso seria o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM) já assimilado desde a formação.

O coronel Íbis, ex-comandante geral, acompanha o indicado por essas pesquisas ao colocar que “a oficialidade não entende que ser comandante é sentir-se responsável pela responsabilidade dos subordinados, e não é o que acontece, pois à medida que se ascende nos postos e graduação, entende-se que se sobe na cadeia alimentar”.

Mesmo gestores que nos depoimentos defendem que essa hierarquia e essa disciplina são fundamentais para manter funcionando uma instituição que lida rotineiramente com o risco de morte e que, por isso, seriam coerentes com qualquer instituição policial fazem críticas aos regulamentos disciplinares.

Reforço ainda que tais regulamentos são incorporados pelo policial durante a formação e, por vezes, como coloca o coronel Íbis, os códigos disciplinares não deveriam permitir estabelecer a margem da punição conforme o conhecimento prévio que o julgador tem da pessoa que transgrediu. Para ele, “Ajustar marcos regulatórios e mecanismos de controle é essencial. Primeiro, o Estatuto PM e, depois, o RDPM para fazer valer o Estatuto. O RDPM deve garantir a impessoalidade”.

---

<sup>53</sup> Para tentar aprofundar o entendimento dos profissionais de segurança pública sobre temas relacionados à sua área e conhecer suas expectativas, o Ministério da Justiça realizou duas pesquisas. Uma em 2009 e a outra em 2014. Ambas se valeram da base de dados construída a partir dos profissionais de segurança pública cadastrados na rede de Educação a Distância mantida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. O estudo de 2009 foi coordenado pelos pesquisadores Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Silvia Ramos nos meses de abril e maio. Foram recebidos dados de 64.130 retornos e, destes, 40.502 eram policiais militares. A pesquisa de 2014 foi realizada entre junho e julho. Responderam ao questionário 21.101 entrevistados, sob a coordenação do Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas – CPJA, da Escola de Direito da FGV, em São Paulo, e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com a Senasp, conduzida por Renato Sérgio de Lima, Samira Bueno e Thandara Santos.

Já o ex-comandante geral, coronel Mário Sérgio, pondera que o regulamento disciplinar pode provocar injustiças. Para este gestor é importante a existência de um regulamento disciplinar, mas

se nós olharmos para outras instituições com pontos identitários conosco, elas não têm punições que geram o ódio. Nós temos uma expressão que é *corretivo*, e que, dependendo de como se aplique, gera um mega sentimento de hostilidade no policial, e como ele não tem poder para cima, mas tem poder com a população, gerando prejuízo se ele quiser, ele acaba indo à forra na população.

Durante o comando geral deste entrevistado ocorreu uma experiência de alteração nas punições disciplinares. A partir da decisão do ex-comandante geral, as punições administrativas que gerassem privação de liberdade seriam anotadas na ficha profissional do policial, entretanto, o servidor não ficaria preso. No comando seguinte esse processo foi revertido e as punições voltaram. Vale dizer que durante esse período houve muitas críticas dos que defendiam a manutenção das prisões administrativas, mas a instituição sem cerceamento da liberdade seguiu nessa época sem abalos significativos, assim como ocorre há considerável tempo em polícias militares de outros estados, como em Minas Gerais. A partir dos depoimentos dos entrevistados percebo que deixar a limitação da liberdade para a Justiça pode ser uma maneira de modernizar a Polícia Militar.<sup>54</sup>

Outro ponto surgido entre os gestores ouvidos foi o caráter dogmático atribuído à formação de policial militar. De modo geral, referiram-se a instituições com abordagens dogmáticas, como a Igreja e as forças militares. Alguns gestores manifestaram preocupação com a possibilidade de que esses dogmas não se alinhem com a atividade policial de prestação de serviços. O coronel Íbis reforça esta abordagem ao mencionar que “instituições dogmáticas como igreja e exércitos reforçam a formação de indivíduos sem essa capacidade reflexiva. É a fé pela fé. Com jargões incorporados como dogmas do tipo: missão dada é missão cumprida; o militar é superior ao tempo”.

O ex-comandante geral coronel Ubiratan Ângelo reforça a dificuldade de trabalhar uma mediação entre formação voltada para a prestação de serviços e o ambiente de formação militar, e explica que “é muito difícil apartar a estrutura militar da doutrina militar de Forças Armadas, seria importante termos uma doutrina militar de polícia”.

---

<sup>54</sup> Boletim Ostensivo da PM nº. 016, fl. 43, 29 jul. 2009. Punições disciplinares – normas gerais para cumprimento – determinação. Revogada pelo comandante geral que o substitui através da publicação contida no Bol. da PM nº. 001, fl. 35, 30 set. 2011. Vale acrescentar que a PM de Minas Gerais não mais utiliza punições administrativas com privação de liberdade desde 2002, conforme Lei estadual n. 14.310 de 19 de junho daquele ano.



Em depoimento, o coronel Carballo acompanha esse entendimento sobre uma formação dogmática e acrescenta que “esses dogmas não necessariamente refletem uma visão crítica da realidade”, lembrando-se do seu próprio processo de formação, mas ressaltando que “hoje não é mais tão assim”.

Para o coronel Mário Sérgio, o que seria um dogma para outros entrevistados, como o jargão “missão dada é missão cumprida”, é uma parte da formação e não uma orientação dogmática, e que tem por pressuposto a legalidade. Para este ex-comandante geral, como muitas vezes a missão do policial tem o risco da própria vida, essa expressão precisa ser invocada pelo gestor para lembrar ao profissional que “o risco de vida para quem vai cumprir a missão é real”. O rigor hierárquico existiria de acordo com esse posicionamento apenas para fazer cumprir ordens legais. Para o gestor, “essa questão de que o soldado não reflete se a ordem é legal ou não, é claro que ele reflete! e se a ordem é legal, aí sim, missão dada é missão cumprida”.

Notei que expressões como “o militar é superior ao tempo” foram entendidas por alguns ex-comandantes gerais como dogmas que até podem ser adequados ao trabalho policial no que diz respeito às exigências físicas que traz, mas que em geral são apresentados na formação sem uma lógica racional que faça sentido para o aluno nessa fase de aprendizado.

Outros entrevistados indicaram a necessidade de todo policial, e não apenas aqueles que realizam operações especiais, agir prontamente em situações que envolvem riscos de morte. Isto demandaria uma formação que admitiria algumas abordagens dogmáticas, em que a pronta reação seria treinada por meio de metodologias às quais a disciplina militar se ajustaria de forma adequada.

Pude identificar que a estrutura relacionada à formação era constantemente confundida com os princípios que orientam a instituição. Um exemplo é a disciplina militar. Foi colocada como útil para organizar grandes efetivos, todavia, são os princípios que a orientam que a colocarão a serviço do uso preponderante da força legal, ou da utilização desta como excepcionalidade. Como exemplo, é relevante o depoimento do ex-diretor da Academia da Guarda Municipal do Rio de Janeiro, órgão de natureza civil, inspetor Genésio Gregório, ao mencionar que a militarização:

está ligada a uma série de ritos, procedimentos e a uma cultura institucional, que é consolidada dentro da instituição, e não está ligada a usar arma, marchar, está ligada a uma cultura. Tive um comandante, oficial da polícia militar, que dizia “tem banda, marcha, presta continência, então é militar”, e não é bem assim.

Este gestor da Guarda compartilhou seu entendimento sobre como hierarquia e disciplina se diferenciam em estrutura e princípios dando o seguinte exemplo:

eu vou trabalhar no Maracanã, e preciso passar orientações para 200 pessoas assim que chegam, vou colocá-los em forma, pois se não fizer isso, fica tumultuado; se deixá-los em semicírculo, muitos não vão ouvir as instruções. Esta não é mais do que uma metodologia de trabalho, copiada das Forças Armadas, mas não significa que seja uma ação que militarize a guarda.

A formação cultural daqueles que se candidatam a uma vaga de policial militar foi levantada no depoimento do coronel Íbis quando se lembrou de seu período como comandante da Academia de Polícia Militar. Apesar de utilizar estratégias, como trazer palestrantes renomados para provocar a reflexão crítica entre os alunos, percebeu dificuldades anteriores ao ingresso do candidato na academia. Esta reflexão crítica seria uma forma de mitigar abordagens dogmáticas, marcadas pela influência de uma “política centrada na guerra, que provoca uma alteração em nossos marcos morais, e na qual não há sentido para direitos humanos em um cenário de guerra, que também promove um embrutecimento do policial”. O entrevistado notou que as resistências a abordagens mais reflexivas não partiam apenas de alguns grupos no interior da corporação, mas que a reconhecia também “no garoto que estava entrando na academia”.

O coronel Ubiratan Ângelo, ex-comandante geral, percebeu igualmente o mesmo viés combativo entre alguns segmentos da sociedade representados na plateia durante a exibição do filme *Tropa de Elite*. Ele enfatizou que fez essas observações em duas oportunidades, uma em um cinema da cidade, e outra durante debate sobre o filme no auditório de um jornal do Rio de Janeiro. Separou três cenas em particular, e sobre elas teceu os seguintes comentários:

[...] *Tropa de Elite* [tem] algumas cenas interessantes, mas eu preferi observar o público em três cenas em particular: em uma, eles sobem o morro atirando e sem dar voz de prisão; em outra, ameaçam com um cabo de vassoura torturar um olheiro para obter informação (nas duas o público vibra, o cinema explode); em outra, o tenente entra na faculdade e começa a bater num estudante atrás de drogas: ninguém ri, não tem um sorriso na plateia. Quando você pensa que as pessoas não vão legitimar a violência, elas legitimam em determinados espaços, feita contra determinadas pessoas, aquelas que acham distantes, porque a violência feita contra pessoas que estão mais próximas e que poderiam estar no seu lugar, esta não é legitimada.

Sobre este ponto em particular perguntei ao mesmo entrevistado se é possível ao policial superar o medo e manter-se íntegro na condução técnica de suas ações, sem se deixar levar pelo chamado *ethos guerreiro* atribuído ao policial. Ouvi que “sim, mas o problema é que o *ethos guerreiro* já vem com o candidato antes da formação”. Para o oficial, que também

foi diretor de ensino, as escolas de formação policial podem até reforçar – mas não criar – expectativas já trazidas pelos candidatos sobre qual deva ser o foco da ação policial e como devam tratar de maneira desigual os desiguais.

Esta percepção pode ser mais bem compreendida quando trazemos os resultados da pesquisa encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública ao Datafolha, na qual ficou constatado que metade do país acha que “bandido bom é bandido morto”. Segundo o estudo dos 1.307 entrevistados ouvidos em 28 de julho de 2015, em 84 cidades com mais de 100 mil habitantes, 50% concordam com a expressão, 45% discordam e 5% não concordam nem discordam ou não sabem.<sup>55</sup>

Esses depoimentos dos gestores apontam as dificuldades que os processos de formação precisam superar, todavia, serão os princípios que orientam a missão organizacional da instituição que irão influenciar a organização da estrutura no sentido de desenvolver instrumentos capazes de atuar sobre as percepções trazidas pelos entrevistados. Nesse sentido, é comum ouvir que o “policial não veio de Marte”, jargão usado por alguns gestores como estratégia de neutralização de críticas quando um agente se comporta de forma indevida, mas que seria comum em segmentos da população. Se a sociedade é percebida como violenta, desvios de conduta são esperados do agente que veio dessa mesma comunidade e “não de Marte”.

É preciso que a instituição seja capaz de construir protocolos que orientem mesmo aquele que entrou na instituição entendendo que “bandido bom é bandido morto”. Se não conseguir, deve ter instrumentos de monitoramento, avaliação e correção que ensejem o prévio afastamento desse profissional da interação com o cidadão. Isto representaria um treinamento focado no uso da força enquanto excepcionalidade, portanto, desmilitarizado, no sentido de que quanto mais os princípios inspiram a centralidade do uso da força como eixo organizador da estrutura, mais militarizada é a agência.

Esta questão traz outro ponto para a discussão sobre formação e treinamento: até onde é possível exigir do policial de ponta que se responsabilize por suas ações, tendo em vista se de fato ele tem liberdade para escolher entre o melhor rumo de ação a ser adotado; até onde soldados e cabos como elementos de execução são capazes de refletir sobre o melhor caminho a adotar, considerando o previsto no Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Rio de Janeiro em seu art. 37: “Os Cabos e Soldados são, essencialmente, os elementos de execução”.

---

<sup>55</sup>Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/10/para-metade-do-pais-bandido-bom-e-bandido-morto-diz-datafolha.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Para o ex-comandante geral coronel Mário Sérgio, a normatização policial militar “não produz um policial limitado em sua capacidade de refletir se uma ordem é legal ou não”. Isto também se aplicaria ao tipo de escolha feita pelo agente quando a solução não está positivada, já que dificilmente todos os cenários possíveis da vida social que possam demandar atenção da polícia sejam contemplados por regulamentos. Entretanto, o policial improvisaria tendo por base a legalidade de suas ações como limite. Para elea própria questão da disciplina, que para muitos limitaria a discricionariedade do agente em seu processo de tomada de decisão, não impede que faça a melhor escolha durante a execução de sua missão. O que ele destaca em relação aos regulamentos disciplinares é que estes perdem efetividade quando o subordinado é injustiçado, ou não vê legitimidade no superior para além do posto. Este fato contribuiria para a perda da confiança no julgamento do gestor, “arrasando a hierarquia e a disciplina”.

Para o coronel Ubiratan Ângelo, a aproximação entre a disciplina militar e a canônica coloca o dogma de que “quem pune é um purificador, e o punido é o pecador que, depois de cumprida a punição, é remido dos erros/pecados”. Este dogma seria o fundamento subjetivo do processo de culpabilização em que o erro decorre do indivíduo, e dependerá do entendimento da justiça sobre a natureza de sua falha pessoal a continuidade ou não na carreira.

Analisando esses posicionamentos em relação à discricionariedade do agente quanto à culpabilização e à capacidade reflexiva para a tomada de decisão, pude perceber que um policial militar diante de um caso concreto vai agir de acordo com os códigos formais e informais que apreendeu na formação e na sua interação com os demais colegas.

O maior problema não está no imprevisto advindo dessa articulação de saberes formais, informais e experiência profissional que são mobilizados para fundamentar suas escolhas, suspeições, decisões sobre abordar ou recuar, desconfiar de inconformidades, agir ou se omitir, enfim, uma competência que muitos policiais chamam de *sagacidade* – categoria nativa que poderá ser mais bem explorada em outra ocasião – posto que toda organização possui uma estrutura formal e outra informal, constituída pelas relações sociais entre seus integrantes que não aparecem no organograma da instituição.<sup>56</sup>

O desafio surge da falta de acompanhamento do desenvolvimento dessas relações, de como os processos de interação com o cidadão acontecem e da maneira como os encaminhamentos regulamentares ou não protocolares são realizados. Isto porque podem

---

<sup>56</sup> Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/profsergioricardo/aula-5-estrutura-organizacional>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

tanto ser pautados pela expectativa de prestar um bom serviço quanto por um desvio de conduta capaz de culminar em violência de qualquer tipo.

O mesmo valeria para os casos de excessos cometidos durante os cursos de formação, envolvendo, inclusive, violências físicas e, no limite, casos em que ocorre a trágica morte do aluno. Nesses casos, nos parece que várias das posições apresentadas até aqui são questionadas, sendo episódios como estes o ápice das preocupações levantadas pelos que defendem que a formação, desde seu início, seja focada na repressão e no combate. Por outro lado, também revela os pontos que indicam a precariedade enquanto instituição que, por falta de gestão especializada, carece de instrumentos de supervisão e controle, internos e externos.<sup>57</sup>

A formação e o treinamento serão militarizados em termos de estrutura na medida em que o uso da força legal ocupar a centralidade nos currículos, o que pode ser observado em reduzidos investimentos em instalações físicas, material didático e meios auxiliares de ensino, gestão educacional e supervisão pedagógica, entre outros recursos.

Ao permitir que o aluno se forme com limitações em sua competência para mobilizar conceitos e procedimentos para a solução de casos concretos por deficiências no quadro de docentes, em insumos para treinamentos e em laboratórios de práticas, amplia-se a possibilidade de esse agente utilizar a força como elemento principal de seu repertório de alternativas para conduzir seu fazer policial, e militarizam-se as estruturas.

A militarização de princípios, por sua vez, irá influenciar tanto abordagens dogmáticas descontextualizadas que afastam a aprendizagem significativa e reflexiva quanto as atitudes que orientam procedimentos e aplicação de conceitos. Poderá ainda sustentar lógicas de valorização extrema do saber produzido pela experiência e a exaltação de ações de enfrentamento como próprias para a atividade policial.

Desmilitarizar formação e treinamento em termos de estrutura corresponde a investir no aprimoramento de instalações físicas, gestão educacional e supervisão pedagógica para a implementação de currículos que articulem conceitos e procedimentos por meio de estudos de caso e laboratórios de práticas voltados para a discussão de soluções policiais em que o uso da força seja excepcionalidade.

---

<sup>57</sup> Casos como a morte do recruta Paulo Aparecido Santos de Lima, de 27 anos. O aluno teve morte cerebral decretada pelo Hospital Central da PM após uma semana internado. Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/comandante-do-cfap-comenta-morte-de-recruta-se-ficar-provado-excesso-os-oficiais-serao-punidos-10814970.html#ixzz4Cp2daoI>>. Acesso em: 08 out. 2015.

Desmilitarizar princípios na dimensão formação e treinamento corresponde a orientar a dimensão atitudinal do discente para a mobilização do conteúdo aprendido com foco na prestação de serviços e não no enfrentamento da criminalidade, contemplando tanto aspectos formais do projeto político-pedagógico dos cursos quanto o aprendizado informal produzido pelas interações entre policiais novatos e experientes e entre estes e a sociedade. Envolve reforçar o que será proposto quando apresentarmos a dimensão controle, em que este estudo considera que a Constituição em vigor não teria recepcionado a legislação federal castrense no que diz respeito ao treinamento, mantendo-se a capacitação cada vez mais afastada de princípios militares de emprego. Consiste ainda em promover a reflexividade para a produção de alternativas ao uso da força na administração de conflitos, e ancorar abordagens dogmáticas na preservação da vida e na promoção dos direitos humanos e não na extrapolação de limites físicos e morais por vezes justificados pelo uso abusivo e desvirtuado de códigos e regulamentos.

### 3.1.3 Organização

Organização seria a dimensão composta por sistemas de gestão, símbolos e linguagem e, sobretudo, missão organizacional praticados pela instituição, e que seriam mais ou menos militarizados conforme absorvessem os modelos utilizados pelas Forças Armadas (COSTA; MEDEIROS, 2003).

Através das entrevistas com os gestores foi possível identificar duas questões principais sobre organização. Uma se refere a limitações legais e a processos isomórficos com o Exército Brasileiro (EB) que estabeleceram limites sobre como a instituição foi sendo organizada. Outro se relaciona com decisões dos gestores que buscaram alterar esses limites, transformá-los ou até mesmo reforçá-los, conforme o entendimento particular de cada comandante geral e de como ele interagia com os demais atores do campo policial militar e da arena política.

Para aprofundar estas duas questões sobre organização, primeiro trago o entendimento sobre o fenômeno institucional do isomorfismo.<sup>58</sup> Instituições tendem a se espelhar em outras

---

<sup>58</sup> Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/83/80> e em: <https://www.ics.uci.edu/~corps/phaseii/DiMaggioPowell-IronCageRevisited-ASR.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2016.

da mesma área, e fazem isto por meio de três forças isomórficas: a força coerciva, a mimética e a normativa. Acrescento que qualquer instituição está sujeita a esse processo, mesmo as de natureza não militar (POWELL; DIMAGGIO, 1991)

O isomorfismo coercivo é o resultado de pressões formais e informais exercidas nas organizações por outras organizações. A instituição pode se moldar para atender a expectativas sociais (informais) que demandam mudanças, indicando as agências que serviriam de modelo. Quando a pressão é formal, tem-se a adequação do órgão público a novos marcos legais que sejam constituídos por lei (formais). Esta forma de isomorfismo alinha-se com a discussão sobre até que ponto as legislações (pressão formal) pautadas pelo EB impedem que as polícias promovam sua própria gestão e desenhem sua missão organizacional; alinha-se também com questionamentos vindos de segmentos da sociedade em relação a ser modelo adequado de organização para uma corporação policial (pressão informal).

Outra maneira de a agência alterar sua organização se dá pelo isomorfismo mimético. Este ocorre quando as organizações replicam outras instituições por serem consideradas pela própria agência como paradigma mais adequado. Exemplos podem ser tanto a busca em outras polícias de inspirações para novos tipos de policiamento quanto espelhar-se na administração militar do EB, replicando sua forma de gestão.<sup>59</sup>

Enquanto a mimética apenas replica o modelo, o processo isomórfico normativo institui-se por processos de profissionalização que não apenas importam e replicam, mas promovem reflexões sobre como ajustá-los à necessidade da organização. Exemplos seriam a adoção do policiamento inspirado em outra polícia, mas somente após adaptado à realidade institucional específica e com a garantia de que os policiais tenham esse conhecimento como requisito para o exercício profissional.

No processo de construção da corporação PMERJ ao longo da história, foram preponderantes o isomorfismo mimético e o coercitivo, em seu aspecto formal, ligado a diplomas legais castrenses federais. Ambos tinham o EB como paradigma. Esses processos sofreram ao longo do tempo períodos de resistência de gestores que buscaram aumentar a influência do isomorfismo normativo, ou mesmo do coercitivo informal em determinadas épocas.

---

<sup>59</sup> Um exemplo de replicação mimética seriam as designações dos setores que dentro de cada unidade da PM tratam de pessoal, inteligência, planejamento e instrução, e administração, respectivamente identificadas como P1, P2, P3 e P4. No EB, setores com as mesmas finalidades são indicados por S1, S2, S3 e S4.

Destaca-se a gestão do comandante-geral Carlos Magno Nazareth Cerqueira durante os governos de Leonel Brizola (1983 a 1987; 1991 a 1994), quando se buscou não replicar, mas sim refletir sobre a adaptação e a implementação da polícia comunitária. Tentou-se alterar a premissa de uma polícia de combate ao criminoso para uma polícia de prestação de serviços – exemplo de isomorfismo normativo em que doutrinas e modelos foram traduzidos não apenas do inglês para o português, mas também como se ajustar à realidade fluminense e, com o tempo, à de outros estados.<sup>60</sup> A experiência conduzida pelo coronel Cerqueira serviu para esclarecer que o isomorfismo de uma instituição policial militar não precisa estar adstrito a modelos de corporações militares. Isto porque este gestor trouxe inspirações de modelos utilizados também por agências policiais de natureza não militar.<sup>61</sup>

Apesar de iniciativas como esta, e que não serão objetos deste estudo, em geral as rotinas administrativas eram replicadas do EB sem a adaptação própria do espelhamento isomórfico normativo. Exemplo pode ser visto em relação à realização de avaliações profissionais periódicas, como contou o coronel Carballo, ex-coordenador geral de Assuntos Estratégicos (CAEs): “na década de 80 ou mais precisamente quando saí da EsFO, essas estruturas funcionavam na instituição, tínhamos TAM, TAF, TAT,<sup>62</sup> isso era avaliado”. Esta parecia ser uma estrutura vista de modo positivo pelo entrevistado, denotando que à época existiam atividades em que eram avaliados objetivamente os profissionais quanto à sua proficiência, e na falta de processos informatizados, “alguém era indicado como responsável pelos devidos registros e arquivos”.

Entretanto, esses processos isomórficos de mimetismo entre a administração do EB e a da PMERJ não se referem apenas a rotinas de controle de pessoal e de funcionamento da corporação. Iam além, influenciando também a construção da missão organizacional da Polícia Militar com base em elementos subjetivos relacionados à forma com a qual esse mimetismo se deu no sentido da dimensão da organização.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Para saber mais, ver *O futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia*, livro que reúne os pensamentos de Carlos Magno Nazareth Cerqueira e que se tornou homenagem póstuma.

<sup>61</sup> Para maiores informações, ver *Policimento comunitário: como começar*, de Robert Trojanowicks e Bonnie Bucqueroux.

<sup>62</sup> EsFO significa Escola de Formação de Oficiais, hoje designada Academia de Polícia Militar D. João VI; TAM (Teste de Avaliação Médica); TAF (Teste de Aptidão Física); TAT (Teste de Aptidão em Tiro).

<sup>63</sup> Em relação ao isomorfismo coercitivo formal promovido por legislações oriundas do Exército, abordarei em maior profundidade quando tratar da dimensão “controle”.



Para esclarecer esse argumento, é importante apontar que o EB possui uma organização estabelecida em uma ampla gama de especializações que define toda a carreira de seus integrantes. Essas especialidades são divididas em Arma, Quadro e Serviço.

As Armas dividem-se em Infantaria, Cavalaria, Artilharia, Engenharia e Comunicações, todas voltadas para o combate. Os Quadros são os de Engenheiros Militares, de Material Bélico e o Complementar de Oficiais para as áreas gerais, como Administração, Direito, Informática, Comunicação Social, dentre outras. O Serviço de Saúde atua para cuidar de aspectos ligados à saúde do homem de forma ampla.

O Serviço de Intendência é responsável por suprimentos, logística, orçamentos, administração e finanças, dentre outros serviços necessários à manutenção e ao desenvolvimento das atividades administrativas e operacionais da instituição militar federal. Seus integrantes atuam em cada unidade da força armada terrestre, com ao menos um representante, responsável pelas funções de tesoureiro, almoxarife e aprovisionador. Mesmo em uma unidade de combate em que seus oficiais e praças sejam da arma de Cavalaria, existirá ao menos um intendente para manter as atividades-meio (ou administrativas) necessárias à execução das atividades-fim (ou operacionais). Essa especialização foi se aprimorando ao longo do tempo e se orienta para promover com a maior efetividade possível o cumprimento da missão organizacional daquela força, qual seja:

Contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social. Para isso, preparar a Força Terrestre, mantendo-a em permanente estado de prontidão.<sup>64</sup>

A presente missão coaduna-se com o estágio atual do EB, que tem sua origem nos desenhos organizacionais do Exército português, incorporados ao processo de formação da força armada brasileira. Esta, por sua vez, acabou por inspirar os modelos de organização dos órgãos embrionários da atual Polícia Militar fluminense, com companhias de infantaria e cavalaria que foram a base dessas corporações.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/missao-e-visao-de-futuro>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

<sup>65</sup> Conforme definido em seu decreto de criação, a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia deveria ter seu corpo militar distribuído do seguinte modo: a companhia de cavalaria ficaria no campo de Santana; a 1ª companhia de infantaria, no Valongo, na esquina do Livramento com o Trapiche da Saúde; a 2ª, na Prainha; e a 3ª, do campo da Ajuda para a Lapa do Desterro. O decreto de 1º de dezembro de 1813 criou postos de capitães, tenentes e alferes em todas as companhias, o que já existia na infantaria, e o de 9 de janeiro de 1818 aumentou o número de praças. Em 8 de junho de 1817 foi acrescentada uma companhia de infantaria na Divisão Militar da Guarda Real da Polícia, e em 2 de março de 1818 foi criado um conselho administrativo de fardamento (HOLLOWAY, 1997).

Ocorre que o EB não permaneceu instituído apenas sobre essas armas de combate, sua organização avançou para outros setores da administração na busca por aprimorar as atividades-meio como forma de promover sua atividade-fim, especializando cada integrante em carreiras exclusivamente dedicadas a um setor específico. Como exemplo, observa-se que em 1948 o Serviço de Intendência tornou-se uma cadeira na escola de formação de oficiais, a Academia Militar das Agulhas Negras, permitindo que especialistas chegassem ao cargo de general e dirigissem os órgãos relacionados à logística, à administração, aos orçamentos e finanças, dentre outros.

Isso trouxe clareza ao Exército Brasileiro no sentido de criar uma cultura organizacional em que a profissionalização em todos os setores é fundamental para a consecução de sua missão organizacional. Confirma esta análise a própria visão de futuro dessa força para 2022:

Até 2022, o processo de transformação do Exército chegará a uma nova doutrina – com o emprego de produtos de defesa tecnologicamente avançados, profissionais altamente capacitados e motivados – para que o exército enfrente, com os meios adequados, os desafios do século XXI, respaldando as decisões soberanas do Brasil no cenário internacional.<sup>66</sup>

O processo de mimetismo da PM em relação ao EB, desde a criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, ocorreu com foco nas armas (especializações) de Infantaria e Cavalaria consideradas pelo EB como armas-base por excelência do combatente. Entretanto, o espelhamento não acompanhou os processos de aprimoramento da força militar federal através de especializações em carreiras destinadas a dar apoio a essas atividades. Enquanto o EB diversificou o perfil de seus profissionais e agregou em seus quadros principais de oficiais e praças carreiras por especializações diversificadas conforme demanda de cada setor administrativo e operacional, a PM manteve-se organizada com base em uma formação generalista destinada a dar conta de todas as áreas meio e fim da instituição.

Um oficial ou praça de Infantaria do EB não realiza, respectivamente, a coordenação e a execução de um processo licitatório, pois isto passou a ser feito há décadas por oficiais e praças de Intendência Não define quais serão as tecnologias de comunicação mais adequadas ou que tipo de computador suporta as condições de utilização no terreno, pois isso será analisado por um profissional do quadro de Comunicações. Exemplos deste tipo organizacional podem ser dados em relação a todas as áreas do EB.

---

<sup>66</sup> Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/missao-e-visao-de-futuro>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

Na PMERJ presume-se ainda hoje que a formação de oficiais e praças é capaz de genericamente preparar um agente com conhecimento em todas as áreas necessárias para gerir a organização.<sup>67</sup> Ele deve ser capacitado para atender às demandas do cidadão, administrar a burocracia institucional e agir em potenciais enfrentamentos com criminosos. Entre um extremo e outro da mesma formação, é razoável esperar que o agente se preocupe mais em estar apto para saber atuar em um confronto no qual sua vida está em risco do que em como mediar conflitos de natureza não criminal ou, por exemplo, conduzir um processo licitatório para aquisição de munição para treinamento.

Isso é definido antes da dimensão da formação e treinamento, e ocorre quando a organização da instituição define esse modelo generalista e não um que considere as diferentes demandas da instituição e exigem formações e carreiras distintas.

A proposta de organização atual espelha-se na arma de Infantaria, que “define o combatente a pé, aquele que pode se deslocar por qualquer tipo de região e que conquista, ocupa e mantém o terreno, em operações ofensivas e defensivas; pela variedade de missões o infante também tem suas especializações”.<sup>68</sup> As especializações a que se refere o conceito de infantaria não são as que remetem a distintas formações, mas a treinamentos específicos dentro da mesma área. Assim, o EB tem entre os integrantes da arma de Infantaria profissionais para atuar em montanha, caatinga, paraquedistas e outros. A PM, por processo mimético, tem policiais especializados para atuar em ações de distúrbio civil, vias expressas, ações com cães, operações especiais e outros, mas todos com a mesma formação de origem.

Nas duas principais escolas de formação – a Academia de Polícia Militar D. João VI (APM D. João VI) e o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças 31º de Voluntários (CFAP) – responsáveis por formar a maior parte do efetivo que atua nas unidades principais da corporação, oficiais e praças são agrupados no quadro de Oficiais Policiais Militares (QOPM) e no quadro de Praças Policiais Militares Combatentes (QPMP-0). Estes são os principais quadros da instituição e percebe-se a orientação para uma atuação genérica desses agentes depois de formados, posto que podem atuar em qualquer área da instituição.

Na APM D. João VI também são formados integrantes de quadros complementares, entretanto, são profissionais em número muito reduzido, estando a maioria na área de saúde,

---

<sup>67</sup> O currículo do curso de formação de soldados da PMERJ pode ser visto em artigo sobre atualização curricular de Leonardo Mazzurana e Vanessa Cortes disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/Rev20150701.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2016.

<sup>68</sup> Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/armas-quadros-e-servicos>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

divididos conforme disciplinado pela Lei n. 5467, de 08 de junho de 2009,<sup>69</sup> que fixa o efetivo da Polícia Militar. Em comparação, observa-se que enquanto no quadro de oficiais policiais militares só para o posto de coronel existe a previsão de 68, em todo o quadro de pedagogos há a previsão de 16 oficiais, tendo por posto máximo o posto de tenente-coronel.

Neste exemplo, considerando-se apenas o critério numérico, já que são necessárias dezenas de oficiais e praças para gerir sete escolas de formação e várias companhias de instrução especializadas, em termos de organização, a gestão será feita por oficiais policiais militares e praças do quadro de combatentes que, com apoio de um oficial pedagogo quando este cargo existir e estiver preenchido, farão a gestão educacional.

Outra consequência dessa maneira de mimetizar o EB revela-se na necessidade de improvisar, já que não existem especialistas para dar suporte à atividade-fim, como oficiais e praças de Intendência, Comunicações ou Material Bélico,<sup>70</sup> a exemplo do que ocorre no Exército. Isto acaba por concorrer para a naturalização na PM de precariedades, como, por exemplo, em relação a equipamentos em quantidade e qualidade insuficientes: coletes balísticos, munição, armamento letal e menos letal, uniformes, tecnologias de comunicação e informação e outros itens que, em geral, na PM não são incorporados por meio de processos conduzidos por pessoal formado e permanentemente capacitado ao longo da carreira para atuar em uma área específica.

Os especialistas para gerir processos licitatórios, gerenciar projetos e outras atividades voltadas para dar suporte administrativo e garantir a efetividade da missão organizacional da instituição são identificados por competências desenvolvidas fora da agência policial, em capacitações custeadas com recursos próprios na maioria dos casos.

Não existem na formação dos oficiais policiais militares e praças combatentes especializações que definam suas atribuições e que demandem aperfeiçoamento constante e focado durante a carreira. Um agente que após uma formação generalista tenha feito, depois de formado, diversos cursos na área de educação pode a qualquer tempo ser transferido para uma unidade que não realize capacitações. A esse respeito o entrevistado e ex-comandante geral coronel Íbis declarou: “Copiamos mal o Exército”.

---

<sup>69</sup>Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/89e653ec7f079f72832575d6005fd589?OpenDocument>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

<sup>70</sup>Existiam praças com essas qualificações (Comunicações e Material Bélico), entretanto, em número tão reduzido que recentemente uma norma legal determinou que, conforme os remanescentes desses quadros passassem para a reserva, suas vagas deveriam ser remanejadas para a entrada de praças do quadro de combatentes, conforme Lei nº 1396, de 8 de dezembro de 1988. Disponível em:<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/ae379b7ffe74672f83257c620061a9bd?OpenDocument>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

Aqui é importante sinalizar que não proponho que a orientação para que a Polícia Militar seja mais ou menos profissionalizada esteja relacionada diretamente a ter ou não replicado na íntegra a evolução da organização do Exército, principalmente quanto à especialização por carreiras. Não é isto. Se o mimetismo fosse incorporado dessa forma teríamos uma corporação militarizada e profissionalizada para fazer o que o Exército faz, o que em nenhuma hipótese é o que uma polícia deve fazer, pois para cada um há missões organizacionais distintas.

O que coloco a partir dos depoimentos dos entrevistados e das demais fontes documentais e bibliográficas consultadas é que a PM acabou não fazendo nem uma coisa nem outra. Dito de outra forma, a instituição nem é um órgão eficiente do ponto de vista daqueles que entendem que sua missão organizacional deveria ser o enfrentamento da criminalidade, posto que carece de profissionais especialistas nas diversas áreas necessárias para buscar recursos e geri-los em escala e qualidade para uma instituição com dezenas de milhares de integrantes,<sup>71</sup> tão pouco consegue ser uma instituição de prestação de serviços apta a adotar processos isomórficos de outras corporações de natureza não militar, já que conta com pouco pessoal especializado para promover o alinhamento necessário.

Essa articulação com outros modelos militares ou não de organização demanda profissionais capazes de identificar e adaptar os três tipos tradicionais básicos de estrutura organizacional: a linear, a funcional e a de linha-staff.<sup>72</sup> Mas observando o organograma da PMERJ (ANEXO), há vários setores de assessoria e *staff*, entretanto, mesmo sem adentrar na análise de estarmos diante de qual tipo organizacional, é possível reafirmar o que já foi explicitado em termos da diferença principal entre o tipo organizacional do EB e o da PM: no EB, para cada seção de linha ou *staff*, existe um profissional especializado desde sua formação e atuando na mesma área até sua passagem para a reserva, enquanto na PM, para cada atividade específica, existe um policial com a mesma formação generalista e que pode ser transferido a qualquer momento para áreas completamente distintas.

---

<sup>71</sup> Atualmente o efetivo da PMERJ é de aproximadamente 40 mil integrantes na ativa, segundo a seção de pessoal do estado maior geral.

<sup>72</sup> A linear é proveniente do princípio da unidade de comando. Para cada superior corresponde autoridade (poder de exigir o cumprimento de ordens) única e total sobre subordinados, que têm a responsabilidade de seguir as ordens. A organização funcional aplica o princípio funcional ou princípio da especialização das funções. O staff ou assessoria funcional tem origem neste princípio, que busca individualizar, selecionar e especializar. Já a organização por linha-staff busca delegar autoridade em serviços especializados e nas atribuições subsidiárias a outros agentes. Assim, as unidades e as posições de linha ficam livres para atuar na atividade-fim, enquanto o pessoal de assessoria (staff) presta serviços especializados, como planejamento, controle, logística, orçamentos, licitações, saúde, dentre outros. Disponível em: <<http://www.angelfire.com/ar/rosa01/direito109.html>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

Este formato de organização mimetizada a partir de segmentos do EB, em particular os voltados para a atividade-fim-operacional, mostrou-se mais suscetível de ser influenciado por atores políticos em condições de tomar decisões que colocam a repressão como finalidade da polícia. Este fato ocorreu com muita ênfase durante o período dos generais-presidentes e mesmo décadas depois. Um exemplo se deu no início dos anos 90, quando nas palavras do coronel Carballo, ex-coordenador de Assuntos Estratégicos, ocorreu uma “Mudança do eixo da prioridade da instituição em termos de objetivo, de finalidade, toda a parte referente aos processos internos, de gestão de logística ficou subsumida a uma lógica operacional”.

Esse período coincide no cenário estadual com o governo de Marcello Alencar (1995-1998), cujo secretário de Segurança era o general Nilton de Albuquerque Cerqueira. Segundo o entrevistado, neste governo, a corporação deixou de lado a matriz administrativa que dava suporte à logística, e passou a focar exclusivamente em questões operacionais. Isto pode ser visto também nas palavras do coronel Ibis, ex-comandante geral: “Perde-se a essência da administração militar que acima de tudo é racional. O nosso modelo é muito mais efeito do que causa, essa deturpação é muito mais fruto da estratégia de guerra”.

Reforça esse posicionamento o depoimento do coronel Carballo: “o modelo precisa ser revisto e atualizado, pois temos estruturas obsoletas”. Entre essas estruturas estaria a forma de gestão do pessoal da PM, que demandaria a necessidade de revisão de métodos, como, por exemplo, os níveis hierárquicos. Para este gestor, o problema maior reside no fato de que a instituição ainda não se preocupou com o desenvolvimento de perfil profissiográfico<sup>73</sup> ou com as atribuições inerentes a cada nível hierárquico.

Ainda segundo o coronel Carballo, isto abriu espaço para promoções pautadas apenas no tempo de serviço que, do ponto de vista salarial, servem para gerar um "falso estímulo motivacional a partir de promoções que são desprovidas de racionalidade funcional. Promove-se para quê? Abarrotam-se os quartéis de subtenentes deslocados de sua condição dentro da estrutura organizacional e profissional, sem que saibam por que foram promovidos”. Esses policiais sabem apenas que foram promovidos pelo transcurso do tempo e para receberem um aumento salarial.

Como forma de levantar um contraponto a partir de uma instituição de natureza civil, inspirada na PM em sua criação, mas que conseguiu estabelecer processos isomórficos

---

<sup>73</sup>Boletim Ostensivo da PMERJ publicizou no início de 2016 processo de construção de perfil profissiográfico para o posto de coronel, a partir de iniciativa do comandante da Academia de Polícia Militar D. João VI coronel Roberto Cavalcanti Vianna – em parceria com a Universidade de Brasília (UnB) – como forma de se chegar ao perfil de todos os postos e graduações.

normativos e não apenas miméticos, trouxe o depoimento de um gestor da Guarda Municipal do Rio de Janeiro. Em relação à meritocracia, o inspetor Gregório, que dirigiu a Academia de Formação da Guarda, informou que, quando a instituição passou a promover concursos internos para promoções, com reduzido espaço para avaliações subjetivas, os eventuais casos de assédio moral no trabalho praticados por superiores reduziram. Desagradoando ou não seu superior, o profissional será promovido de maneira mais rápida se alcançar bons resultados objetivos nos concursos internos, dependendo apenas da abertura das vagas pelo fluxo da carreira.

Assim, a Guarda da cidade do Rio de Janeiro, que conta com aproximadamente 7 mil integrantes e 23 anos de existência, afastou-se do mimetismo em relação à instituição espelhada, no caso a PM, no que se refere à meritocracia. O mesmo não fez a PM em face do Exército, salvo experiências isoladas e descontínuas, mantendo suas promoções baseadas na passagem do tempo (antiguidade) e no mérito (entretanto, sem itens claros que indiquem como será calculada a pontuação para escalonar os candidatos).

Em geral, os entrevistados apontaram que a promoção por tempo utilizada pelo Exército (chamada de promoção por antiguidade) foi, e ainda é, adotada menos por preocupação com a qualificação, e mais como compensação salarial, sobretudo se as promoções não atendem a critérios técnicos de gestão de pessoas e vagas para o cargo. Isto contribui ainda para que o profissional, após promovido e percebendo não ter acesso às atribuições que lhe seriam próprias, já que existem mais profissionais habilitados para o cargo do que seria necessário, acaba sendo alocado em serviços em que é subaproveitado e, conseqüentemente, em muitos casos, fica desmotivado.

O subsecretário de estado para Planejamento e Integração Operacional, Dr. Roberto Sá, lembrou em sua entrevista que a gestão de pessoas, mesmo no que se refere à extrapolação de carga horária, já tem na legislação estadual a compensação por banco de horas. Entretanto, há a necessidade de a instituição ter uma base de dados acessível e informatizada, o que ainda não é encontrado. Este aspecto difere dos sistemas de gestão de instituições semelhantes à PM, como a Guarda do Rio de Janeiro, o Exército ou qualquer outra empresa de prestação de serviços, que têm no setor de gestão de pessoas uma área estratégica para a instituição, seja qual for a sua missão organizacional.

Para a Dra. Jéssica, delegada e diretora da Academia de Polícia Civil durante cinco anos, muito se avançou na meritocracia na PCERJ, mas “ainda é preciso fazer muito”. Em relação à dupla entrada, trazendo outro aspecto da organização e referindo-se à formação inicial de delegados e de não delegados, ela trouxe análise interessante. Na Acadepol, “o

manual do aluno é o mesmo para alunos delegados ou não, entretanto, são carreiras distintas, com características diferentes, mas recebem da direção da escola tratamento idêntico”.

No caso da PMERJ, esse é outro processo mimético com o Exército que ainda é mantido, com ingresso e formação diferenciada para praças e oficiais. Existem polícias militares que buscam oferecer equiparação de currículos para ambas as entradas ou alterar requisitos de ingresso exigindo formação superior em área de conhecimento entendida como adequada. No entanto, como se continua a adotar na PMERJ uma organização em que ao longo da carreira o agente atua como um profissional cuja formação base é sempre generalista, privilegia-se uma lógica de hierarquização, na qual a atividade-fim, operacional, é mais valorizada e priorizada do que a atividade-meio, administrativa.

Complementando a abordagem em relação ao mimetismo com o Exército, em particular quanto às atividades-meio e à missão organizacional, segue a fala do coronel Ibis, ex-comandante geral: “pegamos tudo de ruim do Exército e copiamos e, além de copiar, copiamos mal. A maneira como se pratica entre nós o militarismo é um desastre”.

Por outro lado, algumas ações foram adotadas na PMERJ e sinalizam a possibilidade de a organização seguir outros modelos de gestão, descentralizados, especializados e racionais, ao mesmo tempo em que a missão organizacional pode sofrer um direcionamento que a afaste de propostas predominantemente repressivas.<sup>74</sup> Mas sem o alinhamento entre formação, especialização, gestão e missão organizacional, as iniciativas mencionadas no sentido de afastar a instituição de orientações mais combativas perdem força. Isto porque esses discursos acabam revestindo-se de ambiguidades, já que, enquanto postulam profissionalismos, continuam a manter formações generalistas.

Desta forma, percebo que a organização de uma polícia será menos militarizada conforme se afaste de processos miméticos e se aproxime de isomorfismos normativos, seja com elementos da estrutura de administração militar – e não de seus princípios – seja com tipos organizacionais de qualquer outra instituição de natureza não militar.

A fim de esclarecer o que considero elementos da estrutura de administração militar e o que coloco como princípios, utilizarei o uso da força legal como fiel da balança para analisar as diferenças entre estrutura e princípios.

---

<sup>74</sup> Exemplo são as Unidades de Polícia Pacificadora que, contrariando o previsto pelo espelhamento com a organização do EB, colocou efetivos entre 200 e 500 policiais sob o comando de tenentes e capitães, o que só era permitido a oficiais superiores comandantes de unidades. Inovou ainda ao utilizar praças como assessoria e staff do comandante da UPP. Disponível em: <<http://www.upprj.com/>>. Acesso em: 12 dez. 2016.



O Exército Brasileiro organizou-se para especializar seus integrantes desde a formação, da qual já saem com uma carreira de especialistas nas diversas áreas – meio e fim. Isto é necessário para garantir que a instituição seja capaz de atuar com eficiência, economizando ao máximo seus recursos quando se referem à força legal, que deve ser usada amplamente para alcançar a maior efetividade possível. É a militarização de princípios que desloca para lugar central o uso legal da força, e que, por sua vez, movimenta a militarização da estrutura para dar suporte à viabilização desses princípios.

A Polícia Militar, por sua vez, pode e deve buscar inspiração em outras instituições para promover a máxima eficiência das ações no interior de sua estrutura. Nesse sentido, existem elementos de método e organização capazes de serem espelhados em agências que tenham a atribuição do uso da força legal, incluindo o EB. Isto diz respeito à estrutura. Mas ao contrário do que ocorre com o EB, a finalidade para a qual convergem as ações no interior dessa estrutura volta-se para minimizar o uso da força legal através da maior utilização de recursos. A eficiência da estrutura da agência policial em relação à sua missão organizacional será verificada em função de sua capacidade de prover o maior número possível de recursos, maximizando investimentos, a fim de permitir ao policial instrumentos suficientes para administrar conflitos e agir em situações de natureza criminal, tendo o emprego da força legal como excepcionalidade.

Em termos de organização, a estrutura da PMERJ é militarizada, pois se aproxima do modelo de administração militar, mas pode apresentar diferentes graus de militarização de estrutura conforme seja capaz de definir os processos isomórficos pelos quais busca o espelhamento com o EB ou outras instituições. Já a militarização de princípios da organização da PMERJ a coloca como uma instituição que ainda orienta suas estruturas para o uso da força legal de forma central. Vimos isto na adoção de formação generalista que dificulta a profissionalização e reforça a naturalização de precariedades promovidas pela reduzida possibilidade de policiais especializarem-se e permanecerem em áreas da administração fundamentais para disponibilizar aos agentes meios alternativos de desconstrução de conflitos em que o recurso de força seja excepcionalidade.

Ao mesmo tempo é possível perceber que alterar aspectos das estruturas mantendo-se os princípios pode não produzir mudanças relacionadas a deslocar o uso da força como elemento central na elaboração de protocolos, projetos, programas e políticas. Alterar princípios que regem a Polícia Militar sem considerar pressões externas de outros campos que os influenciam também pode ser ineficaz para desmilitarizá-los.

### 3.1.4 Controle

Segundo Costa e Medeiros (2003), em qualquer lugar do mundo a polícia e as Forças Armadas têm uma conexão política inerente: ambas estão encarregadas de exercer o monopólio estatal da violência. Para estes autores, uma maior desmilitarização na dimensão do controle envolveria uma divisão clara entre as tropas policiais que serão preparadas para a função de força auxiliar do Exército e as tropas que farão o policiamento ostensivo. Acompanha esse entendimento o coronel Carballo:

é preciso criar mecanismos que independem do estatuto militar para que, havendo necessidade de mobilização com trabalho integrado entre policiais estaduais e Forças Armadas, seja possível um sistema que dialogue, mas que ao mesmo tempo permita marcar a independência entre essas forças.

Em geral, o processo isomórfico coercitivo em relação ao Exército, no que tange ao plano formal de constrangimento através das leis, costuma ser ponto central nos debates sobre a dimensão controle. Antes de trazer outros depoimentos a respeito desta questão, farei algumas considerações sobre o ordenamento legal que orienta as instituições policiais militares e o Exército.

As Polícias Militares são consideradas – junto dos corpos de bombeiros militares – forças auxiliares e reserva do Exército (art. 144, parágrafo 6º, CRFB/88) e têm sua ligação com o Exército Brasileiro (EB) orientada pelo Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983. Estes, por sua vez, foram regulamentados pelo Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprovou o regulamento para as polícias militares e os corpos de bombeiros militares (R-200). Em que pese esta legislação infraconstitucional ser toda datada de antes da Constituição de 1988, todas são consideradas em vigor.

Decorre desse corolário legal uma espécie de dupla subordinação das Polícias Militares que convivem como se uma ignorasse a existência da outra. Invocar subordinações e vinculações parece depender do interesse momentâneo de cada ator envolvido. Ora convém à PM reforçar a ligação com o EB, ora convém ao EB fazê-lo, e em outras ocasiões é interesse da PM ligar-se à Secretaria de Estado de Segurança. De modo geral, a PM é subordinada ao Exército – para coordenação e controle – ao mesmo tempo em que está vinculada à Secretaria de Estado de Segurança – para orientação e planejamento. Enquanto coordenação e controle se voltam para o acompanhamento das atividades das polícias, a orientação e o planejamento

dizem respeito à execução do policiamento propriamente dito. Encontra-se a conceituação destes termos no Decreto abaixo:

DECRETO Nº 88.777, DE 30 DE SETEMBRO DE 1983

Art . 2º - Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

7) **Controle** - Ato ou efeito de acompanhar a execução das atividades das Polícias Militares, por forma a não permitir desvios dos propósitos que lhe forem estabelecidos pela União, na legislação pertinente.

9) **Coordenação** - Ato ou efeito de harmonizar as atividades e conjugar os esforços das Polícias Militares para a consecução de suas finalidades comuns estabelecidas pela legislação, bem como de conciliar as atividades das mesmas com as do Exército, com vistas ao desempenho de suas missões.

23) **Orientação** - Ato de estabelecer para as Polícias Militares diretrizes, normas, manuais e outros documentos, com vistas à sua destinação legal.

26) **Planejamento** - Conjunto de atividades, metodicamente desenvolvidas, para esquematizar a solução de um problema, comportando a seleção da melhor alternativa e o ordenamento, contentemente avaliado e reajustado, do emprego dos meios disponíveis para atingir os objetivos estabelecidos.

Art . 3º - O Ministério do Exército exercerá o **controle** e a **coordenação** das Polícias Militares, atendidas as prescrições dos § 3º, 4º e 6º do artigo 10 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Reforma Administrativa), por intermédio dos seguintes órgãos:

Art . 10 - Os Comandantes-Gerais das Polícias Militares são os responsáveis, em nível de Administração Direta, perante os Governadores das respectivas Unidades Federativas, pela administração e emprego da Corporação.

§ 2º - A vinculação das Polícias Militares ao órgão responsável pela Segurança Pública nas Unidades Federativas confere, perante a Chefia desse órgão, responsabilidade aos Comandantes-Gerais das Polícias Militares quanto à **orientação** e ao **planejamento** operacionais da manutenção da ordem pública, emanados daquela Chefia (grifo meu).

Hoje o EB acompanha as PMs através do Comando de Operações Terrestres, conforme abaixo:

Portaria Nº 691, de 14 de julho de 2014.

Aprova o regulamento do Comando de Operações Terrestres.

Art. 4º Além das atribuições previstas na legislação em vigor e consoante diretrizes do CmtEx, ao COTER compete:

V – coordenar as atividades da competência e do interesse do Exército em relação às Polícias Militares (PM) e aos Corpos de Bombeiros Militares (CBM);

Art. 9º À 3ª Subchefia compete:

V – coordenar as atividades da competência e do interesse do Exército Brasileiro em relação às PM e aos CBM.

Art. 14 Aos Subchefes do COTER, além dos encargos que lhe forem determinados pelo Comandante e pelo Subcomandante de Operações Terrestres, incumbe:

IV – especificamente ao 3º Subchefe, exercer a função de Inspetor-Geral das Polícias Militares.

Por sua vez, a Inspetoria-Geral das Polícias Militares, seção que não tem correspondente nos corpos de bombeiros militares – apesar de o COTER também os

acompanhar – embasa suas atribuições, conforme consta em seu endereço eletrônico,<sup>75</sup> com base em um fenômeno jurídico designado de *recepção conforme* a Constituição nova. Isto significa que as atribuições da IGPM estão fundamentadas não em uma norma legal específica publicada após o advento da Carta Maior de 1988, mas em um decreto-lei de 1969, que teria sido recepcionado pela nova Constituição na forma de Lei Ordinária Federal, conforme os termos abaixo:

#### Atribuições

1. O inciso XXI do Art. 22 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) cita que “Compete a União Legislar sobre normas gerais de **organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização** das polícias militares e corpo de bombeiros militares”.
2. O § 6º do Art. 144 da CF/88 menciona que “As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, **forças auxiliares e reserva do Exército**, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal”.
3. Considerando que **a Carta Magna de 1988 recepcionou como Lei Ordinária Federal o Decreto-Lei nº 667-** Reorganiza às PM e os CBM, de 2 de Julho de 1969, pode-se afirmar que... (grifo meu).

Entretanto, apesar de ser dito que ocorreu a recepção do Decreto-lei nº 667/69 sugerindo que o fenômeno da recepção tenha ocorrido em relação à integralidade da norma de 1969, algumas considerações podem ser feitas que apontam em outro sentido. Já existe jurisprudência que considera que alguns dispositivos não foram recepcionados, informação esta que não consta do site da IGPM, conforme extrato de julgados abaixo que abordam especificamente a questão de pessoal e sua remuneração:

#### **TRF-5 - Apelação Cível AC 487509 PE 0016235-17.2008.4.05.8300 (TRF-5)**

Data de publicação: 27/04/2010

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REMUNERAÇÃO DE MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS E DE POLÍCIAS MILITARES E BOMBEIROS DO DISTRITO FEDERAL. DECRETO-LEI Nº 667 /69, ART. 24. NÃO RECEPCIONADO PELA CF/88. HONORÁRIOS. PRECEDENTES. 1. Pretendiam os Apelantes a recomposição salarial com os Policiais Militares e com o Corpo de Bombeiro Militar do DF, fundamentando-se no art. 24 do Decreto-lei n.º 667/69, de 02 de julho de 1969, e o reconhecimento da ilegalidade e inconstitucionalidade das Leis n.ºs. 10.486 /02, 10.874 /04, 11.13405, 11.757/07 e do Decreto nº. 24.198/2003. 2. Os policiais militares e bombeiros dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios recebem remuneração por subsídio cujo valor é determinado por lei estadual/distrital própria, já a remuneração dos militares das Forças Armadas é percebida através de soldo, cujo valor é fixado através de lei federal. Daí **conclui-se que o artigo 24 do Decreto-lei667/69 não foi recepcionado pela Constituição Federal**, com fulcro no disposto no art. 37, XIII. 3. Não antevejo qualquer correspondência entre o subsídio dos policiais militares e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e o soldo dos membros das Forças Armadas, conforme alegado pelos Autores, que dê ensejo à reposição pleiteada. 4. Apelações improvidas. Manutenção da sentença hostilizada, inclusive em relação à isenção do

<sup>75</sup>Disponível em: <<http://www.coter.eb.mil.br/igpm/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

pagamento das verbas sucumbenciais, pelos autores, na linha dos recentes pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal.  
 Encontrado em: 2010 - 27/4/2010 LEG-FED DEL- 667 ANO-1969 ART- 24 CF-88 Constituição Federal de 1988 ART- 144 PAR-6... ART- 42 PAR-1 ART- 142 PAR-3 INC-10 ART- 37 INC-13 INC-8 LEG-FED LEI- 10486 ANO-2002 LEG-FED LEI...-73 LEG-FED LEI- 5869 ANO-1973 ART- 20 Código de Processo Civil CF-67 Constituição Federal de 1967 (grifo meu).

O centro da fundamentação dos julgados como o citado acima, para declarar que o dispositivo do Decreto-lei 667/69 referente à equiparação entre militares do Exército e das polícias não foi recepcionado, sustenta-se em apenas um artigo e um inciso da Carta Magna de 1988. A interpretação à luz do artigo 37, XIII da CF/88 foi suficiente para reconhecer que não podem existir casos de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, conforme abaixo:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
 XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Trouxe este ponto apenas para exemplificar que, se ocorreu a não recepção de um dos dispositivos da legislação que regula a relação entre o EB e as polícias em função de pleito levado ao Judiciário, outros podem ser passíveis de análise e até mesmo revisão.

No que se refere à competência da União para legislar sobre matérias envolvendo polícias militares, observa-se que a Carta de 1988 não apenas recepcionou, como também manteve dispositivo da Constituição anterior no que tange ao fato de as polícias militares constituírem forças reservas e auxiliares do Exército, conforme abaixo:

O § 6º do Art. 144 da CF/88 menciona que “As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal”.

Por outro lado, ocorreram alterações em comparação com a Carta anterior, o que indica que artigos do Decreto-lei 667/69, para além do Art. 24 que trata de remuneração, também podem não ter sido recepcionados, conforme a comparação abaixo:

**Constituição Federal de 1967**

**Art. 8º. Compete à União:**

**XVII - legislar sobre:**

v) organização, efetivos, **instrução, justiça** e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

### Constituição Federal de 1988

Art. 22

XXI - Compete à União Legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (grifo meu).

Pela comparação das duas disposições que tratam da competência da União para legislar sobre temas relacionados às polícias militares e aos corpos de bombeiros militares, é possível inferir que a Lei Maior de 1988 não mais pretendeu que a União legislasse sobre *instrução e justiça* das polícias militares, mas tornou expressa a intenção de legislar sobre o *material bélico*. Esta interpretação parece ter sido percebida pela própria IGPM que, em seu endereço eletrônico, ao descrever seu histórico de criação, indica as atividades que atualmente exerce:

A Inspeção-Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (IGPM) foi criada pelo Decreto-lei nº 317, de 13 março de 1967, subordinada ao Departamento Geral de Pessoal, em nível de Diretoria, quando foi criado o cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares, a ser exercido por um General-de-Brigada. Atualmente com a criação da 3ª Subchefia, por intermédio da Portaria nº 160-EME-Res, de 22 de agosto de 2005, a IGPM passou a ser uma Divisão da mesma, mantendo a sua estrutura com 2 (duas) Seções: a 1ª, desenvolvendo atividades de acompanhamento e controle da **organização, dos efetivos, da legislação e das atividades de integrantes das PM e dos CBM** em missão de paz da Organização das Nações Unidas; e a 2ª, **controlando o material bélico**, analisando as solicitações de aquisições de produtos controlados e **acompanhado os quadros de mobilização**, com vistas ao emprego na defesa da Pátria daquelas Corporações, de acordo com o preconizado pela Constituição Federal de 1988 (grifo meu).

Em função do exposto observa-se que as atividades desenvolvidas pelas duas subseções se coadunam com o entendimento de que não foram recepcionados os dispositivos do Decreto-lei 667/69 que tratam de instrução e justiça. Assim, levanta-se uma dúvida razoável no sentido de entender que também não foram recepcionados artigos que tratam da mobilização de polícias estaduais *por motivos relacionados à instrução ou disciplina, ou adestramento*, como preconiza o Decreto-lei 667/69, alterado pelo Decreto-lei Nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, em seu artigo 3º, que disciplina:

Art. 3º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;

e) **além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada**, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o **nível necessário de**

**adestramento e disciplina** ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico (grifo meu).

§ 2º - No caso de convocação de acordo com o disposto na letra *e* deste artigo, a Polícia Militar ficará sob a supervisão direta do Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspetoria-Geral das Polícias Militares, e seu Comandante será nomeado pelo Governo Federal.

§ 3º - Durante a convocação a que se refere a letra *e* deste artigo, que não poderá exceder o prazo máximo de 1 (um) ano, a remuneração dos integrantes da Polícia Militar e as despesas com a sua administração continuarão a cargo do respectivo Estado-Membro (grifo meu).

Esta interpretação é coerente com a excepcionalidade que rege todas as demais hipóteses de convocação e mobilização das forças policiais militares estaduais, qual seja, a necessidade de apoiar o Exército em situações que por determinação da Presidência da República envolvam casos de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, conforme regulamentação citada abaixo:

DECRETO Nº 88.540, DE 20 DE JULHO DE 1983

Regulamenta a convocação de Polícia Militar prevista no artigo 3º do Decreto-Lei n. 667, de 02 de julho de 1969, alterado pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º. A convocação de Polícia Militar, total ou parcialmente, de conformidade com o disposto no artigo 3º do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, na redação dada pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, será efetuada:

I - em caso de guerra externa; e

II - para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção.

Parágrafo único. Além dos casos de que trata este artigo, a Polícia Militar será convocada, no seu conjunto, para assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, alterado pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

Ficaria, entretanto, afastada a possibilidade de acionamento de forças estaduais e sua subordinação ao Exército apenas com a finalidade de que fosse avaliada sua condição de adestramento e disciplina, nos termos do parágrafo único mencionado acima. Isto porque se trata de atributos ligados à instrução e à disciplina que não figuram mais entre aqueles que a Carta de 1988 pretendeu manter como de competência da União legislar.

Reforça esta tese documento que regulou visita técnica da IGPM à PMERJ em 2015,<sup>76</sup> em que os tópicos abordados referiam-se principalmente a permitir que o Exército visitasse e tivesse uma noção dos trabalhos realizados pela polícia, a partir de uma pauta oferecida pela

<sup>76</sup> Boletim Ostensivo da PM n.º 054 - 26 mar. 15.

própria instituição. A Corporação deixou margem para detalhamento apenas nas questões relacionadas a material bélico e tamanho de efetivos, conforme abaixo:

## 2. OBJETIVOS

- a. Cumprir as prescrições contidas na Ordem de Serviço nº 1 – IGPM/2015;
- b. Proporcionar ao Exmo Sr. General de Brigada Gláucio Lucas Alves, 3º Subchefe e Inspetor-Geral das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares **uma visão** operacional e administrativa das atividades desenvolvidas pela Corporação;
- c. Estreitar **laços de camaradagem** entre o Exército Brasileiro e a PMERJ; e,
- d. Propiciar às OPM envolvidas condições de se prepararem para a recepção e **visita** do Exmo Sr. General de Brigada Inspetor-Geral das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares;
- e. Conhecer os trabalhos da IGPM referentes às oportunidades de participação de Policiais Militares nas Missões de Paz da ONU e outros organismos internacionais e as oportunidades de **participação em cursos e estágios oferecidos pelo Exército** e demais Forças Armadas à PMERJ (grifo meu).

Alinhado a essa análise da legislação é possível perceber nos depoimentos dos entrevistados um distanciamento da PM em relação ao EB no que diz respeito à subordinação, ao menos em situação de normalidade do país.

O ex-comandante coronel Ubiratan Ângelo colocou a manutenção de um padrão de distanciamento em relação aos pontos que não teriam sido recepcionados segundo a interpretação trazida até aqui. A Corporação preocupar-se-ia mais em manter laços de aproximação tendo em vista intercâmbios e missões de paz, oportunidades para ganhos financeiros e ganho de experiência para profissionais policiais militares.

Acompanha este argumento de afastamento da ingerência do EB o coronel Mário Sérgio, ao mencionar que “o EB não se mete mais em nada. A IGPM não tem mais preocupação em relação a isso. A IGPM desistiu da gente quando compramos o fuzil M16 para sobrevivência dos nossos. Esse isomorfismo já não existe como foi no passado”.

Seguindo a mesma linha, o coronel Carballo declarou que “o EB interfere hoje muito mais em questões de logística”. O entrevistado coronel Íbis disse que “Nunca observei influência do EB na minha gestão”. Mais contundente foi a fala do coronel Ubiratan Ângelo ao mencionar que:

segui uma lógica que começa com Nazareth Cerqueira. Na minha formação, sabíamos quem era o IGPM, mas, intencionalmente ou não, alguns comandantes foram desvinculando-se da IGPM. Eu fui chamado para comparecer na IGPM e lá me disseram: soubemos que existem oficiais fazendo cursos fora do estado e para nós é importante saber, mas não fomos informados. Eu disse que para mim não era importante e que por isso não iria ficar informando a IGPM, e não o fiz.

Nesse sentido, chama a atenção o fato de que o estatuto da Polícia Militar fluminense em nenhum momento sofreu contestação por parte do Exército, diante da alegada recepção



como Lei Ordinária Federal do Decreto-lei 667/79, ou mesmo do Decreto 88.777/83 que o regula, já que o Art. 2º do estatuto coloca a PMERJ *subordinada* à Secretaria de Estado de Segurança, e não *vinculada* a ela, conforme abaixo:

LEI Nº 443, DE 1º DE JULHO DE 1981

Art. 2º - A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, *subordinada* ao Secretário de Estado de Segurança Pública, é uma instituição permanente, organizada com base na hierarquia e na disciplina, destinada à manutenção da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, sendo considerada Força Auxiliar, reserva do Exército.

Outra questão que surge quando se trata do tema controle é a sindicalização. Observei que para os gestores ela não se restringe apenas a permitir que os policiais se organizem para pleitear melhorias para sua atividade, mas principalmente para a construção de uma representação enquanto categoria de profissionais. Para o coronel Íbis:

sem sindicalização não se desenvolve um sentimento de classe, é preciso distanciar. O policial não se enxerga como categoria profissional, ele se vê como instituição, da mesma maneira que um SD do EB se identifica como nação, ele deve morrer pela nação, pela pátria, pelo país. Mas isso não faz sentido para a PM, onde ele deve morrer pelo outro, se tiver que morrer.

Por outro viés, há gestores que entendem que sem uma qualidade própria dos estatutos militares, como a mobilização em blocos homogêneos, seria difícil fazer frente a demandas emergenciais que exijam esforços para além dos limites individuais, dos horários limitados por número máximo de horas extras, do tempo longe da família, da privação de sono e de alimentação. Na atividade da polícia ostensiva, adiar a satisfação dessas necessidades básicas é uma possibilidade sempre presente, seja quando atendem a emergências em calamidades públicas, seja no controle de distúrbios civis, ou quando encurralados por criminosos à espera de apoio. Essa possibilidade não é esperada apenas daqueles que atuam em unidades especializadas, mas também por quem integra o policiamento ordinário, e mesmo os que atuam em áreas administrativas. Essas abordagens podem ser resumidas pela análise trazida pelo entrevistado coronel Mário Sérgio:

a missão policial deve ser cumprida com risco a sua vida à sua saúde, tendo que superar cargas horárias que só mesmo o militar é capaz de superar, tendo que cumprir missões extremamente complexas e sem recursos, como a que fizemos lá em Friburgo em 2011, quando caiu aquele temporal. Lá só sobraram o Corpo de Bombeiros e a PM, com 3 mil homens por dia, retirando pessoas da lama, correndo risco de morrerem soterrados. Ora, isso com uma instituição sem a envergadura militar para você ver as dificuldades para determinar que as ordens sejam cumpridas, e elas serem cumpridas!

Por outro lado, o coronel Ubiratan Ângelo menciona que a “estrutura militar aliada à filosofia militar aparta o policial da sindicalização e, com isso, facilita o controle do efetivo que fica sujeito à prontidão, a não escolha do período de férias etc.”.

Em geral, os discursos dos entrevistados polarizaram-se entre considerar a estrutura militar como essencial para mobilizar efetivos em casos de necessidades extraordinárias, de um lado; de outro, apontam que essa estrutura permite excessos que prejudicam a qualidade de vida do policial, impedido de buscar melhorias nesse cenário por não ter representatividade junto aos gestores.

Antes de analisar a militarização de estrutura no que diz respeito ao controle da Polícia Militar, é importante apreender o entendimento dos entrevistados sobre o sistema de justiça criminal. A militarização de princípios contribui para a análise de uma questão: a de que órgãos como MP, Judiciário e outros atores do sistema de justiça criminal e segurança pública, e mesmo do estado através de suas diversas secretarias, deixam de participar de forma colegiada nos processos de tomada de decisão sobre a atuação policial, principalmente quando a questão envolve espaços sociais de baixa visibilidade.

Se considerarmos não os aspectos individualizados da agência policial para avaliar sua militarização, mas seu funcionamento e finalidade pela categoria militarização de princípios, seremos direcionados a analisar outros órgãos públicos que deveriam de forma sistêmica atuar com a Polícia Militar. Ao fazer essa abordagem analítica, será possível perceber que esses atores não apenas reduzem sua atuação para preservar sua imagem pública, como também chancelam uma abordagem reducionista na qual os problemas sociais muitas vezes acabam sendo casos de polícia. Fazem isto ao incentivarem a punição de culpados como autores de ações isoladas, e não como decorrência de falhas sistêmicas provocadas pelo descumprimento do preceito constitucional em que a segurança pública é *dever do Estado, direito e responsabilidade de todos*.

O controle será mais ou menos militarizado em termos de aproximação com o EB conforme a instituição tiver a discricionariedade necessária para determinar sua missão organizacional e, com isso, estabelecer os *princípios* que irão orientar sua *estrutura*. Nesse sentido, vimos que existem contradições em alguns aspectos envolvendo a legislação que orienta a relação entre PM, Secretaria de Estado de Segurança e EB que podem contribuir para o distanciamento entre as tropas policiais que serão preparadas para a função de força auxiliar do Exército e as tropas que farão o policiamento ostensivo.

Entendendo que a Lei Maior de 1988 não mais pretendeu que a União legislasse sobre instrução e justiça das polícias militares, é possível considerar a possibilidade de formação e

treinamento diferenciados conforme o efetivo se destine a atuar com a população ou em conjunto com militares federais em casos constitucionalmente previstos de mobilização.

Esses casos indicam que a militarização de princípios alcança o texto constitucional, de acordo com o artigo 142

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Para além de se constitucionalizar a possibilidade de as Forças Armadas intervirem ao entenderem que os poderes constitucionais precisam ser garantidos, temos a concorrência de outros campos que podem contribuir para o controle externo das agências policiais ou para integrar os esforços para a construção da segurança pública, mas que muitas vezes preferem chancelar ações policiais centradas no uso da força legal. O controle da PM será menos militarizado à medida que permitir condições legais e políticas para a interação com os demais campos em busca de responsabilização sistêmica na produção de segurança pública.

Em termos de estrutura, desmilitarizar o controle implica, entre outras medidas, postular novas interpretações sobre o corolário legal que aproxima a instituição policial militar do EB e considerar que o texto constitucional já não estabelece o treinamento sob supervisão militar federal, designando grupos específicos que poderão ser mobilizados em casos constitucionalmente previstos que não sejam para simples adestramento.

Desmilitarizar princípios da PM relacionados ao controle corresponde à criação de organismos independentes de ouvidoria e correição, bem como permitir espaços de reivindicações que, se não ocorrem por meio de sindicalização, possam se fazer presentes através de canais mediados por outros órgãos públicos. Ao mesmo tempo é necessário reverter lógicas que contribuam para a atuação isolada da PM em processos que demandam a participação sistêmica de outros campos.

### 3.1.5 Inteligência

Para Costa e Medeiros (2003), a conexão política entre a polícia e as Forças Armadas não ocorre apenas em relação às armas, mas também no que diz respeito à informação. É

fundamental compreender o cenário contemporâneo da área de inteligência e, para isso, faço uma análise da legislação que regula esta atividade.

O Decreto 88.777/83, em seu artigo 41, estabelece que as polícias militares “integrarão o Sistema de Informações do Exército, conforme dispuserem os Comandantes de Exército ou Comandos Militares de Área, nas respectivas áreas de jurisdição”. Mas a legislação federal e estadual que trata do tema parece não considerar esse sistema.

A Lei federal nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999,<sup>77</sup> que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência, criando a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, disciplina em seu artigo 2º o seguinte:

Art. 2º - Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República.

O Decreto federal nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e como órgão central desse subsistema, nos termos do artigo segundo, parágrafo primeiro, está a Secretaria Nacional de Segurança Pública subordinada ao Ministério da Justiça. O parágrafo segundo do mesmo dispositivo permite que as secretarias estaduais de Segurança Pública integrem o subsistema.<sup>78</sup>

Por sua vez, o Decreto estadual nº 44.230, de 04 de junho de 2013,<sup>79</sup> dispõe sobre a estrutura do Sistema de Inteligência do Estado do Rio de Janeiro (SISPERJ), mencionando a legislação federal que trata do tema. No entanto, não citou na legislação de referência o Decreto nº. 88.777/83.

A própria agência central de inteligência da PMERJ faz referência à Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG) quanto à sua atualização organizacional como Coordenadoria de Inteligência e à necessidade de contribuir para políticas de segurança pública e não apenas para a corporação policial militar. Não é sua missão<sup>80</sup> abastecer de conhecimento de inteligência o Exército Brasileiro, conforme abaixo:

<sup>77</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm)>. Acesso em: 23 maio 2016.

<sup>78</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm)>. Acesso em: 26 maio 2016.

<sup>79</sup> Disponível em: <[http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view\\_pdf.php?ie=MTczNzY=&ip=MQ==&s=ZjE5ODc5OGRkMTg3OWJiNjBhNjFkODBiNmFiNDc3MTk=>](http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=MTczNzY=&ip=MQ==&s=ZjE5ODc5OGRkMTg3OWJiNjBhNjFkODBiNmFiNDc3MTk=>)>. Acesso em: 20 fev. 2016.

<sup>80</sup> Disponível em: <<http://ci.pmerj.rj.gov.br/missao.asp>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

Em 29 de dezembro de 2009, através da Resolução SESEG nº 300, de 23 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, a 2ª Seção do Estado-Maior (EMG/PM-2) foi transformada em Coordenadoria de Inteligência (CI), conforme publicação no Bol. da PM nº 119, de 30 de dezembro de 2009. A coordenadoria de Inteligência é a Agência Central de Inteligência da PMERJ, sendo incumbida do planejamento, da coordenação e da fiscalização das atividades do Sistema de Inteligência da PMERJ (SIPMERJ). A Atividade de Inteligência de Segurança Pública consiste no exercício permanente de ações especializadas para a identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais na esfera da Segurança Pública, orientadas para a produção e a salvaguarda dos conhecimentos necessários à decisão, ao planejamento e à execução de uma política de Segurança Pública e das ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza, funcionando ainda no assessoramento ao tomador de decisão.

É possível perceber pela análise da legislação que a PM integra o SISPERJ e que através da SESEG participa do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. Este subsistema, por sua vez, integra o Sistema Brasileiro de Inteligência que, de acordo com o artigo 11, parágrafo único, da lei federal que o criou, não tem na direção de seu órgão central cargo exclusivo de integrante do EB. “São privativas do presidente da República a escolha e a nomeação do diretor-geral da ABIN, após aprovação de seu nome pelo Senado Federal”. O controle externo e a fiscalização deste órgão, conforme o artigo sexto, “serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional”.<sup>81</sup>

O sistema parece não considerar a subordinação direta da PM ao EB prevista no Decreto 88.777/83, posto que, se assim fosse, bastaria deixar a Polícia Militar fora do subsistema de inteligência estadual, já que os dados produzidos por esta instituição seriam compartilhados no âmbito do subsistema nacional através das agências de inteligência do Ministério da Defesa, que envolvem o Exército Brasileiro.<sup>82</sup>

Art. 2º Integram o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública os Ministérios da Justiça, da Fazenda, da Defesa e da Integração Nacional e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

§ 1º O órgão central do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública é a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

§ 2º Nos termos do § 2º do art. 2º da Lei no 9.883, de 1999, poderão integrar o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública os órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal.

---

<sup>81</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

<sup>82</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm)>. Acesso em: 25 maio 2016.

A legislação federal que trata do sistema nacional de inteligência em nenhum momento faz menção ao decreto de 1983, o que seria necessário caso se considerasse que o fluxo de informações deveria seguir pelo canal técnico da PM para o EB, e então deste para o MD, que faria chegar o dado ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. A Lei federal indica um caminho para o trânsito do dado de inteligência produzido pela PM que independe do EB como intermediário, cabendo esta tarefa à Secretaria de Segurança.

Outro ponto de destaque percebido foi o fato de que os profissionais ligados à área de inteligência da PM buscam afastar-se de todos os signos que possam identificá-los como policiais militares. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que são segmentos não militarizados em relação à estrutura, mas seria preciso avaliar os princípios que motivam a instituição para considerara situação das chamadas P-2 (serviço reservado).

Serão menos militarizadas se as informações levantadas se destinarem a qualificar o planejamento de ações que tenham por meta preservar vidas e a incolumidade das pessoas, por meio de ações planejadas com base nos dados de inteligência produzidos e com baixo potencial de letalidade. Serão militarizadas se estiverem voltadas para operações dissimuladas em busca de surpreender criminosos, sem a preocupação com os riscos a que serão submetidas as pessoas envolvidas, entre elas os próprios policiais.

Ainda foi possível levantar, a partir do depoimento de um dos entrevistados que preferiu não ser identificado, coronel do Exército especializado na área, que a inteligência hoje realizada pela segurança pública difere da inteligência militar porque:

Em alguns aspectos a inteligência de segurança pública consegue provas, não é o normal, a inteligência em geral não se preocupa com provas. Mas na segurança pública as forças atuam com agências como a policial civil, que busca provas. Isso ocorre particularmente na busca eletrônica, em que, legalmente autorizada, é possível a produção de provas. A investigação policial distingue-se da investigação de inteligência, porque a inteligência para na fase do conhecimento, e na policial também se chega ao conhecimento, mas é preciso avançar até a produção de provas.

Desta forma, a inteligência será mais militarizada conforme se subordine a produzir e a compartilhar informações diretamente com o EB, e tenha por princípio realizar operações de inteligência que envolvam não apenas a produção desses dados, mas também subsidiar ações de enfrentamento direcionadas ao flagrante de delito.

Ao contrário, será menos militarizada se o fluxo de informações puder ocorrer independente do EB e os *princípios* que direcionam a inteligência a conduzam à produção de dados que se prestem a reduzir o uso da força legal, desenvolvendo *estruturas* de inteligência preocupadas com a coleta de dados e a efetiva difusão em todos os segmentos profissionais, a

fim de promover mais ações embasadas por mandados de prisão, e menos por flagrantes de delito.

### 3.1.6 Justiça

Conforme Costa e Medeiros (2003), existem grandes variações no grau em que as polícias se sujeitam a tribunais militares. Porém, são muitas as diferenças entre assuntos que se ligam ao direito comum e ao direito militar. Crimes praticados contra civis, em geral, são julgados pela justiça comum. Outras infrações de natureza administrativa ou crimes contra a instituição militar são de competência de tribunais militares.

No Brasil, a maioria dos crimes cometidos por policiais militares em serviço é julgada pelas justiças militares estaduais. Depende de variáveis relacionadas a tamanho do efetivo policial e outras, ser instalado além do juízo de auditoria militar de primeira instância um tribunal militar destinado à segunda instância. No Rio de Janeiro, existe a 1ª Auditoria de Justiça Militar (1ª AJMERJ) e em grau recursal está o Tribunal de Justiça que não é um órgão judicial militar.

O debate com maior ênfase em torno da dimensão da Justiça gira em torno da questão sobre a qual jurisdição deve se submeter o policial militar e que códigos legais devem regular sua conduta em serviço. Para o coronel Íbis, “nenhum crime praticado por policiais no exercício da atividade poderia ser julgado por justiça militar, ele teria de responder em tribunal civil, ele não está na guerra, ele está na sua função civil de policial da sociedade”.

Essa jurisdição civil ou militar, para o coronel Ubiratan Ângelo, guarda relação com a adequação dos códigos penais comum e militar:

nos códigos penais em geral o crime parte do mais grave para o menos grave e, nesse sentido, no Código Penal Comum o primeiro crime previsto é o homicídio, com o bem tutelado sendo a vida. No CPM o primeiro bem tutelado é a soberania (Art. 136) e o homicídio só aparece no Art. 205, retratando a diferença de foco orientada pela militarização enquanto filosofia. O clima e a cultura institucional orientam o código legal. Para o policial, a vida é o mais importante; para o militar, é a soberania.

Complementando a informação do entrevistado, verifica-se que o Código Penal Militar, ao iniciar a previsão das condutas criminalizadas, abre o Título I guardando como bem jurídico tutelado a soberania ao disciplinar a punição para quem expuser a soberania do

Brasil a perigo de guerra. Por outro lado, a vida como bem jurídico tutelado surge somente no Título IV:

DECRETO-LEI Nº 1.001, DE 21 DE OUTUBRO DE 1969<sup>83</sup>.

Código Penal Militar

[...]

TÍTULO I

DOS CRIMES CONTRA A SEGURANÇA EXTERNA DO PAÍS

Art. 136. Praticar o militar ato de hostilidade contra país estrangeiro, expondo o Brasil a perigo de guerra:

Pena - reclusão, de oito a quinze anos.

[...]

TÍTULO IV

DOS CRIMES CONTRA A PESSOA

Homicídio simples

Art. 205. Matar alguém:

Pena - reclusão, de seis a vinte anos.

Já o Código Penal, no primeiro artigo que trata dos crimes, inaugurando o Título I, apresenta como bem jurídico tutelado a vida, ao criminalizar o ato de matar alguém.

DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940<sup>84</sup>

Código Penal

TÍTULO I

DOS CRIMES CONTRA A PESSOA

CAPÍTULO I

DOS CRIMES CONTRA A VIDA

Homicídio simples

Art. 121. Matar alguém:

Pena - reclusão, de seis a vinte anos.

Os princípios que inspiram tanto a redação quanto a prioridade do que precisa ser protegido por cada código são distintos. Percebe-se um limite da legislação castrense aplicada ao policial quando observamos a necessidade de criação de excepcionalidades legais para permitir que integrantes da PM respondam perante a justiça comum em crimes dolosos contra a vida, tortura, racismo e abuso de autoridade.

Segundo o coronel Carballo, considerando que a natureza militar da PM não impede os arranjos necessários para que o militar seja julgado por corte civil nos casos de crimes dolosos contra a vida, ele não vê “em que agrega valor não se submeterem crimes menos graves ao julgamento de cortes não militares”.

<sup>83</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-1001-21-outubro-1969-376258-normaatualizada-pe.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2015.

<sup>84</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2015.



Esses depoimentos trazem a discussão sobre a questão da justiça e sua ligação com a natureza da atividade policial, considerada por uns como estritamente civil e, por isso, devendo estar sujeita à justiça comum. Mesmo em países onde as polícias são nacionais e estão sujeitas a uma dupla subordinação – uma durante períodos de paz, em que está sob a direção de uma autoridade civil, e outra, em casos de guerra, quando passa a responder a um comando militar – é comum o entendimento de que em tempo de paz ficam sujeitas à legislação e ao julgamento da justiça comum.

Por isso vimos em alguns depoimentos que a atividade policial deveria primar pela adoção de um código legal não militar, porque a preservação da vida é colocada bem depois da proteção da soberania no caso dos códigos castrenses. Isto em parte foi atendido ao se submeterem os crimes dolosos contra a vida e outros mais gravosos a tribunais civis.

Em relação à fase anterior, a judicialização e a investigação de policiais militares por atos praticados em serviço passam por interpretações que ora tendem a sustentar que devam ser realizadas pelas próprias instituições através de Inquéritos Policiais Militares (IPM), ora devem ser investigadas pela Polícia Judiciária, especialmente nos casos de confrontos armados entre policiais militares e membros da sociedade.

Enquanto o Art. 144 da Carta Maior de 1988,<sup>85</sup> em seu quarto parágrafo, disciplinou que “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”. O disposto no artigo 82, parágrafo segundo, do CPPM,<sup>86</sup> orienta que a realização do inquérito policial militar, mesmo que caiba a exceção de julgamento pelo tribunal militar nos casos de homicídio doloso contra a vida, cabe à Polícia Militar, conforme abaixo:

Art. 82. O foro militar é especial e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos em tempo de paz: (Redação dada pela Lei nº 9.299, de 07/08/1996).

§ 2º Nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum (Parágrafo incluído pela Lei nº 9.299, de 07/08/1996).

Por outro lado, existe o entendimento de que eventos nos quais policiais e cidadãos se envolvam que terminem com a força letal por parte do agente devem ser investigados pela

---

<sup>85</sup> Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constfed.nsf/16adba33b2e5149e032568f60071600f/cc06b63d4b83fdcf032565610078899d?OpenDocument>>. Acesso em: 20 maio 2016.

<sup>86</sup> Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10623730/artigo-82-do-decreto-lei-n-1002-de-21-de-outubro-de-1969>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

Polícia Civil, nos termos da resolução conjunta nº 2, de 13 de outubro de 2015,<sup>87</sup> elaborada pelo Conselho Superior de Polícia do Departamento de Polícia Federal e pelo Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, considerando-se a necessidade de “regulamentação e uniformização dos procedimentos internos das polícias judiciárias”, que a portaria disciplina:

Art. 1º Ficam definidos os procedimentos internos a serem adotados pelas polícias judiciárias em face de ocorrências em que haja como resultado lesão corporal ou morte decorrentes de oposição à intervenção policial.

Art. 2º Os dirigentes dos órgãos de Polícia Judiciária providenciarão para que as ocorrências de que trata o art. 1º sejam registradas com a classificação “lesão corporal decorrente de oposição à intervenção policial” ou “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial”, conforme o caso.

Reforça esta posição o Relatório da Anistia Internacional<sup>88</sup> sobre autos de resistência<sup>89</sup> cometidos na cidade do Rio de Janeiro pela Polícia Militar, no qual ao final são feitas as seguintes recomendações:

#### RECOMENDAÇÕES PRIORITÁRIAS

- Garantir investigações amplas, imparciais e independentes em todos os casos registrados como “homicídio decorrente de intervenção policial/auto de resistência”, com o objetivo de abrir processo criminal quando adequado.
- Determinar que todos os casos registrados como “homicídio decorrente de intervenção policial” sejam investigados pela Divisão de Homicídios através de investigações amplas, imparciais e independentes que possam subsidiar processos criminais.
- Disponibilizar os recursos humanos, financeiros e estruturais necessários à Divisão de Homicídios para viabilizar a investigação de todos os casos de homicídios decorrentes de intervenção policial de forma imparcial e independente.
- Condenar violações de direitos humanos no contexto de operações policiais, assumindo a postura pública de que execuções extrajudiciais e o uso desnecessário e excessivo de força pela Polícia não serão tolerados.
- Estabelecer força-tarefa no Ministério Público com o objetivo de priorizar as investigações dos casos de homicídio decorrentes de intervenção policial, para concluir prontamente as investigações que ainda se encontram em andamento e levar os casos à Justiça quando adequado.

É possível perceber que não basta considerar de forma global à qual justiça deve se submeter a PM para definir que desmilitarizar seja responder exclusivamente perante a justiça comum. A *militarização de estrutura* – com tribunais militares ou auditoria de justiça militar

<sup>87</sup> Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/resolucao-extingue-termo-auto-de-resistencia>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

<sup>88</sup> Disponível em: <[https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho\\_Anistia-Internacional-2015.pdf](https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho_Anistia-Internacional-2015.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2016.

<sup>89</sup> Quando o policial alega ter atuado em legítima defesa atingindo mortalmente o cidadão. Atualmente, é classificado no estado do Rio de Janeiro como homicídio decorrente de oposição à intervenção policial. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?id=137>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

e, em particular, como são os processos de investigação – é orientada por uma militarização de princípios que envolve o próprio Judiciário, princípios estes que precisam ser analisados.

Isso porque se o Judiciário e outros órgãos, como o Ministério Público, entendem que é atribuição da PM a investigação de crimes praticados por policiais, por que ainda não questionaram a necessidade de criação de especializações na formação e ao longo da carreira que constituam um número suficiente de profissionais para promover investigações de qualidade? Como dissemos, a formação é generalista e o oficial ou praça que deve atuar para realizar ou gerenciar o patrulhamento é o mesmo que deverá ser presidente ou escrivão de inquérito policial, o que exige consistente conhecimento sobre processo penal militar e dedicação exclusiva para conduzi-lo. Por outro lado, se a investigação cabe à Polícia Judiciária, ainda não tivemos manifestações contundentes de órgãos como o Ministério Público, o Judiciário e outros sobre a questão da competência para investigar crimes militares. Some-se a isto a dificuldade da Polícia Judiciária em apresentar índices satisfatórios de elucidação de delitos.<sup>90</sup>

Desmilitarizar a justiça em termos de estrutura significa submeter o maior número possível de ações tipificadas como crimes cometidos em serviço a juízos civis em coerência com a natureza civil das interações entre agentes e cidadãos, nos mesmos moldes dos delitos de homicídio, tortura e abusos de autoridade. Nesse sentido, a militarização de estrutura já foi reduzida ao menos quanto aos crimes mais gravosos.

Em relação à militarização de princípios, analisar qual o bem jurídico que é tutelado com maior prioridade é relevante como forma de identificar como os campos Judiciário, Legislativo, Ministério Público e policial militar interagem. Como colocou o promotor Paulo Roberto Cunha Junior, “A política que faz com que a vida do morador de comunidade seja um dano colateral é a mesma política que mostra o policial como uma peça de reposição”.<sup>91</sup> Quando ações centradas no uso da força legal são chanceladas pelo sistema de justiça criminal não basta desmilitarizar a estrutura pela qual os delitos cometidos por policiais são julgados, posto que os princípios que orientam as decisões podem permanecer militarizados.

---

<sup>90</sup> No Rio de Janeiro estão disponíveis os índices do primeiro semestre de 2014 como referência mais atual e apenas sobre crimes ligados a homicídio doloso e letalidade violenta. Inquéritos de homicídios concluídos com êxito são 20,5% e de letalidade violenta são 23,2%. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/uploads/Elucidacao012014.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/Elucidacao012014.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2016.

<sup>91</sup> Subcoordenador do Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro (Gaesp). Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/promotor-diz-que-seguranca-no-rio-e-um-problema-politico>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

### 3.2 Dimensões de militarização e alguns discursos de gestores americanos

Antes de estabelecer algumas aproximações entre os discursos de militarização e desmilitarização que ocupam os debates sobre estes temas nos Estados Unidos, é importante esclarecer que o cenário americano em termos de número de agências policiais e distintos arranjos para seu funcionamento é bem variado. Vale ressaltar que, segundo informação disponibilizada em entrevista com o senhor Paul Santiago, um dos diretores da International Association of Chiefs of Police (IACP), em fevereiro de 2016, existiam cerca de 18 mil polícias, com aproximadamente 800 mil agentes em solo americano. Este número sofre alterações constantes e, por isso, pode apenas ser estimado.

Feita esta ressalva, há uma questão de fundo que me pareceu ser semelhante aos dois países, com variáveis distintas, mas objetivos próximos: reduzir a frequência e a influência de estratégias fundamentalmente repressivas utilizadas por instituições e/ou seus agentes.

O e/ou lembra que, por vezes, a mensagem institucional pode ser de prevenção como eixo organizador das ações de uma instituição, mas um viés implícito tende a orientar as ações do policial para práticas mais belicosas que destoam daquela oficialmente incentivada. Esta expressão – viés implícito – foi empregada pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Meredith Smiedt, diretora executiva do Center for Policing Equity, da Universidade da Califórnia (UCLA), e também pelo Sr. Paul Santiago, diretor para assuntos globais da IACP, durante reuniões que tive com ambos ao longo de meu trabalho de campo.

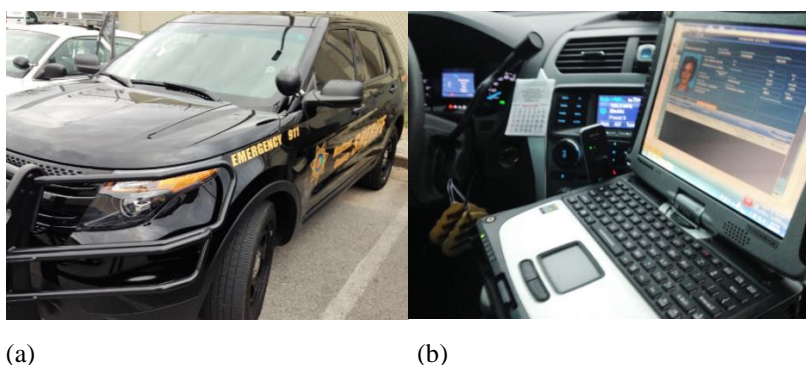
Este viés estaria muito presente nas agências policiais americanas, segundo as fontes consultadas e de acordo com acadêmicos e policiais com quem me encontrei. Sinalizaria uma tendência dos agentes em reconhecerem na missão policial mais o “combate ao inimigo” do que a prestação de serviços própria de um policiamento comunitário.

Outra proximidade com o caso das polícias militares brasileiras parece ser a influência das Forças Armadas sobre as agências de polícia. No cenário brasileiro, já abordamos nas seções anteriores o histórico de interação e até mesmo o mimetismo entre essas organizações. No caso americano, pude perceber essa relação de duas formas. Primeiro, chamou-me a atenção a coincidência de que dois policiais, com os quais pude interagir, eram ex-militares que serviram em combates no Oriente Médio. Com o oficial Lane, da polícia do condado de Madison, estado do Alabama, pude participar do Police Ride-Along – após assinar termos de compromisso em que assumia a responsabilidade por tudo o que ocorresse comigo, o que me permitiu acompanhá-lo ao longo de três horas de patrulhamento. Atendemos a dois chamados

911 – um de roubo de veículo e outro de dano ao patrimônio – em que foi possível aprofundar não apenas o conhecimento sobre as rotinas operacionais da sua agência policial, como também conhecer as percepções desse policial sobre sua missão institucional.

Para esse agente, sua participação na Marinha americana o tornava um policial mais preparado para lidar com chamados mais complexos, em que o estresse psicológico exige maior experiência do policial. Por este motivo apontou ser comum a preferência por candidatos ex-combatentes ou oriundos de outras polícias. O agente Lane acabara de completar um ano no departamento. Ele pôde me dizer, enquanto preenchia um boletim de atendimento de chamada 911 no computador de bordo da viatura, como mostra a Fotografia 1, que nem sempre o trabalho de polícia “era como nos filmes, com perseguições em alta velocidade e tiroteios”, mas que ele preferia assim.

Fotografia 1 - Viatura usada no Police Ride-Along



Legenda: (a) - vista do exterior; (b) - vista do interior

Fonte: O autor, 2016

Já o agente Lambert, da polícia de Huber Heights, condado de Montgomery, estado de Ohio, após ser questionado sobre a influência das Forças Armadas nas polícias americanas, respondeu-me que um dos pontos positivos é o fato de que a sua preparação e a sua experiência no Exército americano o “auxiliavam a lidar com questões de extremo estresse, como encontrar um bebê morto”, o que já havia presenciado em cenários de guerra da qual participou. O oficial Lambert falou na presença de sua esposa, que o acompanhou na reunião que tivemos a fim de responder a perguntas sobre a importância da família como suporte ao trabalho policial. Destaque para o fato de que ela também era ex-militar, e que ambos se conheceram durante a participação em combate.

Outro fator que me levou a perceber a aproximação entre as forças policiais e as militares foi conhecer, a partir desses contatos com policiais e gestores, algumas publicações

específicas da literatura policial da Community Oriented Policing Services (COPS),<sup>92</sup> pertencente ao Departamento de Estado de Justiça, nas quais pude identificar alguns problemas relacionados à gestão das polícias. Entre eles, atraiu minha atenção os “MilitaryCall-Ups”.

Para esclarecer este ponto é preciso apontar que, com a crescente participação dos EUA em Forças de Pacificação ao redor do mundo, com exemplos recentes incluindo Afeganistão e Iraque, um “buraco” no efetivo das polícias americanas foi criado. Muitos policiais são militares reservistas, e podem ser chamados – como efetivamente tem acontecido – para integrar as forças militares da ativa nos engajamentos em terras estrangeiras. A publicação da COPS estima que, entre junho de 2003 e junho de 2004, 21% dos policiais locais foram convocados. Estes oficiais têm garantidos por lei federal os direitos de manter seus benefícios e os seus lugares na instituição policial quando retornarem.

Assim, foi possível constatar que as polícias americanas não contam apenas com policiais eventualmente influenciados por lógicas de guerra, mas é também formada, efetivamente e em parte, por agentes que travaram combates reais em países diversos ao redor do mundo.

Somado ao problema do buraco no efetivo por conta dos *militarycall-ups*, a própria inspiração comunitária é vista por alguns gestores como um obstáculo a mais para a gestão de pessoas. A explicação dada por alguns policiais para isso é que o policiamento comunitário aumenta as atribuições dos policiais e, com isso, são necessários dois ou mais profissionais para cuidar de problemas de natureza não estritamente criminal, de cunho preventivo. Antes apenas um era suficiente para o policiamento tradicional, reativo. Aumenta assim a necessidade de contratação de agentes. Ocorre que nem sempre há orçamento para o recrutamento de servidores para preencher quadros do departamento policial a fim de atender os *militarycall-ups*, e dar conta dos casos de natureza não criminal próprios do policiamento comunitário.

Desta forma, foram perdendo terreno, ao longo principalmente das últimas duas décadas, práticas efetivas de policiamento comunitário. Esse entendimento foi ratificado pelo senhor Paul Santiago (IACP), em seu escritório de Washington durante uma entrevista, ao afirmar: “temos a tradição de reprimir”. Esta opção de algumas agências pela manutenção de

---

<sup>92</sup> Police Recruitment and Retention for the New Millennium: The State of Knowledge (2010). Publicação que resultou de projeto conduzido e financiado pelo RAND Center on Quality Policing (CQP), ligado ao escritório da COPS – Office of Community Oriented Policing Services – do Departamento de Justiça do governo dos EUA.

policiamento mais reativo, centrado na repressão a delitos, teria sido potencializada pela implantação nos treinamentos policiais pós-11 de Setembro, de técnicas e táticas de contraterrorismo. Somam-se ainda conteúdos sobre abordagens a imigrantes e outros assuntos voltados para uma maior repressão a possíveis ameaças relacionadas a grupos extremistas.

Observei que nessa linha a aproximação entre Forças Armadas e polícia chega aos materiais e equipamentos. É comum a doação de materiais bélicos para as polícias. Há cidades que recebem carros de combate, fuzis e metralhadoras utilizados em confrontos externos. Ao perguntar sobre a taxa de homicídios em determinadas cidades que receberam este tipo de material, ouvi que nos últimos cinco anos ocorreu apenas um suicídio, como em Huber Heights (Fotografia 2).

Fotografia 2– Sala de armamento da polícia de Huber Heights



Fonte: O autor, 2016

Neste ponto, a fim de afastar comparações que desconsiderem as peculiaridades dos sistemas americano e brasileiro, trarei algumas ponderações em relação ao que pude conhecer de cidades onde tive a oportunidade de interagir com os respectivos sistemas de justiça criminal.

Inúmeras pesquisas mostram as diferenças dos índices criminais entre os países da América,<sup>93</sup> mas para além dos indicadores, durante os meses de fevereiro e março de 2016, pude vivenciar em várias cidades americanas uma sensação até então desconhecida sobre a minha própria segurança. Não temi ser vítima de algum tipo de delito, mesmo circulando em grandes cidades como Los Angeles e Nova York, mas em todas as regiões em que estive, mesmo em cidades pequenas como Huntsville e Centerville, era possível notar a preocupação

---

<sup>93</sup> Algumas comparações e contrastes podem ser vistos nos estudos contidos nos Mapas da Violência. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/>>. Acessado em: 12 fev. 2016.

dos moradores e dos visitantes de serem vítimas de um “atirador ativo”, ou mesmo de algum tipo de atentado terrorista, especialmente quando se está em locais públicos.

Esta sensação é mais bem percebida quando conhecemos alguns currículos de academias de formação policial. Em função dessa preocupação, foram significativamente incrementados nos cursos de qualificação, após o 11 de Setembro, conteúdos sobre medidas de contraterrorismo e outros relacionados ao que eles chamam de segurança interna, ou *homelandsecurity*.

O caso da ameaça de “atirador ativo” mereceu destaque em todas as conversas que tive com policiais americanos. Os treinamentos agora orientam no sentido de que o primeiro policial a chegar ao local onde alguém esteja efetuando disparos contra cidadãos – chamado de atirador ativo – não deve mais aguardar reforço. A ação prevista é valer-se das condições que dispuser no momento e seguir em direção ao atirador com o objetivo de neutralizá-lo, não importando o risco a que se submeter ou a que expuser os demais cidadãos.

Mesmo em uma polícia com finalidade e circunscrição restritas ao policiamento em uma universidade – a de Wright State, Dayton, estado de Ohio – seu chefe de polícia, Sr. David Finnie, também professor do curso de Ciência Política, orienta os policiais a atuarem desta forma em caso de ameaça de atirador ativo ou semelhantes. Ao perguntar a ele sobre isto, a resposta foi “nós os ensinamos a serem mais agressivos”, querendo dizer que incentivam os alunos a desviarem a atenção do atirador enquanto outros buscam a sua neutralização, aguardando a chegada do agente policial.

Esse quadro conjuga uma série de elementos que favorecem abordagens cada vez mais repressivas das agências policiais, em consonância com o esperado por segmentos da sociedade que veem nessa atuação a melhor forma de afastar não só a criminalidade, principalmente aquela na forma de gangues, mas também atos de terrorismo.

Os efeitos desse cenário trouxeram sérios obstáculos à noção de prestação de serviços própria da polícia comunitária. O “servir e proteger” típico do *communitypolicing*<sup>94</sup> parece ter perdido espaço para a lógica do “guerreiro” da *homelandsecurity*,<sup>95</sup> que luta para manter a cidade a salvo de ameaças, ea própria nação.

Uma indicação de que essa análise pode estar no caminho certo se deu quando o grupo de brasileiros em que eu me inseria recebeu do Departamento de Justiça americano a informação de que o presidente Barak Obama criara uma força tarefa (Task Force) para

---

<sup>94</sup>O trecho correspondente na tradução é: “Policiamento comunitário”.

<sup>95</sup>O trecho correspondente na tradução é: “Segurança interna”.



estabelecer diretrizes para o policiamento do século 21 (TF21).<sup>96</sup> O mais relevante deste documento é que os seus seis eixos principais, ou pilares, são desenvolvidos em torno de um tema central: “guardians not warriors” ou “guardiães, não guerreiros”. As seis propostas são:

- I. Construção de confiança e legitimidade;
- II. Política e supervisão;
- III. Tecnologia e mídia social;
- IV. Policiamento comunitário e redução de crime;
- V. Treinamento e educação policial;
- VI. Segurança e bem-estar dos policiais.

O documento parece indicar que as lógicas guerreiras ganharam tanto espaço que mereceram a intervenção do governo federal na tentativa de resgate da confiança entre os órgãos de segurança e as pessoas que protegem e servem.

A equipe que desenvolveu o TF21 estabeleceu duas amplas recomendações ao presidente: a criação de uma força tarefa nacional sobre crime e justiça para examinar todas as áreas de justiça criminal e propor reformas e recomendação para implementar programas de apoio que tenham um olhar abrangente e inclusivo sobre a comunidade e que aborde questões fundamentais como pobreza, educação, saúde e segurança. Percebe-se a preocupação com a militarização de princípios e a necessidade de incentivar inspirações e entendimentos que fomentem a participação e a responsabilização de todos os atores através de modelos pactuados, não apenas as polícias.

Realizei uma tradução livre para apresentar alguns dos pontos do TF21 por entender que guardam relação com o objeto deste estudo e podem auxiliar a compreender como a militarização de princípios orienta a militarização de estruturas. Utilizarei a estratégia metodológica baseada nas dimensões de militarização propostas por Costa e Medeiros (2003) para organizar as informações sistematizadas pela força tarefa e os dados levantados no campo realizado nos EUA.

---

<sup>96</sup> PRESIDENT’S TASK FORCE ON 21ST CENTURY POLICING. Final Report of the President’s Task Force on 21st Century Policing. Disponível em: <[http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/taskforce\\_finalreport.pdf](http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/taskforce_finalreport.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2016.

### 3.2.1 Emprego

O TF21 prevê que a cultura de aplicação da lei deve promover o surgimento de um guardião em vez de um guerreiro. Para isso, prescreve uma série de orientações capazes de auxiliar a formar a mentalidade necessária para construir confiança e legitimidade entre os órgãos de aplicação da lei e a população. Dentre elas, destacarei algumas, todas colocadas como um *dever-ser* e voltadas para incentivar as agências policiais a agirem de forma proativa para engajar comunidades onde há altas taxas de intervenção policial, evitando atividades meramente repressivas.

O segundo pilar da TF21 – política e supervisão – enfatiza que as polícias devem atuar de acordo com as políticas estabelecidas. Essas políticas precisam refletir os valores comunitários. As agências de aplicação da lei têm como objetivo colaborar com os membros da comunidade, especialmente em comunidades e vizinhanças desproporcionalmente afetadas pelo crime, para desenvolver políticas e estratégias para a disponibilização de recursos que visem reduzir o crime e melhorar o relacionamento, aumentando o engajamento comunitário e fortalecendo a cooperação.

O quarto pilar – policiamento comunitário e redução de crime – foca na importância do policiamento comunitário como um guia filosófico para todas as partes interessadas. O texto indica que o policiamento comunitário enfatiza o trabalho com os residentes dos bairros como parceiros de segurança. Agências policiais deveriam, portanto, trabalhar com os residentes da comunidade para identificar problemas e colaborar na implementação de soluções que produzam resultados significativos para a própria comunidade.

Especificamente, agências policiais necessitam desenvolver e adotar políticas e estratégias que reforcem a importância do engajamento comunitário no gerenciamento da segurança pública. Essas agências também precisam se envolver multidisciplinarmente com equipes comunitárias para planejamento em situações de crises com fatores causais complexos e respostas a elas. As comunidades deveriam apoiar a cultura e a prática de policiamento que reflitam valores de proteção e promoção da dignidade de todos, especialmente dos mais vulneráveis, como crianças e jovens sujeitos ao crime ou à violência. Ademais, às comunidades cabem as ações de afirmar e reconhecer a voz dos jovens nas decisões comunitárias; facilitar sua participação na busca de soluções para os problemas; fundar e desenvolver treinamento de liderança juvenil e habilidades de vida através de colaboração e interação positivas entre polícia e juventude.

Para alcançar estas finalidades, os órgãos de aplicação da lei devem ter políticas claras e compreensíveis para o uso da força, incluindo o treinamento da *desescalada* (o que no Brasil é conhecido como o uso diferenciado ou progressivo da força); para a manifestação de massa, com o uso apropriado de equipamentos, como rifles e veículos blindados (o que no nosso país é reconhecido como ações de choque e controle de distúrbio civil); cuidados antes da revista pessoal; atenção com a identidade de gênero, a discriminação racial e a avaliação de desempenho, entre outras.

As prescrições até aqui destacadas, para além de servirem como orientações para o policiamento do século XXI, demonstram a preocupação do governo federal em focar no reforço da filosofia comunitária como estratégia para reverter a militarização de princípios que atualmente direciona as dimensões organização, formação e treinamento, emprego, controle, justiça e inteligência para se estruturarem como uso da força legal como elemento central.

Como exemplo desse contexto, trago um cenário como o descrito a mim pelo policial Lambert, da polícia de Huber Heights, Ohio:

tivemos um colega que precisou efetuar um disparo de precisão, ele era nosso *sniper*, e um indivíduo avançou armado contra um outro colega policial. Foi abatido por nosso atirador, que ficou pouco tempo afastado do serviço e, como era ex-militar e sabia lidar com essas situações, retornou rápido ao serviço.

Esse exemplo acompanha outros questionamentos sobre até que ponto os princípios que orientam o emprego das agências, e as técnicas e táticas que utilizam, estariam cada vez mais militarizados em relação a colocaram o uso da força legal como elemento central.

Nesse sentido, além da militarização de estruturas, com ampla disponibilização de equipamentos doados pelas Forças Armadas ou adquiridos delas, os princípios que orientam sua utilização teriam se militarizado. Essa dinâmica está presente no emprego de instrumentos de menor potencial ofensivo, como espargidores de pimenta e armas de condutividade elétrica (taser), o que, em um primeiro momento, permite observar uma redução de lesões não letais provocadas pelos meios mais tradicionais, como cassetetes, cães e uso da força física, mas que não necessariamente reduzem o uso abusivo da força legal.<sup>97</sup>

Em geral, nos Estados Unidos, evidencia-se que a facilidade de disponibilização e o uso de recursos de menor potencial ofensivo acabam por reduzir o tempo antes destinado a

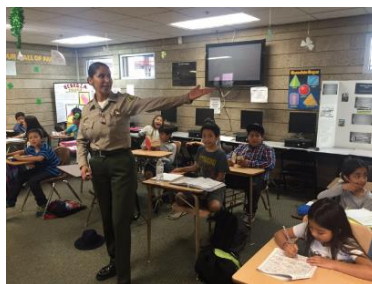
---

<sup>97</sup>Conforme pesquisa do National Institute of Justice, pessoas imobilizadas com taser ou spray de pimenta sofreriam 60 a 70% menos ferimentos (injuries) do que aquelas dominadas com cassetetes ou imobilização corpo a corpo. Disponível em: <[http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files\\_mf/boletim16armasnaoletais.pdf](http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files_mf/boletim16armasnaoletais.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2016.

tentativas de negociação visando à administração do conflito. A ampliação do uso de equipamentos de menor potencial ofensivo, encurtando o tempo destinado ao uso de técnicas de mediação de conflitos, parece ser um indicativo de que estratégias militares foram cada vez mais sendo utilizadas durante as duas últimas décadas, o que aproximou as agências policiais de um emprego mais militarizado, afastando-se das inspirações comunitárias.

Identificando esse movimento, o governo federal acionou através do TF21 uma das vantagens do contexto americano, a disponibilidade de grandes orçamentos federais, o que é fundamental para articular um sistema com tantas agências de segurança. Os recursos financeiros são a “moeda de troca” do governo federal para tentar reorientar o emprego de suas polícias a partir de novos princípios. Entre estes princípios está o reconhecimento de que polícia comunitária não se restringe ao deslocamento de alguns policiais para gerenciar projetos sociais. Vimos isso com a *deputy* (função exercida após a de patrulheiro e antes da de sargento) Rosales, da polícia de Los Angeles – uma das maiores do mundo – conduzindo o Youth Activity Leagues (YAL),<sup>98</sup> onde coordena um bem equipado local para reforço escolar e prática de esportes (Fotografia 3).

Fotografia 3 – Policial do Youth Activity Leagues



Fonte: O autor, 2016

A policial reconhece a importância deste trabalho. Entretanto, quando lhe perguntei como os patrulheiros percebem sua atividade, respondeu que “a maioria de meus colegas não vê isso como trabalho policial, mas sim desvio de função”. Este é um exemplo de como o investimento pode viabilizar um plano de ação, executar um projeto, mas não produzir os efeitos esperados dentro da instituição, restringindo-se a resultados que não envolvem a maior parte do departamento.

Na tentativa de ampliar o alcance de ações de natureza comunitária para a instituição e desta para a comunidade, o terceiro pilar da TF21 – tecnologia e mídia social – aponta a

---

<sup>98</sup> O trecho correspondente na tradução é: “Liga de atividades para juventude”.

percepção federal de que é preciso aproximar as polícias da comunidade e fomenta a implementação, o uso e a avaliação da tecnologia e da mídia social pelas agências policiais. O Departamento de Justiça dos Estados Unidos, em consulta às agências policiais, busca estabelecer normas nacionais para a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, incluindo dados biométricos e audiovisuais, tecnologia não letal e sistemas de comunicação.

Acrescento a experiência que pude vivenciar no estado de Ohio, conduzida pelo departamento de Dayton, que utiliza a tecnologia para levar a informação da comunidade até a polícia. O programa chamado *Crime Stoppers* é um endereço eletrônico que hospeda todas as informações necessárias para que os cidadãos possam prestar qualquer informação sobre o paradeiro de criminosos ou que ajudem na sua prisão e, em troca, recebem uma recompensa que chega em média a 2 mil dólares. Funciona à semelhança do programa Disque-Denúncia no Brasil, com a diferença de que é estruturado por policiais, estando sob a coordenação direta do detetive Elmer Querubin, que nos apresentou o sistema.

Em casos extraordinários, empresas podem oferecer recompensas maiores que a média estabelecida, como no caso de um policial assassinado e muito querido pela comunidade, que gerou um cartaz como mostra a Imagem 2, com recompensa de 100 mil dólares que levem à prisão os autores de seu crime. Destaca-se que o homicídio ocorreu em 1999.

Imagem 2 – Cartaz de recompensa



Fonte: O autor, 2016

É possível reconhecer que a própria iniciativa de elaboração e a posterior tentativa de implementação dessa diretriz presidencial por meio de altos investimentos são a indicação do reconhecimento de que as polícias americanas seguiram na contramão da filosofia comunitária, que foi perdendo campo, os princípios militarizando-se no sentido de cada vez mais ter sido usada a força legal como referência para o emprego das agências policiais. Com isso, a estrutura militarizou-se para tornar-se coerente com os princípios que a inspiram.

Um exemplo desse cenário observado no campo diz respeito à estrutura do Peace Officer Standards and Training (POST),<sup>99</sup> academia de formação do estado de Utah, situada na cidade de Salt Lake City, onde as instalações eram de excelência, tendo sido construído com as mais modernas tecnologias como demonstra o estande de tiro apresentado na Fotografia 4, a serviço de formação e treinamentos muito bem planejados e supervisionados.

Fotografia 4– Estande de tiro do POST de Utah



Fonte: O autor, 2016

Entretanto, no que diz respeito à instrução de tiro, a avaliação que atribui maior pontuação aos disparos feitos no centro do alvo humanoide indica a militarização dos princípios que orientam aquela instituição quanto à centralidade do uso da força legal, letal em detrimento de todo o esforço empreendido para qualificar a formação com foco na prestação de serviços e no policiamento comunitário (Fotografia 5).

Fotografia 5 – POST de Utah, alvo com silhueta humanoide e marcas de impactos no tórax e na cabeça



Fonte: O autor, 2016

Assim, é possível analisar como a militarização de princípios orienta mesmo a mais qualificada formação em termos de estrutura para que reforce entre os policiais expectativas de que a finalidade do emprego de sua agência tenha expectativas militarizadas.

---

<sup>99</sup> O trecho correspondente na tradução é: “Formação e treinamento para o oficial da paz”.

### 3.2.2 Formação e treinamento

O quinto pilar – treinamento e educação – da TF21 parte do pressuposto de que os Estados Unidos se tornam cada vez mais plural e o escopo de responsabilidades na aplicação da lei se expande. A necessidade de treinamento mais amplo e efetivo tornou-se ponto crítico. Policiais e líderes de hoje, segundo esta diretriz, devem ser treinados e ser capazes de lidar com uma ampla variedade de desafios, incluindo terrorismo internacional, evolução tecnológica, imigração crescente, mudanças legais e novos costumes culturais. É possível notar a preocupação com questões latentes como terrorismo e imigração, que estavam presentes em todos os debates dos quais participei, e indicam a necessidade de o governo tentar reduzir a policialização de questões sociais.

A diretriz TF21 orienta o governo federal a apoiar o desenvolvimento de parcerias com facilitadores de treinamento através de todo o país para promover regras consistentes para capacitação de alta qualidade e estabelecer inovações, envolvendo universidades e academias de polícia. Deve ser criado o Instituto Nacional de Pós-graduação de Policiamento para Executivos Sênior, com uma grade curricular que prepare participantes a liderar agências no século 21. Percebo assim a busca por desenvolver princípios não militarizados que possam disputar espaço na orientação da organização, em treinamento e emprego.

Um método específico de aumento da qualidade do treinamento seria garantir entre as “Regras de Treinamento do Oficial da Paz” (POST) matérias que incluíssem obrigatoriamente treinamento em intervenção de crises (CIT); instruções sobre doenças relacionadas à dependência química; viés implícito e capacidade de resposta cultural; policiamento numa sociedade democrática; procedimento justo e habilidades táticas de efetiva interação social. Mais uma vez há a proposta de fomentar princípios que orientem até mesmo o viés implícito, ou seja, as percepções do agente antes de ingressar na polícia, suas expectativas e seus conceitos sobre os grupos com os quais irá interagir.

Durante visita ao POST do estado de Utah, solicitei ao diretor do centro de formação cópia dos currículos que eram utilizados. Tive acesso a amplo material. Destaco que foi possível observar a ampliação da carga horária destinada ao reconhecimento da diversidade cultural e da necessidade de garantir os direitos dos cidadãos. Para isso, investe-se muito na redução do viés implícito, o que para os gestores americanos representa a exteriorização de práticas do agente relacionadas às próprias crenças e valores – não institucionalmente

inculcados – e que por vezes estigmatizam e vitimizam o indivíduo que será foco da ação policial.

Ao observar como a militarização de princípios pode ser percebida nos EUA, foi esclarecedora a fala do Sr. Paul Santiago da IACP de que já existiria uma “cultura que sempre prevalece sobre a política”. Explicou que muitas vezes as mensagens institucionais não alteram padrões de comportamento se a própria sociedade – o que obviamente inclui os policiais e seus familiares – tem expectativas diferentes quanto àquele que deve ser o papel/finalidade da polícia.

A polícia comunitária nos EUA, como orientação de práticas policiais, atualmente parece ter perdido espaço para a militarização de princípios. Esta análise pode se mostrar contraditória em relação aos investimentos feitos. Somente a COPS desembolsou, desde 1995, cerca de US\$ 12,4 bilhões em programas de formação e treinamento em política comunitária, habilitando mais de 13 mil agências locais e estaduais a capacitar em torno de 117 mil policiais (2010, p. 19). Todavia, nas últimas duas décadas, o governo federal gastou US\$ 18 bilhões em programas de militarização de estruturas, como aquisição de armas, veículos blindados, máscaras para visão noturna, veículos resistentes à explosão de minas e aeronaves, entre outros. Essa incoerência pode ser aparente se ponderamos que os investimentos são capazes de atender a demandas formais das instituições, relacionadas a satisfazer exigências protocolares ou midiáticas que, por vezes, não consideram as variáveis locais necessárias para alcançar o policial nas ruas e incentivá-lo a alterar suas práticas.

Esse fazer policial será influenciado na medida em que essas capacitações conseguirem efetivamente transversalizar a filosofia de polícia comunitária em seus padrões de ações e protocolos formais (oficialmente prescritos) e informais (construídos pela experiência). Aparentemente, as práticas policiais em geral – em 2015 e 2016 não faltaram casos de brutalidade policial nos EUA explorados pela mídia – apontam para resultados modestos em comparação com os investimentos feitos no que toca a tornar mais comunitários e menos militarizados os princípios que orientam as instituições policiais.

Existem várias academias de formação policial e com diversas especialidades, entretanto, a meu ver, funcionam como se fossem escolas de formação de vigilantes da segurança privada no Brasil, que certificam o formando – que escolhe onde quer fazer o curso – com uma ata que o habilita a ser contratado por qualquer empresa de segurança. O vigilante certificado fica obrigado a revalidar a ata periodicamente para manter seu direito de exercer a profissão. Semelhante processo ocorre com o policial americano.



Candidatos a uma determinada polícia são avaliados pelo departamento interessado em contratar. Uma vez identificado o aspirante ao cargo, são matriculados pela agência em uma das academias que sejam mais adequadas ao perfil da instituição, que arca com os custos da formação. Ao final do curso, o candidato realiza uma avaliação em nível nacional com base nos conteúdos apreendidos no curso e, se for aprovado, está apto a exercer a atividade policial em qualquer instituição policial do país.

Caso o policial após a formação opte por trabalhar em uma agência distinta daquela que lhe financiou os estudos, terá que devolver o investimento feito. O mesmo ocorre se ele pedir demissão antes de cinco anos de prestação de serviços na agência que garantiu sua matrícula na academia. Após esse prazo, o profissional pode procurar outros departamentos que ofereçam melhores condições de trabalho. Algumas instituições só contratam policiais já formados por outros departamentos, e oferecem capacitações complementares. Outras preferem financiar o curso de formação policial para ex-militares. Isto irá variar na medida em que a militarização de princípios for mais enfatizada entre os dirigentes das instituições de segurança local.

Os cursos duram em média 16 a 20 semanas, em regime de semi-internato. Tive a oportunidade de entrevistar a candidata Amanda, uma ex-policial civil de Pernambuco, que finalizava sua formação para contratação pela polícia de Centerville, estado de Ohio. A candidata informou-me que seu curso se organiza com estrutura militar; segundo ela, “aprendemos a marchar e a prestar continência. Existe um rigor muito grande com horários e apresentação individual. E se não for bem na avaliação final, tem que fazer o curso inteiro novamente”. Essa formação, nos casos que pude conhecer, irá prepará-la para atuar como patrulheira e, diferente da organização e da capacitação da Polícia Militar, ela só irá atuar em atividades administrativas relevantes para a gestão da organização após ser aprovada em concursos internos que exigirão conhecimentos específicos, permanecendo no cargo até ser aprovada em nova seleção.

Alguns centros de treinamento oferecem capacitações continuadas não apenas por ser uma necessidade de atualização, mas à semelhança do vigilante que no Brasil precisa ter sua ata renovada para poder manter-se no emprego, nos EUA algo similar ocorre. Se o policial não realizar o mínimo de 40 a 80 horas de treinamento anuais, o gestor da academia responsável pela manutenção dessa “certificação” envia um comunicado diretamente ao setor que trata da previdência do servidor, e um ano é retirado do cálculo para remuneração da aposentadoria – o valor mensal da remuneração é calculado com base nos três últimos anos de trabalho. Persistindo a não qualificação no semestre seguinte, o diretor da academia pode

cancelar o registro que permite ao profissional exercer a atividade de policial. Esse processo independe da ação da chefia do departamento de origem do agente. Vale ressaltar, como já foi dito, que cada estado ou condado pode ter processos distintos, mas em geral seguem essa linha apresentada a mim pelo major Scott Stephenson, diretor do POST (Peace Officer Standards and Training), academia de formação do estado de Utah, situada na cidade de Salt Lake City.

Perguntei ao major Scott sobre como trabalham na formação a eventual distância entre teorias e práticas. Ele de pronto reconheceu como um problema também de suas academias e respondeu-me que:

Investimos na formação de supervisores que tanto atuam nos departamentos que trabalham na área do POST quanto retornam para serem instrutores no programa. Com isso, procuramos atualizar nossos currículos por meio do *feedback* que recebemos daqueles que atuam acompanhando as principais dificuldades enfrentadas nas ruas.

Vale ressaltar que a formação básica no POST tem 538 horas-aula e, após formado, as atualizações variam em número de horas. Como solicitei e me foi dado acesso aos currículos dos cursos de formação, posso dizer que tratam com equilíbrio conteúdos de policiamento ostensivo e investigativo, com insumos das ciências sociais, de conhecimentos gerais e disciplinas instrumentais. É usado um sistema de créditos, sendo a formação básica composta por 180 créditos. É comum a parceria com universidades para qualificar o policial com nível superior em *criminal justice*.

Posição semelhante à do major Scott sobre a redução de distâncias entre conhecimentos formais e informais foi dada pela tenente Marianne Suarez, do programa regional de gangues, do Departamento Unificado de Polícia de Salt Lake City. Após mencionar que “polícia se aprende fazendo”, acrescentou que monitora capacitações para os novatos que são feitas pelos policiais mais experientes em investigação. Toda semana os novos agentes precisam apresentar para a equipe o que aprenderam sobre as ruas, os contatos feitos e como se aproximaram, as técnicas utilizadas e como planejam suas próximas ações. É um programa de *coaching*, segundo a oficial.

Da mesma maneira, as reuniões de preleção têm o mesmo objetivo a cada início de serviço. Em minha experiência como colega de patrulhamento do oficial Lane, verifiquei, ao final do atendimento da chamada 911, que o agente desliga a sua *bodycam*, para no próximo serviço – em uma sequência ritualizada – descarregar as imagens da câmera no servidor da central, pouco antes de iniciar a preleção conduzida pelo sargento do turno em uma

confortável sala de aula. Após receberem as orientações para aquele dia de trabalho, levantam-se, pegam novamente a câmera e se dirigem para as viaturas.

Na preleção a que assisti em uma confortável e bem equipada sala, como mostra a Fotografia 6, foi distribuída para cada um dos nove policiais de serviço uma versão de bolso do código de leis penais estaduais, já que era uma polícia com jurisdição em todo o estado, sendo que uma versão completa em capa dura fica no interior da viatura.

Fotografia 6– Sala de preleção da polícia do condado de Madison



Foto: O autor, 2016

Notei que minha presença era alvo de piadas internas, mas quando revelei ser policial, o tratamento foi extremamente cordial, com muito interesse pela troca de experiências, em particular por ocorrências que envolvessem confrontos armados. Eles atuavam por área geográfica, deixando o centro da cidade para a polícia local, e assumindo o entorno e a zona rural das cidades do estado.

O meu colega de patrulhamento, por ser integrante do time SWAT (Special Weapons And Tactics, ou Armas e Táticas Especiais), a cada dois meses participa de treinamentos especializados, enquanto os demais o fazem a cada semestre. Entretanto, todas as quartas-feiras pela manhã recebem instruções de algum tipo.

Formação e treinamento gozam de estruturas muito bem equipadas e com insumos suficientes para a promoção de capacitações continuadas, entretanto, a militarização destes elementos através da facilidade de recebimento de equipamentos e materiais bélicos provenientes do Exército americano, bem como pela militarização de princípios que orientaram as agências para a repressão muito mais do que para a prevenção, tem sido um dos obstáculos para a reversão de cenários em tensões entre segmentos da sociedade e policiais e agências policiais.

### 3.2.3 Organização

É possível perceber que o preceituado pelo primeiro pilar – construção de confiança e legitimidade – da diretriz presidencial trata de um ideal a ser alcançado. Orienta para a necessidade de as instituições adotarem a premissa de que as pessoas são mais propensas a obedecer à lei quando acreditam que aqueles que a estão aplicando têm autoridade legítima para tanto. A população confere legitimidade somente àqueles que acreditam estar agindo e atuando de forma justa. Ademais, forças de segurança não podem inspirar confiança na comunidade se são vistas como uma força de ocupação externa para impor controle sobre ela.

Para atender a essa premissa, as forças de segurança em geral se orientam pelo que chamamos de ciclo completo, no qual a mesma agência que previne também investiga e reprime. Geralmente organizam-se por área geográfica, ou tipos penais, ou finalidades particularíssimas (polícia de universidade, de parques, de portos, de estacionamentos e outras). Dentro dessas circunscrições os policiais, na maioria das agências, iniciam a carreira como oficiais de patrulha – *patrol officer* – até que cerca de dez anos depois se habilitam a prestar concurso interno para serem promovidos a cargos que recebem as designações de sargento, tenente, capitão, major e chefe de departamento. Caso seja aprovado, é submetido a entrevistas e inscreve-se em um *ranking*.

Quando uma vaga é aberta para o cargo almejado, o primeiro do *ranking* assume. O mesmo vale para a mudança de função: o patrulheiro passa a exercer a atividade investigativa na função de detetive. Nesta área o policial não costuma passar mais do que cinco anos, a fim de abrir espaço para o rodízio de agentes nessa atividade. A remuneração é a mesma em ambas as atividades, com a excepcionalidade de uma gratificação a mais para o detetive adquirir trajes civis compatíveis com suas atribuições.

No departamento de Huber Heights pude verificar que o patrulheiro processa a cena de crimes quando este é de menor gravidade, ou a preserva, em caso de crimes mais graves como homicídio. Neste caso, um colega que exerça a função de detetive comparece ao local e colhe as evidências, encaminhando-as para a própria delegacia, onde são preliminarmente periciadas, catalogadas e guardadas em uma sala de evidências.

Se necessário, as provas serão novamente periciadas ao longo dos procedimentos que levarão, ou não, o caso à corte de Justiça. É o escritório do promotor com jurisdição no condado – conjunto de cidades – que recebe os procedimentos e os analisa quanto ao prosseguimento para a decisão do juiz.

A qualificação e a posterior especialização na atividade a ser desempenhada decorrem da adoção de modelos organizacionais que orientam em geral as trajetórias profissionais nas agências americanas, diferentemente da organização que prevê uma formação generalista na Polícia Militar. Mesmo com a realização de cursos de habilitação a promoções, o profissional continua sujeito a ser alocado em qualquer atividade, posto que seu quadro (de oficiais policiais militares – QOPM, ou de praças combatentes – QPMP-0) permite atuação em distintas áreas para as quais não necessariamente foi qualificado, inclusive naquelas em que só virá a atuar pela primeira vez ao final da carreira.

Analisando a organização sob o viés de como é processada a investigação, observei nos condados de Madison e Morgan, no estado de Alabama, como o trabalho dos policiais chega aos tribunais. A partir de conversa com o policial nomeado pelo promotor para supervisionar todos os “inquéritos” que chegavam das cidades integrantes dos condados, verifiquei que este agente tem a atribuição de analisar se estão bem instruídos, realizar novas diligências, coordenar esforços conjuntos entre as polícias nas forças-tarefa, chefiar investigações especiais em casos de gangues e tráfico de armas e drogas, incluindo parcerias com forças de outros estados e federais, e opinar para que o promotor apresente o caso ao tribunal (Fotografia 7).

Fotografia 7 – Investigador-chefe do escritório do promotor



Fonte: O autor, 2016

Este escritório também recebe os casos encaminhados diretamente pelas cadeias locais (*jails*), após apresentação feita pelo policial do indivíduo preso mediante o documento elaborado pelo agente com a causa provável da prisão. Para esta cadeia são levados aqueles cuja pena prevista para o delito cometido é inferior a um ano (Fotografia 8). Acima deste limite são conduzidos para a cadeia estadual (*stateprison*) e, nos casos de crimes que ofendam a legislação criminal federal, seguem para a prisão federal (*federal prison*).

Fotografia 8– Prisão do condado de Salt Lake



(a)

(b)

Legenda: (a) mesa de controle (b) interior de cela individual

Fonte: O autor, 2016

Por vezes, a diferença entre ser apresentado a uma prisão estadual ou federal – nesta última a pena é bem maior – reside na interpretação do promotor e, por isso mesmo, é objeto de negociação com o prisioneiro para a obtenção de informações que levem ao melhor resultado das investigações, em troca de cumprimento de pena menor em prisão estadual ou local.

Ainda buscando estabelecer algumas características do sistema de justiça criminal americano que o diferencie do brasileiro, é importante ressaltar que enquanto os chefes de polícia de cada departamento são nomeados pelo prefeito, os *sheriffs* são eleitos pelos moradores do condado.

Em geral, os policiais trabalham em três turnos de 10 horas, sobrepondo-se dois turnos nos horários noturnos. Trabalham quatro dias nesse ritmo e folgam três. Como explicou o policial Lane durante meu *Ride-along*, “essa escala permite uma vida saudável”.

O sexto pilar do TF21 – bem-estar e segurança policial – considera questões de segurança como críticas, não somente para o policial, seus colegas e suas agências, mas também para a segurança da população. Este pilar enfatiza o apoio e a implementação adequada do bem-estar e da segurança como esforço multilateral. Aqui se evidencia a tentativa de envolver órgãos de todos os níveis do governo e da sociedade no processo.

Entendido como um *dever-ser*, o sexto pilar coloca para o Departamento de Justiça a necessidade de melhorar e promover duas estratégias específicas: 1. Encorajamento e assistência aos departamentos na implementação de cumprimento de turnos segundo bases científicas; 2. Expansão de esforços para coletar e analisar dados não somente sobre mortes oficiais, mas também sobre lesões e “quase acidentes”.

Outro ponto sobre a organização diz respeito ao vínculo com o estado, ou de ausência em relação a este. Pude perguntar ao patrulheiro Lane – embarcado em sua viatura equipada com computador de bordo que permite acesso a bancos de dados de todo o estado e registro do boletim de ocorrência, ao mesmo tempo em que recebe chamados e monitora a posição de todas as viaturas em serviço no turno – qual era o chamado mais difícil que costumava atender. Ele respondeu que eram os casos de violência doméstica. Indaguei por que, e ele informou que nestes casos a mediação é difícil e, quando não é caso de prisão, o policial fica em uma situação de vulnerabilidade, pois, se após deixar o local uma das partes cometer crime contra o parceiro, o profissional pode ser responsabilizado. Se um caso deste tipo se repetir, “pode até ocorrer a demissão do agente”.

Percebi que a preocupação com a demissão é algo constante entre os policiais. A ausência do vínculo estatutário na maioria das polícias é outro grande diferencial na organização dessas instituições. Como me disse o subsecretário de Integração e Planejamento Operacional da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro Dr. Roberto Sá, entre outros fatores, “no Brasil temos muita dificuldade em ponderar dois princípios constitucionais: o da estabilidade do servidor público com o da eficiência”, referindo-se à reduzida capacidade de avaliar rendimento dos profissionais por meio das metas atingidas. É mais comum levantar casos de servidores excluídos do serviço público por conta de desvios de conduta do que por produtividade abaixo do mínimo esperado. Transfere-se o profissional com baixo rendimento para diferentes departamentos, mas não se adotam medidas para orientá-lo ou até adverti-lo, preferindo-se “mudar o problema de lugar”.

Outra observação feita no campo enquanto acompanhava o patrulheiro Lane revelou que a organização se pauta pelo atendimento o mais desburocratizado possível. Ao chegar à residência de uma moradora que teve seu veículo roubado, desembarcando da viatura, o policial acionou sua *bodycam*, só a desligando ao final do atendimento. Ele ouviu a vítima, entregou-lhe um documento que oficializava o recebimento da comunicação do delito (era um pequeno pedaço de papel pré-impresso e com campos para preenchimento à mão), a fim de incluir o nome do cidadão e o número do registro fornecido pelo sistema acessado no computador da viatura. Após esse procedimento, o policial encerrou o atendimento. Ao retornar para a viatura, ele acessou o banco de dados utilizando o número da habilitação para dirigir fornecido pela moradora. O restante dos dados cadastrais da vítima foi então disponibilizado para preenchimento de um completo relatório que, em seguida, foi encaminhado aos detetives que investigam roubos de veículos e que darão continuidade à

ocorrência. Não é o mesmo policial que atende ao chamado, investiga e realiza a prisão, mas é a mesma polícia.

Foi possível ainda perceber que em cidades de pequeno e médio portes é usual os patrulheiros trabalharem sozinhos. Por outro lado, em cidades como Los Angeles e Nova York, com a excepcionalidade dos agentes de trânsito e outros serviços de controle urbano, os patrulheiros atuam em duplas, assim como em locais onde exista potencial ameaça de distúrbios civis, em que se posicionam em grupos.

A produtividade dos policiais é medida de acordo com cada BIT, também chamado de *quadrante* pelas polícias de alguns países, como a Colômbia, ou mesmo de *setores*, como no caso do Brasil. Referem-se à menor área geográfica a cargo de um ou dois policiais e, no caso americano, a avaliação do trabalho do agente é medida em função dos índices de criminalidade do BIT. O mesmo vale para os cargos acima dos patrulheiros, incluindo o chefe de polícia, ampliando-se a cobrança conforme o nível de responsabilidade. Os indicadores são acompanhados por sistemas estatísticos e os gestores avaliados segundo metodologias quantitativas.

A avaliação qualitativa acaba sendo feita pela comunidade, especialmente através do voto local para a eleição de juízes, vereadores e prefeitos que, por sua vez, como já foi mencionado, contratam os chefes de polícia. Assim, se a comunidade estiver insatisfeita com o policiamento, os atores políticos locais que contrataram os gestores das polícias promoverão mudanças, posto que uma eventual reeleição poderá ficar comprometida.

Entretanto, a organização – em que pese guardar vários pontos de diferença com as polícias estaduais brasileiras, em especial quanto à vinculação com o serviço público, ciclo completo, uso de tecnologia, especialização por atividade e subordinação em nível local – tem como aproximação uma crescente valorização de abordagens repressivas em detrimento de modelos comunitários. Tanto que o TFS21, desde 2015, busca reverter principalmente a militarização de princípios que orienta agências a valorizar o “warrior”, preparado para combater a criminalidade e solucionar conflitos pela ameaça do uso da força ou sua efetiva aplicação, e menos o “guardian”, que seria o profissional com foco na preservação da vida, na incolumidade das pessoas, no patrimônio e na promoção dos direitos humanos.



### 3.2.4 Controle, Inteligência e Justiça

Aqui optei por reunir em uma abordagem as três dimensões: controle, justiça e inteligência. Isto porque o sistema de justiça criminal contribui diretamente para o controle das agências que, por sua vez, têm características comuns a instituições policiais do mundo inteiro, como investigação, patrulhamento, atendimento de emergência, forças especiais e inteligência.<sup>100</sup>

Comparando o sistema de justiça criminal americano com o brasileiro, um dos aspectos mais relevantes, para além de diferenças na formação cultural de ambos os países, reside na organização política. Nesse sentido, o professor Mark J. Rozell, decano da cadeira de Direito Constitucional da Universidade George Mason, em Virgínia, durante apresentação do sistema político americano, nos esclareceu sobre a sua especificidade dizendo que “cada estado tem autonomia para legislar de forma completamente distinta da de outro estado, basta respeitar as premissas constitucionais. O mesmo vale para as cidades e os condados”. Isto faz com que cada estado, condado ou cidade tenha ordenamentos jurídicos elaborados de acordo com os seus respectivos limites.

No Brasil, o Judiciário não atua com um sistema independente em nível municipal, com cortes de jurisdição local, mas nos EUA, sim. Nos municípios brasileiros existem fóruns, mas com magistrados concursados pelo estado, ou pela União, conforme a natureza da questão legal, limitados por legislações penais e processuais penais federais. E aí reside uma diferença que modifica totalmente a maneira como os poderes se articulam em cada ente federativo e, por sua vez, como interagem com as instituições policiais. Para exemplificar este ponto, trago minha experiência na cidade de Huntsville, condado de Dayton, Ohio. O prefeito trabalha em conjunto com um colegiado composto pelos vereadores da cidade que selecionam e contratam o chefe de polícia e, ainda, um gestor público que fica responsável pela administração do município.

Quando o chefe do departamento identifica uma demanda para a qual ainda não existe norma legal para regular a atuação policial, ou esta é insuficiente, isto é comunicado a seus superiores – colegiado de vereadores e prefeito – que passam a articular um projeto de lei

---

<sup>100</sup> Para Julita Lemgruber, pesquisadora e ex-diretora do Departamento Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, a sustentação de um projeto de segurança depende de um ciclo completo de policiamento e inteligência que envolve cinco dimensões: polícia de emergência, patrulha ostensiva, operações especiais, investigação e inteligência. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/para-especialistas-projeto-de-upps-nao-corre-risco-mas-precisa-de-apoio.html>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

local. Antes da sua aprovação, a justificativa e sua forma são apresentadas ao juízo local, que faz uma análise sobre os fatos e os fundamentos que inspiraram a proposta e antecipa óbices legais, propondo alterações. Uma vez que todos os atores estejam em acordo, a lei local é aprovada. Os patrulheiros então atuarão respaldados legalmente em suas ações, por mais complexas que sejam.

Destaca-se que nos juízos locais os magistrados são eleitos normalmente entre advogados que atuam na região e conhecem os problemas locais. Na cidade de Huntsville, a juíza da corte municipal, Sybil Cleveland, protagoniza um programa de prevenção voltado para adolescentes em conjunto com os vereadores e a polícia. Ouvi a palestra da magistrada, que dividiu a apresentação com o Sr. Will Culver, líder da Câmara de Vereadores e ex-policia de departamento local. Ao ser indagada sobre o principal fator para a efetividade do sistema de justiça criminal, respondeu: “a polícia trabalha com padrões legais e normativos construídos pelos poderes instituídos locais”.

Mesmo em casos nos quais haja desalinhamentos entre os atores políticos locais, a possibilidade de gestão pactuada é inviável na organização política brasileira. O policial estadual está sujeito a uma legislação penal nacional que, por seu turno, pode não atender a demandas do município em que atua. Policiais civis, militares e guardas terão que ajustar seus protocolos à lei federal. Os atores políticos da área de segurança pública local agem representando esferas estatais distintas. O prefeito e os vereadores são locais, o delegado e o comandante do batalhão da Polícia Militar são estaduais, e os juízos são estaduais ou federais. Este fato dificulta a pactuação de normas e protocolos para soluções locais.

Entendo não ser possível falar em sistema de justiça criminal americano, ou mesmo de modelo policial americano, pois em que pese existirem eixos comuns federais, os arranjos locais são muito diferentes entre si, alterando-se de um estado para qualquer um dos outros 49. Variam ainda conforme o condado dentro do mesmo estado, e de acordo com a cidade dentro do mesmo condado. Mesmo que existam características gerais que sejam comuns, como o ciclo completo das polícias, cada região pode estabelecer um fluxo distinto para o encaminhamento de crimes graves, por exemplo. Enquanto uma mesma polícia faz o ciclo completo de determinado delito, em outro condado do mesmo estado pode ser que a agência, após resguardar a cena de crime, entregue a fase de investigação para uma força tarefa ou, ainda, para o escritório do promotor com jurisdição no condado.

Controle, Inteligência e Justiça são dimensões impactadas pelo arranjo político americano que permite ordenamentos jurídicos gozando de grande autonomia em cada estado, e que têm, no nível da instância municipal, cargos de natureza eletiva também para os

representantes do Judiciário. Por um lado, isto promove maior facilidade de articulação entre os três poderes locais para a promoção de ações de segurança pública, por outro, permite maior proximidade entre grupos sociais que buscam influenciar decisões políticas e os membros eleitos dos poderes instituídos, o que tem levado nas últimas décadas à construção de modelos cujos princípios orientadores são cada vez mais militarizados. A TF21 representa um esforço do governo federal para reverter estas abordagens utilizando a concessão de linhas de investimentos atrativas para programas que reforcem estratégias preventivas e o reforço da filosofia de polícia comunitária.

#### 4 MILITARIZAÇÃO DE ESTRUTURAS E DE PRINCÍPIOS

As polícias podem ser militarizadas em segmentos autônomos, segundo Costa e Medeiros (2003), o que explicaria que em todo o mundo as agências encarregadas de utilizar a força legal apresentem aspectos militarizados em algum grau para atender aos seus contextos específicos, sem necessariamente implicar que seu estatuto seja forçosamente militar ou civil. Em cada formato coexistem uma ou mais dimensões – organização, formação, emprego, controle, justiça e inteligência – que podem conter atributos militarizados com maior ou menor ênfase a partir do processo de militarização das instituições do Estado.

Isto significa que os grupos com poder político e econômico suficiente para influenciar o modelo de Estado serão também capazes de promover os princípios que orientarão os próprios poderes públicos. A partir desse contexto, a forma de atuação de grande parte das agências públicas, em particular as de segurança e justiça criminal, serão direcionadas conforme esses princípios.

O retrospecto histórico realizado neste estudo, para além de trazer alguns aspectos que influenciaram a conformação da instituição policial militar fluminense, contribui para contextualizar a existência de outras forças na arena que estabelecem os princípios que orientam os campos que se articulam, se complementam ou se opõem, e que exercem pressão direta sobre a constituição da estrutura policial.

Como exemplo desses princípios, há a possibilidade de uso da força armada como forma de proteção aos poderes da União. A Carta de 1988 deixou a cargo das Forças Armadas avaliar eventuais ameaças aos poderes institucionais e intervir para restaurar o equilíbrio constitucional. Deixou, portanto, com órgãos que detêm o controle sobre força armada em nível nacional e que contam com o auxílio constitucionalizado dos órgãos estaduais de polícia militar a tarefa de zelar pela democracia (ZAVERRUCHA, 2010).

No estado do Rio de Janeiro tivemos o efeito da alternância na ênfase dada aos direitos humanos nos governos Brizola e Nilo Batista e no enfrentamento protagonizado pelos governos Moreira Franco e Marcello Alencar. A ambiguidade marcou os governos de Garotinho e Rosinha, nos quais se promoviam discursos em defesa dos direitos humanos, mas não se organizava as polícias para essa missão. Esse movimento foi chamado de pendular (SOARES, Luiz *apud* RAMOS, Silvia, 2016). Tal oscilação foi além de aspectos conjunturais, atingiu os princípios fundamentais que inspiram as instituições públicas e a própria sociedade.

o que se passou foi uma oscilação quanto a princípios fundamentais, para além de meras escolhas conjunturais. Testemunhamos a alternância de retóricas e estratégias que se aproximavam dos padrões democráticos civilizados e outras que os colocaram, literalmente, em segundo plano em nome de uma suposta eficácia operacional (SOARES e SENTO-SÉ, 2000, p. 24).

Nos momentos em que esses princípios fundamentais deixam de ser majoritariamente voltados para inspirar valores democráticos, estamos diante de um cenário com potencial para orientar as tomadas de decisão na arena política com foco no maior recurso ao uso da força legal como forma de intervenção estatal junto à sociedade.

Como exemplo, a Polícia Militar, por mandamento constitucional, entre outras características necessárias para cumprir suas atribuições, deve portar arma de fogo e usar farda para realizar o policiamento ostensivo. Nesses aspectos, sua estrutura em termos de organização é militarizada, assim como uma guarda municipal armada também pode sê-lo. Será a maior ou a menor militarização de princípios que irá direcionar formação, treinamento, emprego e controle para o uso dessa arma. Por vezes, a necessidade de desmilitarizar a PM não recai sobre sua estrutura, mas sobre os princípios.

O elemento que funciona como fiel da balança para a militarização de princípios é o uso da força legal. A maneira com que esse recurso será acionado, com que frequência, sob quais condições, com quais controles, e como será avaliado serão aspectos que servirão para identificar o quanto a instituição é mais ou menos militarizada em relação aos princípios que orientam tanto sua missão organizacional quanto as práticas informais produzidas a partir das interações sociais de seus agentes.

Para forças armadas cuja missão organizacional principal é proteger a soberania do estado, buscando tanto consolidar sua supremacia bélica quanto, se necessário for, engajar-se em guerra externa e combater o inimigo, o uso da força estatal é elemento central. Por outro lado, para forças policiais cuja missão organizacional seja preservar a vida e a incolumidade das pessoas e seu patrimônio, buscando para isso aprimorar-se como agência de administração de conflitos, sejam eles de natureza criminal ou não, o uso da força legal é elemento subsidiário.

Assim, quanto maior for a centralidade do uso da força como elemento organizador das diretrizes, dos programas e dos projetos institucionais e até mesmo da própria política institucional, mais militarizado serão os princípios que orientam o emprego das agências. Ao contrário, quanto mais a força legal for utilizada como recurso técnico de excepcionalidade em processos de uso diferenciado da força, menos militarizadas serão as instituições em termos de princípios e, por conseguinte, em termos de estruturas. Isto pode ser visto mesmo

em agências policiais de estatuto não militar, como demonstraram os dados produzidos a partir da pesquisa com algumas instituições americanas, bem como no que foi observado em outras instituições de nosso estado que investem em grupos paramilitares, como no caso da Coordenadoria Operacional de Recursos Especiais da Polícia Civil.<sup>101</sup>

Entretanto, isto não se dá de forma homogênea. As instituições não elaboram ao mesmo tempo, da mesma maneira e com igual finalidade suas estratégias de ação. As influências externas ao campo não produzem efeitos idênticos e nem atingem igualmente todos os integrantes da instituição. As agências têm grupos em constante disputa pelo poder, resistindo ou apoiando ingerências externas ao campo. Isto porque poderão conviver na instituição estruturas não militarizadas com princípios militarizados, sendo o contrário também possível, assim como uma série de outros arranjos. Princípios e estruturas chocam-se, complementam-se e digladiam-se, da mesma forma que os grupos em disputa no interior do campo e fora dele.

É comum existirem vários enunciados em conflito pela hegemonia do que seja desmilitarização. Há os que se filiam a um determinado discurso, mas que o fazem supondo uma identidade de significados no interior da posição defendida que, por vezes, não pode ser presumida.

Assim, uma primeira consideração é a de que todos os entrevistados utilizaram palavras com significados semelhantes para descrever elementos intangíveis que de alguma forma orientariam processos de tomada de decisão. Gestores seriam em alguma medida influenciados por princípios que estariam implícitos em termos como ideologia, cultura, militarismo, militarização, militaridade, filosofia, *ethos*, tradição, política ou diretrizes. Uma ou mais dessas expressões também apareceram nas fontes documentais pesquisadas. A partir desta constatação, estes termos foram sendo reunidos em uma categoria que começava a ser testada como instrumento de análise capaz de classificar os diversos discursos existentes. Eu a designei de *militarização de princípios*.

Os entrevistados e os enunciados extraídos das demais fontes, quando não englobados pela categoria acima, na maioria dos casos se referiam a questões como modelos de administração, organograma institucional, tipos de policiamento, adequação de equipamentos,

---

<sup>101</sup> Como ressaltado por Natália Damazio dos Santos, advogada e representante da ONG Justiça Global, durante a 4ª Reunião da CPI sobre assassinatos de jovens: “É importante um projeto de desmilitarização, e é importante, para além disso discutir a desmilitarização dentro dessa lógica de guerra. Por exemplo, no Rio, há o Core, que é da Polícia Civil, mas que tem uma função profundamente militarizada e características profundamente militarizadas”. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3384>>. Acesso em: 09 maio 2016.

condições de trabalho, promoção na carreira e atribuições administrativas. Estas expressões e seus conteúdos, por sua vez, foram reunidos na categoria *militarização de estrutura*, que seria mais militarizada quanto maior fosse sua aproximação em cada dimensão com estruturas do EB.

Exemplifico com a seguinte situação: um sargento PM pode ser a favor da desmilitarização se lhe for perguntado sobre a possibilidade de a ascensão na carreira se dar por processos meritocráticos que lhe permitam atingir a alta gestão; entretanto, o mesmo sargento pode ser contra, se lhe for perguntado se aceitaria comandar um serviço ordinário de radiopatrulha<sup>102</sup> sem portar um fuzil. Da mesma forma, um primeiro-tenente pode ser a favor da desmilitarização se lhe for perguntado sobre a possibilidade de exercer direito a greve, mas ser contra se lhe for dito que passará a atuar no planejamento e na análise criminal e não mais no comando de operações de enfrentamento da criminalidade. No primeiro caso de cada exemplo é a militarização da estrutura – em relação a mimetismos com o Exército – que está sendo questionada, no segundo, é a militarização de princípios.

Vimos que em relação à organização, ao emprego, ao controle, à formação e treinamento, à inteligência e justiça a PM mantém mimetismos com o EB, mas também afastamentos. A militarização de estrutura pode ser identificada em diferentes níveis de acordo com a dimensão observada, mas será a análise da militarização de princípios que contribuirá para a compreensão do quanto se aproximam daquela que é própria do Exército brasileiro, bem como permitirá identificar qual o foco dos enunciados sobre desmilitarização.

Os diferentes atores, representantes de distintos grupos no interior do campo, sugerem ao menos um posicionamento em comum. É o *quantum* da militarização de princípios que determina o *quantum* de militarização que se estenderá pelas dimensões da agência compondo sua estrutura. O mesmo pode ser visto nas instituições policiais americanas. Em ambos os países, percebo que para se avaliar o nível de militarização de uma agência, seja de *princípios* ou *estrutura*, se deve observar o emprego da força legal estatal e se esta ocupa lugar central ou subsidiário na elaboração das políticas de segurança pública.

Nos Estados Unidos, observamos que foram perdendo terreno, ao longo principalmente das últimas duas décadas, práticas efetivas de policiamento comunitário. Para esclarecer este ponto é preciso apontar alguns fatores principais que concorrem para tal resultado: crescente participação em Forças de Pacificação ao redor do mundo produzindo um “buraco” no efetivo das polícias que cedem reservistas; incorporação destes policiais como ex-combatentes de guerra aos efetivos policiais, já que têm garantidos por lei federal os

---

<sup>102</sup> Radiopatrulha (RP) é uma modalidade de policiamento ostensivo realizado por viaturas para ação preventiva e atendimento ao cidadão.

direitos de manter seus benefícios e os seus lugares na instituição policial de origem; parte dos agentes não apenas influenciada por lógicas de guerra, mas também formada por integrantes que travaram combates reais em países diversos ao redor do mundo; implantação nos treinamentos policiais pós-11 de Setembro de técnicas e táticas de contraterrorismo e outros assuntos relacionados a grupos extremistas, reforçando estratégias de suspeição generalizada sobre imigrantes; doação de materiais bélicos para as polícias pelo Exército, assim como aquisições diretas que incluem carros de combate, fuzis e metralhadoras utilizados em confrontos externos; e aumento de demandas de natureza não criminal promovido pelo policiamento comunitário visto como problema pelos gestores diante da falta de efetivo.

Assim, foi possível constatar que a militarização de princípios nas polícias americanas passa por influências advindas de lógicas de guerra relacionadas a engajamentos em combates pelo mundo, da participação de policiais como reservistas do Exército e de seu retorno garantido às forças policiais, e do enfrentamento do terrorismo. Isto contribui para a centralização do uso da força como estratégia de suspeição generalizante voltada em geral para imigrantes e grupos vulneráveis com apoio de segmentos da sociedade. Este suporte de parte da comunidade é reforçado principalmente pós-11 de Setembro.

O enfrentamento beligerante da ameaça terrorista é percebido como justificável mesmo que acarrete danos colaterais envolvendo abusos policiais e restrição a direitos.<sup>103</sup> Este fato coloca projetos sociais conduzidos por agentes policiais ou programas específicos para redução de envolvimento com a criminalidade em grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, característicos de policiamento comunitário ou de proximidade, como ações não reconhecidas como trabalho policial, conforme afirmou a policial Rosallesdo YAL.

Estes princípios informam a militarização de estruturas policiais que recebem doações ou adquirem diretamente do Exército matérias bélicas e armamentos próprios do Exército. Para atuar com esses equipamentos militares, direcionam a formação e as capacitações continuadas para o reforço a abordagens em que a repressão ao crime é prioridade, como mencionou o senhor Santiago da IACP.

Os efeitos desse cenário trouxeram sérios obstáculos à noção de prestação de serviços própria da polícia comunitária. O “servir e proteger”, típico do *communitypolicing*, parece ter perdido espaço para a lógica do “guerreiro” da *homelandsecurity*, que combate para manter a cidade a salvo de ameaças, e a própria nação.

---

<sup>103</sup> Para saber mais, consultar a legislação sobre o PatriotAct e oFreedomAct motivadas pelo 11 de Setembro. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text>>. Acesso em: 12 dez. 2015.



Mesmo com um sistema político federativo complexo, que articula os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário também em nível local com representantes eleitos por sua relação com a cidade, proporcionando maiores condições para que as agências de polícia possam atuar respaldadas por ordenamentos legais pactuados no âmbito da cidade, os órgãos de segurança também são impactados pela militarização de princípios e de estrutura.

Uma indicação de que essa análise pode estar no caminho certo se deu em 2015 quando o presidente Barak Obama criou no âmbito do Departamento de Justiça americano uma força tarefa (Task Force) para estabelecer diretrizes para o policiamento do século 21 (TF21). O mais relevante deste documento, além de disponibilizar grandes investimentos federais, é que os seus seis eixos principais, ou pilares, são desenvolvidos em torno de um tema central: “guardians not warriors” ou “guardiães, não guerreiros”. É o reconhecimento de que a militarização de princípios orienta estruturas, missão organizacional e o “viés implícito” das agências policiais americanas, sendo fundamental buscar restabelecer princípios de polícia comunitária de duas décadas através da desmilitarização de princípios e estruturas que colocam o uso da força legal em lugar central.

Algumas aproximações podem ser feitas em relação ao campo policial militar fluminense, entretanto, é importante destacar entre as singularidades de cada país que as polícias pesquisadas nos Estados Unidos tinham estatuto civil, não havendo na origem de seus históricos de criação processos isomórficos com as Forças Armadas. Isto me levou a considerar que, se os dados produzidos a partir do Departamento de Justiça, IACP, pesquisadores, policiais, documentos como o TF21 e outras fontes indicavam que as agências se militarizaram a despeito de serem ou não polícias militares, no sentido de aproximarem a maneira pela qual utilizam a força legal daquela própria de um Exército que a emprega como estratégia central a fim de neutralizar opositores, é sobre a centralidade do uso da força legal que convém focar a análise sobre o nível de militarização de uma agência policial mais do que apenas sobre a natureza de seu estatuto militar ou civil.

Quanto maior for o emprego da força legal estatal como elemento organizador das diretrizes institucionais e até mesmo da própria política estatal, mais militarizada será a instituição. No outro extremo, quanto mais for empregada como recurso técnico, sempre em caráter de excepcionalidade, em processos de uso diferenciado da força – ou desescalada, nos EUA – menos militarizada será a agência. Ambos os limites partem, para um lado ou para outro, de um centro onde o que está em disputa é a forma como se utilizará o monopólio do uso legal da força.

Essa disputa é travada não a partir do reconhecimento no campo policial militar de qual enunciado orienta de maneira mais adequada o que seja militarização e desmilitarização, mas sim que enunciados são capazes de influenciar a estrutura, a missão organizacional e o *habitus* profissional específico do agente (BOURDIEU, 2004). Também não são restritos ao campo policial militar. Vimos que os discursos e os princípios que os sustentam informam a atuação de vários outros campos, que interagem nas arenas política e social pela manutenção ou a oposição a decisões que orientam os poderes da União, os sistemas de justiça criminal e a segurança pública, bem como todas as demais instâncias do poder público, a se pautarem pela utilização da força legal como estratégia central. Esses enunciados e posicionamentos contam ainda com a aprovação de segmentos da sociedade que acabam por incentivar um protagonismo da polícia na gestão de problemas sociais, no qual “a polícia institucionalizou a relação com a favela nos moldes de confronto, com apoio da mídia e de grande parte da população”, conforme aponta o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que apurou o assassinato de jovens.<sup>104</sup>

Como resultado desse cenário é possível observar que o policial, ao atuar para além de seus limites e abusar de sua autoridade, por vezes recebe o beneplácito dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal. Quando isso não ocorre, pune-se o policial isoladamente e ignoram-se as falhas institucionais e sistêmicas que contribuíram para o desvio ao uso legal da força. Para esse sistema é mais conveniente manter a lógica segundo a qual a Polícia Militar incorpora a atribuição de principal responsável pela segurança pública mesmo que entre as consequências desse modelo de Estado esteja a geração de indicadores alarmantes de letalidade e violência policial.<sup>105</sup> Corroborar este argumento a reflexão do delegado de polícia civil Orlando Zaccone em audiência pública no âmbito da mesma CPI sobre assassinato de jovens:<sup>106</sup>

temos que chamar o Estado para essa responsabilidade, porque tudo o que o Estado quer é individualizar a culpa somente no policial. E como se dá essa lógica para o Estado? Primeiro, essa política contempla sentimentos que estão não só nos gabinetes das autoridades jurídicas, do promotor de Justiça que arquiva o auto de resistência, fundamentando a legítima defesa pela condição do morto. Mas esse

<sup>104</sup> Relatório final CPI assassinato de jovens, p. 149. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>105</sup> Aproximadamente 60 mil mortes anuais nos últimos anos. Ibid., p. 151.

<sup>106</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/4194>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

sentimento não está só no gabinete do promotor, porque o promotor não vem de Marte, o delegado de polícia não vem de Marte; viemos dessa sociedade. Esse sentimento está na sociedade. Esses policiais são treinados e chamados diariamente não só pelos seus comandantes, não só pelo Estado, mas pela mídia, pelos programas. Com essa violência, com esses números assustadores dessa violência do Estado, faz-se uma espetacularização que hoje legitima âncoras de programa policial a serem candidatos a prefeito da maior cidade do Brasil. E vamos controlar ou não vamos controlar o que se fala na mídia?

A comunidade e os demais órgãos públicos se dão por satisfeitos quando a Polícia Civil diz que será investigado de onde partiu o disparo, assumindo a ilusão de que o sistema funciona, ficando de lado questões sobre de onde vieram as armas e as munições, ou os baixos índices de elucidação de inquéritos e condenações no Judiciário,<sup>107</sup> sem mencionar que esses números se reduzem ainda mais quando os investigados pertencem a elites políticas e econômicas.

Nesse cenário, os órgãos públicos trabalhariam com uma lógica sistêmica formal, todavia, operam em níveis informais subsistemas que se organizam para que a força legal seja o elemento orientador de suas diretrizes institucionais e políticas públicas. Dessa forma, quando as ações resultantes dessas premissas maiores gerarem abusos de força, basta culpabilizar o agente e seguir administrando as precariedades dos pseudossistemas, já que efetivamente não operam sistemicamente. A força legal passa a exercer o papel de compensador de deficiências de recursos financeiros, logísticos, humanos e materiais de várias ordens.

Assim, quando um enunciado postula a desmilitarização da PM, é preciso identificar para qual dimensão da estrutura está sendo direcionada a proposta e quais princípios estão sendo questionados, mas, principalmente, se as mudanças buscadas podem ser alcançadas apenas por transformações no campo policial militar, ou se se deve ao mesmo tempo procurar promovê-las em outras instituições que com ele interagem. Caso não se faça este exercício, corre-se o risco de continuar a sustentar esses pseudossistemas e suas lógicas que orientam agências prestadoras de serviços de polícia no sentido da manutenção de padrões de atuação em que o uso da força legal é elemento central e organizador de diretrizes institucionais, e articulador das interações sociais informais entre seus integrantes e destes com a sociedade.

---

<sup>107</sup> Índice de apuração de homicídios pela Polícia Civil não consegue alcançar o patamar de 8% de elucidação. Relatório final CPI assassinato de jovens, op. cit., p. 151.

## CONCLUSÃO

O presente estudo buscou discutir ao longo das formulações que foram sendo elaboradas os limites e as potencialidades das categorias propostas, e a partir do acúmulo de análises produzidas, apresenta o conteúdo mais bem acabado da categorização construída, tendo o uso da força legal como fiel da balança para identificar para onde pendem os discursos sobre militarização e desmilitarização.

Os distintos comandantes entrevistados demonstraram que o discurso predominante pode variar de acordo com o perfil indicado para assumir a direção da instituição. Esta alternância contribui para a formação de grupos no interior da agência policial que passam a disputar a hegemonia discursiva sobre quais princípios devam ser valorizados como estruturais e estruturantes da organização policial em relação ao uso da força legal.

Segundo Costa e Medeiros (2003) em algum grau toda agência policial é militarizada em função da natureza do trabalho policial exigir a utilização de alguns instrumentos e técnicas próprios de Exércitos, como material bélico e manejo de armas de fogo, entretanto, é possível analisar o quanto esta militarização é constitutiva de estruturas e de princípios da instituição. As categorias militarização de princípios e de estruturas tentam contribuir para esta análise.

Assim, militarização de estruturas é uma categoria que engloba processos de aproximação de elementos tangíveis, no interior das dimensões organização, formação e treinamento, emprego, controle, justiça e inteligência entre agências policiais e as Forças Armadas. Desmilitarizar a estrutura corresponde a deslocar a potencial utilização da força legal em cada dimensão para uma situação de excepcionalidade.

Militarização de princípios, por sua vez, é uma categoria que encerra princípios que orientam os processos decisórios de gestores na seleção dos elementos tangíveis da estrutura e de suas dimensões, assim como inspiram natureza das interações informais entre seus agentes e destes com a sociedade, aproximando-os da missão organizacional de Forças Armadas, em que quanto maior for a centralidade do uso legal da força, mais militarizada será a instituição. Desmilitarizar princípios corresponde a deslocar a potencial utilização da força legal para situação de excepcionalidade.

Assim, ambas as categorias se referem a deslocar a utilização potencial ou efetiva da força legal para situação de excepcionalidade. Mas enquanto a militarização de princípios permite analisar instâncias estatais, o campo policial militar e todos os demais que com ele

interagem, incluindo segmentos da sociedade, a militarização de estruturas se refere apenas aos órgãos que têm a finalidade de executar o policiamento e/ou o patrulhamento em suas dimensões organização, formação e treinamento, emprego, controle, justiça e inteligência.

Entretanto, isto não se dá de forma homogênea. As instituições não elaboram ao mesmo tempo, da mesma maneira e com igual finalidade sua missão organizacional ou modificam suas estruturas. As influências externas ao campo não produzem efeitos idênticos e nem atingem igualmente todos os integrantes da instituição. As agências têm grupos em constante disputa por poder, resistindo ou apoiando ingerências externas ao campo.

Este fato contribui para que convivam na instituição estruturas não militarizadas com princípios militarizados, também o inverso e uma série de outros arranjos. Princípios e estruturas chocam-se, complementam-se e digladiam-se, assim como os grupos em disputa no interior do campo e fora dele.

Isso indica como proposição deste estudo que, ao utilizarmos as categorias militarização de princípios e militarização de estruturas, é possível identificar que alguns discursos se voltam para uma ou outra destas categorias, e mesmo para ambas, confundindo elementos estruturais com aspectos principiológicos e assim dificultando o debate pela falta de clareza sobre o foco da argumentação. Outras formulações destinam-se apenas ao campo policial militar, mas os princípios que são questionados se encontram em subarenas distintas.

Entre estas não considero que esteja a segurança pública. Isto porque enquanto o campo policial militar é integrado por grupos que disputam espaços conhecidos, defendem posicionamentos e se colocam como adversários com base em uma gramática comum, o mesmo não ocorre em relação à segurança pública. Nesta o consenso ainda é exceção seja para o que deve ser defendido, seja para o que precisa ser alterado e mesmo extinguido. Por este motivo ainda é um processo em construção que precisa avançar para permitir maior amplitude ao debate a partir do alinhamento entre as questões fundamentais que demandam análises e proposições. As categorias aqui propostas buscam auxiliar a constituição deste possível campo no âmbito da temática desmilitarização.

Analisar, portanto, um enunciado sobre desmilitarização da Polícia Militar demanda, segundo este estudo, uma sequência de três indagações que convém serem respondidas com o auxílio das categorias militarização de princípios e de estruturas: o discurso busca desmilitarizar qual dimensão de militarização? Uma vez identificada a dimensão, pretende desmilitarizar estruturas ou princípios? Por fim, é suficiente desmilitarizar princípios apenas no campo policial militar ou em outros que com ele interage?

Assim, diante de uma proposição como, por exemplo, é preciso desmilitarizar a PM para reduzir a sua letalidade, pode-se realizar esforço classificatório, a partir das categorias propostas, que considere primeiro à qual dimensão da estrutura a letalidade objeto da formulação se refere. Segue um exemplo que considera apenas poucos elementos de cada dimensão:

Emprego – a opção adotada pela agência é por fuzil de uso restrito doado pelo EB ou arma de menor calibre para atuação ordinária em área urbana; existência de estande de tiro com utilização apenas de silhuetas humanoides ou que utilize diversos tipos de alvos e simuladores virtuais; utilização apenas de arma de fogo ou desta e o mínimo de outros dois instrumentos de menor potencial ofensivo.

Formação e treinamento–capacitação que considere apenas a apreensão de conceitos e procedimentos sobre a realização de disparos ou que acrescente aos conteúdos previstos em ementas a dimensão atitudinal que valorize para o aluno a importância de considerar o uso da força potencialmente letal como excepcionalidade; poucos disparos de treino ou munição em quantidade suficiente para dar segurança ao aluno no manejo da arma; treino de disparos sem contextualização com estudos de caso ou que coloque o disparo como tiro de defesa e último recurso para salvaguarda da vida do policial ou de outros.

Controle –atuação sem supervisão ou submetida a tecnologias de videomonitoramento embarcado, *bodycam* e GPS; participação de órgãos externos, como o Ministério Público, na formulação de protocolos ou a presença destes atores apenas em processos punitivos do agente; capacitações de tiro pautadas por normas do Exército brasileiro ou que considerem que a Constituição não recepcionou a ingerência do EB em treinamento; hierarquia e disciplina como instrumentos de controle com base na ameaça de punição administrativa ou como valores institucionais.

Organização – adoção de formação generalista dos quadros profissionais principais ou por especializações de carreiras; encarregados de averiguações com qualificação generalista para a apuração ou especialistas em processos administrativos disciplinares; atividade-meio relacionada a material bélico conduzida por especialistas nesta área que avaliam e adquirem armamentos e controlam consumo de munições, ou feita por agentes que podem não ter especialização nesta área.

Inteligência – ação mediante flagrante de delito ou em razão de dados de inteligência e/ou mandados de prisão; equipes de serviço reservado atuam para efetuar prisões em flagrante ou para levantar dados de inteligência que subsidiem operações com o menor risco

para os envolvidos; fluxo de informações segue canal técnico a fim de subsidiar o EB ou a Secretaria de Estado de Segurança.

Justiça – responde perante a Justiça militar ou comum em casos decorrentes da atividade policial; investigação superficial de crimes envolvendo policiais e cidadãos, ou procedida com o rigor metodológico e técnico comum aos demais casos da mesma natureza.<sup>108</sup>

Em seguida cabe levantar quais os princípios que orientam a opção por determinado elemento tangível dentro da estrutura no tocante ao uso da arma de fogo. Quanto maior for a seleção de alternativas estruturais e estruturantes que, por ação ou omissão dos gestores, deixam a cargo do uso da força legal a superação de precariedades dos recursos necessários para a administração profissional de uma agência prestadora de serviços, maior será a militarização de princípios e, por conseguinte, maior a aproximação com a missão organizacional do EB. Nesta perspectiva, a aproximação com alguns elementos da estrutura militar federal não são necessariamente vistos como inadequados para uma polícia, mas sim a aproximação com seus princípios:<sup>109</sup>

**As polícias não devem se afastar dos valores militares (disciplina e respeito à hierarquia, probidade, lealdade, cumprimento dos deveres e ordens, espírito de corpo etc.), que não podem ser confundidos com autoritarismo e pressões institucionais. Devem, sem sombra de dúvida, se afastar do objetivo militar de combate ao inimigo.**

**Faz-se necessária alteração do treinamento e do modo de agir da organização policial, não necessariamente da estrutura administrativa e dos procedimentos disciplinares integralmente.** Deve estar claro que a polícia não pode ver o cidadão como adversário. Precisa, sim, ser garantidora de seus direitos (direito à vida, à incolumidade, ao patrimônio), com obrigação de reprimir atos que atentatórios a tais direitos (grifo meu).

Por fim, é fundamental complementar a análise utilizando a categoria militarização de princípios para avaliar se o que se busca desmilitarizar pode ocorrer de forma independente da desmilitarização de outros campos que interagem para reforçar ou promover resistências aos princípios sob análise. Somente então será possível direcionar energias para elementos que efetivamente possam produzir impactos sobre o que deve ser desmilitarizado para se buscar a redução de letalidade na PM, de acordo com o exemplo trazido. Neste sentido, desmilitarizar

---

<sup>108</sup> Ainda chamados de Autos de Resistência existem várias nomenclaturas admitidas pelas secretarias de Segurança Pública para denominar os homicídios decorrentes de ação policial, entre eles: homicídio decorrente de intervenção legal; resistência; homicídio decorrente de intervenção policial; homicídio; pessoas mortas em confronto com a Polícia Civil em serviço; pessoas mortas em confronto com a Polícia Militar em serviço, e outros.

<sup>109</sup> Relatório final CPI assassinato de jovens, p. 90. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

princípios ou estruturas relacionados ao uso da arma de fogo é objetivo mais dificilmente alcançado em um cenário em que outros campos apresentam elementos consistentes de militarização de princípios, posto que chancelam o uso da força legal como recurso central de diretrizes e políticas institucionais, como pode ser visto na análise abaixo:

O quadro de violência e a alta taxa de homicídios no Brasil são agravados pelo elevado índice de impunidade. Estima-se que apenas de 5% a 8% dos homicídios no país sejam elucidados. Nos casos registrados como “homicídio decorrente de intervenção policial”, a impunidade é ainda maior devido às graves falhas no processo de investigação. Essa impunidade alimenta o ciclo de violência e revela problemas na investigação criminal e no sistema de Justiça Criminal como um todo, o que inclui a Polícia Civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário.<sup>110</sup>

É possível perceber que alterar aspectos das estruturas mantendo-se os princípios que orientam a instituição pode não produzir mudanças relacionadas a deslocar o uso da força como elemento central na elaboração de protocolos, projetos, programas e políticas. Alterar princípios que regem a Polícia Militar sem considerar pressões externas de outros campos que os influenciam também pode ser ineficaz para desmilitarizá-los, como ponderou o coronel Íbis: “não vai adiantar desmilitarizar a polícia se não desmilitarmos o sistema de justiça criminal e as políticas de segurança ou o que chamamos de política de segurança, senão não vamos sair do lugar”.<sup>111</sup>

Identificar processos mais particularizados que sinalizem a militarização ou desmilitarização de estruturas e princípios na PM fluminense pode ser objeto de futuro esforço de pesquisa, mas neste momento o presente estudo se propõe a apresentar as categorias militarização de princípios e militarização de estruturas como forma de contribuir para um maior consenso no debate sobre o que se busca desmilitarizar na Polícia Militar, com a pretensão de que possam ser alcançados outros campos que com essa instituição interagem na arena política brasileira.

---

<sup>110</sup> Disponível em: [https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho\\_AnistiaInternacional-2015.pdf](https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho_AnistiaInternacional-2015.pdf). Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>111</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/4194>>. Acesso em: 03 mar. 2016.



## REFERÊNCIAS

BECKER, H. S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

\_\_\_\_\_. *Meditações pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade*. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

CALL, Charles. War transitions and the new civilian security in Latin America. *Comparative Politics*, New York, v. 35, n. 1, p. 1-20, 2002.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma Ilusão: O sonho de uma nova polícia*. Coleção Polícia Amanhã, nº 06. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2001.

CORTES, Vanessa de Amorim; MAZZURANA, Leonardo. Atualização curricular do CFSd: contribuições para a gestão educacional na área da segurança pública. *Cadernos de segurança pública*, ano 7, n. 6, julho, p. 1-15, 2015.

COSTA, Arthur; MEDEIROS, Mateus. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 11, p. 66-89, 2003.

Da SILVA, Jorge. Militarização da segurança pública e a reforma da polícia. In: BUSTAMANTE, R. et al. (coord.). *Ensaios jurídicos: o direito em revista*. Rio de Janeiro: IBAJ, 1996. p. 497-519.

DAMATTA, Roberto. O ofício de Etnólogo, ou como ter “Anthropological Blues”. In: NUNES, E. de Oliveira (org.). *A aventura sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARIA, Regina Helena Martins de. Em nome da ordem: a constituição de aparatos policiais no universo luso brasileiro (séculos XVIII e XIX). Tese (Doutorado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. In: *Leituras Filosóficas*. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo. Edições Loyola, 2014.

HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia na cidade do Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1977.

JOFFILY, Mariana. O aparato repressivo: da arquitetura ao desmantelamento. In: AARÃO REIS, Daniel; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (Orgs.). *A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p. 158-171.

JOHNSTON, L. Software and Method: Reflections on Teaching and Using QSR NVivo in Doctoral Research. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 9, n. 5, p. 379-391, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000146&pid=S1678-6971200800040000600015&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000146&pid=S1678-6971200800040000600015&lng=pt). Acesso em: 5 set. 2010.

KANT DE LIMA, Roberto. Cultura jurídica e práticas policiais: A tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 4, 1989.

\_\_\_\_\_. Direitos Civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”: a formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, SP., Ano 11, p. 241-256, jan.-mar. 2003. Editora Revista dos Tribunais.

\_\_\_\_\_. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na justiça criminal. *Dilemas*, Recife, v. 6, n. 3, p. 549-580, out.- dez. 2013.

LAGE, Maria Campos. Utilização do software NVivo em pesquisa qualitativa: uma experiência em EaD. *ETD Educação Temática Digital*, Campinas, v. 12, n. esp., p. 198226, 2011.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A.M.C. *O discurso do sujeito coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Educs, 2003.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan./jun. 2004.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. *Violência urbana, segurança pública e favelas - o caso do Rio de Janeiro atual*. Caderno CRH, v. 23, p. 283-300, 2010.

MUSUMECI, Leonarda. Entre o grito e o tiro. Polícia, democracia e armas “menos letais”. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 16, nov. 2015.

PERRENOUD, Philippe. *Avaliação da excelência à regulação das aprendizagens: entre duas lógicas*. Porto Alegre: Artmed, 1999.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: \_\_\_\_ (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press, 1991. p. 63-81.

PRESIDENT’S TASK FORCE ON 21ST CENTURY POLICING. Final Report of the President’s Task Force on 21st Century Policing. Washington, D.C.: Office of Community Oriented Policing Services, May 2015. Disponível em: [http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/TaskForce\\_Final-Report.pdf](http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/TaskForce_Final-Report.pdf). Acesso em: 25 jul. 2015.

RAMOS, Sílvia. Violência e polícia: três décadas de políticas de Segurança no Rio de Janeiro. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 21, mar. 2016.

RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Eds.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RENN, Ortwin. The social Arena Concept of Risk Debates. In: KRIMSKY, Sheldon; GOLDING, Dominic. *Social Theories of Risk*. Westport, CT: Praeger, 1992. p. 179-196.

\_\_\_\_\_. *Risk Governance: Coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan, 2008.

RIBEIRO, Camilla; DIAS, Rafael; CARVALHO, Sandra. Discursos e práticas na construção de uma política de segurança: o caso do governo Sérgio Cabral Filho (2007-2008). In: *Justiça Global, Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Justiça Global. p. 6-16, 2008.

SALLUM JR., B. *Labirintos: dos generais à nova república*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

SAPORI, Luís Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da “ordem sob a lei”. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (coords.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Soc. estado*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jun. 2004.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOARES, L.E.; SENTO-SÉ, J.T. Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil. *Projeto Mare-Capes – Reforma do Estado e Proteção Social – Subprojeto Segurança Pública*, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública*. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2000.

STORANI Paulo. *Vitória sobre a morte: a glória prometida: o “rito de passagem” na construção da identidade das Operações Especiais*. Rio de Janeiro: UFF, 2008.

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. *Policciamento Comunitário: como começar*. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: NUNES, Edson de Oliveira (org.). *A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

WEBER, Max. A Política como Vocação. In: \_\_\_\_\_. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 53-124.

ZAVERUCHA, J. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

\_\_\_\_\_. A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas. In: LIMA, Roberto Kant et al. *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Vol. II. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

**APÊNDICE A – Roteiro para entrevista com gestores****Roteiro para entrevista com gestores****I Parte: 10 minutos – Apresentação e trajetória do entrevistado**

- 1) Apresentação:
  - Nome; Idade
  - Vínculo profissional
  - Ano de entrada na instituição e nomeação no cargo (conforme o caso)
- 2) Fale sobre o momento da trajetória profissional do senhor que melhor permitiu condições para atuar de maneira propositiva em relação à Polícia Militar.

**II Parte: 15 minutos – Posição em relação ao debate sobre desmilitarização**

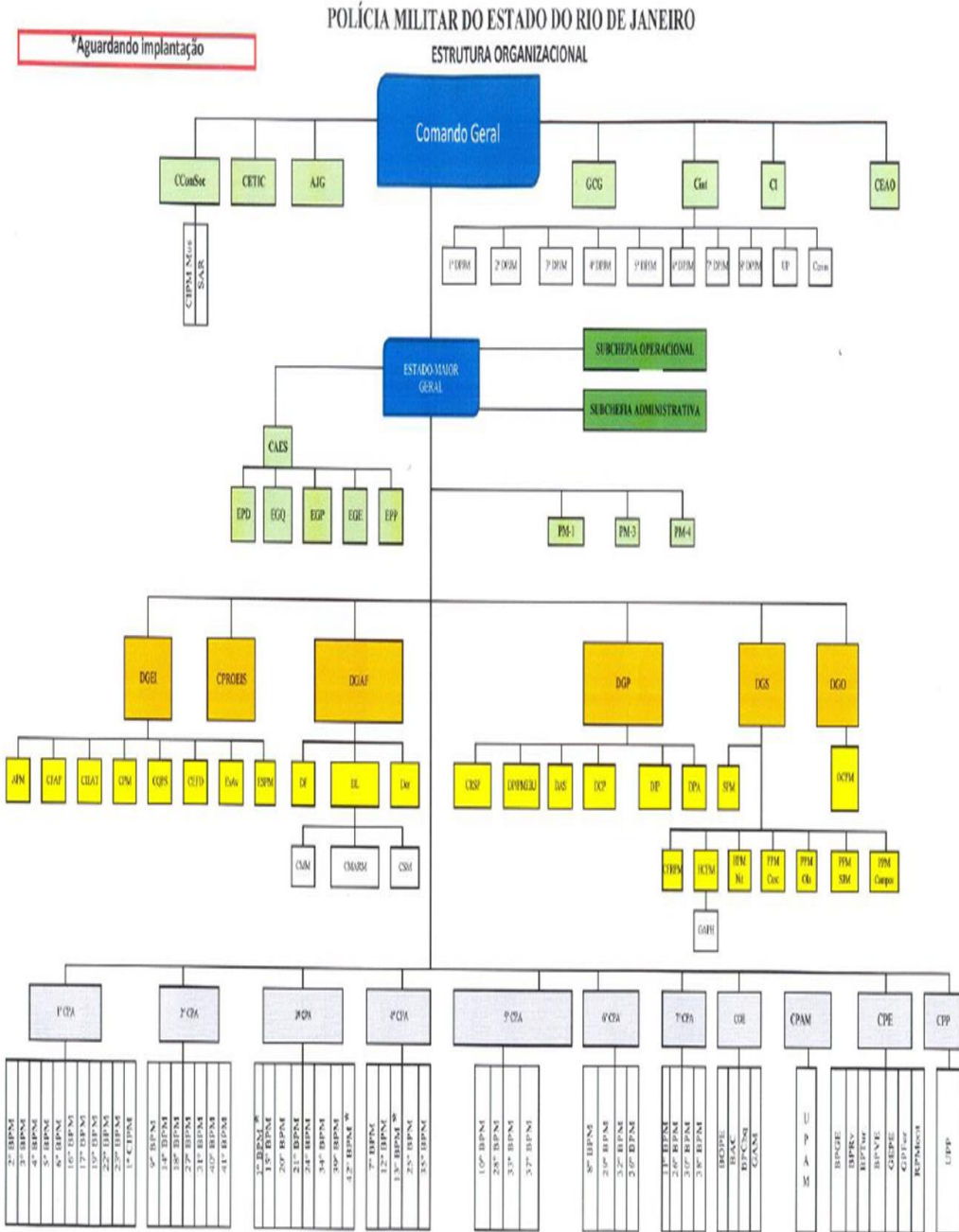
- 3) O senhor acompanha o debate em torno da militarização da segurança pública ou desmilitarização da Polícia Militar? O que pensa a respeito?
- 4) O senhor teve oportunidade de propor ou realizar ações que, de alguma forma, guardam relação com o debate sobre desmilitarização da PM ou com a ideia que o senhor tem sobre esse tema? Quais?

**III Parte: 25 minutos – Questões específicas para explorar**

- 5) O que o senhor pensa sobre a política de guerra às drogas?
- 6) O que o senhor pensa sobre o código disciplinar e sua aplicação nos quartéis? Acredita que ele se presta a quais objetivos? Entende que sejam atingidos?
- 7) O que o senhor pensa sobre o sistema de ascensão funcional?
- 8) Para o senhor, a natureza militar da PM é compatível com uma instituição policial?
- 9) O senhor entende que hierarquia e disciplina na PM possam provocar injustiças e desrespeito por parte dos superiores de maneira distinta do que possa ocorrer em outras instituições?
- 10) O senhor entende que ter o direito de fazer greve e sindicalizar-se é compatível com uma polícia de natureza militar?
- 11) O que o senhor pensa sobre a existência de uma justiça militar específica?

ANEXO A – Organograma da PMERJ

14. EMIG – ORGANOGRAMA - PUBLICAÇÃO.  
Esta Chefia toma público o ORGANOGRAMA da PMERJ, para conhecimento e ciência de todos.



(Nota Bol PM nº 0360 – EMIG/Sec de 15Jun2016)