



# A Polícia Militar e seus dilemas identitários

Arthur Trindade M. Costa<sup>1</sup>

**Resumo:** Embora o debate sobre a desmilitarização das polícias brasileiras seja intenso, pouco se tem discutido sobre suas causas, dimensões e problemas. Neste artigo, descreveremos os processos de mimetismo organizacional por meio dos quais as polícias brasileiras foram moldadas a partir das organizações militares. A seguir, analisaremos quatro dimensões em que as polícias têm se diferenciado cada vez mais das Forças Armadas: (a) no *ethos* do uso da força; (b) nos mecanismos de supervisão e controle; (c) nas formas de emprego e; (d) nas relações de trabalho. Por fim, discutiremos os principais obstáculos e dilemas para a construção de uma identidade policial.

**Palavras-chave:** Polícias Militares; Desmilitarização; Identidade Profissional; Isomorfismo organizacional.

## The Military Police and its identity dilemmas

**Abstract:** *Although the debate about demilitarization of the Brazilian police is intense, little has been discussed about its causes, dimensions and problems. In this article, we will describe the processes of organizational mimetism through which the Brazilian police were shaped by military organizations. Next, we will analyze four dimensions in which the police have increasingly differentiated themselves from the Armed Forces: (a) in the ethos of the use of force; (b) in the supervisory and control mechanisms; (c) in the forms of employment and; (d) in the labor*

1 Universidade de Brasília (UNB) e pesquisador 2 do CNPq – Brasília – Brasil - arthurtmcosta@gmail.com  
– <https://orcid.org/0000-0002-1427-4622>

*relations. Finally, we will discuss the main obstacles and dilemmas for building a police identity.*

**Keywords:** *Military Police; Demilitarization; Professional Identity; Organizational Isomorphism.*

## Introdução

Não é de hoje que há um intenso debate sobre a necessidade de desmilitarizar as polícias brasileiras. O rol dos que defendem a urgência da desmilitarização é extenso: inclui lideranças políticas, pesquisadores, ativistas sociais, associações da sociedade civil, organizações não governamentais e organismos internacionais. Entidades como a ONU, a OAB e a ABI já se manifestaram favoráveis à desmilitarização. Até mesmo entre os policiais militares há uma forte demanda pela desmilitarização. Uma pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2014, apontou que 73,7% dos policiais militares eram favoráveis à desmilitarização (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014). Por outro lado, são raras as vozes que defendem a necessidade de se manter as polícias militarizadas.

Posto desta forma, poderíamos dizer que haveria um forte consenso sobre a necessidade de desmilitarizar as polícias brasileiras. Mas, a situação não é bem como parece. Será que todos estão falando sobre a mesma coisa? O que significa desmilitarizar as polícias? Por que é tão difícil desmilitarizá-las? Existem polícias totalmente desmilitarizadas? Para responder essas perguntas, é necessário discutir os processos de militarização das polícias, suas dimensões e seus problemas. Mas, antes, é preciso definir nosso objeto de estudo.

A militarização das polícias é, antes de tudo, um processo de construção de identidades profissionais. Isso implica o pertencimento a um grupo de organizações que compartilham crenças, valores e saberes militares. Desta forma, a militarização diz respeito ao grau de identificação das polícias com o campo militar. Ela é, portanto, um gradiente, no qual as polícias podem se identificar em muitos ou poucos aspectos com as organizações militares, notadamente os Exércitos.

A desmilitarização, por sua vez, refere-se ao grau diferenciação das polícias em relação ao campo militar. Para isso, é necessária a construção de uma identidade profissional própria que, além dos aspectos normativos, envolve também atributos, saberes e valores específicos desse grupo social. Em certa medida, a desmilitarização implica a profissionalização das polícias (Monet, 2001).

Neste artigo, primeiramente, descreveremos os processos de mimetismo organizacional por meio dos quais as polícias brasileiras foram moldadas com

base nas organizações militares. A seguir, analisaremos quatro dimensões em que as polícias têm se diferenciado cada vez mais das Forças Armadas: (a) no *ethos* do uso da força; (b) nos mecanismos de supervisão e controle; (c) nas formas de emprego e; (d) nas relações de trabalho. Por fim, discutiremos os principais obstáculos e dilemas para a construção de uma identidade policial.

As observações que faço neste artigo são resultados da minha vivência como oficial do Exército Brasileiro, professor da academia de Polícia Militar de Brasília e pesquisador da área de segurança pública. Na medida do possível, irei embasar essas observações com dados empíricos e fatos de conhecimento público.

## O processo de militarização das polícias

O surgimento das polícias modernas está ligado a dois macroprocessos sociais: o surgimento dos Estados nacionais e o crescimento das cidades que marcaram o Século XIX (Monet, 2001). Como consequência, assistiu-se à criação das polícias tal qual nós as conhecemos hoje: instituições públicas e especializadas (Bayley, 1994). Boa parte dessas polícias eram altamente centralizadas sob o controle dos governos nacionais e inspiradas no ideal de hierarquia e disciplina dos Exércitos. Este foi o caso de algumas polícias europeias – como a Gendarmaria francesa, os Carabineiros Espanha e os Carabineiros na Itália – que adotaram um modelo militar em função das condições políticas que predominavam na época de sua criação (Loubet del Bayle, 1992).

Mesmo o protótipo de uma polícia desmilitarizada, a Scotland Yard londrina apresentava certas características militares. Robert Peel, seu idealizador, recorreu ao modelo militar para organizar algumas unidades de controle de protestos. Peel também nomeou um oficial do Exército – o coronel Charles Rowan – como o primeiro comissário, que recorreu a saberes e modelos militares para organizar a polícia de Londres (Miller, 1977).

Na América do Sul, algumas polícias passaram por um processo parecido. A Polícia Militar do Rio de Janeiro, por exemplo, tem suas origens no Corpo de Guardas Municipais Permanentes, criado em 1831, baseado em um batalhão do Exército. Seu primeiro comandante foi o Tenente Coronel Luís Alves de Lima e Silva, que mais tarde se tornaria o Duque de Caxias, patrono do Exército brasileiro.<sup>2</sup> Na Argentina, quando a polícia de Buenos Aires foi amplamente reformada, no início do Século XX, seu comandante – o Coronel Ramon Falcón, do Exército argentino – optou pela forma militar de organização. No Chile, o

2 Antes do Corpo de Permanentes, existia a Guarda Real de Polícia, extinta em 1831, depois de uma rebelião (Holloway, 1997).

Corpo de Carabineiros foi criado a partir do desdobramento de uma unidade do Exército (Kalmonowiecki, 1995; Rocha, 2013).

Durante um longo período, as Polícias e os Exércitos pertenceram ao mesmo campo organizacional em função das suas origens e do fato de terem legitimidade para usar a força. Obviamente, as polícias também pertencem a outros campos organizacionais, como o das organizações de atendimento de emergências e, mais importante, das organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal.

O fato de que no passado os policiais se percebiam como militares fez com que estruturassem as polícias aos moldes militares. Assim, seguiu-se uma tendência de homogeneização entre as organizações de um mesmo campo (Powell; DiMaggio, 1991). Essa tendência é resultado de um processo de isomorfismo, ou seja, de um processo que envolve um conjunto de constrangimentos institucionais que – sob as mesmas condições ambientais – forçam algumas organizações a se parecerem com o restante do grupo. Há três diferentes processos associados ao isomorfismo: o mimético, o normativo e o coercitivo (Powell; DiMaggio, 1991: 66).

Não chega a ser novidade o fato de as soluções organizacionais serem copiadas: bancos, supermercados e universidades fazem o mesmo. O que importa é saber de onde essas “soluções” são copiadas. Elas são copiadas de outras organizações, vistas como parecidas ou irmãs. Geralmente, as soluções são buscadas (e copiadas) de outras organizações do mesmo campo (March; Olsen, 1984). Portanto, a identificação com outras organizações de um campo é fundamental nesse processo de isomorfismo.

O intercâmbio de pessoal é um dos fatores que explicam este mimetismo organizacional. Afinal de contas, são as pessoas, especialmente aquelas encarregadas de tomar decisões, que têm de dar respostas aos problemas e desafios organizacionais. A troca de ideias e experiências é fundamental neste processo. Afinal, só podemos copiar as soluções que conhecemos ou ouvimos falar.

Há uma série de rotinas que ainda hoje estruturam o funcionamento das organizações policiais e que tenham sido inspiradas no Exército. Em muitas Polícias Militares, a estrutura das carreiras, os regulamentos e manuais, e os regimentos disciplinares foram copiados ou adaptados do Exército. Os conteúdos dos cursos de formação até recentemente eram muito similares ao currículo adotado nas escolas militares (Silva, 2011).

Ao longo do Século XX, em função do intenso intercâmbio de pessoas, foi grande a identificação dos policiais brasileiros com o campo militar. Esses policiais se percebiam como militares e buscaram as soluções dos seus problemas

organizacionais nos modelos e rotinas adotados pelas Forças Armadas. Por muito tempo, a identidade militar não foi questionada pelos policiais. Ao contrário, parecia óbvio que era o caminho certo a ser tomado.

O mimetismo não é a única força que leva as organizações de um mesmo campo a se tornarem homogêneas. A especialização e a profissionalização também exercem papel importante (Powell; DiMaggio, 1991). A necessidade de profissionalizar seus quadros levou algumas polícias a criar suas próprias escolas de formação. Na primeira metade do Século XX, foram criadas as academias de Polícia Militar de São Paulo (1910), Ceará (1917), Paraná (1919), Rio de Janeiro (1920), Minas Gerais (1927), Bahia (1935) e Rio Grande do Sul (1935).

Via de regra, essas Academias de Polícia Militar possuíam estrutura, currículos e rotinas muito parecidas com as Academias Militares. Em alguns casos, muitos dos professores e instrutores dessas academias eram militares do Exército. Assim, a existência de academias de polícia servia para reforçar a identidade militar dos policiais, uma vez que os membros de diferentes organizações, que foram formados no mesmo currículo e aprenderam os mesmos conteúdos, tenderão a adotar estratégias e soluções organizacionais semelhantes.

Nos estados que não possuíam academias de polícia, o intercâmbio entre o Exército e as Polícias Militares foi ainda mais intenso. Esses estados recrutavam seus oficiais nos quadros do Exército. Esses oficiais, conhecidos como R2 (reserva não remunerada), eram formados nos Centros e Núcleos de Formação de Oficiais da Reserva (CPOR's e NPOR's). A partir de 1990, esse quadro começou a mudar com a criação de novas academias de polícia no Distrito Federal (1990), Pará (1990), Paraíba (1991), Alagoas (1992), Espírito Santo (1992), Mato Grosso (1993), Maranhão (1993), Rio Grande do Norte (1994), Piauí (2000), Amazonas (2010) e Amapá (2016).

Entretanto, a distância entre o que era ensinado nas academias e as necessidades dos policiais no seu cotidiano fez com que surgisse uma demanda pela revisão dos currículos. *“Esqueça o que você aprendeu”*, é uma frase que os recém-egressos das academias de polícias frequentemente ouvem dos colegas mais antigos. Assim, ao final do Século XX, algumas polícias começaram a reestruturar seu sistema de formação. Assim, passaram a incorporar novos conteúdos e técnicas de ensino, mais adequados às necessidades do policiamento e à nova realidade política. Essas mudanças tiveram enorme impacto nas identidades profissionais (Silva, 2011; Poncioni, 2004).

Tentando mudar o sistema de formação policial, o governo federal estabeleceu, em 2003, a matriz curricular nacional. A matriz indicava os novos conteúdos que deveriam ser adotados pelas academias de polícia para adequá-las

aos novos tempos (SENASP, 2014). A matriz, atualizada em 2014, contém eixos articuladores que estruturam conteúdos, os quais foram divididos em oito áreas temáticas, a saber: (a) Sistemas, Instituições e Gestão Integrada em Segurança Pública; (b) Violência, Crime e Controle Social; (c) Conhecimentos Jurídicos; (d) Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos; (e) Valorização Profissional e Saúde do Trabalhador; (f) Comunicação, Informação e Tecnologias em Segurança Pública; (g) Cultura, Cotidiano e Prática Reflexiva e; (h) Funções, Técnicas e Procedimentos em Segurança Pública.

Apesar dos esforços, a mudança na formação policial esbarra na precariedade das academias de polícia. Enquanto algumas Polícias Militares como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais possuem academias bem estabelecidas, outras sequer possuem instalações adequadas, como bibliotecas, salas de estudo e alojamentos para seus alunos. A maioria das academias não dispõe de um corpo de instrutores exclusivamente dedicados às atividades de ensino. Normalmente, os instrutores são policiais que servem em outras unidades policiais e ministram aulas nas academias. Por fim, são raros os manuais de doutrina destinados à formação policial (Poncioni, 2007).

Outra fonte de homogeneização de um campo organizacional é a capacidade de coerção de uma organização sobre as outras (Powell; DiMaggio, 1991). Isso acontece quando uma organização passa a controlar as outras por força de lei, estabelecendo, assim, uma hierarquia organizacional. Embora as polícias brasileiras tenham sido criadas e organizadas com base em valores, crenças e saber militares, até a década de 1930 elas não tinham relação de subordinação com as Forças Armadas. Isso mudou depois da revolução constitucionalista de 1932. Nesta ocasião, tropas da Força Pública de São Paulo enfrentaram o Exército nacional. Para derrotá-las, as forças federais tiveram que contar com a ajuda de outra força pública, a de Minas Gerais. O episódio deixou clara a capacidade bélica dos estados *vis-à-vis* o Governo Federal.

Terminado o levante paulista, restou a ideia de que era necessário estabelecer um maior controle do poder central sobre as forças públicas. Em 1934, a nova Constituição Federal declarou as Polícias Militares “reservas do Exército” (art. 167, CF/34) e garantiu a competência privativa da União para legislar sobre “organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra” (art. 50, XIX, I, CF/34). Desde então, as Polícias Militares estaduais (também chamadas de Forças Públicas) passaram, de fato, a ser controladas pelo Governo Federal, por intermédio do Exército (Medeiros, 2005).

Em 1964, o golpe militar que pôs fim à “experiência democrática” dos anos 50 estabeleceu um regime autoritário, conduzido por militares, que iria se estender até 1985. O regime militar restringiu a participação política e ampliou o poder das Forças Armadas. Essa nova ordem política era justificada com base na noção de inimigo interno, inscrita na doutrina de segurança nacional.

A exemplo do Estado Novo, o aparato policial foi utilizado para conter a oposição política. Para tal, os militares usaram a repressão policial e as prisões políticas contra a dissidência política. Entretanto, diferentemente do que ocorreu na ditadura de Vargas, as Forças Armadas e não as polícias que passaram a controlar a repressão política. Nesse período, as Forças Armadas detiveram o monopólio da coerção político-ideológica (D’Araújo; Soares; Castro, 1994).

Para tanto, foi necessário reorganizar o aparato policial existente, expandindo seu papel e submetendo-o ao controle do Exército. A reforma constitucional de 1967, seguindo a tradição, manteve as Polícias Militares como forças auxiliares do Exército. Entretanto, introduziu uma novidade: a fim de facilitar o controle do aparato policial, extinguiu as Guardas Cívicas e incorporou seus efetivos às Polícias Militares, que passariam a ser as únicas forças policiais destinadas ao patrulhamento ostensivo das cidades.

Em 1967, também foi criada a *Inspetoria-Geral das Polícias Militares*, do Ministério do Exército (*IGPM*), destinada a supervisionar e a controlar as Polícias Militares Estaduais. Cabia à *IGPM* estabelecer normas reguladoras da organização policial, controlar os currículos das academias de Polícia Militar, dispor sobre os programas de treinamento, armamentos, manuais e regulamentos utilizados pelas polícias, além de se manifestar sobre as promoções dos policiais militares. Além disso, competia ao ministro do Exército aprovar a nomeação feita pelos governadores dos comandantes das Polícias Militares. Oficiais das Forças Armadas frequentemente eram apontados para dirigir as secretarias de Segurança Pública e as Polícias Militares estaduais.

Em abril de 1977, transferiu-se para a Justiça Militar (Federal) a competência de julgar policiais militares acusados de cometer crimes contra civis (Zaverucha, 1999). Essa medida completou um amplo processo de redefinição do papel das Polícias Militares. O caráter militar da polícia foi ainda mais acentuado. Sua missão de promover uma guerra contra o crime foi confirmada pelo código penal militar. Dada essa “hipermilitarização”, as fronteiras entre as Polícias Militares e o Exército tornaram-se cada vez mais tênues (Pinheiro, 1991).

Com o fim do regime militar e a transição política, grande parte desse aparato repressivo foi desmontado. Entretanto, no que diz respeito às polícias, boa parte da estrutura existente foi mantida. A Constituição Federal de 1988 manteve

os vínculos formais entre as Polícias Militares e o Exército, ao reafirmar que as Polícias Militares são forças auxiliares do Exército. Além disso, embora tenha assegurado que as Polícias Militares estão sob o controle dos governadores; a Constituição estabeleceu que a sua organização e funcionamento das polícias seriam regulados por legislação federal. Além disso, a CF/88 reconheceu o *status* militar dos policiais estaduais. Assim, eles conquistaram paridade com os militares em termos de aposentadorias e pensões.

Na prática, os governadores recuperaram a prerrogativa de nomear os comandantes, mas lhes foi vedada a possibilidade de reestruturar individualmente o aparato policial. De acordo com a Constituição de 1988, as Polícias Militares ainda são as únicas corporações competentes para o policiamento ostensivo. Estabeleceu-se também que os policiais se sujeitam a regime jurídico militar, o que gera consequências em termos trabalhistas e previdenciários, como veremos a seguir. A constituição também possibilitou a criação da justiça militar estadual, a fim de julgar os policiais militares.

## As dimensões da militarização

Como já foi dito, muitas polícias foram moldadas com base nas organizações militares. É inegável, portanto, que essas polícias sejam militarizadas em alguma medida. Entretanto, é variável o grau em que as polícias se identificam com o campo militar, sendo importante, portanto, analisar a extensão desse processo.

A partir da metade do Século XX, observou-se uma tendência das polícias se diferenciarem cada vez mais dos exércitos. Algumas polícias, altamente militarizadas no passado, progressivamente, passaram a se diferenciar do campo militar, incorporando uma identidade eminentemente policial. Há pelo menos quatro dimensões em que as polícias têm se diferenciado cada vez mais das Forças Armadas: (a) no *ethos* do uso da força; (b) nos mecanismos de supervisão e controle; (c) nas formas de emprego e; (d) nas relações de trabalho.

### *O Ethos do Uso da Força*

As polícias são “aquelas organizações destinadas ao controle social com autorização para utilizar a força, caso necessário”, como definiu David Bayley (1994, s.n.). Na mesma linha, Egon Bittner descreve a polícia como um “mecanismo para a distribuição da força circunstancialmente justificada em uma sociedade (...) Toda intervenção policial concebível projeta a mensagem de que a força poderá ser utilizada, ou terá de ser utilizada, para atingir um determinado



objetivo” (Bittner, 2003, s.n.). É, portanto, a possibilidade de usar a força que distingue as polícias de outras instituições que exercem funções de controle social.

Entretanto, as definições anteriores não explicam a diferença entre polícia e Forças Armadas. Tanto as polícias quanto os militares têm autorização legal para usar a força. Então, qual é a diferença entre o uso da força policial e militar?

Uma primeira distinção diz respeito às situações nas quais elas são empregadas. Idealmente, nos regimes democráticos, as Forças Armadas são acionadas excepcionalmente, dentro de limites estabelecidos, enquanto as polícias atuam no dia a dia. Com base nesta diferenciação, caberia um esforço para regulamentar essas situações excepcionais. Ou seja, é necessário definir em lei quem define essas situações, quais suas implicações políticas e consequências jurídicas.

No Brasil, tem sido frequente o emprego das Forças Armadas em situações típicas de polícia. O uso das Forças Armadas tem extrapolado a segurança de grandes eventos, como Jogos Panamericanos, Copa do Mundo e Olimpíadas. Às vezes, as tropas militares são empregadas em substituição às polícias, especialmente nos casos de greves, como já aconteceu na Bahia (2012), Pernambuco (2016) e Espírito Santo (2017). Noutras ocasiões, os militares são empregados em apoio às operações policiais. Foi o caso da operação no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em 2010.

Mas, também há situações que estão longe de serem excepcionais. Entre 2014 e 2015, unidades militares “ocuparam” o Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, por 14 meses.<sup>3</sup> A justificativa era a necessidade de preparação para a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora, que não chegou a ser instalada. Em janeiro de 2017, depois de uma onda de rebeliões nos presídios, os militares foram empregados para fazer revistas nas instalações penitenciárias dos estados do Amazonas e Rio Grande do Norte. Nestes casos, parece claro que as Forças Armadas não foram empregadas para lidar com uma situação excepcional, mas, sim, como alternativa às mazelas das organizações policiais.

O emprego de militares em atividades cotidianas de segurança não é apenas inadequado. É, sobretudo, imprudente, pois expõem os militares a situações para as quais eles não foram treinados nem equipados. A Lei Complementar n. 97/1999, que regula as operações de Garantia de Lei e Ordem, não isenta os militares dos controles existentes sobre o exercício do poder de polícia. Portanto,

---

3 Para uma análise da presença das FFAA na comunidade da Maré, ver SILVA, Eliana S. A *Ocupação da Maré pelo Exército Brasileiro: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré*. Rio de Janeiro, Redes da Maré, 2017.

a despeito do emprego das Forças Armadas estar limitado às situações extraordinárias, os militares empregados estão sujeitos à legislação ordinária (Garcia, 2009).

Todavia, a diferença entre o uso da força policial e militar não é apenas situacional. Desmilitarizar o uso da força é muito mais do que limitar o emprego das Forças Armadas. A diferença fundamental entre polícia e Forças Armadas em um regime democrático reside na maneira como empregam a força (Costa; Medeiros, 2002). Refere-se, portanto, ao *ethos do uso da força*, ou seja, no espírito e nos valores característicos de uma organização para definir os meios mais adequados para alcançar seus objetivos.

Um regime político pressupõe um conjunto de práticas e de instituições que moldam a disputa pelo poder e limitam seu exercício. Portanto, controlar a atividade policial, especialmente o uso da força, tem sido uma das principais preocupações dos regimes democráticos. Para isso, alguns países, além de mudar a legislação penal e processual, têm introduzido normas de condutas, bem como criado órgãos de controle externo da atividade policial (Costa, 2004).

Para as Forças Armadas, o controle da força não é uma preocupação central. Entretanto, para as polícias, é justamente tal controle que as torna compatíveis com um regime democrático. Assim, o treinamento militar não enfatiza a necessidade de controlar a força, tampouco os regulamentos e códigos de conduta militares não sublinham os seus limites, e as estratégias de emprego do exército não levam, necessariamente, esses limites em consideração. Quando a conduta militar é avaliada – em tribunais militares, por exemplo –, o controle da força não é um problema central.

Obviamente, exércitos podem ser empregados como polícias e vice-versa, mas essas são exceções que confirmam a regra. Estruturalmente, ambos estão sempre de prontidão para usar de força. A polícia, entretanto, deve considerar a possibilidade de não usar a força, ou de usá-la de forma limitada. A noção de uso proporcional da força não necessariamente coincide com a eficiência militar: empregar a menor força necessária pode requerer o uso de mais equipamentos e efetivos, além de estender o tempo de duração daquela operação policial.

Daí não se segue, entretanto, que a existência de organizações policiais com estrutura e símbolos militares signifique sempre um *ethos* militar. Algumas democracias possuem polícias cujos membros têm estatuto jurídico-militar e cuja estrutura é moldada com base nos respectivos Exércitos. A Gendarmaria francesa, por exemplo, tem se diferenciado cada vez mais das Forças Armadas. Desde 1981, o comandante (civil) da Gendarmaria responde diretamente

ao ministro da defesa, sem passar pelo estado-maior das Forças Armadas, e goza de independência orçamentária. Entretanto, ainda há tropas de gendarmes, como a *Gendarmaria de l'Air*, que estão estacionadas em dependências do exército. Além disso, as Forças Armadas exercem papel importante na supervisão dos gendarmes em suas inúmeras missões no estrangeiro. Ainda, a distribuição geográfica da Gendarmaria é organizada de acordo com as zonas de defesa militar do país (Alary, 2000).

Limitar o uso da força, em especial a letalidade policial, tem sido um dos maiores desafios das Polícias Militares brasileiras. Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), em 2015, enquanto no Brasil morreram 2702 civis em confronto com as policiais brasileiras, nos EUA morreram 442 civis.

Há uma grande variação regional no que se refere à letalidade policial no Brasil. Em 2015, 5 estados responderam por 69,7% das mortes de civis: RJ, SP, BA, PR e PA. No Rio de Janeiro, o número de pessoas mortas em confronto com a PMERJ equivaleu a 15,4% do total de homicídios. Este percentual foi de 15,0% no Amapá, 14,6% em São Paulo, 8,9% no Paraná e 6,8% no Mato Grosso do Sul.

Não é só a letalidade de algumas Polícias Militares brasileiras que é elevada. A vitimização policial também é alta. Em 2015, morreram 296 policiais militares em confrontos. A vitimização policial também varia bastante: 5 estados concentram 65,5% dos policiais mortos no Brasil: RJ, SP, PE, PA e BA. Cerca de 76% destas mortes (226) aconteceu quando o policial estava fora de serviço, frequentemente realizando atividade de segurança privada. Em alguns estados, como Pará e Bahia, o número de policiais mortos fora de serviço chega a ser 6 vezes maior que o total de policial vitimados em serviço.

#### *Os mecanismos de supervisão e controle*

Ao contrário das operações militares em que os cabos e soldados estão sob forte supervisão dos sargentos e tenentes, as atividades policiais são marcadas pela distância entre superiores e subordinados, e pela grande autonomia que os policiais possuem no exercício das suas atividades cotidianas. Os policiais estão entre os profissionais que gozam de maior discricionariedade no exercício das suas funções, devido à grande variedade de situações que encontram no seu cotidiano. Essa discricionariedade lhes permite várias possibilidades de ação, tornando o processo decisório muito mais complexo. Por isso, alguns estudiosos têm apontado que o modelo de supervisão e controle tradicionalmente utilizado nos exércitos é inadequado para a maior parte das atividades de polícia, pois busca regular de maneira minuciosa, por meio de normas internas, o

comportamento de indivíduos que são, pela natureza de seu trabalho, obrigados a tomar decisões complexas e imediatas em diversas situações (Skolnick; Fyfe, 1993; Bayley, 1994).

No passado, o policial era retratado como um mero agente do Estado, encarregado de fazer com que os cidadãos cumprissem a lei. Prevalcia a ideia de que a polícia não dispunha de liberdade discricionária ou, pelo menos, não deveria possuí-la. Ao policial não competia fazer interpretações sobre a validade dos estatutos legais vigentes. Acreditava-se também que não cabia à polícia decidir aplicar a lei ou não. Em geral, a atividade de policiamento era vista como uma aplicação técnica do sistema de justiça criminal.

Essa idealização começou a ser desconstruída a partir década de 1960, quando alguns estudos pioneiros demonstraram que a polícia não apenas aplicava a lei, mas também a interpretava (Goldstein, 1963). Desde então, novas pesquisas têm apontado que os policiais decidem quando e como a lei deverá ser empregada e que outros fatores, além da legislação, também influenciam profundamente nas escolhas feitas pelos policiais, como idade, raça, classe social, etnia e religião. Esses estudos têm desafiado o mito do policial neutro realizando uma tarefa técnica (Goldstein, 1963; Skolnick, 1966; Walker, 1993).

Portanto, um dos maiores desafios enfrentados pelas organizações policiais tem sido estruturar a discricionabilidade policial, melhorando seus mecanismos de supervisão e controle. Não se trata, entretanto, de acabar com este poder discricionário, uma vez que isso seria impossível e tampouco desejável. Sem ele, não seria possível desempenhar as funções de polícia. Por outro lado, em alguns casos este poder pode perfeitamente ser limitado e estruturado.

O não reconhecimento desta liberdade de escolha tem gerado inúmeros problemas no interior das organizações policiais. De forma geral, esta situação tem forçado os policiais a agirem sem orientações claras sobre como proceder. Em alguns casos, eles exercem sua autoridade sem o respaldo da Lei. Isso gera uma situação de enorme insegurança, tanto para a população quanto para a polícia (Muniz, 1999). Casos de abuso de autoridade e de uso desnecessário da força são mais frequentes quando não existem normas que orientem e imponham limites à ação dos policiais.

No final do Século XX, alguns países começaram a adotar medidas a fim de limitar e estruturar a discricionabilidade policial. De forma geral, podemos identificar dois tipos de iniciativas para lidar com o problema: a) buscou-se melhorar o nível de instrução e o processo de formação dos policiais e; b) estabeleceu-se normas de condutas para orientar a atividade policial em situações específicas.

Primeiramente, atendeu-se à antiga demanda pela melhoria no nível de instrução e de formação dos policiais. Em alguns países, diversas lideranças políticas, ativistas sociais e pesquisadores passaram a exigir que as polícias modificassem seus critérios de recrutamento, a fim de elevar o grau de escolaridade dos policiais. A ideia era que, uma vez que desempenham funções com alto grau de tomada de decisões, seria mais adequado contar com policiais altamente instruídos. No entanto, algumas avaliações apontam que a educação universitária não necessariamente implica um padrão diferente de prática profissional (Lint, 1998).

Alguns países também incluíram na formação policial disciplinas de conteúdo humanista. Uma vez que os policiais desempenham inúmeras tarefas, além das relacionadas à legislação criminal, a ideia era preparar melhor o policial para estas outras funções. Apesar dos esforços para adequar os currículos às inúmeras tarefas da polícia, verificou-se que a simples inclusão de disciplinas não habilitava os policiais a desempenhar satisfatoriamente suas funções. Era necessário lhes apresentar um conjunto de conhecimentos, habilidades e capacidades mais próximas às suas atividades diárias, como administração de conflito, relações de gênero e relações raciais e multiculturalismo. Apesar dos esforços, ainda não se sabe ao certo os efeitos destas mudanças. Isso porque não basta mudar os conteúdos ministrados na formação policial, como apontam as avaliações; é necessário também mudar a própria metodologia de ensino (Birzer; Tannehill, 2001; Bradford; Pynes, 1999; Henson et al. 2010).

Uma segunda iniciativa para limitar a discricionariedade policial foi a criação de normas de condutas. Assumindo que seria inevitável algum tipo de discricionariedade, buscava-se limitá-la e estruturá-la. Portanto, a melhor forma de lidar com a discricionariedade seria a criação de normas administrativas destinadas a regular o exercício da atividade policial (Davis, 1971). Normas estas que fornecessem orientações claras aos policiais para lidar com situações sensíveis, como uso de armas de fogo, abordagem de pessoas e veículos, e entrada em residências.

A adoção destas normas, de fato, tem permitido um equilíbrio entre o trabalho prescrito e o trabalho real. Elas trouxeram segurança jurídica à atividade policial, pois há inúmeras situações não prescritas na lei que têm enorme repercussão no exercício da atividade policial. Pode-se dizer que a lei prescreve o que deve ser feito, mas não diz quase nada sobre quando e como fazê-lo. Exatamente por isso, a adoção de normas de conduta se tornou uma das medidas mais frequentes para controlar a discricionariedade (Walker, 1993; Das; Palmiotto, 2002).

Para que estas normas limitem e estruturem, de fato, a discricionariedade policial, é necessário adequar o sistema de treinamento e de avaliação das

condutas individuais. É preciso estabelecer um sistema de avaliação que faça os policiais mais responsáveis pelos seus atos. A estruturação do poder discricionário aumenta também a capacidade de controle dos administradores de polícia sobre o pessoal operacional. Ou seja, esta facilita a supervisão da atividade policial. Além disso, a estruturação também permite a melhoria do treinamento policial. Este passa a ser mais específico, no qual os policiais recebem orientações claras e objetivas sobre como proceder nas situações que encontrarão na prática da sua profissão.

Embora seja uma tendência internacional, poucas Polícias Militares brasileiras implantaram normas de condutas, conhecidas como *Procedimentos Operacionais Padrão* (POP's). Esses procedimentos foram elaborados como base na experiência acumulada pelos profissionais de polícia, em conformidade com a legislação. Eles são utilizados nos cursos de formação e contemplam diversas situações, como abordagens de veículos, abordagens de pedestres, busca e apreensões. Algumas polícias, como a Polícia Militar de Goiás, incorporaram as POP's no treinamento e no sistema de promoção. Para serem promovidos ou matriculados em cursos, os policiais da PMGO precisam fazer os treinamentos de atualização dos procedimentos operacionais.

Mesmo tendo sido implantados, algumas polícias consideram estes procedimentos como documentos sigilosos. É o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Portanto, contrariando o padrão internacional, os POP's adotados pela PMESP não são de conhecimento da sociedade civil, do Ministério Público e da Mídia. Embora sejam utilizados no treinamento, eles não servem para orientar a avaliação que a sociedade faz das ações policiais. Assim, a ação policial não é julgada a partir de critérios profissionais, mas, sim, da percepção da mídia sobre o fracasso ou sucesso de uma determinada operação policial.

Se são poucas as polícias brasileiras que implantaram os POP's, não são raras as que mudaram seus critérios de seleção. Desde a década de 2000, temos assistido a várias alterações nos processos de seleção de polícias. Algumas polícias passaram a exigir diploma de nível superior para o ingresso nos seus quadros. Há também os casos de algumas Polícias Militares que passam a exigir o bacharelado em Direito como critério de seleção de oficiais. Mas, diferente de outros países, as mudanças nos processos de seleção não tiveram por objetivo o controle da discricionariedade. Elas fazem parte das estratégias que as corporações têm adotado para aumento salarial (Rudnick, 2008; Costa; Mattos; Santos, 2012).

### *As Formas de Emprego*

Há uma grande diferença entre as polícias e os exércitos quanto à forma de empregar os efetivos e equipamentos. Exércitos e Polícias, por exemplo, possuem unidades de cavalaria e seus componentes exibem enorme orgulho de serem *cavalarianos*. As competições de hipismo e confraternizações que reforçam o sentimento de pertencimento à *confraria do cavalo* não são muito diferentes, o que reforça a falsa ideia de que são a mesma coisa. As semelhanças, entretanto, acabam aí. No Exército, os cavalos estão restritos às atividades cerimoniais e aos desfiles militares. Já o emprego de cavalos é uma das formas mais eficientes para lidar com multidões na entrada de estádios e shows, no policiamento de áreas públicas, como parques, praças e centros comerciais. Mais importante, há uma doutrina própria para o policiamento a cavalo. É justamente o desenvolvimento de uma doutrina específica de policiamento que tem diferenciado cada vez mais as polícias das Forças Armadas.

Existem unidades militares destinadas ao policiamento, como os batalhões de Polícia do Exército. Elas são empregadas principalmente no policiamento de áreas militares e nas situações de protestos e manifestações políticas. No caso do policiamento de protesto, em alguns países como o Brasil, a doutrina e o treinamento das unidades militares não diferem muito das policiais. A diferença é que nestas situações os militares são empregados como unidades de reserva das polícias.

Algumas unidades militares também realizam atividades de policiamento quando empregadas como Forças de Paz em áreas de conflito. O policiamento realizado nestas situações é destinado principalmente à desobstrução de avenidas, rodovias, além da proteção de prédios públicos e pontos sensíveis, como aeroportos, estações de água, energia e comunicações. Essas unidades militares, entretanto, não possuem nenhuma doutrina para realizar policiamento comunitário e administrar conflitos.

O desenvolvimento de uma doutrina de policiamento comunitário é considerado um dos maiores avanços no emprego das polícias contemporâneas. O policiamento comunitário é uma filosofia de emprego do efetivo policial, cujo objetivo é melhorar condições de segurança com a aproximação da polícia e a comunidade. Ela se baseia em uma maior interação entre polícia e comunidade, na descentralização da cadeia de comando e na autonomia dos policiais para identificar e resolver problemas da comunidade (Skolnick; Bayley, 2002; Rosenbaum, 1994; Goldstein, 1990; Dias Neto, 2000). A adoção da filosofia e o desenvolvimento de uma doutrina de policiamento comunitário (ou de proximidade) significou uma verdadeira mudança de paradigma na forma tradicional de emprego dos efetivos (Batitucci, 2010).

Por ser uma filosofia, podemos encontrar uma enorme variedade de formas de policiamento que se autointitulam de policiamento comunitário. Elas incluem policiamento a cavalo, rondas a pé e motorizadas, além da instalação de postos e bases comunitárias. Algumas dessas experiências são bem-sucedidas, outras nem tanto. O sucesso não depende da forma de emprego, mas sim da clara definição de objetivos e da elaboração de uma doutrina própria.

Exatamente por ser uma novidade no policiamento, a implantação da nova filosofia tem encontrado diversos obstáculos (Maguire; Mastrofsky, 2000; O'Shea, 2000; Oliver, 2000). A adoção dos princípios do policiamento comunitário frequentemente esbarra na resistência da cultura policial, que não valoriza ações que não estejam diretamente ligadas ao “combate do crime”. Essa resistência afasta policiais e impõe um dilema na forma de avaliar o seu desempenho. A descentralização da cadeia de comando contraria a estrutura organizacional das polícias, especialmente daquelas mais próximas ao modelo militar. A maior autonomia conferida aos policiais também implicou um grande problema para o controle e a supervisão das atividades, especialmente naquelas polícias que ainda mantinham sistema de controle e supervisão inspirados nas Forças Armadas.

A mudança de paradigma decorrente da implantação do policiamento comunitário reflete a tendência de diferenciação entre polícia e Forças Armadas. Por outro lado, também observamos uma mudança no sentido oposto de maior militarização do emprego dos efetivos. Trata-se da tendência, observada em muitos países, de criação de unidades policiais paramilitares (Kraska, 1996, 1999; Kraska; Kappeler, 1997).

Inicialmente, essas unidades paramilitares constituíam uma pequena porção do efetivo policial e tinham atuação limitada a algumas situações de alto risco e complexidade. Elas são empregadas em situações de sequestros, resgates, enfrentamento a grupos armados, terrorismo e explosivos. Essas unidades policiais diferem das outras pelo treinamento altamente normatizado. Seu equipamento e armamento são semelhantes aos utilizados pelas unidades de operações especiais das Forças Armadas. Seu treinamento também é bastante semelhante ao dos militares, sendo frequente o intercâmbio de alunos e instrutores nos cursos e treinamentos. Em suma, são unidades bastante militarizadas.

As unidades paramilitares de polícia constituem um grupo à parte nas polícias brasileiras, com forte identidade profissional e grande coesão social. Pertencer a essas unidades é uma das estratégias profissionais mais bem-sucedidas de superar as mazelas relacionadas à ideia de trabalho sujo (Castro, 2011). O Curso de Operações Especiais serve como rito de passagem para



ingressar neste grupo seletivo de lealdades e solidariedades. A especialização e o treinamento acontecem, de fato, após o curso, no dia a dia dessas unidades. Seu emprego é fundamental para lidar com algumas situações excepcionais. Entretanto, tem-se verificado o uso cada vez mais frequente de unidades paramilitares em situações normais, como policiamento em estádios, manifestações, distorcendo sua finalidade. Elas também têm sido empregadas para intensificar o combate à criminalidade, o que implica o uso de uma lógica militar no policiamento cotidiano.

A partir da década de 2000, verificou-se, no Brasil, o surgimento de inúmeras iniciativas baseadas na filosofia do policiamento comunitário. Isso foi resultado das políticas do governo federal que, por meio de apoio financeiro, incentivou a criação de programas de policiamento comunitário. O estado de São Paulo implantou um sistema de bases fixas, seguindo o modelo japonês das *Koban*. No Ceará e Amazonas, criaram-se unidades de policiamento motorizado, com estreita comunicação com a vizinhança, chamadas de *Rondas do Quarteirão*. No Rio Grande do Sul e na Bahia, implantou-se a *Patrulha Maria da Penha*, destinada a zelar pela execução das medidas protetivas para as vítimas de violência doméstica. Mas, certamente, a iniciativa mais importante foi a implantação das *Unidades de Polícia Pacificadora* no Rio de Janeiro, que constituíam uma espécie de policiamento de proximidade implantado em algumas áreas de risco (Ferragi, 2011; Barreira; Russo, 2012; Gerhard, 2014; Cano; Borges; Ribeiro, 2014; Misse, 2014).

Praticamente todas as unidades da federação apresentaram propostas para implantar algum tipo de policiamento comunitário. A variedade de iniciativas foi enorme, mas, apesar dos esforços, poucas tiveram sucesso. E, dentre os programas que conseguiram sucesso relativo, foram raros aqueles que conseguiram se institucionalizar. Os problemas não tinham a ver com a filosofia de policiamento comunitário. Na maioria dos casos, o insucesso foi resultado da ausência de uma doutrina específica para este tipo de policiamento.

### *As relações de trabalho*

Há 30 anos, em muitos países, os chefes e comandantes de polícia tinham poderes quase ilimitados sobre seus subordinados. Com o surgimento dos sindicatos de policiais, esse quadro mudou radicalmente. Hoje, em diversos países, o poder desses dirigentes diminuiu consideravelmente, sendo constrangidos pelos sindicatos que exercem influência cada vez maior dentro das organizações policiais (Marks, 2007).

O surgimento desses novos atores reconfigurou significativamente o campo da segurança pública. Eles possuem suas próprias agendas e frequentemente se opõem a novas políticas e programas, deixando claro que qualquer política pública de segurança precisa contar com sua participação. Iniciativas como a contratação de funcionários civis, cooperação com organizações não-governamentais e a adoção de metas de desempenho têm encontrado grande oposição dos sindicatos. O discurso gerencial, inspirado nos princípios da *Nova Gestão Pública*, tem servido ainda mais para distanciar superiores e subordinados, reforçando o papel dos sindicatos. Sua importância é tamanha que alguns estudiosos têm sugerido que o sindicalismo policial deveria ocupar o centro das análises sobre reformas nas polícias (Walker, 2008; O'Malley; Hutchinson, 2007).

O processo decisório dentro de uma organização policial se tornou tão complexo, com novos conflitos e tensões, que não pode mais ser operado dentro de uma estrutura altamente militarizada e burocrática. A ideia de que os comandantes representam seus subordinados em todos os aspectos, inclusive nas demandas trabalhistas, passou a ser bastante questionada pelos policiais, pois a relação entre superiores e subordinados é bastante diferente entre as polícias e as Forças Armadas. Nas organizações policiais, os superiores não dirigem diretamente as atividades dos seus subordinados. São raras as situações em que o superior toma parte diretamente da ação. E, mesmo nestes casos, sua participação dificilmente irá mudar o curso da ação. Seu papel se limita a fornecer algumas orientações gerais e supervisionar os trabalhos para que não haja erros ou problemas.

Exatamente por isso, nas polícias, os superiores encarregados de supervisionar os trabalhos frequentemente são vistos com desconfiança pelos subordinados. E, portanto, os tipos de vínculos de lealdade que são estabelecidos são bastante diferentes das organizações militares. Em muitas polícias, a desconfiança frequentemente permeia as relações internas. Não raro, para ganhar a confiança, os superiores precisam se mostrar capazes de contornar os pequenos erros e desvios de conduta dos seus subordinados. Ou seja, enquanto o apego às normas internas é pressuposto para a construção de lealdades entre os militares, a capacidade de contorná-las é essencial para as relações entre os policiais. Por esses motivos que algumas organizações policiais militarizadas passaram a permitir a sindicalização dos seus membros. Este foi o caso da Gendarmeria francesa, que criou seu sindicato em 2015.

Desde o final da década de 1980, observa-se o acirramento dos conflitos entre os superiores (oficiais) e os subordinados (praças) nas Polícias Militares brasileiras. É bem verdade que tais conflitos não são novidade no campo da

segurança pública, uma vez que quase todas as polícias brasileiras possuem carreiras com processos seletivos distintos, além de plano de cargos e salários diferentes. Entretanto, durante os 21 anos do regime militar (1964-1985), essas tensões eram ocultadas pelas estruturas hierárquicas e disciplinares das polícias, pelo sufocamento dos canais de participação política e pela incapacidade do sistema jurídico de garantir os direitos civis, sociais e políticos dos cidadãos, incluindo os policiais.

A redemocratização acentuou essas tensões. A Constituição Federal de 1988 conferiu o *status* legal de militar para os policiais militares estaduais, com suas implicações no que diz respeito aos direitos previdenciários e trabalhistas. No que diz respeito à previdência, os policiais militares têm direito à aposentaria especial, como os militares das Forças Armadas. Também por serem militares, os policiais não podem se sindicalizar e fazer greves. Apesar da vedação para a sindicalização, os policiais militares têm constituído associações e outros coletivos para reivindicar direitos. Esses grupos têm atuado como quase-sindicatos e demandam pelo fim do militarismo nas polícias, o que significa, via de regra, acabar com os códigos disciplinares, criar um novo plano de carreiras, melhoria salarial e valorização profissional.

As diferenças entre as carreiras de Policiais Militares agravam os problemas associados à disciplina militar. Algumas polícias ainda mantêm os antigos códigos disciplinares elaborados durante o regime militar. Na prática, os códigos disciplinares são aplicados de maneira desigual aos oficiais e praças. São inúmeros os relatos de arbitrariedades e desmandos.

A existência de diferentes planos de carreiras, com regras de promoções distintas, também causa grandes tensões dentro das polícias. Geralmente, a carreira dos oficiais tem grande fluidez, enquanto as promoções de praças são demoradas. O tempo médio para alcançar o posto de subtenente, em alguns casos, chega a ser o dobro do tempo necessário à promoção ao posto de coronel. Isso tem gerado tamanha desmotivação que muitas praças aposentam por falta de perspectiva na carreira. Exatamente por isto, algumas associações de praças demandam novos planos de carreira.

No que se refere aos salários, em alguns estados, a remuneração dos coronéis chega a ser até 10 vezes superior aos vencimentos recebidos pelos soldados. Esta grande diferença salarial existe porque, diferente das Forças Armadas, o salário de oficiais e praças não estão vinculados. Assim, nos momentos de reajuste salarial, os percentuais de aumento dos oficiais frequentemente são superiores aos percentuais das praças. Isso tem causado grandes conflitos e desconfianças dentro das organizações policiais.

Este quadro tem levado a várias greves que, via de regra, opõem oficiais e praças. Diferente de outras categorias profissionais, a pauta de reivindicações não é definida no âmbito de um único sindicato. Frequentemente, essa pauta é objeto de conflito entre os diversos grupos que representam os policiais. Obviamente, isso torna o processo de negociação entre governo e policiais extremamente complexo e demorado.

Como os policiais não têm direito à greve, os movimentos parадistas não são regulados pela justiça do trabalho, a qual não pode estabelecer percentuais mínimos de atividades e mediar as negociações. Essas situações, de acordo com a legislação, estão no âmbito de competência da justiça militar, que geralmente se mostra bastante relutante em enquadrar essas paralizações como motins. Por não ter regulação nem enquadramento jurídico, essas greves se tornam extremamente radicais.

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre 1997 e 2007, aconteceram 52 greves de Polícias Militares. Em geral, essas paralizações trouxeram pânico à população e resultaram em crise de governo. Ao final das greves, tudo pareceu voltar ao normal. O pânico se dissipou e as negociações chegaram a um bom termo. Todos os policiais punidos foram anistiados, sendo que alguns foram eleitos nas eleições futuras. Mas, também ficaram algumas sequelas. Os governos têm ficado cada vez mais reféns dos movimentos parадistas. O medo de uma nova greve tem contaminado todas as decisões políticas na área de segurança pública. Não raro, o medo de greve vira “chantagem política”.

## Os dilemas das Polícias Militares brasileiras

Há poucas dúvidas de que as organizações policiais se assemelham às Forças Armadas. A ideia de que as polícias são organizações quase-militares, como sugeriu Ergon Bittner (2003), desempenhou um papel importante na estruturação do trabalho policial. De fato, são muitas as semelhanças entre as Forças Armadas e as Polícias Militares. A primeira e mais marcante delas se deve ao fato de que são organizações autorizadas a usar a força, especialmente a força letal. Segundo, como as organizações militares, as polícias são estruturadas por um grande número de normas internas que, via de regra, são mais importantes na avaliação de desempenho dos seus membros do que o resultado efetivo do seu trabalho. E, por último, a necessidade de reforçar o controle interno fez com que a maior parte das polícias optasse pelo modelo militar de disciplina.

Em função dessas semelhanças, muitas polícias se estruturaram à imagem dos exércitos. Esse processo foi reforçado pela construção de uma identidade

militar por parte dos policiais. Em alguns países, como o Brasil, a militarização foi acentuada durante os regimes militares.

Mas, obviamente, há também inúmeras diferenças entre as polícias e as organizações militares. As funções de controle da criminalidade e manutenção da ordem, embora possam ser excepcionalmente desempenhadas pelas Forças Armadas, são o *leitmotiv* das organizações policiais. Por isso, os resultados mais visíveis do trabalho policial são a prisão de suspeitos para serem julgados pelos tribunais. Isso faz com que as polícias integrem necessariamente o sistema de justiça criminal, sendo também submetidas às suas normas e lógicas. Em suma, as polícias estão diretamente relacionadas ao funcionamento da justiça, o que não ocorre com as Forças Armadas.

Entretanto, são as expectativas criadas nos regimes democráticos para o controle das polícias que têm pressionado as polícias a se diferenciarem das Forças Armadas. O *ethos* do uso da força, por exemplo, tem mudado em muitas polícias. Há uma tendência mundial de as polícias se preocuparem em empregar a menor força possível, caso seja necessário.

Mas, para isso, é necessário abandonar a lógica militar de confrontos e guerra ao crime. Esse é um dos dilemas brasileiros. Algumas Polícias Militares registram números elevados de mortes de civis. A frequência e a intensidade de confrontos armados têm servido de justificativa para essas mortes, classificadas como atos de resistência. Em alguns casos, parece haver uma política deliberada de confrontos. Noutros lugares, parece ocorrer justamente o contrário: os confrontos se repetem sem que o comando das polícias elabore uma política específica para essas situações. Independentemente do preparo, todas as unidades policiais estão autorizadas a se engajar em confrontos armados. O resultado é um número elevado de policiais e civis mortos. Não há restrição de horários e lugares. Além disso, não são apenas as unidades especializadas que se engajam em confrontos armados, pois os confrontos acontecem próximos a escolas, moradias e aglomerações, resultando em elevado número de mortes por “balas perdidas” (Magaloni; Cano, 2016).

O segundo dilema brasileiro é como substituir o modelo militar de hierarquia e disciplina por outra estrutura de supervisão e controle. O modelo militar de hierarquia e disciplina é inadequado para as policiais. Ele não prevê as situações de discricionariedade, tão frequentes no dia a dia policial. Baseia-se preponderância das normas internas e de uma cadeia de comando bem definida. Por isso, algumas polícias passaram a desenvolver outros mecanismos de supervisão. Não se trata simplesmente de extinguir a estrutura de hierarquia e disciplina, mas de elaborar outra mais adequada às necessidades reais das

polícias. A adoção de outras formas de policiamento reforça a necessidade de implantar novas estruturas de supervisão e controle.

O terceiro dilema é como criar uma identidade própria, e não simplesmente tentar trocar por outra. No Brasil, as academias de polícia têm tentado mudar o ensino policial. Em algumas delas, entretanto, a ênfase nos conteúdos militares tem dado lugar aos conteúdos jurídicos. Há polícias que têm exigido formação jurídica nos seus processos seletivos. Nesse sentido, papel das escolas de formação é essencial neste processo de reconstrução das identidades profissionais. O problema é que geralmente elas são mal estruturadas, sem corpo docente exclusivo e sem doutrina de policiamento própria.

Por fim, o quarto dilema dos policiais militares diz respeito ao direito de sindicalização e à previdência militar. Por um lado, há necessidade de se reconhecer uma situação de fato: o direito à greve e à sindicalização. Por outro, os policiais não abrem mão do direito à aposentadoria militar, que permite aposentar mais cedo e com todos os vencimentos.

Todos esses dilemas que apontei, embora sejam difíceis, não são incontornáveis. A identidade militar não é incompatível com outras identidades profissionais. O profissional pode ser policial e militar ao mesmo tempo. A questão é a ênfase. Nas democracias contemporâneas, espera-se que ele seja muito mais policial do que militar.

## REFERÊNCIAS

- ALARY, Jean. *L'histoire de la Gendarmerie: de la Renaissance au IIIe Millenaire*. Paris, Calmann-Levy, 2000.
- BARREIRA, César; RUSSO, Maurício. O Ronda do Quarteirão: relatos de uma experiência. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 6, 2012, pp. 282-297.
- BATITUCCI, Eduardo. A polícia em transição: o modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. *Revista Dilemas*. Rio de Janeiro, n. 11, 2010.
- BAYLEY, David. *Police for the Future*. New York, Oxford University Press, 1994.
- BIRZER, Michael; TANNEHILL, Ronald. A More Effective Training Approach for Contemporary Policing. *Police Quarterly*. Dallas, v. 4, n. 2, 2001, pp. 233-252.
- BITTNER, Ergon. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo, Edusp, 2003 [1970].
- BRADFORD, David; PYNES, Joan. Police Academy Training: Why Hasn't It Kept Up with Practice? *Police Quarterly*. Dallas, v. 2, n. 3, 1999, pp. 283-301.
- CANO, Ignacio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo (Orgs.) *Os Donos do Morro: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundo Brasileiro de Segurança Pública/LAV/UERJ, 2014.

- CASTRO, Priscila Aurora Landim de Castro. *Os Convencionais e os Especiais: um estudo sobre a construção da identidade dos integrantes do Batalhão e Operações Especiais da PMDF*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2011.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Como as Democracias Controlam as Polícias: os mecanismos institucionais de controle da atividade policial. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 70, n. 3, 2004, pp. 65-78.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão; Medeiros, Matheus. Police Demilitarisation: Cops, Soldiers and Democracy. *Journal of Security, Conflict and Development*. Online, v. 2, n. 2, 2002.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MATTOS, Márcio; SANTOS, Layla. Os Novos Padrões de Seleção na Polícia Militar do Distrito Federal. *Desigualdade & Diversidade*. Rio de Janeiro, v. 11, 2012, pp. 115-132.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Glaucio Ary Dillon; CASTRO, Celso (Org.). *Os Anos de Chumbo: A Memória Militar sobre a Repressão*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.
- DAS, Dilip; PALMIOTTO, Michael. International Human Rights Standards: Guidelines for the World's Police Officers. *Police Quarterly*. Dallas, v. 5, n. 2, 2002.
- DAVIS, Kenneth. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Urbana, University of Illinois Press, 1971.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo, Ibccrim, 2000.
- FERRAGI, César Alves. O Sistema Koban e a Institucionalização do Policiamento Comunitário Paulista. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 8, 2011, pp. 60-75.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública*. São Paulo, 2014.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2017.
- GARCIA, Emerson. As Forças Armadas e a Garantia da Lei e da Ordem. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. São Paulo, v. 13, 2009, pp. 41-61.
- GERHARD, Nádia. *Patrulha Maria da Penha: impacto da ação da Polícia Militar no enfrentamento da violência doméstica*. Porto Alegre, Editora da PUCRS, 2014.
- GOLDSTEIN, Herman. Police Discretion: The Ideal Versus the Real. *Public Administration Review*. Flórida, v. 23, 1963, pp. 140-148.
- GOLSTEIN, Herman. *Problem-Oriented Policing*. New York, McGraw Hill, 1990.
- HENSON, Billy; Reyns, Bradford; Klahm, Charles; Frank, James. Do Good Recruits Make Good Cops? Problems Predicting and Measuring Academy and Street-Level Success. *Police Quarterly*. Dallas, v. 13, n. 1, 2010, pp. 06-26.

- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: Repressão e Resistência numa Cidade do Século XIX*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 1997.
- KALMONOWIECKI, Laura. *Military Power and Policing in Argentina, 1900-1955*. Tese de Doutorado, New School for Social Research, 1995.
- KRASKA, Peter; KAPPELER, Victor. Militarizing American Police: The Rise and Normalization of Paramilitary Units. *Social Problems. Online*, v. 44, n. 1, 1997, pp. 01-18.
- KRASKA, Peter. Enjoying Militarism: Political/Personal Dilemmas in Studying U.S. Paramilitary Units. *Justice Quarterly*. Estados Unidos, v. 13, n. 3, 1996, pp. 405-429.
- KRASKA, Peter. Militarizing Criminal Justice: Exploring the Possibilities. *Journal of Political and Military Sociology Online*, v. 27, n. 2, 1999, pp. 205-215.
- LINT, Willem de. Regulating Autonomy: Police Discretion as a Problem for Training. *Canadian Journal of Criminology. Online*, v. 40, n. 3, 1998.
- LOUBET Del BAYLE, Jean-Louis. *La Police: Approche Socio-Politique*. Paris, Montchrestien, 1992, pp. 66-81.
- MAGALONI, Beatriz; CANO, Ignácio. *Determinantes do Uso da Força Policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 2016.
- MAGUIRE, Edward; MASTROFSKY, Stephen. Patterns of Community Policing in the United States. *Police Quarterly. Online*, v. 3, n. 1, 2000, pp. 4-45.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review. Online*, v. 78, n. 3, 1984.
- MARKS, Monique. Police Unions and Their Influence. In: O'NEILL, Megan; MARKS, Monique; SINGH, Anne-Marie. (eds.) *Police Occupational Culture: new debates and directions*. Oxford, JAI Press, 2007.
- MEDEIROS, Mateus Afonso. A Desmilitarização das Polícias e a Legislação Ordinária. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 42, n. 165, 2005, pp. 239-253.
- MILLER, Wilbur R. *Cops and Bobbies: Policy Authority in New York and London 1830-1870*. Chicago, University of Chicago Press, 1977.
- MISSE, Daniel Ganem. Cinco Anos de UPP: um breve balanço. *Dilemas*. Rio de Janeiro, v. 7, 2014, pp. 675-700.
- MONET, Jean-Claude. *Polícia e Sociedades na Europa*. São Paulo: EdUSP, 2001.
- MUNIZ, Jacqueline. *Ser Policial É Sobretudo Uma Razão de SER: Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado, IUPERJ, 1999.
- O'SHEA, Timothy. The Political Dimension of Community Policing: Belief Congruence Between Police and Citizens. *Police Quarterly. Online*, v. 3, n. 4, 2000, pp. 389-412.
- OLIVER, Willard. The Third Generation of Community Policing: Moving Through Innovation, Diffusion and Institutionalization. *Police Quarterly. Online*, v. 3, n. 4, 2000, pp. 367-388.
- O'MALLEY, Pat; HUTCHINSON, Steven. Converging Corporatization? Police



- Management, Police Unionism, and the Transfer of Business Principles. *Police Practice and Research. Online*, v. 8, n. 2, 2007, pp. 159-174.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio Pinheiro. Police and Political Crisis: The Case of The Military Police. In: HUGGINS, Martha (ed.), *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence*. New York, Praeger, 1991.
- PONCIONI, Paula. *Tornar-se Policial: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2004.
- PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2007, pp. 22-31.
- POWELL, Walter; DiMAGGIO, Paul. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- ROCHA, Alexandre Pereira da. *A Gramática das Polícias Militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo e os Carabineros do Chile*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2013.
- ROSENBAUM, Denis (Org.). *The Challenge of Community Policing*. London, Sage, 1994.
- RUDNICKI, Dani. *O Ingresso de Bacharéis em Direito na Polícia Militar Gaúcha*. Porto Alegre, Ed. Sociologias, 2008.
- SENASP. *Matriz Curricular Nacional*. Brasília, SENASP, 2014.
- SILVA, Eliana S. *A Ocupação da Maré pelo Exército Brasileiro: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré*. Rio de Janeiro, Redes da Maré, 2017.
- SILVA, Gilvan Gomes. *Políticas de Segurança Pública: Um olhar sobre a formação da Agenda, das Mudanças do padrão de policiamento e da Manutenção do Policiamento Comunitário no Distrito Federal*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2015.
- SILVA, Robson Rodrigues. *Entre a Caserna e a Rua: o Dilema do Pato*. Niterói, Editora da UFF, 2011.
- SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo, EDUSP, 2002.
- SKOLNICK, Jerome; FYFE, James. *Above the Law: Police and Excessive Use of Force*. New York, The Free Press, 1993.
- SKOLNIK, Jerome H. *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York, John Wiley & Sons, 1966.
- WALKER, Samuel. *Taming the System: The Control of Discretion in Criminal Justice, 1950-1990*. New York, Oxford University Press, 1993.
- WALKER, Samuel. The Neglect of Police Unions: exploring one of the most important areas of American policing. *Police Practice and Research. Online*, v. 9, n. 2, 2008, pp. 95-112.
- O'MALLEY, Pat; HUTCHINSON, M. Converging Corporisation? Police Management,

Police Unionism and The Transfer of Business Principles. *Police Practice and Research. Online*, v. 7, n. 4, 2007, pp. 309-322.

ZAVERUCHA, Jorge. Military Justice in the State of Pernambuco After the Brazilian Military Regime: An Authoritarian Legacy. *Latin American Research Review. Online*, v. 34, n. 2, 1999, pp. 43-73.

Recebido em: 21/08/2019

Aprovado em: 23/05/2020

**Como citar este artigo:**

COSTA, Arthur Trindade M. A Polícia Militar e seus dilemas identitários. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 11, n. 1, jan.- abril 2021, pp. 287-312.