

# NA BUSCA DE UMA POLÍCIA MAIS EFICAZ

Monique Cheker<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo busca fazer uma breve reflexão sobre alguns temas importantes para maior eficácia da Polícia Militar brasileira e, por conseguinte, da segurança pública, entre eles a (des)militarização, o ciclo completo de polícia, bem como a carreira única. Para tanto, aborda o conceito e as características da atividade policial, partindo, em seguida, para uma rápida análise da tradicional polícia militar francesa (*gendarmerie*). A Polícia Militar brasileira é tratada no último tópico. Mesmo ciente das diferenças existentes entre os estados brasileiros, o artigo tenta fixar algumas bases que entende como importantes para a evolução da Polícia Militar, com destaques para o estado do Rio de Janeiro.

**Palavras-chave:** Atividade policial. Polícia Militar. *Gendarmerie*. Segurança Pública. (Des)militarização. Ciclo completo de polícia. Carreira única.

**Abstract:** The article seeks to make a brief reflection on some important issues for a greater effectiveness of the Brazilian military police and, consequently, of public security, among them the (de) militarization, the complete cycle of police, as well as the unique career. To this end, it addresses the concept and characteristics of police activity, and then moves on to a quick analysis of the traditional French military police (*gendarmerie*). The Brazilian military police are dealt with in the last topic. Even though aware of the differences between the Brazilian states, the article tries to establish some bases that it considers important for the evolution of the military police, with highlights for the state of Rio de Janeiro.

**Keywords:** Police activity. Military police. *Gendarmerie*. Public Security. (De)militarization. Complete cycle of police. Unique career.

## 1 A atividade policial e a sua necessária subordinação hierárquica

A atuação policial é uma ramificação da vontade governamental que coloca em equilíbrio (pelo menos, deveria) a liberdade e a força, determinantes para criar a feição de um Estado.

Ainda que se saiba da existência de diversas forças (física, econômica etc.) e se entenda que a conceituação jurídica de soberania “considera

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Público. Mestranda em Processo e Efetivação da Justiça e dos Direitos Humanos. Ex-procuradora de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Procuradora da República.

irrelevante, em princípio, o potencial da força material, uma vez que se baseia na igualdade jurídica dos Estados e pressupõe o respeito recíproco, como regra de convivência” (DALLARI, 2011, p. 90),, não há dúvidas de que a existência da força (mesmo em potencial) é necessária à manutenção do Estado.

Obviamente, com a afirmativa acima, não se quer conceituar a ordem estatal como simples forma que deve ser mantida a todo custo e, assim, seria “inevitável o recurso à força para impedir que as novas exigências da realidade imponham a adoção de novas formas” (DALLARI, 2011, p. 139). Apenas se registra que a ideia de “força” é necessária mesmo que seja com a intenção de preservar o Estado de ações criminosas que abalem a segurança interna e externa. Dallari (2011) registra que “As teorias [que conceituam ‘Estado’] que se podem denominar *jurídicas* não ignoram a presença da força no Estado, nem que este, por suas finalidades, é uma sociedade política” (p. 120).

Como é recomendável que seja, na sociedade moderna, a utilização da força se faz por meio de determinados órgãos próprios armados, treinados para tanto.<sup>2</sup> Isso não significa que não possam existir forças policiais pacificadoras, com prioritário atendimento social e, também, não se ignora que a polícia também é provedora de uma série de serviços para os membros da população (REINER, 2004, p. 163), ,mas apenas destaca que o Estado não pode abrir mão de possuir organismos voltados à manutenção da ordem pública.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, a partir do art. 144, sobre a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, além da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Aponta, assim, os seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI – polícias penais federal, estaduais e distrital.

Segundo a letra da Carta Magna, às polícias civis incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de

---

<sup>2</sup> “The police are the primary instrument for law enforcement. Institutions and individuals responsible for maintaining public order have existed since ancient times, **but it is only in the modern era that the police have come into being as a specialized, professional, public organization authorized to use coercion to enforce the law** (Bayley 1985, 7-14)” (FRÜHLING, H003, p. 18, grifo nosso).

infrações penais, exceto as militares (§ 4º). Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (§ 5º). Ambas ainda são forças auxiliares e reserva do Exército (§ 6º). As funções da polícia federal constam do § 1º dentro as quais se destaca o exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária da União.

Há, assim, uma separação orgânica das funções de polícia judiciária e de polícia administrativa que podem ser definidas da seguinte forma:

subdivisões da polícia de segurança, que por sua vez, é inerente ao poder de polícia do Estado (*police power*). O policiamento preventivo tem por objetivo evitar a quebra da paz e da ordem pública, para tanto, fazendo-se presente e visível onde e quando se fizer necessário. A polícia judiciária surge após a quebra da ordem estabelecida e tem por função munir o Ministério Público de elementos probatórios para a propositura da ação penal pública (denúncia). (FREYESLEBEN, 1993, p. 26)

Por serem modelos armados essenciais para a manutenção da ordem estatal, a Constituição Federal de 1988 deixou claro que são subordinados aos respectivos órgãos do Poder Executivo, ou seja, existe uma necessária coordenação e orientação hierárquica da atividade policial em prol dos interesses do Estado e, por conseguinte, da sociedade.

Tendo em vista essa necessária hierarquia, não há que se falar em independência funcional de tais organismos policiais no sentido de liberdade de atuação sem vinculação a eventuais recomendações expedidas pelos órgãos superiores em matérias relacionadas ao exercício das atribuições, muito menos em autonomia institucional. A atividade de polícia, pelos recursos utilizados, pelo que representa e pela proximidade com determinados direitos sensíveis dos cidadãos – como a liberdade – deve ser hierarquicamente coordenada.

E quanto à alegação comum de que a atividade policial precisa ser absolutamente independente para que não ocorram interferências indevidas em eventuais investigações? Ora, primeiro, que atuação coordenada não desautoriza que a autoridade policial atue e presida eventuais investigações como bem entender em busca da melhor efetividade; segundo, que toda

autoridade administrativa deve exercer suas atividades em consonância com a ordem jurídica e, mais, tem a obrigação de negar o cumprimento de ordens manifestamente ilegítimas; terceiro, que eventuais interferências ilegítimas externas e internas seriam detectadas por órgãos de controle – em especial pelo Ministério Público, que tem essa função constitucional – por não serem autorizadas em um Estado de Direito que pressupõe regularidade procedimental, ou seja, ordens e determinações em prol da sociedade, e não do interesse individual de poucos.

Aliás, no âmbito do direito administrativo, sobre a liberdade de ação e a subordinação, é tradicional e notório o ensinamento de Hely Lopes Meirelles de que, no nosso sistema constitucional, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei” (CF/88, art. 5º, II) e, assim:

o subordinado não pode ser compelido, pelo superior, a praticar ato evidentemente ilegal. O respeito hierárquico não vai ao ponto de suprimir, no subalterno, o senso do legal e do ilegal, do lícito e do ilícito, do bem e do mal. Não o transforma em autômato executor de ordens superiores. Permite-lhe raciocinar e usar de iniciativa no tocante ao desempenho de suas atribuições, e nos restritos limites de sua competência. (MEIRELLES, 2007, p. 101)

Ademais, há outros aspectos de conteúdo do mister policial que recomendam uma atuação hierárquica coordenada, controlada e fiscalizada. Para Robert Reiner, a polícia tem, inevitavelmente, margem de discricionariedade ao aplicar a lei pelo menos por dois motivos: um, porque ela deve escolher prioridades, ou seja, não dá para aplicar totalmente todas as leis ao mesmo tempo; dois, porque a lei requer interpretações em situações concretas e imediatas (2004, p. 242).

Para Robert Klitgaard (p. 129), “O trabalho policial em qualquer parte encerra grande dose tanto de discricionariedade quanto de poder monopolista. Como vimos, essas são condições poderosas para a emergência da corrupção”.

Em trabalho clássico sobre aspectos da atividade policial, Egon Bittner esclarece que como muitas intervenções policiais são baseadas em meras suspeitas ou em simples tentativa de indicação de risco, muitos policiais tendem a expressar preconceitos sociais mais enfaticamente do que qualquer

outro membro da sociedade (2003, p. 104). Essa peculiaridade e a atuação mais próxima à coletividade fazem com que tais agentes, com mais frequência, tomem decisões com um grau maior de imediatismo e que trafeguem muito mais próximas ao liame moralidade/abuso.

Se a hierarquia e subordinação são elementos necessários na polícia, fica o questionamento se a mesma coisa pode ser dita da militarização, em especial diante de diversos episódios de violência e ineficiência que envolvem a polícia brasileira, em especial no Rio de Janeiro.

## **2 A polícia militar francesa (*gendarmerie*)**

A *gendarmerie* francesa é uma das mais antigas instituições militares do mundo. Ela é herdeira dos *maréchaussées* (marechalatos) que foi o “antigo corpo de cavalaria encarregado da polícia” (AZEVEDO, ROUSÉ, CARDOSO, 1989, p. 512) e cuja criação remonta à Guerra dos Cem Anos (1337-1457).

Em 16 de fevereiro de 1791, uma lei organizou e criou uma nova instituição, herdeira do antigo *maréchaussée*: a gendarmaria nacional,<sup>3</sup> como consequência do previsto no item 12 da *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789, que trata da instituição de uma “força pública”: “La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée”.<sup>4</sup>

Assim, a *gendarmerie* é uma polícia militarizada cuja idealização tem vínculo direto com a Revolução Francesa e todos os seus ideais de liberdade e igualdade: “Art. 1er. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune”.

Já nessa origem histórica, nota-se a versatilidade na sua atuação:

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Notre-histoire/La-gendarmerie-de-sa-naissance-a-aujourd-hui/La-gendarmerie-heritiere-des-marechaussees>. Acesso em: 1º dar. 2020.

<sup>4</sup> Tradução livre: “A garantia dos direitos humanos e dos cidadãos requer uma força pública: portanto, esta força é estabelecida para o benefício de todos, e não para o benefício particular daqueles a quem é confiada”.

rechercher et poursuivre les malfaiteurs, assurer la libre circulation des biens et des personnes, observer la bonne marche des troupes, veiller au bon ordre dans les fêtes et autres assemblées, maintenir en toutes circonstances la sûreté et la tranquillité publiques.<sup>5</sup>

A *gendarmerie*, historicamente, sempre teve funções não só de polícia administrativa, atuando preventivamente, mas também de polícia judiciária, atividade esta que ocupa quase 40% das atividades do referido órgão policial nos dias atuais.<sup>6</sup>

Isso significa que, a cada ano, a *gendarmerie* enfrenta quase um terço dos crimes e ofensas cometidos na França, em 95% do território francês (áreas rurais, periurbanas, pequenas e médias cidades).<sup>7</sup> As informações oficiais divulgadas indicam a existência de 27 mil oficiais de polícia judiciária (OPJ), 30 mil agentes de polícia judiciária (APJ), incluindo 6 mil especialistas, que identificam violações da lei criminal dos mais diversos tipos, como homicídios, roubos, furtos, tráfico de drogas, fraudes, coletam evidências e buscam os autores, sob a supervisão dos magistrados.<sup>8</sup>

A *gendarmerie* é, assim, uma polícia de ciclo completo, que está presente, desde o primeiro instante, na repressão do crime até as fases ulteriores de investigação, sem que tenha de sempre interromper a sua atuação, comparecer a uma delegacia de polícia e esperar a atuação de outro

---

<sup>5</sup> Tradução livre: “procurar e perseguir criminosos, garantir a livre circulação de mercadorias e pessoas, observar o bom funcionamento das tropas, garantir a boa ordem em festivais e outras assembleias, manter a segurança pública e a tranquilidade em todas as circunstâncias”. Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Notre-histoire/La-gendarmerie-de-sa-naissance-a-aujourd-hui/La-gendarmerie-heritiere-des-marechaussees>. Acesso em: 1º de março de 2020.

<sup>6</sup> “Mission essentielle de la gendarmerie nationale qui y consacre près de 40 % de son activité quotidienne, la police judiciaire consiste à rechercher les infractions à la loi pénale, à les constater, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs.”. Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Generalites/Nos-missions/Police-judiciaire/Police-Judiciaire>. Acesso em: 1º de março de 2020.

<sup>7</sup> A Polícia Nacional (*Police Nationale*) é responsável pelo policiamento das grandes cidades na França. A *gendarmerie* é responsável pelo resto do país. Além desses dois organismos policiais, existem também cerca de 5.600 forças municipais mais ou menos pequenas, empregadas, pagas e gerenciadas pelos próprios municípios. (DEVROE, E017).

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Generalites/Nos-missions/Police-judiciaire/Police-Judiciaire>. Acesso em: 1º de março de 2020. Na França, sempre é bom lembrar, juízes e membros do MP são considerados magistrados.

órgão policial, como ocorre no Brasil, quando da interlocução entre a polícia militar e a polícia judiciária, seja da União, seja dos estados.

A atuação técnica da *gendarmerie* como polícia judiciária, com os desafios e todas as especializações que ela acarreta, ocasiona uma inevitável valorização da carreira para muito além de uma visão compactada de mera repressão e estabelecimento da ordem.

Não só sob o aspecto organizacional, o policial da *Gendarmerie nationale* conta com um ambiente de respeito e valorização, pois funcionalmente ele se insere no seio de cada comunidade em que está presente. Não obstante o militarismo imponha uma imagem aos *gendarmes* de rígida aplicação da lei e da ordem, na prática, a doutrina registra flexibilidade e relações estreitas dos policiais com os cidadãos de seus distritos (DEVROE; EDWARDS; PONSAERS, 2017),, o que contribui para uma imagem social positiva de toda a corporação.

A organização hierárquica militar da *gendarmerie* está presente em todas as unidades e missões. O *Code de la défense* rege o regime disciplinar das três forças armadas e da *gendarmerie*.

Dois são os níveis de escolaridade mínimos exigidos para o ingresso ordinário na *gendarmerie*: o *bac (baccalaureat)*, que é um exame realizado ao final do ensino médio, e o *bac + 2*, que corresponde ao segundo ano do estudo superior (licenciatura).

O *bac* é requisito para os *sous-officiers* (sargentos). O treinamento dos sargentos da *gendarmerie* é feito na *École de La Gendarmerie Nationale* no período de 12 meses, que visa a transmitir aos estudantes os requisitos da condição militar e fornecer-lhes o conhecimento profissional necessário para o exercício de uma profissão dedicada à proteção de pessoas e bens.<sup>9</sup>

A forma de ingresso na carreira dos sargentos ocorre por meio de concurso (quando há necessidade), recrutamento de civis e recrutamento interno de voluntários. A organização hierárquica e a forma de recrutamento na França admitem, em tese, que um voluntário que passa por todos os concursos internos consiga terminar a carreira como general.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/Formation-initiale/Formation-des-sous-officiers-de-gendarmerie>. Acesso em: 1º dar. 2020.

O *bac + 2/3* é requisito para ingresso na carreira de oficiais, os quais devem, ainda, concluir a formação na *École des Officiers de La Gendarmerie Nationale*, dividida em quatro semestres, ou seja, dois anos, não só sobre aprendizado de “liderança”, mas também na imersão em unidades operacionais.<sup>10</sup> Ao final, após um estudo de cinco anos, os oficiais obtêm o diploma de *master II*. Não há exigência de bacharelado exclusivo em uma disciplina específica. Ao contrário, representantes da própria *gendarmerie* realçam a importância da multifuncionalidade voltada aos quadros técnicos, operacionais e de gestão.

Dentro da estrutura e composição dos quadros da *gendarmerie*, nota-se valorização e possibilidade de acesso da base aos quadros de oficiais. Isso cria uma união institucional e profissional maior entre os diversos níveis, proporcionando um ambiente mais harmônico e coeso. Dado obtido com um representante da *gendarmerie*, no mês de fevereiro de 2020, indica que 2/3 dos oficiais fizeram concurso interno, ou seja, vieram de níveis hierárquicos inferiores e apenas 1/3 dos oficiais foram recrutados externamente.

Os militares da *gendarmerie*, quando no exercício de funções relacionadas à polícia judiciária ou à polícia administrativa, estão sujeitos ao código penal comum, o mesmo aplicado aos cidadãos e à Polícia Nacional (*Police Nationale*). A eles só se aplica o Código de Justiça Militar (*Code de Justice Militaire*), segundo o art. 697-1 do Código de Processo Penal, nas atividades de manutenção da ordem (“*maintien de l’ordre*”).

### **3 A Polícia Militar brasileira**

As polícias militares são, pela Constituição Federal de 1988, forças auxiliares e reserva do Exército<sup>11</sup> e subordinam-se aos governadores dos estados e do Distrito Federal, formando, assim, vinte e sete forças policiais de segurança pública.

Baseada na escala hierárquica do Exército, no âmbito da Polícia Militar existem duas carreiras: a dos praças e a dos oficiais. No Brasil, uma das

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/eogn/Formations/Formation-initiale-et-complementaire/Officiers-de-gendarmerie-OG>. Acesso em: 1º dar. 2020.

<sup>11</sup> Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, art. 4º, II, a.



diferenças entre as duas é relativa ao grau de instrução: os concursos públicos para oficiais exigem ensino superior e para praças, os níveis fundamental, médio ou médio/técnico.

Os postos e graduações específicos do efetivo da Polícia Militar, em regra, são:(1) na carreira dos Oficiais: coronel PM, tenente-coronel PM, major PM, capitão PM, 1º tenente PM, 2º tenente PM; (2) na carreira dos Praças são: subtenente PM; 1º sargento PM; 2º sargento PM; 3º sargento PM; cabo PM e soldado PM (vide DL nº 667/1969, regulamentado pelo Decreto nº 88.777/1983).

Para a carreira dos oficiais, alguns estados exigem especificamente o bacharelado em Direito, ignorando, assim, a importância de outros cursos superiores. No Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 443, de 1º de julho de 1981, em seu art. 11, parágrafo único, previa curso superior. A partir da Lei Estadual nº 7.858, de 15 de janeiro de 2018, para ingresso no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar, é exigido o título de bacharel em Direito, obtido em estabelecimento reconhecido pelo sistema de ensino federal, estadual ou do Distrito Federal.

Nas bases da restrição de ingresso à carreira dos oficiais aos bacharéis de Direito podem estar diversas explicações, mas, sem dúvida, algumas passam pela busca constante que a Polícia Militar faz pela lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO), bem como obtenção de equiparação às carreiras consideradas jurídicas, em especial os delegados de polícia.

O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é um simples registro de fato capitulado como delito de menor potencial ofensivo e previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/1995, que deve ser lavrado pelo policial mais próximo à ocorrência, mesmo que seja militar. Há uma aberta disputa corporativa que leva a polícia judiciária (civil e federal) a querer centralizar essa lavratura nas delegacias de polícia, burocratizando o procedimento e esvaziando princípios de celeridade e eficiência.

Como no âmbito da Polícia Civil a lavratura de TCO é restrita aos delegados de polícia, cujo requisito de ingresso ao cargo é o de ser bacharel em Direito, esse foi um dos motivos que levou a uma ampla defesa de que a carreira dos oficiais também tenha como requisito o bacharelado em Direito para haver a equiparação à chamada “autoridade policial”.

A restrição de curso superior de bacharelado em Direito para a carreira policial não existe em qualquer país no mundo, e impede, por exemplo, que administradores, engenheiros etc. ingressem na corporação policial. Na Polícia Militar, o oficial, antes de tudo, é um gestor de pessoas e bens, não um jurista. A mesma lição aparece para a polícia judiciária, que deveria valorizar a carreira operacional, não a jurídica.

Certamente, a exemplo do que ocorre na Polícia Rodoviária Federal brasileira, em que não há a limitação de bacharelado em Direito, todos os integrantes das carreiras policiais exerceriam com excelência a atribuição de lavratura de TCO,<sup>12</sup> bem como outros atos que dependam de prévia aferição da aplicação da lei. Um curso de extensão ou de especialização ao longo do ingresso resolveria a problemática, já que caberá ao Ministério Público a capitulação conclusiva e submissão desta ao Poder Judiciário.

Especificamente sobre a forma de ingresso na carreira dos praças, essencial haver uma constante valorização da técnica e maior qualificação dos alunos, inclusive com o aumento no rigor do concurso público. Como já exposto anteriormente, na França, não há exigência de curso superior para ingresso na carreira de sargento,<sup>13</sup> mas se nota um padrão maior de qualidade na escolaridade, como também no curso interno a que os alunos estarão sujeitos.

É inevitável reconhecer que a realidade brasileira, apesar de muito variável nos diversos estados, às vezes evidencia baixa qualificação do curso médio ou técnico, somada a um concurso público de rigor flexível e uma instrução interna que não supre as deficiências pretéritas, além de ser

---

<sup>12</sup> Em 2014, como diretora da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), defendi no plenário do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que tanto a PRF, quanto a polícia militar, possuem atribuição para celebrar convênios com o MP para a lavratura de TCO (CNMP, processo nº 1461/2013-22). Essa tese saiu vencedora, tendo o relator do caso, conselheiro Luiz Moreira Gomes Júnior, alterado sua conclusão após as sustentações orais. No ano de 2018, a Portaria nº 224, de 5 de dezembro de 2018, aprovou o novo Regimento Interno da PRF e dispôs no art. 1º, VII, do anexo I, a atribuição da PRF de “lavratura termo circunstanciado a que faz referência o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995”. Espera-se que disputas corporativas não se sobreponham mais aos interesses maiores da segurança pública.

<sup>13</sup> Os cargos da *gendarmerie* são: Oficiais (de Subtenente a General), Sargentos e Voluntários (Soldados com contrato máximo de 5 anos). Essa organização hierárquica é presente em todas as unidades e missões da *gendarmerie* (polícia ostensiva/judiciária/inteligência/perícia etc.). Os Oficiais e os Sargentos têm estabilidade. Os únicos que não têm são os voluntários (Soldados) que têm um contrato de 5 anos máximo. No final desses 5 anos, ou voltam para a vida civil ou passam em um concurso interno para ingressar na carreira dos Sargentos.

realizada em alguns meses,<sup>14</sup> o que já pretende, de forma, ilusória colocar o policial apto a usar uma arma de fogo e a lidar com interesses e direitos sociais de extrema sensibilidade e fragilidade, como a vida e a integridade física. Com isso, seria pertinente estar sujeita à reflexão das corporações militares a introdução de nível superior inclusive para o ingresso na carreira dos praças, assim como ocorre com os agentes de polícia judiciária.

Sem ignorar as complexidades da questão posta, cabe registrar que o ponto acima tem íntima relação com as constantes necessidades operacionais que jogam luz na escassez do quadro de soldados, e uma cobrança política e social de ter cada vez mais policiais nas ruas, na apreensão de drogas e armas. O fato é que a realidade diária de estados como o Rio de Janeiro, aliada a anos de omissão na segurança pública empurraram a Polícia Militar para um processo de retirada dos policiais dos cursos e áreas técnicas para a atividade de força. A questão é: até quando isso será conveniente?

Estudo realizado por dois professores da Universidade Estadual de Michigan, denominado *The Effect of Higher Education on Police Behavior*<sup>15</sup> buscou demonstrar o impacto do ensino superior em diferentes medidas de comportamento dos policiais, principalmente prisão e uso da força. Jason Rydberg e William Terrill concluíram, por exemplo, que policiais com formação superior usam a força com menos frequência do que os menos instruídos, pois possuem maiores condições de raciocínio na busca de outros métodos alternativos, até mais eficazes.

No estudo citado, os próprios autores deixam claro que o ensino superior não é uma fórmula mágica para maior eficiência entre as polícias, não havendo sustentação empírica para se afirmar isso, mas, sem dúvida alguma, é um caminho para a análise de alguns indicadores, entre eles a violência policial.

---

<sup>14</sup> Em dezembro de 2019, o então governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, prometeu que mais 800 novos soldados da Polícia Militar estarão em formação no início de 2020: “Nós não podemos ser irresponsáveis de dar uma formação de três, quatro meses. A formação tem que ser séria”. Disponível em: <https://www.novaconcursos.com.br/portal/noticias/concurso-pmerj-mais-de-500-candidatos-comecam-o-curso-de-formacao/>. Acesso em: 1º dar. 2020. Tendo como exemplos outros países, a formação deveria ser, no mínimo, de 12 meses, com melhoramento da qualificação técnica para ingresso e no próprio curso de formação.

<sup>15</sup> Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/247748841\\_The\\_Effect\\_of\\_Higher\\_Education\\_on\\_Police\\_Behavior](https://www.researchgate.net/publication/247748841_The_Effect_of_Higher_Education_on_Police_Behavior). Acesso em: 1º dar. 2020.

Apesar de a militarização não ser empecilho para uma necessária evolução educacional na carreira da Polícia Militar de base no Brasil – até porque em outros países não é –, é essencial registrar que policiais mais treinados e mais preparados também estarão mais aptos a questionar seus superiores, inclusive para buscar melhorias e representar contra eventuais irregularidades. E não se sabe até que ponto a suposição dessa ideia incomoda estruturas não tão compromissadas com a segurança pública.

À vista do exposto acima, preocupante foi a aprovação da Lei do Estado do Rio de Janeiro n. 8.747, de 10 de março de 2020, que autoriza o Poder Executivo a “promover os sargentos da Polícia Militar e dos Bombeiros Militares a 2º (segundo) e 1º (primeiro) sargento por tempo de serviço, sem a necessidade de prestar qualquer curso de aperfeiçoamento”.

A referida lei vai na contramão da linha de maior aperfeiçoamento da atividade da Polícia Militar, assim como a realização de uma “redução de interstício” indiscriminadamente que, para suprir deficiências de aumento salarial, ocasiona promoções sem o necessário acompanhamento técnico (concurso interno), sem contar da agravante de ocasionar um inchaço das classes superiores em detrimento de quem está normalmente na linha de frente (uma pirâmide invertida ou disforme).

A Polícia Militar não é uma carreira única por inteiro, em que os praças tenham a possibilidade de, necessária e automaticamente, galgar graus mais elevados. Entretanto, existe o sempre bem-vindo mecanismo do concurso interno, e é ele que levará a experiência da base às graduações mais elevadas. Enquanto na França, conforme foi exposto, a maioria dos oficiais veio da base, no Brasil, os concursos internos são cada vez mais raros, o que ocasiona cada vez mais decisões sendo proferidas por pessoas que estão cada vez mais distantes de quem irá cumpri-las.

Sem uma interação maior, melhor coesão institucional entre as carreiras dos oficiais e dos praças, em especial dos soldados, a Polícia Militar tende a se tornar (se já não se tornou) uma instituição “rachada”, em que vale a máxima popular “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, com a eficiência e os interesses maiores da segurança pública em segundo plano. O aumento salarial, a melhor qualificação da base e a realização de concursos internos ajudariam nesse processo.

Na Polícia Militar brasileira há um outro agravante que me permite afirmar, sem qualquer sombra na consciência, que houve uma importação malfeita ou “amputada” do modelo francês: na França, a *gendarmerie* também exerce a atribuição de polícia judiciária nas cidades do interior, uma função de cunho investigativo e de relacionamento próximo com o Ministério Público e o Judiciário. Isso exerce influência para que a referida instituição não tenha uma visão única e exclusiva de “manutenção da força e da ordem”, o que levaria a um possível “embrutecimento” de seus integrantes ao longo do tempo.

O ciclo completo de polícia, a exemplo do que ocorre no resto do mundo, não é implementado nas polícias brasileiras por pressões políticas e corporativistas de parte de alguns integrantes da polícia judiciária (da carreira dos delegados de polícia) que não querem perder atribuição da apuração de crimes, mesmo que a descentralização e a eventual especialização venham, visivelmente, em benefício da sociedade e sigam o exemplo mundial.

Quando descreve a sua atuação como polícia judiciária, a *Gendarmerie nationale* faz questão de destacar o “treinamento contínuo” para os investigadores, bem como o uso de técnicas de apurações modernas. Indica que busca a atingir as características de uma “força policial judiciária moderna e ambiciosa”.<sup>16</sup> Dessa forma, é uma polícia que não está voltada à trágica dicotomia “matar ou morrer”, ou a estabelecer a ordem pública a qualquer custo.

Conclui-se, assim, que a separação entre as funções de polícia judiciária e de polícia administrativa está totalmente ultrapassada quando se analisa o contexto da segurança pública e suas diversas instituições policiais (Polícia Civil, Polícia Militar etc.), apesar de poder continuar na teoria como critério organizador entre órgãos policiais de uma mesma instituição para efeito de criação de forças policiais especiais de pronto emprego da força. São os casos da “*gendarmerie mobile*”, na França, e as forças especiais no âmbito da Polícia

---

<sup>16</sup> “Une police judiciaire moderne et ambitieuse nécessite également le recours aux méthodes criminalistiques et leur développement, au traitement informatisé des fichiers ainsi qu’à la formation constante des enquêteurs. La criminalistique regroupe l’ensemble des techniques issues de sciences diverses aidant à la recherche des preuves d’infractions, à la détermination de leurs auteurs et à la révélation de leurs modes opératoires. Elle demeure une priorité de la gendarmerie tout comme le développement de nouveaux moyens de rapprochement judiciaire. La formation continue des enquêteurs de la gendarmerie est assurée pour l’essentiel par le Centre national de formation de police judiciaire (CNFPJ) dans les domaines de la conduite des investigations, de la délinquance organisée et complexe, ou des techniques spéciales d’enquête ou encore de la police technique et scientifique.”

Militar brasileira, como o Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) no Rio de Janeiro.

A questão salarial também merece registro. A baixa remuneração de ingresso, somada às adversidades inerentes à função policial, ainda mais numa cidade como o Rio de Janeiro, e todos os pontos destacados até aqui contribuem para que haja pouca procura ou uma procura não tão qualificada para os policiais que estarão na “linha de frente”. Mais uma vez, não se sabe até que ponto isso é conveniente, obviamente não para a melhoria da segurança pública.

Da análise de alguns editais de concurso para a carreira militar nos estados, verifica-se um padrão salarial de, aproximadamente, R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 3.000,00 para o ingresso na carreira dos praças, um valor totalmente discrepante com a remuneração da base das polícias judiciárias, bem como incompatível com as responsabilidades do cargo e que, sem dúvida alguma, acarreta falta de incentivo de ingresso na carreira ou rápida necessidade de haver promoções para suprir a defasagem salarial.

Na França, na saída da academia de oficiais (duração de dois anos), há a remuneração no valor de 2.843 € mais atribuição de um alojamento para o militar e a sua família. O sargento, na saída do curso de formação, recebe 1.850 € mais atribuição de um alojamento para o militar e a sua família. O *gendarme* mora no quartel onde trabalha.

A existência de militarização<sup>17</sup> não é empecilho para que haja valorização da carreira policial no Brasil ou no mundo, e um exemplo que sempre deve ser lembrado é o da França. A militarização pode trazer benefícios, pois permite uma flexibilidade maior de atuação da polícia, como força policial ordinária e força auxiliar ao Exército, muito útil na proteção de fronteiras e na realização de missões. Tenho sérias dúvidas até se seria factível, na Europa, a desmilitarização total das polícias.

---

<sup>17</sup> A discussão sobre a desmilitarização da polícia não se limita às nossas fronteiras. P certo que, a cada novo episódio de violência policial, com destaque para o eEtado do Rio de Janeiro, a questão volta àatona, merecendo registro a Rrcomendação nº 60 expedida pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, na qual há orientação pela extinção do modelo de militarização: “*Work towards abolishing the separate system of military police by implementing more effective measures to tie State funding to compliance with measures aimed at reducing the incidence of extrajudicial executions by the police*”. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-11\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-11_en.pdf). Acesso em: 1º dar. 2020.

Contudo, com vícios, sem valorização, sem estrutura, a militarização, certamente, acarreta prejuízos muito maiores do que se o mesmo processo ocorresse numa polícia desmilitarizada, a começar pelo Regimento Disciplinar do Exército que, de tão amplo, permite que qualquer contestação ao superior seja considerada falha disciplinar. Dessa forma, é compreensível que, diante da resistência, inclusive interna, na promoção de mudanças, haja respeitáveis vozes que defendam a desmilitarização da Polícia Militar brasileira.

Frise-se que não podemos interpretar “valorização” como promoções que visam beneficiar exclusivamente a pessoa do policial militar, criando uma corporação inchada, em que os que entram na linha de frente não possuem perspectivas de galgar graduações acima ou, pior, galgar sem a necessária educação ou acompanhamento técnico.

É comum escutar que a militarização é muito boa para a sociedade, pois acarreta policiais disciplinados, obedientes, que sabem que poderão ser mais facilmente expulsos corporações diante de falhas funcionais. Contudo, a situação do estado do Rio de Janeiro demonstra a falha dessa afirmação. Excesso de policiais militares expulsos é excesso de problema.

O histórico de formação de milícias armadas, desde a década de 1980, demonstra-nos que a facilidade de expulsão, sem controle, sem valorização, acarreta problemas sociais gravíssimos. Apesar de a conclusão ser impactante, pode-se falar que um ex-policial militar, expulso da corporação, seja por qual motivo, não raro, sofre mais intolerância social que ex-detentos que cumpriram suas penas e precisam de oportunidades de ressocialização.

Os episódios de violência policial maculam, permanentemente, a imagem da Polícia Militar, em especial no Rio de Janeiro. Um estado com histórico de preconceitos sociais com as camadas mais pobres, racismo e uma criminalidade desordenada que convive muito próximo a áreas comunitárias, quando, paralelamente, há todo um trabalho extremamente valioso e de qualidade exercido pela mesma corporação Polícia Militar, como o atendimento imediato e auxílio à população, além da lavratura de TCO, com destaque, nesta última temática, para o estado de Santa Catarina.

Há algo que merece maior reflexão. Num modelo existente em alguns locais, um policial faz concurso para a carreira de praça, com a qualificação de nível médio, baixa remuneração, estrutura não adequada de trabalho, estresse

psicológico e mental e, após alguns meses de curso, esse mesmo policial terá contato com as adversidades de cidades violentas, em locais tomados pela criminalidade. Somado a isso, há uma subvalorização na atividade policial militar (ausência de ciclo completo) e pouca (ou nenhuma) perspectiva de chegar ao oficialato. Certamente, essa é uma receita para uma polícia não eficaz.

### **Referências**

AZEVEDO, Domingos de; ROUSÉ, Jean; CARDOSO, Ersílio. **Dicionário Francês-Português**. Lisboa: Bertrand, 1989.

BITTNER. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

CHEKER, Monique. O controle e seus agentes. *In*: CHEKER, Monique; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; SALGADO, Daniel de Resende (org.). **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Salvador: Juspodvm, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DEVROE, Elke; EDWARDS, Adam; PONSAERS, Paul. **Policing European Metropolises: The Politics of Security in City-Regions**. New York: Routledge, 2017.

FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. **O Ministério Público e a polícia judiciária**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

FRÜHLING, Hugo. Police Reform and the Process of Democratization. *In*: FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S.; GOLDING, Heather A. **Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State**. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003.

KLITGAARD. **A corrupção sob controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 129.

MEIRELLES. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.



RYDBERG, Jason; TERRILL. **The Effect of Higher Education on Police Behavior**. Police Quarterly. 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net>. Acesso em: 1º mar. 2020.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: Segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

Sítios eletrônicos:

GENDERMERIE NATIONALE. Ministère de L'Intérieur. Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr>.

UNITED NATIONS HUMANS RIGHTS. Office of the High Commissioner for Human Rights. Disponível em: <https://www.ohchr.org>.