

# O desafio constitucional para uma polícia cidadã

Identidade, fragmentação militar e autopoiese

JOEL CORDEIRO RAPHAEL

## Sumário

Introdução. 1. Breve histórico da Polícia Militar brasileira. 2. Identidade. 3. Fragmentação militar. 3.1. Expectativas e desapontamentos. 3.1.1. Adicional de serviço extraordinário. 3.1.2. Adicional noturno. 3.1.3. Direito de greve e de liberdade sindical. 4. A autopoiese do Direito. 5. Conclusão.

## Introdução

O objetivo deste artigo é evidenciar que a vinculação das polícias ao Exército brasileiro na Constituição Federal não desenvolve uma polícia cidadã. Os aspectos simbólicos do militarismo, por um lado, dão notoriedade ao ego do policial; por outro, promovem desapontamentos, à medida que as expectativas institucionais entram em confronto com as expectativas sociais modernas. Ou seja, a formação policial militarizada no contexto brasileiro não possibilita o desenvolvimento de uma segurança cidadã, pautada na refletividade das expectativas do militar e do civil.

Busca-se, desse modo: resgatar uma breve história da Polícia Militar brasileira (1); cristalizar os fenômenos psíquicos inerentes à formação policial, que auxilia na moldagem da identidade do indivíduo (2); vincular essa identidade diante dos objetivos institucionais, dos fatores da organização policial militar, do mundo contemporâneo e da sociedade complexa e plural, a fim de que se ressaltem a multiplicidade de expectativas e a formação de paradoxos e contradições, provocando a fragmentação militar institucional (3); e observar que essa pluralidade de expectativas é pulverizada no seio da sociedade, cabendo ao sistema jurídico, portanto,

Joel Cordeiro Raphael é oficial da Polícia Militar do Distrito Federal – tenente; graduando em Direito pela Universidade de Brasília; pós-graduando em Direito Constitucional pelo Instituto Luís Flávio Gomes; e graduado em Ciências Policiais pela Academia de Polícia Militar de Brasília.

analisar os paradoxos, os desapontamentos e as transformações sociais, a fim de que a norma, mais precisamente a norma constitucional, oriente a formação do *consenso* (4).

## 1. Breve histórico da Polícia Militar brasileira

A concepção de polícia nos séculos XX e XXI não é a mesma de outros períodos históricos. Monet (2001, p. 31) afirma que a função policial “é mais o produto de uma sucessão de rupturas do que a consequência de um desenvolvimento que teria existido em germe desde as origens”. As rupturas que provocaram o aparecimento dessa função aconteceram no momento do surgimento do Estado-Nação.

Destaca-se o desenvolvimento do Estado e de sua soberania, pois, à medida que isso acontece, surge a necessidade da aplicação de seu poder em várias áreas sociais, e é nessa perspectiva que a polícia começa a fazer sentido. As tensões internacionais e a solidificação da soberania estatal fazem com que a atividade policial se direcione ao controle social contra os perigos internos, os quais poderiam provocar rupturas políticas e afetar a manutenção da ordem estatal.

A polícia ganha notoriedade, portanto, nas práticas de controle social impostas pelos Estados, de modo que cada instituição policial se adapta à ideologia específica de cada Estado. Dessa forma, observa-se que “a polícia é diferente em cada sociedade, em decorrência das diferentes práticas de controle social” (MENDES, [2012], p. 6). A diversidade social e da lei promoveu e promove a criação de novas atribuições do policial em face de sua aplicação. Assim, “o dilema da polícia nas sociedades modernas urbanas industrializadas será o de desempenhar um papel de prestação de serviços ao mesmo tempo em que a necessidade de aplicação da lei aparece” (RIBEIRO, 2002, p. 450).

Com essa concepção, resgata-se a síntese da história policial brasileira, partindo-se do período colonial. Inicialmente ela foi configurada na defesa das capitânias hereditárias e das terras dos que detinham poder econômico. Muitas vezes, os sesmeiros tinham como função, além da distribuição de terras, a defesa de invasões. Os bandeirantes são outro exemplo da exploração de terras, bem como do desenvolvimento de técnicas de acampamento e de sobrevivência na selva, de modo que suas ocupações se vinculavam mais à atividade militar que à policial. Ressalte-se que há instituições policiais, como a PM de São Paulo, que utilizam a figura dos bandeirantes como símbolo, o que mostra o paradoxo do desenvolvimento de uma polícia cidadã baseada, ao longo dos anos, na lógica militar.

Outro exemplo é a figura do corpo de quadrilheiros, trazida de Portugal, que sustentou as tentativas de implantação da ordenação de quadrilheiros em 1626, 1630, 1710, 1721 e 1730. Cabia ao quadrilheiro:

“chefiar vinte vizinhos com o intuito de controlar uma determinada área. Sua atuação operacional se dava em evitar delitos comuns ao cotidiano, como casas de jogos, furtos, concubinatos, acalmar desordens, insultos, efetuar prisões e castigos dos culpados e até coibir a feitiçaria. Temos aí um forte indício de uma força destinada à manutenção da ordem, muito próximo do que se entende por polícia” (EGE, 2012, p. 17).

Já o capitão do mato, figura exclusivamente brasileira, desenvolvia o controle social da colônia, pois tinha como funções a repressão de pequenos delitos e a captura de escravos fugidos, para entregá-los aos donos em troca de pagamento. Além disso, a figura do capitão do mato era uma possibilidade de ascensão dos homens livres e dos escravos libertos, uma vez que estes detinham o conhecimento dos

atalhos e das rotas de fuga. Essa figura foi bem aceita pelas autoridades, “sendo utilizada em diversas possibilidades de ação, especialmente para subjugar as camadas sociais inferiores” (EGE, 2012, p. 17), ou seja, os escravos. Embora fosse inegável a sua utilidade, várias autoridades desconfiavam dos capitães do mato, pois acreditavam que, muitas vezes, eles mesmos sequestravam os escravos para depois receberem o pagamento pela “captura fingida”. De qualquer modo, aceitou-se tal figura, porque a elite, preocupada com o desenvolvimento da sociedade escravocrata, queria estimular ações com a função de controlar a população negra que incomodava os “homens bons” (EGE, 2012, p. 20, *passim*).

“Isso demonstra a enorme contradição de valores da função ainda em seu alvorecer, visto que estes homens pobres e de cor negra, prontificavam-se a participar da repressão institucionalizada contra as suas próprias raízes, sendo justamente por isso tanto alvo de desconfiança, quanto estratégico pelos mandatários, visto que conheciam a região, as rotas e táticas de fuga” (EGE, 2012, p. 22).

Esses atores (sesmeiros, bandeirantes, quadrilheiros e capitães do mato) acompanharam o desenvolvimento da segurança interna e da administração desordenada das terras brasileiras até a chegada de Dom João VI ao Brasil, em 1808, o que gerou a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, em 10 de maio de 1808, não se extinguindo a figura do capitão do mato, mas sendo-lhe destituída a patente de “capitão”. Em 13 de maio de 1809, é baixado o decreto de criação da Divisão Militar da Guarda Real, com 218 homens de infantaria e um regimento de cavalaria com 54 homens, cujos uniformes e regulamentos eram idênticos aos de Portugal. A estrutura militar portuguesa influenciou diretamente a criação da polícia.

No período imperial brasileiro, observa-se um empenho em controlar e disciplinar a população negra, parte majoritária do cenário social. Após a emancipação do Brasil, em 1822, muitas manifestações e rebeliões eclodiram, o que fez a segurança pública ser desprestigiada pelas elites brasileiras, uma vez que, sendo o Brasil uma nação independente, não poderia ter composto o seu corpo de oficiais portugueses e estrangeiros, nem de praças negros e mestiços. A função central de controlar e manter a ordem interna e externa diante da pluralidade de fatos que surgiam mostrou a incapacidade operacional do Exército brasileiro, pois continuamente se recorria a milícias locais para a resolução dos conflitos. Dessa forma, especulou-se a criação de uma nova estrutura de segurança comum.

Assim, em 1824, com o projeto da Constituição, as guardas policiais foram instituídas como um ramo do Exército (Força Armada Terrestre), com a função de manter a segurança pública no interior das comarcas

(BRASIL, 1824). A agitação política se propagou ainda mais no período regencial. Além disso, cresceu a desconfiança das elites para com os atores da segurança, pois os “policiais” tinham a sua origem na pobreza e na mestiçagem e, por isso, eram vistos e tratados como indisciplinados. Daí o porquê do rigor militar: ele era um meio de adestramento dos chamados “corpos dóceis”, como diz Foucault. Para mudar tal cenário e sob a influência francesa, foi criada, então, a Guarda Nacional, como grande promessa de solução dos problemas de segurança urbana da elite. Com o intuito de conter dentro de si uma Guarda Nacional selecionada, a Força Terrestre reduziu seu efetivo, de modo que ele “caiu de 30 mil para 10 mil homens, através de demissões e licenças, além da cessação do recrutamento militar por tempo indeterminado” (MENDES, [2012], p. 16). Assim, foram excluídos milhares de militares e iniciou-se a seleção de “pessoas mais confiáveis”, bem como a escolha secreta dos oficiais. “Desta forma as elites governantes regionais teriam finalmente uma forma repressiva fiel e eficiente, subordinada a oficiais escolhidos entre os seus pares para ser o braço armado da aristocracia rural” (EGE, 2012, p. 39).

Proclamada a República, por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, a ideia de manutenção da ordem pública e a ideia de uma Guarda Nacional com bases militares foram mantidas (BRASIL, 1891). A figura do coronel, posto mais alto da estrutura militar, ganhou espaço na administração da segurança pública, o que desencadeou posteriormente o coronelismo.

Observa-se também que as relações de poder dentro da segurança pública resultavam em controle e repressão dos menos favorecidos. Os coronéis, por exemplo, eram os que determinavam quem assumia a função de delegado, subdelegado, comandante de destacamento, entre outras, ou seja, a organização da polícia era

construída com base em interesses oligárquicos. Era uma época em que se exigia a intervenção de forças repressoras sociais; daí o motivo de haver constantemente uma simbiose dos militares e dos policiais. Nesse contexto estavam a Revoltas da Armada, a Guerra de Canudos, a Revolta da Vacina, a Revolta da Chibata, a Guerra do Contestado, a Revolta dos 18 do Forte, a Revolução Libertadora, a Coluna Prestes e a Revolução de 1930. Dessa forma, o “ranço da cultura escravocrata”, a ideia de classes perigosas decorrentes dos movimentos sociais no fim do século XIX e início do XX, bem como o fato de as organizações policiais terem estado constantemente envolvidas em ações mais militares do que policiais, foram características essenciais na rígida militarização e nas ações de violência (MENDES, [2012], p. 22).

Com o fim do Estado unitário e a expansão do federalismo, os estados membros buscaram o controle do poder de polícia, de modo a cada estado membro da federação poder ter, institucionalizada, uma polícia local. No entanto, havia ainda uma preocupação por parte da União em manter o controle dessas polícias estaduais. Por isso foi tão importante a positividade constitucional que conferia às polícias estaduais o *status* de forças auxiliares do Exército. Assim se inseria no bojo da legislação federal a vinculação da polícia ao Exército, oficializando-se, desse modo, a natureza tutelar da União em relação aos seus interesses diante dos indivíduos armados.

Desse modo, a Carta Constitucional de 1934 fortalece a militarização das polícias. Posteriormente, a previsão da Constituição de 1946 reafirma o controle sobre as polícias dos estados e sua condição de forças auxiliares do Exército. O panorama social, econômico e político foi caracterizado por instabilidades e, portanto, pelo aumento das dificuldades enfrentadas pelas polícias. Em 1964, é deflagrado o golpe militar, e, assim, o militarismo e a violência

policial crescem. A Carta Magna de 1988 abre caminho para a solidificação da democracia, mas não desconstrói ou rearranja a segurança urbana brasileira.

## 2. Identidade

O militarismo, ator principal na formação policial brasileira, proporcionou a criação de cargas axiológicas nos agentes de segurança, no que tange à guerrilha, à vigilância, à proteção territorial e ao combate do inimigo. Ele desenvolve uma série de regras, padrões e rotinas para a moldagem dos corpos dóceis em agentes militares. Pretende-se esclarecer que a formação militar das polícias provoca uma série de fenômenos psíquicos, os quais distanciam o agente da comunidade. Para isso, serão resgatados: os processos psíquicos de transferência, idealização e identificação; a vinculação deles no âmbito da organização policial militar; e o resultado dessa vinculação, materializada nas relações com a sociedade.

O ser humano é um ser ao mesmo tempo singular e universal. Instância singular no que tange ao seu íntimo, a sua infância, aos valores que o acompanharam ao longo da vida. Instância universal devido às interações sociais, às relações entre o eu e o outro, entre a unidade e a diversidade. Assim, essas duas instâncias psíquicas não estão separadas ou não são ativadas isoladamente; antes, são interlaçadas e se cristalizam nas relações múltiplas do cotidiano. As organizações (o trabalho), por fazerem parte da rotina do homem, configuram-se como verdadeiros palcos do estabelecimento de processos psíquicos. Assim, o palco desses processos psíquicos dos policiais militares foi e continua sendo o quartel.

A transferência, na psicanálise, “é um processo pelo qual os desejos e as emoções inconscientes se atualizam em certos objetos

num tipo de relação vivida no passado” (LAPLANCHE; PONTALIS, 2001 apud FREITAS, 2006, p. 88). O indivíduo reproduz uma atitude ou uma emoção de uma relação importante do passado. Essa reprodução pode se manifestar em diferentes formas, como o amor, o ódio, a simpatia, e em diferentes objetos. Quando o indivíduo se vincula a uma organização, não são apenas os aspectos materiais que determinam sua submissão ao sistema organizacional, mas também os fatores afetivos, imaginários e psicológicos consolidam tal relação. Assim, quando se submete ao ingresso na polícia militar, não é apenas a promessa de salários que determinará a sua entrada, mas o imaginário de cada um sobre si mesmo dentro dela, para o alcance do poder, dos postos, do reconhecimento familiar, da vitória entre os amigos, da conquista de áreas específicas que a organização poderá proporcionar. Desse modo, as organizações são como

“caixas de ressonância de desejos, capaz[es] de absorver e estimular processos de transferência de afetos que antes ligavam o indivíduo ao pai e à mãe, aos amigos-vizinhança, à comunidade-nação-pátria. Quanto mais as empresas se pretendem como o lugar que dá sentido e significado à vida, mais elas se tornam objeto dessas relações transferenciais” (FREITAS, 2006, p. 89).

A identificação é “um processo psicológico pelo qual um sujeito assimila um aspecto, uma propriedade ou um atributo do outro e se transforma, total ou parcialmente, sob o modelo daquele” (LAPLANCHE; PONTALIS, 2001 apud FREITAS, 2006, p. 90). Quanto maior for a semelhança entre os indivíduos em um grupo, maior a possibilidade de se estabelecer vínculo entre os membros, pois o homem não pode perceber o mundo como algo totalmente diferente dele. Assim, a contestação, a percepção das diferenças e a espontaneidade são atitudes caracterizantes do processo de identificação.

Dessa maneira, a padronização de atitudes no militarismo é um instrumento recorrente na busca das identificações individuais, coadunando-se com as institucionais. Essa padronização engessa o policial, o qual deve ter uma série de atribuições perante uma sociedade com diversas demandas; contudo, observa-se uma legitimidade dessa padronização de comportamento, mesmo que se agrida a intimidade dos sujeitos, para a obtenção da tranquilidade e da estabilidade do sistema sem questionamentos. “A energia controladora do comportamento, a sutileza das regras não escritas, a referência do grupo de pares e sua reprodução são exemplos de como os indivíduos são ressocializados na organização” (LAPLANCHE; PONTALIS, 2001 apud FREITAS, 2006, p. 97).

A intimidade de cada sujeito no quartel é invadida por ideais taxativos, os quais podem ser expostos a outro indivíduo por meio da reprodução daquilo em que o sujeito sempre acreditou, juntamente com aquilo em que a instituição acredita ou com aquilo para o qual foi instituída, a fim de que se obtenha o aplauso, o reconhecimento.

O fato é que as organizações policiais militares tiveram como origem a construção, consciente e deliberada, de um sistema que moldou o pensamento das tropas para introduzir no mais íntimo do estado psíquico concepções que pudessem induzir comportamentos indispensáveis à sua dinâmica (ENRIQUEZ, 1992, p. 39).

Quando o militarismo busca o implemento da sua missão, do seu mundo, dos seus valores, ele faz a passagem de um projeto exterior (garantir a segurança nacional, estar pronto para a guerra, matar o inimigo) para um projeto interior, a ser reproduzido (sonho, missão nobre, insígnias e honras). Essa implementação precisa da figura do trabalho exclusivo ou da dedicação integral para que o quartel seja o único lugar desejável e de devoção dos integrantes, afastando o militar das relações sociais. Tal fato se configura como um objeto de idealização na medida em que desconsidera os outros tipos de relação cotidiana do militar, colocando o quartel como lugar ideal. É comum, no período da formação, ensinar que “a farda é a segunda pele” do indivíduo.

Em outras palavras, nos processos de identificação e de idealização, os sujeitos estão em busca daquilo que eles acreditam pôr ordem em sua vida e dar a razão a ela. Observa-se que, para a psicanálise, a busca do que é idealizado e do que é identificado é, na verdade, a busca de si mesmo. Assim, o elogio, a promoção, ser exemplo, ser o cadete padrão, ser eficiente na missão institucional não são atributos externos do indivíduo; antes, são a busca do que ele mesmo procurou e sonhou pra si ou do que ele aprendeu a procurar e a sonhar.

O sacrifício de boa vontade em prol da instituição (vestir a camisa), em certo ponto, no entanto, não é visto como algo nocivo para a psicanálise,

pois, como o indivíduo faz parte dela, ele se sacrifica com o fim em si mesmo. Então, essa abdicação acaba sendo o contrapeso das vantagens econômicas, sociais e pessoais oferecidas pela instituição. A organização expõe valores, crenças, ideal de vida, busca do sucesso, realização de desejos e isso se coaduna com o íntimo dos sujeitos. Daí o porquê de os indivíduos se submeterem às restrições, ao laconismo, às vontades dos comandantes e à violação dos costumes civis, uma vez que é esse investimento psíquico que proporcionará a satisfação de serem admirados, amados e reconhecidos.

No que tange especificamente ao militarismo, essa submissão os fará serem vistos, perante a sua organização, como sujeitos que não ponderam das decisões de superiores hierárquicos, que superam seus próprios limites físicos, que são disciplinados, fortes, jovens, robustos, ativos, resilientes, de moral elevada e que estão, portanto, acima dos fenômenos criminais e acima do criminoso. “O orgulho individual se alimenta de sua expressão coletiva, da comunhão com o outro tão idealizado quanto a própria projeção de sua autoimagem” (FREITAS, 2006, p. 93).

Assim, quando há crises de representação ou perturbações no processo de identificação, surgem signos, linguagens, discursos de filiação simbólica antiga, de modo que esses signos se apresentam como expressão do desejo social (FREITAS, 2006, p. 92) para a elaboração dos padrões comportamentais e, portanto, para a estabilidade do sistema, pois “assegura[m] uma devoção sem interrogações e torna[m] as pessoas capazes de se sacrificarem de boa vontade” (FREITAS, 2006, p. 93).

Além disso, tem-se a ideia da busca pelos lugares mais altos, a qual é introjetada na mente da tropa, tendo como mecanismo de alcance da patente mais alta o tempo natural das promoções, além das promoções honoríficas. O respeito absoluto às preferências dos superiores hierárquicos é estabelecido. Não se prioriza o que é melhor e o que é mais adequado, e sim a vontade do superior, o qual teve a promessa de que, quando chegasse a sua vez de implementar determinada diretriz em uma patente superior, seria ela respeitada.

Dessa forma, a perspectiva da superioridade determina não apenas as escalas de serviço, os horários de trabalho ou a função específica dentro do quartel, mas a formação de grupos internos, o diálogo, as amizades, o conluio, a cumplicidade. O fato é que o militarismo prega a superioridade do indivíduo sobre o outro em toda relação; até entre os pares existe a figura da precedência hierárquica. O coronel está acima do major, que, por sua vez, está acima do tenente, que está acima do sargento, que está acima do soldado (posto mais baixo da hierarquia). A concepção de superioridade ultrapassa as barreiras normativas e institucionais e se instala na mente dos policiais, os quais a levam materializada nas diversas

relações interpessoais, em diferentes formas. A necessidade de se sobressair é um requisito para se integrar e fazer parte do grupo. No caso, o soldado, internamente, não tem ninguém para ouvir suas ordens. Então ele está acima de quem? Do civil, comumente chamado de “o paisano”.

Esse sentimento de superioridade dá notoriedade à autoestima do policial. Freud afirma que o sentimento de autoestima depende diretamente da libido narcísica. “Ser amado representa o objetivo e a satisfação segundo a escolha narcísica e, nesse caso, o investimento libidinal no objeto reduz o sentimento de autoestima” (FREITAS, 2006, p. 104). A libido narcísica é a cristalização da pulsão sexual, a qual promove as pulsões de vida. A conservação do eu é mantida pelas pulsões de vida. As pulsões de vida fortificam o homem e lhe dão razão de viver.

Freud classifica o narcisismo em dois tipos: o primário, estado precoce em que a criança investe em si toda a sua libido, pois ela não tem noção do outro, ela e o mundo são um só; e o secundário, quando os investimentos da libido, que foram destinados a outros objetos, voltam para o próprio indivíduo. A identificação faz parte do narcisismo secundário (FREITAS, 2006, p. 104), de modo que ela substitui e materializa o narcisismo. A idealização é, por sua vez, a projeção do que é melhor para si, a fim de satisfazer seu próprio narcisismo.

O narcisismo é, ao mesmo tempo, o reino da potência – ser o deus, o forte, o único, o ideal encarnado – e o reino da impotência – do abandono, da humilhação, do medo. O homem caminha em busca da perfeição, mas, como é mortal, precisa do outro para expressar-se, para amar e ser amado, para compartilhar desejos e sensações. A consciência da existência do outro permite o reconhecimento de si mesmo no mundo. Assim, ele precisa do outro para expressar-se e fazer sua autoimagem. Viver essa

consciência é doloroso, visto que pressupõe a negação de si mesmo como centro dos fenômenos sociais, familiares e organizacionais.

Por existir no militarismo a exaltação dos valores coletivos em detrimento dos individuais, poder-se-ia pensar que os fatores narcísicos/individuais estariam subjugados; entretanto, é certo que tais fatores não estão, porque o trabalho em equipe requer o esforço individual para o aperfeiçoamento da operação, da formatura, do exercício ou da missão, de forma que, se o sujeito agir diferentemente dos demais, não cooperará com a missão para a qual foi treinado e, portanto, acabará sendo destacado com maus olhos. Esse sistema faz com que uma ação possa ser, conforme o contexto, elogiada ou criticada, gratificada ou sancionada. “A corrida para o mérito é individualizada, ao passo que a cooperação é necessária” (GAULEJAC, 2007).

As regras, as quais devem ser respeitadas escrupulosamente, não retiram as projeções narcísicas; pelo contrário, propõem novos desafios individuais de como se superar e se tornar “padrão” e de como se enquadrar em determinada conformação, ocupando, portanto, o espaço das reflexões e das análises da segurança pública. A imposição dos regulamentos militares se sobrepõe à análise das novas atribuições dos policiais e à busca de alternativas para a solução de conflitos. A produção do sentido na relação indivíduo-trabalho-sociedade se torna algo pessoal. Obtém-se, então, um paradoxo: a instituição policial militar exalta o individualismo ao mesmo tempo que prega o interesse coletivo e valoriza aspectos de inserção no grupo, no lugar de ações reflexivas voltadas para o conflito. “No registro social, ela exacerba o individualismo e a luta dos lugares. Sobre o plano das pessoas, ela exalta o narcisismo e a competição individual. Ela contribui para alienar o indivíduo na miragem da realização de si mesmo” (GAULEJAC, 2007, p. 158-159).

A busca do sucesso individual encontra finalidade em si mesma, com aparência de alteridade ou de bem comum. Nessa perspectiva, as metas institucionais e a forma como é tratada a segurança pública pela polícia não dão conta das necessidades sociais em face das novas demandas sociais modernas.

Portanto, há um ideal individual a ser alcançado, como também há um ideal social. Os dois estão imbricados. A motivação e a razão de viver do homem estão ligadas, portanto, à busca de seus valores narcísicos, que compreende esses dois ideais. São comuns nos treinamentos militares as expressões “busca da perfeição” e “soldado padrão”. O ser militar é um ser perfeito. O militarismo, ao mesmo tempo, dá notoriedade à vaidade camuflada e, sem pudor, ao narcisismo.

### 3. Fragmentação militar

As instituições, como estruturas significativas da história individual do homem, incumbem-se do desafio de adequar os ideais individuais a seus objetivos, de acordo com o contexto histórico específico. O trabalho, para o homem contemporâneo, é mais do que um ganha-pão; é a narração de sua própria história. O trabalho promove a inserção social: aquilo que o homem entende por si mesmo perante os círculos sociais. Pretende-se cristalizar que: a perspectiva teleológica militar formou os objetivos institucionais da polícia urbana; esses objetivos não se adequaram às expectativas de uma sociedade moderna, complexa e plural; eles também mitigaram alguns direitos e garantias fundamentais dos policiais, não gerando, no campo da segurança pública e da cidadania, a refletividade das expectativas sociais. Dá-se, então, a notoriedade dos desapontamentos e dos paradoxos para o início das reflexões do Direito.

O ideal organizacional se forma em consonância com os objetivos dos indivíduos.

Entretanto, as instituições militares não podem adequar-se às inúmeras projeções dos indivíduos da tropa – daí a necessidade de uma formação rígida e do internato. Esses mecanismos de enquadramento servem para a exaltação dos valores militares, para o aprendizado de suas regras e regulamentos, para a inserção do sujeito na linguagem corporal e simbólica, para a moldagem dos objetivos individuais aos institucionais e para a construção de um novo caminho que, atendendo a essas adaptações, ainda consiga projetar as suas necessidades narcísicas.

O militarismo é um sistema fundamental para a defesa e a segurança nacional. Os integrantes das Forças Armadas são ensinados a combater o inimigo; a lutar em nome da nação; a ter resistência física para suportar o frio, o calor, a fome e o sono; a honrar o pavilhão nacional; e a ter de sacrificar a própria vida em prol do Estado. Se for preciso morrer, a morte não pode ser obstáculo para a perseverança e a continuidade da luta, a fim de que se alcancem a vitória e o (re)estabelecimento da paz. É compreensível que a farda seja a segunda pele para eles, pois a missão institucional é a razão de viver individual e vice-versa. Se eles podem, inclusive, morrer para o cumprimento da missão nacional e para a proteção da República Federativa do Brasil, é evidente que as pulsões de vida desses militares devem estar alinhadas ao propósito maior, que é a defesa da nação. Se um militar que ocupa um cargo estratégico não está, de fato, convencido da ideologia que orienta as Forças Armadas e nela inserido, quando, por exemplo, for deflagrada uma guerra, ele poderá prejudicar toda a operação e até mesmo o futuro do país.

Observa-se que o universo militar está no campo da teleologia. Desse modo, o fim é vencer a guerra, não importando o meio, ou seja, não importando se alguns sofrerão dano, ou se alguns até morrerão, pois a vitória da tropa

é o resultado final almejado. Percebe-se, então, uma responsabilidade muito grande atribuída às Forças Armadas, uma vez que o governo de cada nação utiliza essa força como guardião do seu povo, do seu território e dos seus bens.

Esse fim tão precioso, que é o objeto da teleologia militar, é a defesa da nação, para a qual toda a formação militar converge. Por tal perspectiva estar embutida desde a formação militar, há sempre um propósito maior em qualquer atividade que eles façam. Assim, tornam-se possíveis certas medidas que, em outro contexto, pareceriam demasiadamente severas. A prisão do sujeito por simples infração disciplinar, por exemplo, é concebida sem a possibilidade de *habeas corpus*, para que ele entenda que o peso de uma simples desobediência pode gerar um efeito borboleta se eles estiverem em uma guerra, trazendo consequências graves. Outro exemplo é a obrigatoriedade da submissão aos exercícios físicos para promover a superação física e psicológica, a fim de que a tropa adquira resiliência e seja capaz de enfrentar a guerra.

O fato é que essa perspectiva teleológica, que está fundamentada constitucionalmente na vinculação da instituição de segurança urbana à instituição de segurança nacional, instalou-se na polícia militar e trouxe com ela vários desdobramentos, perdurando até os dias atuais. O desenvolvimento das atividades policiais é, desse modo, construído em um ambiente preocupado com resultados. Dessa forma, o “culto à urgência” e a “ditadura da instantaneidade” acabaram sendo instalados. O eficientismo, em detrimento do garantismo, configura-se como consequência da administração política e institucional militar das Forças Armadas para o setor policial<sup>1</sup>.

Contudo, a corrida por esses resultados não se mostrou eficaz na garantia da segurança da sociedade. A eficiência das atividades atuais da polícia militar não tem proporcionado a segurança urbana. Portanto, dizer que, no momento em que se alcançam os objetivos da polícia militar, se obtém a sensação de segurança não é algo verdadeiro.

A contemporaneidade trouxe aos policiais militares luz e percepção sobre a incompatibilidade entre os valores institucionais tradicionais oriundos do militarismo das Forças Armadas e os valores necessários para a construção de uma polícia cidadã no Estado Democrático de Direito.

Iniciou-se, portanto, uma crise de identidade, uma vez que os valores tradicionais e referenciais, tidos como norteadores da vida do militar, foram quebrados. Essa perturbação no processo de identificação faz com que sejam geradas grandes mudanças. Os objetivos institucionais

---

<sup>1</sup> A compreensão da perspectiva do garantismo e eficientismo penal pode ser encontrada no artigo científico de Zackseski e Duarte (2012).

não são mais os mesmos; muitas vezes, nem se sabe o objetivo real. “As modificações que estão ocorrendo no âmbito dessas instituições põem em dúvida a validade dos conceitos e das teorias que servem para explicar e sustentar essa realidade complexa” (FREITAS, 2006, p. 41).

Não é de hoje que as instituições de segurança pública perceberam que as metas institucionais devem ser adequadas às novas necessidades urbanísticas, sociais e políticas. A modernidade trouxe a tecnologia e a informação tanto para os civis, quanto para os policiais, de maneira que a pressão exercida pelos diversos grupos sociais possibilitou a reflexão acerca dos objetivos institucionais por parte do sistema político, permitindo que esses objetivos fossem repensados. Entretanto, isso não significou a mudança de formação e de direcionamento dos comandantes e diretores da alta cúpula dos órgãos de segurança pública, como também não garantiu a mudança cultural da tropa.

Algumas das soluções para a modulação dos objetivos foram: a lei; a adequação de alguns pontos do serviço policial militar à Carta Constitucional; a elaboração de justificativas para determinadas ações rotineiras, baseadas no discurso de proteção do bem coletivo; a legitimação de ações repressivas com o argumento da preservação da ordem pública, visto que a própria Constituição a definiu como função da polícia militar; e a implantação do modelo de gestão.

O modelo de gestão, embora soe como fator positivo e como melhoria institucional, deve ser analisado sob a ótica militar. A gestão prega a eficiência, a otimização do tempo de serviço, a busca de melhores resultados, o aumento do lucro e a diminuição dos custos. Estratégias administrativas são desenvolvidas para o alcance das metas. Observa-se a preocupação dos sujeitos com o alcance dos números que traduzem maior produção e melhores resultados. Assim,

o “universo gerencialista promete um ideal sem limites: zero de atraso, zero de falha, zero de papel, qualidade total etc. Nesse contexto, não é mais normal ser limitado” (GAULEJAC, 2007, p. 121). “O ideal se torna a norma”. É certo que o modelo gerencialista é um progresso em relação ao modelo hierárquico e disciplinar, pois favorece a iniciativa, a eficiência, a responsabilidade, a mobilidade, a preocupação com o alcance das metas e a comunicação (GAULEJAC, 2007, p. 191). O modelo de gestão encaixou-se perfeitamente com a ideologia da polícia militar, tendo em comum a perspectiva teleológica.

Entretanto, essa junção acaba por desenvolver uma lógica quantofrenista<sup>2</sup>, resultado da compatibilidade do modelo de gestão com a ideologia teleológica herdada do militarismo, que usa, para legitimar o discurso de um bom policiamento, uma série de instrumentos que se dizem capazes de aferir a efetividade na segurança pública. Tem-se, portanto, a “quantofrenia” policial: a apuração de relatórios; de números; de quantas pessoas foram abordadas; de quantos veículos foram revistados; de quantas ocorrências atendidas; de quantos quilômetros a viatura rodou; e de quantas viaturas foram compradas, de modo que a segurança urbana acaba sendo medida pela aglomeração desses dados.

“Se a burocratização supõe o desenvolvimento de procedimentos internos formais e elaborados cujo objetivo é submeter o policial de linha a um controle e a uma supervisão mais diretos, isso não é o mesmo que profissionalização. Por essa ideia se entende a capacidade de cada praticante de desenvolver um julgamento próprio sobre sua atuação no seu campo profissional” (BATITUCCI, 2011, p. 78).

---

<sup>2</sup> Vincent de Gaulejac (2007) esclarece que “a quantofrenia designa uma patologia que consiste em querer traduzir sistematicamente os fenômenos sociais e humanos em linguagem matemática”.

Vê-se, desse modo, que a polícia militar tem, no ambiente organizacional, uma mistura de fatores militares, gestionários, constitucionais e políticos, que não esclarece, para aquele que está na linha de frente, em contato com a sociedade, o que ele deve fazer para colaborar com o Estado Democrático de Direito no que tange à segurança urbana e à prevenção. Daí o porquê de a polícia militar ser caracterizada por um militarismo às avessas.

Em resposta a essa mistura de fatores e diante de um mundo contemporâneo tão flexível, instável e imprevisível, o desaparecimento dos objetivos institucionais (que outrora se coadunavam com o Estado e que hoje não vão ao encontro da sociedade) é uma amputação do ego, que diminui os estímulos e apoios dos quais o indivíduo tem necessidade para desenvolver suas funções defensivas, narcísicas e elaborativas (GAULEJAC, 2007, p. 202), sendo, portanto, mais fácil para os policiais fazerem como sempre fizeram, aos moldes tradicionais.

A flexibilidade solicita novas qualidades e atribuições dos policiais, que não são qualificações militares, mas sociais. Como o trabalho da polícia militar é para o social, a imagem de distância dela para com a sociedade provoca ainda mais desmotivações. Uns acreditam que trabalham para o social, outros acreditam que trabalham para o comandante e outros acreditam que trabalham para si. A organização policial militar, incapaz de resolver a tensão entre lógicas contrárias, perturba profundamente as atividades policiais. Assim, soldados, sargentos, tenentes, coronéis se põem a serviço de um poder que eles acreditam possuir, quando, na verdade, é ele que os possui (GAULEJAC, 2007, p. 175).

Diante dessa crise, os paradoxos latejam no clima organizacional. As oscilações quanto àquilo em que acreditar ou não, quanto a quais são os objetivos e qual o papel do policial militar

perante a sociedade soam como medidas muito complexas para a formação da identidade do indivíduo.

### 3.1. Expectativas e desapontamentos

A globalização, a diversidade de culturas e a interação social promovem a configuração de um Estado plural e complexo. A formação do Direito, segundo Luhmann, não se baseia na complexidade social, partindo-se do “fato de que a relação do homem com o mundo é constituída de forma sensitiva” (LUHMANN, 1983, p. 44). É de modo sensitivo que existem as transferências de informações (verbais e simbólicas), as quais promovem a comunicação entre os indivíduos (transferência, cotransferência).

A história de cada indivíduo pode se ramificar em outras experiências; que podem ser *complexas* e *contingentes*. *Complexas* quando há outras possibilidades de realização de novas experiências; e *contingentes* quando há experiências com possibilidades potenciais de serem diferentes das esperadas, o que pode causar desapontamento. Dessa forma, em meio aos processos de escolha, o homem passa a decidir por meio do processo de seleção, considerando suas ideias, crenças, eventos, palavras, símbolos, normas, afetividades. É justamente nessa seleção que surgem as *expectativas* em relação ao mundo complexo e contingente (GODOY, 2008, p. 79). Criam-se, então, nos sujeitos certas premissas advindas dos processos de experimentação e de comportamento, para possibilitar maior qualidade no processo seletivo (CARVALHO, [2013], p. 3).

Convém observar que o homem não vive só; o contato com outros homens (*alter ego*) promove o conhecimento de outras expectativas. Assim, o homem pode também absorvê-las e, por conseguinte, ampliar o leque de expectativas, contribuindo para um aumento

da complexidade. Esse encadeamento de interações sociais gera uma expectativa do que o outro pensa sobre a expectativa dele. E é essa reflexividade que possibilita as adequações dos comportamentos, os ajustes no convívio social, a amistosidade e a interação do homem-trabalho *versus* o homem-social.

Luhmann (1983, p. 52) afirma que o direito tem “seu centro de gravidade no plano reflexivo de expectativa sobre expectativas, criando aqui a segurança em termos de expectativas, à qual se segue, apenas secundariamente, a segurança sobre o comportamento próprio e a previsibilidade do comportamento alheio”. Assim, Godoy (2008, p. 82) afirma que “as regras surgem como sínteses comportamentais de caráter anônimo, reguladoras do sentido, uma espécie de fórmula simbólica curta para a integração de expectativas concretas”.

Os desapontamentos são, portanto, resultados das expectativas frustradas, quer dizer, são barreiras na estabilidade das estruturas seletivas de expectativas. Com o desapontamento, a incerteza e a notoriedade da multiplicidade voltam à tona; surge, então, a necessidade de se criarem novas expectativas. O desapontamento de expectativas normativas provoca uma reação de natureza emocional, que constantemente se transfere ao sistema orgânico, psíquico e institucional (GODOY, 2008, p. 88).

A tensão de expectativas não promove a estabilização do indivíduo, fato que desencadeia a superprodução de normas com o objetivo de estabilizá-lo das oscilações das expectativas e dos processos de seleção, ainda que momentaneamente, gerando, portanto, um número muito maior de normas do que o sistema social precisa. Exemplo disso é a grande produção de portarias nas instituições policiais militares, garantindo certos direitos da lei civil ao militar, ou regulando situações administrativas embasadas em leis, em súmulas e em doutrinas já solidificadas no ordenamento jurídico.

Diante das expectativas de estabilidade em relação ao texto constitucional brasileiro, resgatam-se três expectativas fundamentais, ou seja, três garantias fundamentais dos trabalhadores, que servem como instrumento para cristalizar os fenômenos de autorreferência, paradoxos e contradições presentes no sistema jurídico. Estes, por sua vez, interferem nos processos psíquico-sociais e não contribuem para o desenvolvimento da convergência das expectativas sociais<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A noção da convergência das expectativas possibilita um entendimento próximo do conceito de consenso nas obras de Luhmann (1983, 1994). É evidente que esse consenso não é o da concepção do senso comum, mesmo porque o próprio autor enfatiza as múltiplas relações sociais e a complexidade dentro do sistema. O consenso fático é muito difícil de acontecer, pois, para que ele ocorra, necessita-se da simultaneidade de ações no mesmo tempo, no mesmo espaço e no mesmo propósito. Daí surge a noção de institucionalização das expectativas sobre expectativas, para aproveitar as experiências e expectativas das pessoas,

### 3.1.1. Adicional de serviço extraordinário

Esse adicional é garantido pela Carta Magna aos trabalhadores. Observa-se que ele será devido pela efetiva prestação de serviço para além da carga horária ordinária. É evidente que tal parcela só será paga a quem se enquadrar na situação fática que legitima o seu pagamento. Entretanto, há muitas instituições policiais que aplicam parcialmente os direitos e as garantias fundamentais do rol constitucional, não atendendo aos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da legalidade. Desse modo, muitos agentes sofrem constantes violações quando trabalham além de sua carga horária, sem o adicional de serviço extraordinário.

Isso acontece por estarem subjugados a um regulamento militar, o qual não considera o esforço físico para além do horário como uma atividade complementar do policial, mas como qualidade inerente à função militar de estar sempre pronto para a guerra. Dessa forma, é cultural, no ambiente policial militar, o pensamento de que os policiais devem ser superiores à própria condição física para sustentar as prerrogativas das missões operacionais.

É evidente que o policial deve ter preparo físico e resiliência, mas ter a filosofia militar como legitimador do cumprimento do serviço para além do horário sem a contraprestação da hora extrapolada trabalhada é um desapontamento das expectativas dos policiais, uma vez que eles, diante do Estado Constitucional, buscam o atendimento de seus direitos e de suas garantias fundamentais.

### 3.1.2. Adicional noturno

Diferentemente do que ocorre em outras áreas da atuação estatal, a atividade noturna é recorrente no serviço policial, uma vez que ele é ininterrupto. É notório que apenas alguns policiais prestam tal serviço, especificamente aqueles escalados para os plantões noturnos. No entanto, os que se submetem voluntariamente ao serviço noturno e os que obrigatoriamente prestam esse serviço não ganham parcela diferenciada pelo serviço prestado, ocorrendo, muitas vezes, indesejáveis conflitos

---

a fim de que se tornem um campo de amostra social, atribuindo-se, desse modo, a função de convergir as diversas expectativas sociais às instituições públicas. A função da instituição seria, então, *de antecipar o consenso como pressuposto para tornar desnecessária, em geral, sua expressão concreta*. A presunção de uma concordância genérica sobre um conjunto de expectativa de expectativas se torna fundamental para o convívio social. As instituições de segurança pública fazem significativas participações na configuração dessas expectativas das expectativas, na medida em que participam diariamente do cotidiano popular. Quando se fala em segurança pública, qualquer cidadão quer falar, pois o tema da segurança ultrapassa o debate político, alcançando a esfera individual e gerando, portanto, expectativa social.

administrativos, quando não se concilia a continuidade da prestação do serviço noturno com o desejo do policial em prestá-lo.

De maneira geral, a demanda dos locais e dos horários dos integrantes da unidade policial militar fica condicionada à antiguidade. Se um recém-ingresso não quiser tirar o serviço noturno por convicções filosóficas ou porque acredita que será prejudicado no futuro, sem um atestado médico, o direito dele será mitigado pelo argumento da necessidade do serviço e da continuidade dele sem recompensa alguma. Assim, a inclusão desse adicional nas instituições policiais como parcela diferenciadora pode ser configurada como um incentivo à continuidade do serviço e como medida de justiça trabalhista e, portanto, justiça constitucional.

Afirmar que esse adicional já está inserido no salário não soa correto à luz do texto constitucional, pois, se ele já está absorvido, de pronto, percebe-se a violação do princípio da isonomia pela simples constatação fática dos que não trabalham no período noturno e o recebem mesmo assim. Fato é que, de um ou de outro modo, a situação de inércia política quanto à observância dos direitos e das garantias fundamentais para esses trabalhadores no que tange ao trabalho noturno causa grande violação de direitos e fere princípios fundamentais.

### 3.1.3. Direito de greve e de liberdade sindical

Não cabe, neste exemplo, analisar a legitimidade ou a legalidade da prática da greve pelos policiais militares, mas observar que, embora haja uma tensão neste tema para a polícia militar, o policial não tem mecanismo para expressar e reivindicar melhores condições de trabalho<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> No ordenamento jurídico brasileiro, têm-se: a Constituição Federal, que afirma que “a lei definirá os serviços

Trata-se, então, de questionar a impossibilidade do policial de fazer conhecidas as suas demandas e necessidades no âmbito político e institucional, seja por meio da greve, seja por meio de qualquer outro instituto. Não existe a possibilidade de os policiais pleitearem, em plena convivência democrática com a sociedade, seus anseios e pedidos de maneira aberta, clara e direta. Os debates são geralmente tímidos e, quando exaltados, são supervisionados pelos órgãos de correção e controle dos regulamentos militares, visando à defesa da ética disciplinar e militar, de modo que o policial militar não escape da tipificação criminal, pois qualquer manifestação ou simples reunião se enquadraria no crime de motim ou de revolta. O fato é que, de um ou de outro modo, há o Código Penal Militar regendo a polícia e se sobrepondo ao direito de expressão do policial, que é cidadão e trabalhador<sup>5</sup>.

É preocupante o fato de legalizar a greve para um grupo de indivíduos armados, que podem provocar problemas sociais maiores, podendo, inclusive, configurar um grupo paramilitar. Contudo, cabe à lei normatizar os limites das condutas dos policiais militares, assegurando a sanção penal sem possibilidade de anistia aos que cometerem condutas excessivas.

---

e as atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade” e que “os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei”; a Lei da Greve, que especifica as atividades essenciais; a Emenda Constitucional nº 18/98, que veda expressamente o direito de greve e de sindicalização aos policiais militares; e, por fim, o Código Penal Militar, que atinge diretamente o instituto da greve quando criminaliza a reunião ou o ajuntamento de militares para fim diverso do ensinamento militar, tipificando tais condutas como crimes militares de motim e de revolta.

<sup>5</sup> Já é corriqueira na história das Polícias Militares a mobilização das famílias dos policiais para se reunirem e promoverem uma grande voz legítima e legal nos movimentos que reivindicuem melhorias trabalhistas, uma vez que as reuniões dos policiais para pleitear direitos são constantemente enquadradas como condutas criminosas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

sivas durante o movimento paredista, conforme previsão constitucional.

Por derradeiro, ressalta-se que já houve significativas anistias aos policiais que participaram de greve em diversos Estados e aos punidos por participarem de movimentos reivindicatórios<sup>6</sup>.

Como conclusão do item sobre fragmentação militar, observa-se que o *feedback* institucional, em resposta aos desapontamentos às expectativas dos policiais no âmbito do trabalho, não se configura na proteção dos seus integrantes, mas sim na transferência ao sujeito da responsabilidade de resolvê-los por meio de processos psíquicos, simbólicos, de excitação e de motivação, a fim de que ele canalize tais problemas com um propósito anterior: continuar com a prevenção de expectativas institucionais já estabilizadas em termos contrafáticos (normas).

“As explicações de desapontamentos têm a função de acomodar no mundo o desapontamento que se tornou inegável enquanto fato” (LUHMANN, 1983, p. 69). São resgatados os problemas sociais como legitimadores dos problemas institucionais para a acomodação dos desapontamentos, diminuindo-se, desse modo, a possibilidade de iniciativa de mudanças do sistema. Assim, há uma série de justificativas, entre as quais: a complexidade do sistema político; os desafios da educação brasileira; a história militar brasileira; a influência política na administração dos órgãos de segurança pública; e o quadro da saúde pública brasileira. No

---

<sup>6</sup> Foi promulgada a Lei Federal nº 12.191, de 13 de janeiro de 2010, que concedeu anistia aos policiais que participaram de greves em diversos Estados, tais como Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe, desde 1997. Houve também a Lei nº 12.505, de 11 de outubro de 2011, que concedeu novamente anistia aos policiais militares de outros Estados, punidos por participarem de movimentos reivindicatórios.

que tange à acomodação psíquica, emocional e social do sujeito, evidenciam-se vantagens individuais, entre elas: tempo de serviço para a aposentadoria; promessa de aumento salarial ao envelhecer e progresso na carreira com funções diferentes à medida que se segue a escala hierárquica. Enfim, são muitas justificativas, desculpas e realizações de formaturas militares para salvar a norma ameaçada e apaziguar os ânimos das tropas, quando existe, no entanto, uma nítida fragmentação interna, que causa desapontamentos e que não desenvolve, portanto, o plano reflexivo de expectativa sobre expectativa.

Dessa forma, é fundamental recorrer às expectativas complexas e contingenciais que permeiam o governo e a sociedade no que tange à segurança pública para, por meio da neutralização dos paradoxos, se alcançar a chamada “autorreferência” – característica essencial do sistema autopoietico. “Os paradoxos deixam de ser impedimentos ao processo de tomada de decisões, passando a ser um profícuo campo de análises para reflexões sobre a aplicação do Direito” (CARVALHO, [2013], p. 10).

#### 4. A autopoiese do Direito

Não cabe, nesta parte do artigo, explicar o pensamento luhmanniano sobre o Direito e a autopoiese, mas pontuar e resgatar a complexidade social na compreensão da formação das grandes instabilidades e das diversas expectativas sociais, as quais são componentes elementares para a autoprodução, para a automanutenção e para a autodescrição do próprio sistema social que orienta a formação do Direito.

Quanto mais complexa for a sociedade, maior a necessidade de normas. Se determinada área complexa da sociedade não for orientada pela norma, maior será a pulverização das expectativas e dos desapontamentos. A segurança

pública, então, entra nesse cenário, configurando-se como um desses temas complexos que compreendem diversas opiniões, muitas vezes antagônicas. Os fatores políticos, as relações sociais, o desenvolvimento tecnológico e a administração policial fazem com que a questão normativa do Estado seja questionada exatamente no ponto em que não prevê os reais acontecimentos vividos pela relação cidadão-polícia.

Diante de todo o exposto, observa-se um dos motivos pelos quais o tema da segurança urbana é uma grande tensão nas Casas Legislativas: existem várias *opiniões* em determinadas regiões do país e em diferentes classes sociais para lidar com determinadas condutas. Mesmo que determinada visão objetive a garantia e a proteção do cidadão, ela não se torna majoritária no Brasil se não resolver eficientemente os problemas advindos da criminalidade. O policiamento comunitário, por exemplo, é uma das visões que preveem o público como coprodutor da segurança e da ordem, e que têm aplicabilidade nos bairros socialmente estáveis (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 81), ou seja, em bairros de classe média alta e alta. Ele não seria instalado, pelo menos *a priori*, em regiões suburbanas que não possibilitassem as rondas a pé dos policiais. Certo é que a filosofia do policiamento comunitário, de cunho garantista, de maneira geral não agrada aos que confiam no modelo repressivo ou eficientista. Isso demonstra a dificuldade de implantação e de manutenção de qualquer política pública de segurança, mesmo que ela seja garantidora e protetora dos próprios cidadãos.

Daí advém o desafio constitucional, ou seja, o desafio da generalização das expectativas comportamentais no texto constitucional para a segurança urbana, atentando-se para a refletividade dos aspectos sociais internos e externos em face da pluralidade social.

Quando se encara a situação da segurança pública com um raciocínio tautológico, surgem conflitos e críticas, pois ele freia a operacionalidade do Direito. Em relação à segurança urbana, o bloqueio dessa operacionalidade já foi amalgamado à norma jurídica, de modo que não se consegue ter um discurso de alto nível para as possíveis soluções das tensões do tema. São muitas opiniões e expectativas oriundas de apenas um determinado campo social. Como há vários campos sociais e, em cada campo social, há uma grave tensão de opiniões, o resultado desse quadro é um extrato pulverizado das expectativas sociais:

- de um ângulo, os defensores dos direitos humanos, deontológicos, baseados nos direitos e garantias fundamentais; de outro ângulo, os defensores do sistema repressivo, visando à eficiência e aos resultados em curto prazo; de outro, os defensores do sistema preventivo, mas permeado com instrumentos repressivos; de outro, os teleológicos, visando ao interesse coletivo em detrimento do

interesse individual, como preceito magno no desenvolvimento da segurança urbana; entre outras visões;

- no que tange à polícia militar, tem-se o desapontamento dos policiais; estes se mostram insatisfeitos com o texto constitucional no que diz respeito aos seus direitos e garantias fundamentais, não conferindo, portanto, legitimidade a esses dispositivos;
- no que tange à sociedade, tem-se uma comunidade que em si mesma já não encontra consenso, estando dividida em suas opiniões quanto à postura dos policiais. Uma parte dela se mostra insatisfeita por demandar uma polícia próxima, que resolva eficientemente tensões específicas e que garanta administrativamente os direitos dos cidadãos, fazendo com que os problemas que ameaçam sua segurança sejam dirimidos rapidamente, sem que seja necessário recorrer o tempo todo ao Judiciário. Outra parte revela sua insatisfação no sentido de não querer uma força militar e armada de vigilância social nas ruas da cidade, controlando e afirmando o que cada um deve fazer ou deixar de fazer e atuando de forma invasiva na esfera privada das pessoas.

A teoria autopoietica não consegue resolver todos os problemas, mas possibilita, por meio de uma visão complexa da sociedade e do Direito, a construção de respostas a perguntas cujo conteúdo não se sabe (CARVALHO, [2013], p. 14). Devem-se encarar a globalização, a tecnologia e a pluralidade de informações nas relações sociais, tendo-se o Direito Constitucional como instrumento para o desenvolvimento do *consenso*<sup>7</sup>.

## 5. Conclusão

O pensamento do controle das forças policiais permeia até hoje o imaginário político central. O medo e o receio de desvincularem essa força policial militar das rédeas centrais das Forças Armadas tomam conta da arena política. Os argumentos para sua vinculação ao Exército encontram sustento na filosofia da defesa nacional e da proteção do estado, que não condiz com a filosofia da segurança urbana. Uma vez que os policiais são forças auxiliares, os regulamentos militares são aplicados e, portanto, o controle do governo sobre essa instituição e sobre seus integrantes é mais real, concreto e tangível. Desse modo, politicamente falando, é mais estratégico e mais fácil vinculá-los como ramificação do Exército. A expectativa de dirigir, comandar e administrar a polícia por parte do governo já se tornou uma certeza entre os que ocupam cargos de governador e presidente.

---

<sup>7</sup> Ver nota de rodapé 4.

Daí o desafio do Estado Constitucional em tratar o tema como medida de segurança jurídica e política. Não se trata apenas de desmilitarização, mas também de viabilizar uma previsão normativa constitucional que disponha sobre a estruturação do sistema de segurança pública, tomando-se o cuidado de estabelecer as diretrizes gerais de seu funcionamento e de distribuir aos estados federativos competência supletiva de regulamentação, por meio de ideias e expectativas contemporâneas que traduzam as reais necessidades da sociedade.

Como a segurança urbana não encontra consenso, a Constituição deve, portanto, convergir em si as *expectativas* para a obtenção de resultados garantidores e satisfatórios.

Por fim, a título de reflexão, resgata-se a imagem de Banksy, para cristalizar o fato de que, se não houver mudanças reais na cultura organizacional dessas instituições, não se conseguirá o desenvolvimento de uma polícia cidadã. A polícia poderá até se especializar em diversas diretrizes para atender várias demandas sociais; isso resultará em policiais interiormente acessíveis, mas impotentes pela barreira simbólica militar dentro da sociedade e dentro da história do Brasil. Não se busca tão somente “a forma dos policiais se relacionarem com a sociedade, é necessário também que a sociedade saiba se relacionar com os policiais”<sup>8</sup> (ZACKSESKI; DUARTE, 2012), ou seja, é fundamental o desenvolvimento das expectativas sobre as expectativas, alcançando-se, portanto, a refletividade.



<sup>8</sup> Anotações de sala de aula do curso de Direito na Universidade de Brasília (UnB), na disciplina Violência Urbana e Cidadania, do 2º semestre de 2012.

## Referências

- BATTUCCI, Eduardo Cerqueira. A polícia em transição: o modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 65-96, jan./fev./mar. 2011.
- BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. *Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 22 abr. 1824.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 fev. 1891.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jul. 1934.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 nov. 1937.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 set. 1946.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 nov. 1889.
- ROCHA, Claudionor. Remuneração, por subsídio, dos servidores da polícia civil do Distrito Federal (MP/308/2006). *Nota Técnica – Consultoria Legislativa*, Brasília, jul. 2006.
- CARVALHO, Délton Winter de. *O Direito como um sistema social autopoiético: auto-referência, circularidade e paradoxos da teoria prática do Direito*. [S.l.]: [s.n.], [2013].
- DAMMERT, Lucía; BAILEY, John. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: analysis y desafios para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago, ano 19, n. 1, p. 133-152, 2005.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005.
- EGE, Flávio Tadeu. *Uma breve história da polícia no Brasil: críticas a militarização e seu caráter oligárquico*. São Paulo: Clube de Autores, 2012.
- ENRIQUEZ, Eugène. *L'organisation en analyse*. Paris: PUF, 1992.
- FREITAS, Maria Ester de. *Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?* 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- GAULEJAC, Vicente de. *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. São Paulo: Ideias & Letras, 2007.
- GODOY, Dagoberto Lima. Luhmann e o direito como sistema de generalização congruente das expectativas comportamentais. *Revista Discurso Jurídico*, Campo Mourão, v. 4, n. 1, p. 74-107, jan./jul. 2008.
- LAPLANCHE, Jean; PONTALIS, J. *Vocabulário da psicanálise*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- LUHMANN, Niklas. O enfoque sociológico da teoria e prática do direito. *Seqüência*, Florianópolis, n. 28, p. 15-29, jun. 1994.
- \_\_\_\_\_. *Sociologia do direito I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
- MENDES, Marcos Baptista. *Militarização da segurança pública no Brasil: a polícia militar e os cenários de sua construção histórico-cultural*. [S.l.]: [s.n.], [2012].

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

PRATA, Marcelo Rodrigues. Greve na polícia militar: legalidade versus legitimidade. *Jus Navigandi*, São Paulo, fev. 2012.

RIBEIRO, Iselda Corrêa. Polícia: tem futuro? Polícia e sociedade em David Bayley. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 8, p. 444-453, jul./dez. 2002.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

ZACKSESKI, Cristina; DUARTE, Evandro Piza. Garantismo e eficientismo penal: dissenso e convergência nas políticas de segurança urbana. In: XXI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI UFU, 2012, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.