

# Tão diferentes e tão iguais: As percepções de policiais civis e militares de São Paulo sobre suas instituições

**Viviane de Oliveira Cubas**

*Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil*

**Renato Alves**

*Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil*

**André Rodrigues de Oliveira**

*Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil*

Pesquisas sobre a autolegitimidade de policiais indicam que a percepção desses agentes sobre a justiça procedimental em suas instituições impacta a maneira como eles entendem seu trabalho e sua autoridade. Este estudo apresenta uma análise comparativa das respostas de policiais civis e militares na cidade de São Paulo, coletadas em um *survey* aplicado em 2016. Explora-se o modo como policiais de corporações distintas percebem suas instituições e os procedimentos adotados por elas. Notou-se uma tendência de convergência nas percepções de policiais civis e militares sobre suas instituições. As implicações destes resultados para a prática policial são discutidas.

**Palavras-chave:** polícia, Polícia Militar, Polícia Civil, legitimidade, justiça procedimental

Research on police self-legitimacy indicates that how these agents perceive the fairness of procedures within their institutions has an impact on how these officers understand their work and authority. **So Different and So Equal: The Perceptions of Civil and Military Police Officers of São Paulo About their Institutions** presents a comparative analysis of a survey with civilian and military police officers in the city of São Paulo in 2016. We seek to explore how police officers from distinct corporations perceive their institutions and the procedures adopted by them. The results show a tendency of convergence between the perceptions of the civil and military police officers about their institutions. The implications of these findings and police practice are discussed.

**Keywords:** police, Military Police, Civil Police, legitimacy, procedural justice

## Introdução

No Brasil, as forças policiais apresentam características organizacionais e atribuições bastante singulares quando comparadas a polícias de outros países. As polícias brasileiras foram organizadas no nível estadual e não como força nacional ou local, de modo que cada estado da federação tem duas polícias responsáveis pelas atividades de segurança pública: a Polícia Civil e a Polícia Militar.

As duas forças dividem o trabalho policial, sendo a primeira responsável pelo registro de ocorrências e investigação dos crimes e a segunda, a polícia uniformizada, pelo policiamento ostensivo. Seus modelos organizacionais são diferentes: a primeira tem caráter civil e a segunda, embora sob o comando dos governadores dos estados, tem caráter militar.

Essa estrutura é praticamente a mesma da implementada durante o período ditatorial (1964–1985) e é alvo de duras críticas tanto entre acadêmicos quanto entre gestores da segurança pública.



Uma delas diz respeito à divisão do trabalho entre duas instituições independentes e distintas, o que seria pouco coerente e não contribuiria para a eficiência das agências. Ao contrário, gera uma série de deficiências e disputas entre elas, tendo cada uma valores e identidade próprios. Considerando que as atividades de prevenção, ronda e vigilância e o esclarecimento de crimes são atividades interdependentes, tal divisão produz a duplicação de atividades, pouca troca de informações e, muitas vezes, a competição entre as polícias para demonstrar eficiência ou o jogo de “empurra-empurra” de responsabilidades.

Além disso, em ambas as polícias é possível identificar uma cisão interna entre dois grupos: na Polícia Civil, entre delegados e demais carreiras; na Polícia Militar, entre oficiais e praças. Essas divisões, na prática, traduzem-se em diferentes processos de ingresso nas carreiras e diferenças de status, salários e acesso a prerrogativas e recursos — materiais, autoridade e prestígio (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009).

Trata-se de uma arquitetura organizacional que não é nova; resulta de disputas corporativas históricas, aprofundadas por mudanças implementadas ao longo de diferentes governos. A principal delas se deu com a concessão de exclusividade do policiamento ostensivo às forças militarizadas em 1969, durante o período de ditadura militar. A medida foi duramente criticada, em razão da incompatibilidade entre a formação militar e o trabalho de policiamento, que exige proximidade com a população, autonomia e capacidade crítica dos agentes na ponta para a tomada de decisões, entre outros aspectos pouco compatíveis com o encapsulamento e a hierarquia das organizações militares.

Há atualmente uma série de propostas de reforma das polícias, que vão desde a unificação em uma polícia de ciclo completo até o aumento de atribuições e poderes de uma ou de outra. Entre 2009 e 2018, 160 projetos de lei ou emendas constitucionais foram apresentados na Câmara dos Deputados com menção à reforma das polícias, sendo que 29 propunham algum tipo de unificação das polícias, 11 abordavam o ciclo completo e seis, a desmilitarização<sup>1</sup>.

Diante desse desenho institucional, a partir de indicadores relacionados à legitimidade das polícias e à autolegitimidade dos policiais, procuramos investigar em que medida as percepções de policiais militares e civis revelam pontos de contato e de distanciamento entre as duas polícias. Como os policiais percebem sua instituição em relação a condições de trabalho, incentivos profissionais, relação entre os pares e com a chefia e tomada de decisões? O fato de pertencerem a uma organização civil ou militar influencia o modo como percebem suas instituições?

Este último aspecto é fundamental, uma vez que inexitem na literatura sobre legitimidade estudos sobre polícias militarizadas. Identificar o quanto uma polícia organizada em um modelo militar de autoridade se aproxima ou se distancia de um modelo não militarizado de autoridade é fundamental para fazer avançar a reflexão sobre o que significa “ser policial”.

O artigo está dividido em quatro partes. Na primeira, traçamos um panorama das duas polícias aqui estudadas, incluindo um breve histórico e o modo como cada uma delas está organizada. Na segunda, destacamos a literatura acerca da legitimidade das polícias que fundamentou nossa coleta dos dados, analisados na terceira parte. Por fim, discutimos os resultados obtidos e o que mostram sobre o trabalho policial.

## **As polícias Militar e Civil**

### **Polícia Militar**

As polícias militares brasileiras são o resultado de um longo processo, com períodos de maior ou menor militarização das atividades de manutenção da ordem interna no território nacional.

As primeiras experiências a que podemos denominar policiamento ocorreram no período colonial e foram voltadas para controlar a violência e a instabilidade social geradas pelos conflitos relacionados com a exploração de jazidas na região das minas de ouro e diamantes. Nessas ações, o governo português recorria aos poderosos locais que, em troca da tarefa de manutenção da ordem, recebiam patentes militares (COTTA, 2012).

Em 1808, a transferência da família real para o Brasil veio acompanhada de um projeto de civilização para a colônia, resultando na criação, no Rio de Janeiro, da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, primeira instituição policial organizada do país, inspirada nos corpos militares de Lisboa. Atuando em uma sociedade ainda escravagista, a Divisão formou-se como uma força policial que mantinha a ordem e o controle por mecanismos repressivos (*Idem*).

Em 1832, surge, na então província de São Paulo, o Corpo Policial Permanente (CPP), na gestão do presidente da província Tobias de Aguiar<sup>2</sup>. Era uma polícia militarizada constituída por voluntários, com comando centralizado, hierarquia e disciplina militarizadas e rígido regulamento quanto às faltas disciplinares (ROSEMBERG, 2010). Sua atribuição era o policiamento: patrulhamento das ruas, prisão de infratores, prestação de socorro, incêndios, serviço de trânsito e escolta de presos e missões especiais, como a Guerra do Paraguai (1864–1870).

Em 1901, após a proclamação da República, em 1889, a corporação passou a se chamar Força Pública do Estado de São Paulo. Se no período do Império esteve voltada para a repressão das revoltas de escravos e dos movimentos abolicionistas e republicanos, durante a República atuou na repressão às greves operárias, em um período de grandes transformações sociais, resultante dos processos de urbanização e industrialização (FERNANDES, 1973).

O caráter militar da Força Pública do Estado de São Paulo foi efetivamente consolidado após a ação da primeira missão francesa, entre 1906 e 1914. Oficiais do Exército Francês ajudaram a organizar a polícia de São Paulo, instituindo matrizes de organização que seguiam os critérios de hierarquia e treinamento militares (DALLARI, 1991).

Ao longo do tempo, a Força Pública esteve subordinada ora ao Exército, ora aos chefes estaduais. Embora tivesse a função de policiamento, permaneceu relativamente ausente das ruas. Realizava o policiamento no interior do estado, cabendo à Guarda Civil o policiamento da capital e dos grandes centros urbanos.

O golpe militar de 1964 foi o grande divisor na história das polícias. A partir dele, estabeleceu-se a federalização e a militarização da segurança pública, que passou a ser responsabilidade das Forças Armadas. As polícias de todo o país foram reorganizadas. Em 1969, as Guardas Civis foram extintas e seus membros, incorporados às Forças Públicas, dando origem, no estado de São Paulo, à Polícia Militar do Estado de São Paulo (PM-SP). As polícias militarizadas passaram a ter a exclusividade do policiamento ostensivo, algo então inédito na organização das polícias brasileiras.

Nos anos 1980, com a transição para a democracia, há um afastamento entre polícia e exército. O comando da PM retorna ao governador do estado, e o comando geral da instituição passa a ser exercido por um oficial da própria PM, não mais por um oficial do Exército.

Porém, a arquitetura institucional da segurança pública pouco foi alterada pela Constituição de 1988, cujas comissões voltadas ao tema eram majoritariamente formadas por parlamentares mais conservadores, membros das Forças Armadas e das polícias. Assim, predominaram os debates centrados nos interesses corporativos, sem que temas como desmilitarização do policiamento ou a unificação das polícias pudessem ser discutidos a fundo (GUERRA, 2016). Mantiveram-se o modelo de duas polícias de ciclo incompleto, a militarização do policiamento ostensivo e a repartição federativa pouco cooperativa.

A PM de São Paulo é subordinada hierárquica e administrativamente ao secretário da segurança pública do estado, sendo o governador seu chefe supremo. Entre suas atribuições estão o planejamento, a coordenação e a execução do policiamento ostensivo fardado e a prevenção e a extinção de incêndios.

A carreira do policial militar é dividida entre praças (soldados, cabos, sargentos e subtenentes), encarregados da atividade operacional, e oficiais (tenentes, capitães, majores, tenentes-coronéis e coronéis), que exercem a função de gerenciamento e comando. Os dois grupos constituem carreiras distintas, cada uma com seu próprio processo de seleção e treinamento.

A carreira de praça se inicia na escola de soldados. Concursos internos e promoções automáticas permitem a passagem para as graduações de cabo e sargento. O ingresso na carreira de oficial ocorre por dois diferentes processos: uma seleção interna para praças, que se tornam

oficiais após curso de um ano de duração e podem ascender, no máximo, à patente de major; ou por concurso, aberto ao público externo, a um curso de quatro anos de duração, que permite ascensão à coronel, o posto mais alto na carreira.

A PM reproduz a estrutura organizacional das Forças Armadas, tendo como pilares a hierarquia e a disciplina, elementos fundamentais para se entender a dinâmica e as relações internas da instituição. A hierarquia, além de organizar a divisão de trabalho e de responsabilidades, confere graus de autoridade que variam conforme a patente, a antiguidade e a precedência funcional do policial. Tem também a função de manter o distanciamento entre os membros e, assim, permitir a constante fiscalização das condutas.

São várias as críticas às agências policiais que funcionam sob esse modelo (BAYLEY, 2001; SKOLICK e FYFE, 1993; JERMIER e BERKS, 1979; ANGELL, 1971). Em primeiro lugar, a estrutura de comando autoritária tende a priorizar a austeridade nos comportamentos dentro da instituição enquanto alguns aspectos do trabalho policial, como a qualidade do atendimento ao público, por exemplo, não são tão rigorosamente controlados. Além disso, a hierarquia rígida inibe a comunicação interna, prejudicando a capacidade dos superiores de orientar seus subordinados e o desenvolvimento de relações genuínas de confiança, respeito e lealdade. Outra característica criticada é a disciplina rigorosa, que impõe obediência inquestionável, desencorajando atitudes de independência. E, por fim, a promoção de uma mentalidade “*nós versus eles*” também é questionada por afastar os policiais do público.

Denúncias registradas por policiais militares na Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo relatam práticas e procedimentos que expõem problemas nas relações de autoridade na instituição<sup>3</sup>. O principal objeto das queixas, quase sempre registradas de forma anônima, são os policiais que ocupam postos de chefia nos diferentes níveis. As queixas se referem a problemas nas relações e condições de trabalho dos policiais, especialmente no que diz respeito a escalas de trabalho e disponibilidade de recursos humanos e materiais, além de casos de assédio moral (CUBAS, 2013).

A Corregedoria é o órgão responsável pela fiscalização da conduta dos policiais, atuando com base no regulamento disciplinar da PM. As transgressões podem estar relacionadas a procedimentos usados no policiamento, questões administrativas, relações hierárquicas ou à honestidade do policial. As punições podem ser advertência verbal, repreensão por escrito, permanência disciplinar (em que o policial deve permanecer na unidade policial), ou até detenção, demissão e expulsão, prevista apenas para praças.

A PM tem uma corte especial, o Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, responsável por julgar todos os casos que envolvem policiais militares, com exceção somente de homicídios dolosos praticados contra civis, que, em 1996, foram transferidos para tribunais de justiça comuns. A agência tem também um presídio destinado exclusivamente aos policiais militares que cumprem pena.

## Polícia Civil

A transferência da Corte Real Portuguesa para o Brasil é também o marco da criação da Polícia Civil ou Polícia Judiciária. Em 1808, foram criados a Intendência Geral de Polícia e o cargo de intendente geral de Polícia, que centralizava sob sua autoridade todas as atribuições policiais (LEMOS, 2012; GAGLIARDO, 2014; MARTINS, 2015). Salvo no Rio de Janeiro, a ideia de polícia era praticamente ausente do cotidiano na maioria das capitais de província.

Após 1822, com a Independência, as polícias chegam às diferentes províncias. São então formadas a Guarda Nacional, as Guardas Municipais e os Corpos Policiais Permanentes. Organiza-se também o Código de Processo Criminal, que estabelecia que o poder de polícia seria exercido pelos juízes de paz, eleitos localmente. Os juízes de paz não eram bacharéis nem remunerados para exercer suas funções, mas dispunham de amplos poderes, podendo prender, formar culpa e nomear inspetores de quarteirão para seu distrito (MARTINS, 2015; VELLASCO, 2007).

Em 1841, a reforma do Código de Processo Criminal desloca o aparato administrativo e judiciário da polícia dos poderes locais para o governo central. A figura do juiz de paz perde importância, uma vez que suas funções passam a ser exercidas pelos delegados de polícia. Cada capital de província passa a ter um chefe de polícia nomeado pelo poder central. A eles cabia nomear e fiscalizar os delegados, os quais, por sua vez, tinham poder para realizar buscas, prender, investigar, pronunciar e conceder fiança. Aos delegados cabia também nomear escrivães, subdelegados e inspetores de quarteirão, além de elaborar o inquérito (MARTINS, 2015; BONELLI, 2009).

A partir de 1889, com a instituição da República, há o fortalecimento do poder dos estados, e a nomeação de delegados e chefes de polícia passa a ser atribuição dos governos estaduais.

Sendo atribuição dos governos estaduais, ocorre, em 1896, uma grande reforma das instituições policiais no estado de São Paulo, inspirada na polícia londrina. O antigo Corpo de Urbanos é substituído por uma nova polícia, a Guarda Cívica, e o Corpo Policial Permanente é reorganizado, dando origem à Força Pública, submetida às ordens diretas do governo estadual e à disposição do chefe de polícia. A partir de 1903, para profissionalizar e reforçar as estruturas hierárquicas da polícia, os delegados paulistas passam a ser remunerados e, em 1905, é criada a polícia de carreira (MARTINS, 2015; SOUZA, 2009).

Em 1905, com a criação da Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado de São Paulo, o Judiciário perde espaço no comando do aparato policial, e a polícia se torna um braço exclusivo do Poder Executivo. Em 1916, é criada a Delegacia Geral e o cargo de chefe de polícia é substituído pelo delegado geral, escolhido pelo secretário de Justiça e Segurança Pública (MARTINS, 2015).

Os delegados das principais cidades paulistas eram geralmente egressos das faculdades de direito, vindos de famílias tradicionais ou por elas apadrinhados. Já os cargos de inspetores e agentes

de polícia eram ocupados por pessoas sem nome de prestígio ou patrimônio, e com pouca ou nenhuma instrução. Nessas condições, a relação entre superiores e subordinados também refletia disparidades sociais mais amplas. As carreiras tinham entradas diferentes e as possibilidades de um subalterno alcançar a posição de delegado eram praticamente inexistentes (*Idem*).

Os agentes de execução da atividade de policiamento (policiais da Força Pública e agentes da Guarda Civil, criada em 1926) estavam subordinados ao delegado de polícia. Contudo, tal subordinação era muitas vezes apenas formal, visto que as relações entre a autoridade policial e os agentes de execução, principalmente os pertencentes a outras forças policiais, nem sempre eram diretas e harmoniosas, mas demarcadas por rivalidades e conflitos (BATTIBUGLI, 2006).

No Estado Novo (1937–1945), com a concentração do poder no Executivo federal, as polícias continuaram sendo estaduais, descentralizadas e usadas como um instrumento político, mas agora não mais em função dos poderes estaduais, e sim por meio de interventores indicados pelo presidente da República, à serviço do poder central.

Com o retorno do período democrático (1946), as principais instituições policiais paulistas eram a Polícia Civil, a Força Pública e a Guarda Civil. A Polícia Civil representava a corporação com maior poder e atribuições, sendo o delegado a principal autoridade na coordenação das atividades de policiamento. Nesse período, houve várias reformas: a seleção dos delegados passa a ser feita por meio de concursos públicos e, para os cargos de escrivães, carcereiros, investigadores e radiotelegrafistas, passa a ser exigida a formação na Escola de Polícia. Apesar das reformas, houve poucas mudanças efetivas.

Em 1953, é apresentado na Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) um projeto que reivindicava a equivalência hierárquica entre Força Pública e Polícia Civil. Por essa proposta, sargentos e oficiais da Força Pública seriam considerados autoridades policiais, podendo assumir funções até então exclusivas dos delegados de polícia. Defendido pela Força Pública e rejeitado pela Polícia Civil, o projeto não foi implementado e acirrou ainda mais a rivalidade entre as forças policiais. Em 1961, na tentativa de encerrar as disputas entre as polícias, é apresentada uma proposta de unificação das forças policiais. A unificação entre Força Pública e a Polícia Civil não prosperou, mas outras forças policiais paulistas a realizaram. Em 1954, a Guarda Noturna é incorporada à Guarda Civil e, em 1963, a Polícia Rodoviária passa a ser subordinada à Força Pública (BATTIBUGLI, 2010).

Em 1967, as polícias civis brasileiras perderam as atribuições relativas ao policiamento ostensivo uniformizado, que exerciam desde 1866. O decreto-lei federal nº 667/69 atribui à Polícia Civil as chamadas rondas especializadas, ou policiamento especializado, com a função de apoiar as tarefas de polícia judiciária (TOMESANI e VINUTO, 2010).

A Constituição de 1988 mantém as funções judiciárias e de apuração das infrações penais atribuídas à Polícia Civil. No estado de São Paulo, a Polícia Civil permaneceu atrelada à Secretaria da Segurança Pública, sendo dirigida pelo delegado geral de polícia e subordinada ao governador do estado. Compete à Polícia Civil conduzir e averiguar infrações penais e esclarecer sua autoria, exceto aquelas cometidas por militares.

O delegado, além das atribuições policiais, responde pela gestão da delegacia de polícia. O investigador de polícia é responsável pelas investigações gerais ou especializadas dos crimes e contravenções penais. Na progressão de carreira, o posto mais alto é o de investigador-chefe. O escrivão tem como principal função formalizar, a partir do registro, os atos da investigação, tendo sob sua guarda e responsabilidade os inquéritos e os bens e valores apreendidos e entregues à custódia para perícia e posterior devolução. São também suas atribuições recolher as fianças criminais e observar e providenciar a normalidade do processo investigativo de acordo com os prazos vigentes em lei. O posto mais alto a que pode chegar é o de escrivão-chefe.

O controle interno é realizado pela Corregedoria Geral, que investiga crimes e infrações administrativas praticadas por policiais civis. Tanto as infrações e as punições como os trâmites do processo disciplinar estão definidos na Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo. Policiais civis condenados cumprem pena no Presídio Especial da Polícia Civil de São Paulo. O controle externo, tanto da Polícia Civil como da Polícia Militar, é feito pela Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo.

### **Legitimidade das instituições policiais**

O tema da legitimidade tem concentrado há muito as atenções das agências policiais anglo-saxãs. Diferentemente da formação das polícias brasileiras, fortemente marcadas pela aplicação da lei e da ordem por meio do uso da força, a polícia inglesa foi influenciada, em sua origem, pelas teorias iluministas, segundo as quais nem a tradição nem a força, mas sim o consentimento expresso dos governados é a única fonte do poder legítimo. Entende-se que a polícia obtém sua autoridade do governo e sua legitimidade, do consentimento do povo. Logo, a construção de identidade com base no consentimento torna o apoio da população às polícias um elemento central no contexto anglo-saxão.

A constante queda no apoio do público às polícias inglesas e norte-americanas tem indicado que a gestão voltada para a eficiência policial, entendida como controle do crime, não tem sido suficiente para estimular a confiança e, assim, fomentar a colaboração da comunidade. Pesquisas voltadas à identificação dos fatores que determinam a confiança da população nas forças policiais



e seu reconhecimento como autoridade legítima (TYLER, 2004; FAGAN e TYLER, 2004; TYLER, CASPER e FISHER, 1989; BRADFORD, JACKSON e STANKO, 2009; JACKSON e BRADFORD, 2009, 2010; TANKEBE, 2011) têm apontado dois resultados principais. Primeiro, o processo de legitimação da polícia junto à população, no sentido weberiano de reconhecimento da autoridade policial como digna de obediência, está fortemente relacionado aos procedimentos adotados pelas autoridades ao exercerem o seu mandato<sup>4</sup>. No caso da polícia, isso significa que o tratamento dispensado nos seus atendimentos tem a capacidade de aumentar ou diminuir a disposição das pessoas a se sujeitar à autoridade policial, o que pode facilitar ou não o próprio trabalho da polícia (TYLER, 2004). O tipo de tratamento é tão relevante que mesmo experiências negativas com a polícia, como a aplicação de multas, podem ser bem assimiladas pela população, desde que resultem de procedimentos considerados justos: se as pessoas percebem que o policial se preocupa em explicar e justificar os procedimentos adotados, se sentem que suas demandas e preocupações foram consideradas e que receberam um tratamento justo, imparcial e com respeito. Esses são os princípios de justiça procedimental<sup>5</sup> que tornariam a autoridade policial digna de obediência (FAGAN e TYLER, 2004; TYLER, 2004; TYLER, CASPER e FISHER, 1989; BRADFORD, JACKSON e STANKO, 2009; JACKSON e BRADFORD, 2009, 2010).

O segundo resultado — o mais importante para a análise aqui apresentada — está nos estudos que tentam entender como os próprios policiais se percebem como autoridade. Ainda de acordo com a teoria weberiana, não basta haver a crença do público de que se deve obediência a uma dada autoridade; ela mesma precisa crer que seu destino é merecido e, portanto, legítimo. A autolegitimidade é importante porque pode ajudar a identificar as razões pelas quais as autoridades mobilizam seu poder político e suas crenças internas no seu direito moral de exercer tal autoridade, impactando, por consequência, a qualidade do trabalho prestado. Essa abordagem tem como foco os policiais que estão em contato direto com o público, ou seja, aqueles que ocupam o degrau mais baixo da hierarquia institucional. Geralmente são os membros mais novos da instituição, mas exercem um poder significativo durante a interação com o público (TANKEBE, 2011).

Esses estudos mostram ainda que a justiça procedimental também ajuda a entender o processo de autolegitimação das autoridades. Porém, nesse caso, referem-se à existência dessa justiça dentro da organização, especialmente nas relações entre policiais e seus supervisores e na organização como um todo (BRADFORD *et al.*, 2013). Quando os procedimentos são percebidos como justos dentro da organização, os policiais não só passam a ter satisfação com o local de trabalho como também se sentem encorajados a demonstrar atitudes igualmente justas ao lidar com o público (*Idem*; MYHILL e BRADFORD, 2013).

Para que o tratamento dos policiais aos cidadãos seja guiado pelos princípios de neutralidade, respeito, voz e responsabilidade, o comportamento do seu supervisor tem que ser caracterizado pelos

mesmos princípios. Isso ocorre porque a conduta dos supervisores é um modelo a ser imitado pelos policiais, com transmissão de comportamento; e porque as agressões que os policiais sofrem de seus supervisores, que não podem ser retaliadas diretamente por causa da possibilidade de punição, são deslocadas para outros indivíduos, incluindo o público a que servem (VAN CRAEN, 2016).

Outra fonte de autolegitimidade é a identificação com a organização. Essa abordagem supõe que os esforços que um indivíduo dedica aos interesses de seu grupo profissional são influenciados pelo modo como ele se sente em relação a esse grupo. Quando os funcionários sentem que são tratados de forma justa pela organização, sua identificação positiva com ela é reforçada. Isso promove a internalização dos objetivos organizacionais, a percepção de que os policiais têm o apoio organizacional para realizar suas metas e a crença de que são legítimos detentores do poder que lhes é conferido. Agentes confiantes de sua identidade policial tendem a desenvolver um senso de legitimidade que influencia suas atitudes em relação ao policiamento e seu comportamento na rua (BRADFORD e QUINTON, 2014).

Essa nova perspectiva analítica sinaliza a importância de as organizações repensarem seus processos internos, como estratégia mais segura para orientar seus agentes e, desse modo, conquistar a confiança e a legitimidade dos cidadãos.

As pesquisas brasileiras sobre a polícia, ao menos no campo das ciências sociais, têm dado pouca atenção ao modo como os policiais pensam e percebem sua legitimidade. Sustenta esse argumento a ausência de temas relacionados à autolegitimidade nos levantamentos realizados em publicações acadêmicas que abordam instituições e práticas policiais (MUNIZ, CARUSO e FREITAS, 2018).

Por outro lado, levantamentos voltados à percepção da população da legitimidade policial indicam cenários pouco positivos. Da população do município de São Paulo, 32% afirma não ter confiança na polícia e 34% tem pouca confiança<sup>6</sup>. Entre os policiais, 73% dos praças acredita que a hierarquia da PM provoca desrespeito e injustiças profissionais, enquanto menos da metade (48%) dos oficiais concorda com essa colocação. Entre os agentes da PC, esta mesma colocação teve apoio de pouco mais da metade (57%) dos entrevistados (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009).

O presente artigo é a primeira tentativa de mobilizar os conceitos de justiça procedimental para entender os problemas de duas polícias que atuam paralelamente nas atividades de segurança pública, sendo uma delas militarizada. Para isso, comparamos a percepção de policiais civis e policiais militares sobre aspectos que, segundo a literatura internacional, são importantes para o tema da legitimidade. O objetivo é tentar entender como dois grupos, com diferentes identidades e diferentes modelos organizacionais e hierárquicos, percebem suas instituições e as relações internas estabelecidas em cada uma delas.

Policiais civis e policiais militares são realmente diferentes? As críticas mútuas se refletem em percepções mais positivas de um ou de outro a respeito de sua própria instituição? O fato de pertencerem a uma organização civil ou militar é marcante no modo como as percebem?

## **Metodologia**

Por meio de uma pesquisa de opinião realizada em 2016, investigamos a percepção de policiais civis e militares sobre sua própria legitimidade. O questionário aplicado usou escalas de concordância de cinco pontos e explorou temas como: trajetória profissional, condições de trabalho, identidade com a instituição, relacionamento com os superiores, os pares e o público, uso da força, satisfação com o trabalho/carreira e autolegitimidade.

A pesquisa foi realizada com 438 policiais (298 militares e 140 civis). A duração média de preenchimento do questionário, autoaplicado, foi de 30 minutos. A utilização de um software<sup>7</sup> para pesquisa on-line garantiu o anonimato aos policiais, uma vez que o levantamento foi realizado no local de trabalho.

Nos questionários, aplicados em oito companhias da Polícia Militar e oito delegacias da Polícia Civil na cidade de São Paulo, priorizamos policiais que atuavam no atendimento ao público. As oito áreas selecionadas apresentam padrões hierárquicos de consolidação urbana e desiguais condições socioeconômicas que, em seu conjunto, expressam uma síntese do espaço urbano da cidade de São Paulo (ADORNO e NERY, 2019).

Usamos uma amostra por conveniência, tendo em vista as dificuldades de construir um desenho amostral em um contexto institucional de acesso limitado. A fim de garantir alguma homogeneidade na amostra, entrevistamos policiais militares encarregados do patrulhamento nos bairros (majoritariamente soldados, cabos e sargentos) e policiais civis que atuam nas delegacias de polícia. A análise comparativa indicou que, em relação às patentes e carreiras, a amostra coletada não é tão díspar do universo de policiais civis e militares do estado (CUBAS e BRANCO, 2019).

A amostra obtida é formada majoritariamente por homens (84% na PM e 83% na PC) brancos (59% na PM e 76% na PC). Policiais militares são mais jovens (74% entre 20 e 39 anos) do que policiais civis (72% entre 30 e 49 anos) e têm menos tempo na polícia (59% dos PMs têm até 5 anos na instituição e apenas 4% têm mais de 25 anos na corporação) do que policiais civis (25% deles têm até cinco anos e 15% têm mais de 25 anos de instituição).

## Estratégia de análise

A análise dos dados foi estruturada em duas etapas: construção e análise descritiva de indicadores considerados importantes pela literatura especializada para a compreensão de aspectos relativos à organização das instituições policiais e das percepções sobre as relações profissionais estabelecidas; e análises multivariadas considerando a capacidade e a importância relativa do conjunto de variáveis (indicadores da percepção sobre a instituição policial e variáveis de controle) sobre a probabilidade de que um agente policial pertença à instituição civil ou militar.

Com base na literatura, construímos seis indicadores: 1) recursos/treinamento: para medir a percepção dos policiais a respeito da disponibilidade de recursos materiais e humanos, bem como de treinamentos e atualizações para os policiais, perguntamos sobre a frequência com que esses recursos atendiam às necessidades das atividades de policiamento; 2) justiça na organização: fizemos questões que exploravam se as decisões na instituição eram percebidas como justas e imparciais; 3) relação com superiores: perguntamos sobre a qualidade da relação dos policiais com seus superiores, se percebiam que eram justos e imparciais em suas decisões e se consideravam as opiniões dos policiais; 4) motivação: medimos a percepção dos policiais sobre o apoio recebido de seus superiores no desenvolvimento das atividades de policiamento; 5) identidade: perguntamos sobre a existência ou não de vínculos entre os policiais e sua instituição, para identificar se ser policial tem um significado especial para eles; 6) relação com os pares: questionamos se consideravam os colegas respeitosos e confiáveis<sup>8</sup>.

Ao todo, fizemos 27 questões, mensuradas por escala ordinal com cinco categorias (escalas de frequência e concordância). Elaboramos os indicadores pela somatória das categorias de respostas das questões pertinentes às dimensões observadas e a subsequente divisão do resultado pela quantidade de perguntas relativas a cada um, de modo a construir escalas cujo intervalo varia de 0 a 4.

Como critério de consistência interna das medidas dos indicadores, empregamos o alpha de Cronbach:  $\alpha=.79$  para recursos humanos e treinamento,  $\alpha=.78$  para justiça da organização,  $\alpha=.92$  para relação com superiores,  $\alpha=.86$  para motivação,  $\alpha=.65$  para identidade com a instituição e  $\alpha=.76$  para relação com os pares. Um  $\alpha$  de valor igual ou acima de .70 para determinada medida é geralmente considerado de fiabilidade adequada. Contudo, Maroco e Garcia-Marques (2006) avaliam que o valor de  $\alpha$  correspondente a .60 é aceitável para investigações em ciências sociais.

Também empregamos algumas variáveis que pudessem controlar as diferenças de percepção observadas entre os agentes das duas instituições policiais, de modo a considerar aspectos que caracterizam, em termos do perfil individual, a composição amostral de cada um dos grupos. Assim, consideramos as seguintes variáveis: sexo (0 – masculino; 1 – feminino); idade (mensurada de forma contínua: de 20 a 66 anos; média de 36,7; desvio-padrão de 9,3); anos na polícia (também

mensurada de forma contínua: de 0 a 49 anos; média de 11,0; desvio-padrão de 9,24); e posição na hierarquia institucional, cuja formulação precisa ser descrita mais detidamente.

Diversos aspectos que tratamos no presente texto apontam para a importância das relações de hierarquia vivenciadas de maneiras diferentes entre as duas instituições e entre as funções que caracterizam a organização institucional das polícias civil e militar. É razoável supormos que a percepção sobre as regras de funcionamento e sobre os valores institucionais varie a partir da posição que cada um ocupa dentro da corporação. A partir dessa perspectiva, elaboramos uma variável *dummi* de modo a classificar os respondentes a partir da posição que ocupam dentro da corporação, dividindo as funções em dois níveis hierárquicos: baixo e alto. Para a Polícia Civil, separamos a função de delegado das demais (carcereiro, escrevente, escrivão e investigador). Na Polícia Militar, consideramos como posicionamento hierárquico mais baixo o dos soldados e cabos, enquanto classificamos sargentos, tenentes e capitães com o posicionamento alto.

A dificuldade oriunda desse procedimento residiu no tratamento de duas hierarquias completamente diferentes. Assim, compreendemos a utilização dessa variável como uma *proxy* da divisão hierárquica, com o único objetivo de controlar os indicadores de interesse (0=baixo; 1=alto). 89,2% da amostra apresenta posicionamento baixo.

No segundo momento, realizamos duas regressões logísticas multivariadas em que a variável dependente diz respeito ao pertencimento de cada respondente à Polícia Civil ou à Militar. No Modelo 1, as variáveis independentes se restringem aos indicadores de controle supracitados. No Modelo 2, são acrescentadas à análise as variáveis independentes referentes aos indicadores de percepção da instituição policial. Nesse segundo momento, atribuímos valores nulos às questões não respondidas, o que ocorreu em 383 questionários (88% do total).

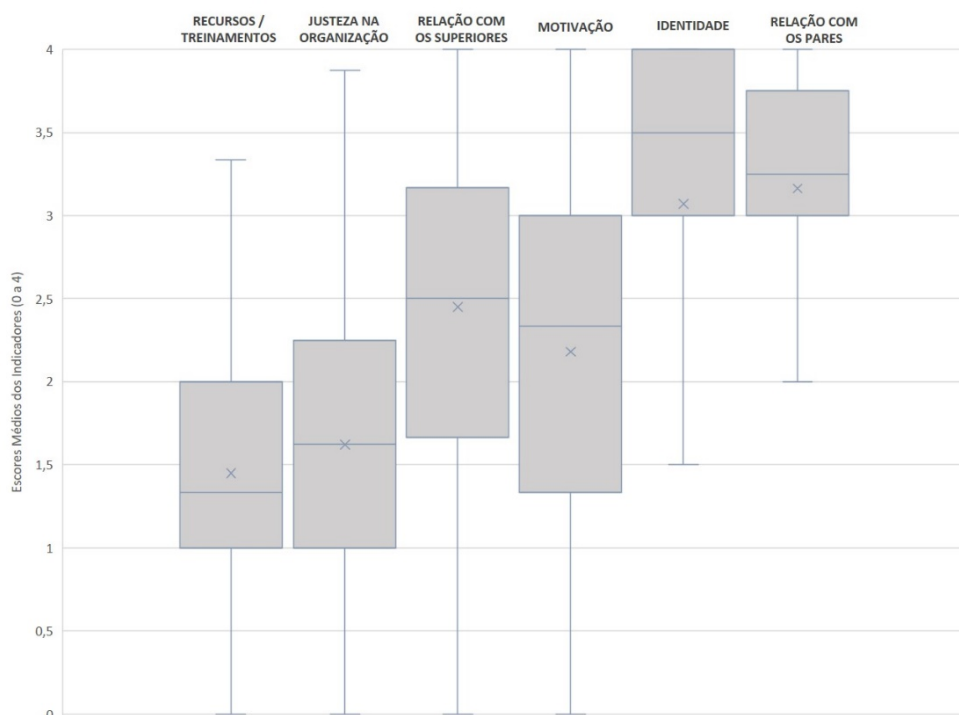
## Resultados

Os dados da amostra indicam que os policiais, de maneira geral, avaliam que os recursos humanos e treinamento não são suficientes para atender suas necessidades de trabalho, como indica a Figura 1. Cerca de 75% das percepções gerais sobre os recursos oferecidos estão abaixo do ponto médio da escala. Tendência semelhante foi observada no indicador relacionado à justiça na organização que, a despeito de apresentar maior variação da percepção, também representa uma avaliação negativa de aspectos relacionados a decisões e normativas institucionais da carreira dos policiais (salário, escala de trabalho e progressão profissional) e de percepções dos entrevistados sobre a justiça e a imparcialidade dessas decisões.

O indicador elaborado sobre a relação com superiores apresenta uma percepção mais positiva em comparação aos indicadores já analisados, com a maioria dos respondentes se situando acima do ponto médio da escala (média=2,45; mediana=2,5). Junto à relação com superiores, o indicador intitulado “motivação” apresenta maior amplitude da escala, indicando uma distribuição mais variada entre os entrevistados e, portanto, um nível menor de concordância de sua temática.

Na Figura 1, cada indicador está representado em sua distribuição, cuja escala varia de 0 a 4. O retângulo representa o segundo e terceiro quartis, as linhas verticais são o primeiro e quarto quartis (desconsiderando os *outliers*), enquanto que a linha vertical interna ao retângulo é a mediana e a cruz é a média da distribuição.

Figura 1: Indicadores de percepção de agentes policiais sobre a organização e relacionamento em suas instituições em São Paulo em 2016



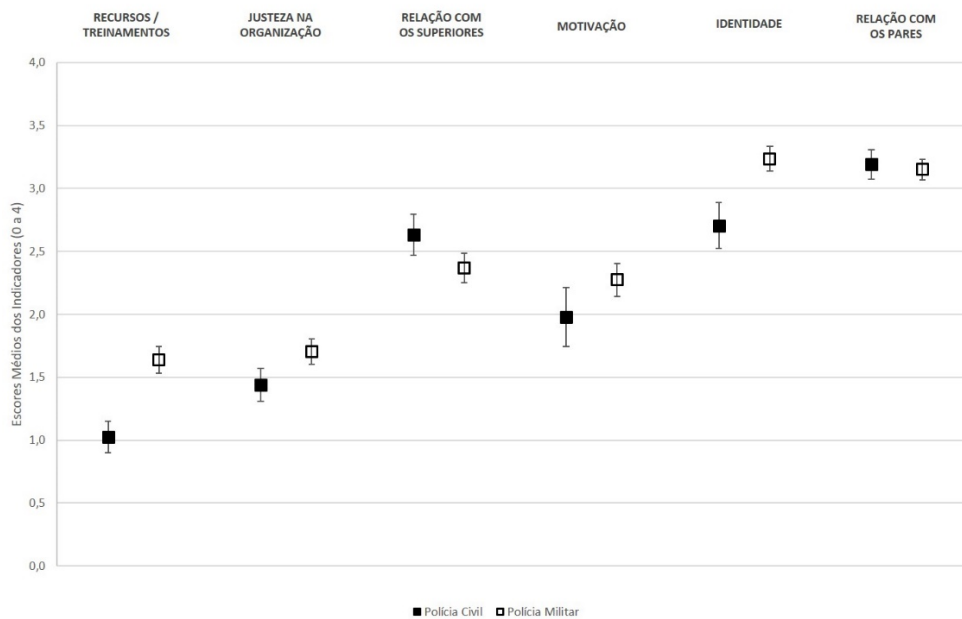
Fonte: Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP). Elaboração própria.

Como veremos, tal amplitude pode ter como fundamento as diferentes percepções entre policiais civis e militares no tocante à relação com seus superiores. Isso se dá tanto na percepção da qualidade das relações (abordagem de justiça procedimental), ou seja, presença ou ausência de atributos como o respeito, voz, imparcialidade etc. (TYLER, 2004; ZANETIC *et al.*, 2016), quanto nas percepções referentes ao apoio e ao incentivos profissionais por parte dos superiores (“motivação”).

A situação muda bastante de configuração quando observamos as variáveis “identidade com a instituição” e “relação com os pares”. Nelas, mais de 75% dos entrevistados se localizaram acima do ponto 3 da escala e apresentaram uma distribuição mais concentrada a respeito da concordância ou da convergência de opiniões dos policiais, da existência de identidade e compartilhamento de valores em relação as suas instituições, e da relação de confiança gestada entre os agentes. Isso significa, genericamente, que os policiais responderam, com expressiva predominância, “concordo totalmente” ou “concordo em parte” a questões como “Sinto orgulho de fazer parte da Polícia Militar” (variável “identidade com a instituição”) e “Meus colegas desta Companhia confiam em mim” (variável “relação com os pares”).

A Figura 2 apresenta graficamente as divergências e as convergências entre policiais civis e militares no tocante aos indicadores elaborados. O primeiro e mais importante resultado diz respeito ao relativo baixo grau de divergência entre policiais civis e militares.

Figura 2: Médias e intervalos de confiança (95%) para os indicadores sobre a polícia, por tipo de polícia em São Paulo em 2016



Fonte: NEV/USP. Elaboração própria.

Notemos que os indicadores “justeza na organização”, “motivação” e “relação com os pares” apresentam semelhanças entre as duas polícias, enquanto “recursos humanos/treinamento”, “relação com superiores” e “identidade” apontam diferenças entre os entrevistados da Polícia Civil e os da Polícia Militar.

Não obstante, a comparação entre as percepções dos agentes das duas polícias, ainda que apresente as diferenças ressaltadas na Figura 2, revela uma tendência de convergência. As

percepções sintetizadas pelos indicadores evidenciam que, de modo geral, há concordância entre os policiais civis e militares, ou seja, não se observam nas medidas dos indicadores comportamentos predominantemente inversos.

Em nenhuma variável explorada há a tendência de os policiais civis avaliarem positivamente algo que os policiais militares avaliam de maneira negativa — e vice-versa. Nesse sentido, podemos afirmar que o contraste verificado diz respeito mais à faixa de concordância dentro de um mesmo alinhamento atitudinal do que propriamente a opiniões opostas.

Por sua vez, os resultados relacionados à análise estatística multivariada permitem um olhar mais aprofundado sobre a relação entre os indicadores analisados descritivamente, uma vez que os modelos ajustam cada variável independente pelas demais. Para esse fim, realizamos duas regressões logísticas multivariadas (Tabela 1).

Tabela 1: Coeficientes de regressões logísticas — Razão de chance de ser policial militar em São Paulo em 2016

Variáveis	Tipo de Polícia: Civil (0) Militar (1)			
	Modelo 1		Modelo 2	
	OR (IC 95%)	p	OR (IC 95%)	p
<b>Sexo (feminino = 1)</b>	0,94 (0,48-1,86)	0,864	0,87 (0,37-2,03)	0,749
<b>Idade</b>	0,76 (0,71-0,81)	0,000*	0,74 (0,68-0,81)	0,000*
<b>Anos de Polícia</b>	1,16 (1,09-1,22)	0,000*	1,19 (1,11-1,28)	0,000*
<b>Posição hierárquica (alta = 1)</b>	2,69 (1,13-6,40)	0,026*	2,96 (0,97-9,01)	0,056
<b>Recursos humanos/treinamento</b>			3,67 (2,15-6,25)	0,000*
<b>Justeza na organização</b>			1,39 (0,81-2,38)	0,235
<b>Relação com superiores</b>			0,19 (0,11-0,33)	0,000*
<b>Motivação</b>			1,39 (0,94-2,04)	0,097
<b>Identidade</b>			1,75 (1,24-2,49)	0,002*
<b>Relação com os pares</b>			0,83 (0,52-1,33)	0,435
<b>Pseudo-R<sup>2</sup></b>		0,28		0,45

Fonte: NEV/USP. Elaboração própria.

O Modelo 1, ao incluir somente as variáveis de controle, opera apresentando o conjunto de parâmetros que assinala as diferenças dos grupos na amostra. É possível observar que não há diferença estatística na proporção de homens e mulheres nas duas corporações. E podemos afirmar que, de modo geral, a amostra da Polícia Civil é mais velha que a da Polícia Militar, ao mesmo tempo em que os militares têm mais anos na corporação.

Ainda, a proporção de policiais militares enquadrados em posição hierárquica alta é maior se comparada à da Polícia Civil. O valor do pseudo-R<sup>2</sup> indica que 28% das diferenças verificadas na amostra podem ser atribuídas exclusivamente às variáveis que caracterizam os grupos.



O Modelo 2 incorpora os indicadores de percepção dos agentes a respeito do trabalho e da instituição policial a que pertencem. De certo modo, a análise corrobora os resultados descritivos apresentados nas Figuras 1 e 2, mesmo ajustando os resultados para as variáveis de controle. Ao mesmo tempo em que não foi percebida diferença nos indicadores “justeza na organização”, “motivação” e “relação com os pares”, os demais constructos apresentaram significância estatística.

A chance de que a avaliação positiva de “recursos humanos/treinamento” seja realizada por um policial militar é 3,67 vezes a de um policial civil (*odds ratio* = 3,67), diferença também notada, embora mais modesta, para “identidade” (*odds ratio* = 1,75). Contudo, destacamos o sentido inverso no indicador “relação com superiores”, para o qual a chance de que seja um policial civil a avaliar de maneira mais favorável é 5,20 vezes (*odds ratio* = 0,19) a de que tal julgamento seja emitido por um policial militar. Esse é o principal contraste produzido pela análise multivariada entre as percepções dos policiais das duas corporações.

É importante destacarmos, ainda, que o Modelo 2 aumenta para 45% a variância explicada, indicando que a inclusão dos indicadores referentes às percepções sobre a polícia é decisiva na probabilidade de que o respondente pertença a uma ou a outra corporação.

Por meio da interpretação dos indicadores construídos para nosso estudo, podemos esquadriar como síntese dos resultados alguns cenários interessantes, que orientam a reflexão acerca das percepções que policiais de São Paulo têm de suas próprias instituições. Ainda que de maneira geral avaliem que “recursos humanos/treinamento” são insuficientes para a plena realização de seus trabalhos, os policiais civis avaliam de maneira ainda pior tais condições infraestruturais.

Os julgamentos sobre a justeza da organização também são predominantemente negativos e não apresentam diferenças estatisticamente significativas entre os entrevistados das duas polícias no modelo estatístico multivariado. O indicador “relação com superiores” é percebido de modo positivo pelo conjunto dos policiais e é mais bem avaliado pelos policiais civis. “Motivação” é o indicador que apresenta maior amplitude dentro da escala examinada, contrastando entre policiais civis e militares: os primeiros tendem a avaliá-la de maneira regular enquanto os segundos a avaliam de modo levemente positivo.

A identidade com a instituição é percebida de modo bem favorável pelo conjunto de policiais, sendo que os militares reconhecem muito mais seu pertencimento à própria instituição que os civis. Por fim, notamos que a relação com os pares é muito bem e positivamente avaliada, independentemente do tipo de polícia à qual o entrevistado pertença.

## **Discussão e considerações finais**

O estudo aqui apresentado trata de duas instituições bastante diferentes, uma civil e outra militar, com o fato comum de serem agências policiais, cada uma com suas atribuições. O processo de institucionalização e aquisição das feições atualmente conhecidas reflete, em sua história e práticas, as transformações, tensões e disputas presentes nas vidas social e política do Brasil. As constantes disputas entre o poder central e os governos locais, bem como a manutenção da ordem e do poder vigente, deixaram marcas profundas em nossas polícias. A constituição de forças policiais ora centralizadas no governo federal, ora de responsabilidade dos governos estaduais, assim como a atribuição de cargos policiais em função de interesses políticos, são exemplos. A dupla entrada nas carreiras é outro elemento que se destaca: um modo de organização que não só estabelece clivagens entre os que pensam/comandam e os que executam/obedecem, como também limita aos policiais operacionais qualquer acesso aos mais altos postos de comando.

O primeiro aspecto que merece reflexão nos resultados aqui apresentados é que há uma convergência de opiniões entre policiais civis e militares em relação às suas percepções sobre suas instituições. Apesar de ambos afirmarem que suas organizações são completamente diferentes — e a história mostra configurações que aproximam ou distanciam essas forças policiais —, e que uma é superior à outra, percebemos por meio de suas respostas que as duas forças são mais percebidas como semelhantes do que diferentes.

Não há oposição nas percepções dos dois grupos; o que varia é somente o grau de concordância ou discordância nas respostas. Ou seja, o que é percebido como negativo ou como positivo em uma polícia não é percebido como muito pior ou muito melhor na outra. Entre os aspectos percebidos como positivos por ambos estão: a existência de uma forte identidade com sua instituição e a boa relação que percebem ter com os colegas de suas instituições.

Policiais civis e militares têm orgulho de fazer parte das polícias e apreço pela profissão. Esse resultado é compatível com as respostas apresentadas a uma pergunta aberta do questionário que explorava a motivação dos policiais para terem escolhido a carreira. Em ambos os casos, predominam respostas que expressam sentimentos positivos em relação à escolha, como a admiração pela profissão, muitas vezes influenciada por familiares membros das polícias ou por um desejo cultivado desde a infância.

Outro aspecto comum é a percepção de que têm boas relações com os colegas de instituição, marcadas pela confiança e pelo respeito. É muito possível que as dificuldades próprias da profissão acabem por aproximar os pares e gerar cumplicidade, algo tão importante em uma atividade de alto risco. Contudo, é preciso entender melhor o que essa proximidade significa nas práticas cotidianas.

Não podemos descartar a hipótese de que essa camaradagem com os pares seja reflexo de uma estratégia de autodefesa do grupo contra as cobranças por desvios e más condutas, ou seja, o conhecido código de silêncio, frequentemente mencionado nos estudos sobre polícias. Segundo esse código informal, um policial nunca expõe os erros, ou mesmo os crimes, praticados por colegas.

Entre os aspectos percebidos como negativos por ambos estão: as restrições de recursos materiais e humanos que impactam diretamente a realização de treinamentos e atualizações; os procedimentos adotados por suas instituições para lidar com aspectos relacionados a carreira e salários e a organização do trabalho, dois entraves na satisfação com a carreira policial.

Esses fatores parecem se refletir na percepção generalizada de que a carreira policial é pouco valorizada. Apesar de ambas as polícias terem planos de carreira e objetivos bem definidos, os policiais não se sentem reconhecidos e recompensados por suas instituições, pois, na prática, os procedimentos usados não são percebidos necessariamente como justos. É possível que exista uma relação entre essa percepção e a dupla entrada na carreira em ambas as polícias. Na prática, ela representa desvalorização do saber policial, uma vez que o trabalho de rua não é o caminho direto para os postos de gestão e comando.

Tal percepção pode também estar assentada na própria gestão cotidiana do trabalho, em que algumas decisões parecem pouco objetivas sem canais de negociação, como a definição das escalas de trabalho, folgas e férias, transferências e até mesmo promoções na carreira.

Se o que torna policiais militares e civis semelhantes são aspectos que dizem respeito ao ser policial, embora cada um tenha atribuições diferentes, o que os distingue, ainda que de forma não marcante, parece estar relacionado ao fato de pertencer a uma organização civil ou militar. O único aspecto em que os policiais civis têm uma percepção mais positiva do que os policiais militares é o relacionamento com os superiores.

Esse é um resultado importante por dois motivos. Primeiro, está relacionado ao mais importante preditor de autolegitimidade entre policiais, que é o tratamento dispensado pelos superiores aos seus subordinados. Isso significa que, apesar do fato de policiais militares terem melhor percepção — não muito, mas melhor — sobre a disponibilidade de recursos, treinamento e os procedimentos de sua organização, esses elementos, em princípio, teriam menos impacto na qualidade do policiamento prestado.

Se a influência mais poderosa na qualidade do serviço policial é a relação entre superiores e subordinados, esse resultado é muito mais relevante se consideramos que são os policiais militares os responsáveis pelo policiamento ostensivo e são eles que, como representantes do Estado, primeiro estabelecem contato com os cidadãos em diversas situações.

Em segundo lugar, o resultado está relacionado à principal característica, do ponto de vista dos agentes, que demarca o que é ser policial militar: a relação hierárquica. Pertencer a uma

instituição militar significa ocupar posição em uma hierarquia rigidamente definida, que preza pelo distanciamento entre os membros, especialmente entre os que têm função de fiscalizar e os que são fiscalizados. É também uma instituição mantida por forte disciplina, pautada por um regimento que inclui punições inexistentes no mundo civil.

Nessas condições, parecem prevalecer relações de autoridade fortemente assimétricas, cuja obediência é garantida, em grande medida, pela via da sanção. Esse resultado sugere que o modelo militarizado de autoridade pode ter grande impacto na autolegitimidade dos policiais, na qualidade do serviço policial prestado e no modelo de autoridade que esses policiais vão exercer na rua.

Como esperar que um policial, proibido pelo regulamento interno de questionar seus superiores e passível de punição, saiba ouvir e lidar com os questionamentos da população a respeito de seu trabalho e sua conduta? Como esperar que tenha preocupação legítima em dar satisfações aos cidadãos sobre suas decisões? Como lidar com cidadãos que, nas ruas, têm comportamentos considerados inaceitáveis e que geralmente são passíveis de punição em um ambiente militar?

Não estamos sugerindo que não existam hierarquia e/ou disciplina na Polícia Civil. Existem, mas possivelmente sejam pautadas mais pelas competências e atribuições da função desempenhada por cada um no trabalho policial e talvez haja possibilidade de maior interação e diálogo entre superiores e subordinados.

Este estudo quantitativo reafirma o resultado de trabalhos feitos a partir de dados qualitativos já realizados, que enfatizam os aspectos internos das instituições policiais para entender os problemas dessas agências. Além disso, nos permitiu inovar, ao explorar, de modo comparativo, duas instituições das quais ainda muito pouco conhecemos, especialmente no que diz respeito à perspectiva de seus próprios agentes. Ao indicar elementos — relação com as chefias, hierarquia e disciplina na polícia e sua aplicação e percepção pelos agentes — que talvez mereçam ser mais estudados em análises futuras, a presente análise contribui para a compreensão dos impactos desses modelos de policiamento na qualidade do serviço prestado à população.

Há de se considerar, ainda, que qualquer pretensão de aperfeiçoamento das agências policiais não pode ignorar o processo histórico, de longa duração, que molda não apenas a percepção da população sobre as polícias — e, conseqüentemente, as formas de legitimação conferidas a elas —, mas também a dos próprios policiais a respeito da autoridade que têm.

---

## Notas

<sup>1</sup> Realizamos buscas por propostas de emenda constitucional (PEC) e projetos de lei (PL) no portal da Câmara dos Deputados a partir das palavras-chave “polícia”, “reforma”, “unificação”, “desmilitarização” e “ciclo completo”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 11 jan. 2019.

<sup>2</sup> Modelo que teria sido o embrião da atual Polícia Militar do Estado de São Paulo, cujo patrono é Tobias de Aguiar.

<sup>3</sup> A Ouvidoria é o órgão encarregado de receber elogios, denúncias e reclamações da população a respeito das ações de policiais civis e militares. Também recebe sugestões e denúncias registradas por policiais. Entre 2006 e 2011, foram registradas 1.716 queixas por policiais na Ouvidoria de Polícia. Desse total, somente 4% foram registradas por policiais civis, enquanto 96% são de policiais militares (CUBAS, 2013).

<sup>4</sup> Conforme os tipos de dominação legítima (WEBER, 2009).

<sup>5</sup> Consideramos “justiça procedimental” o termo que expressa mais claramente a ideia de “*procedural justice*”, ou seja, a percepção de uma conduta em conformidade com o que é esperado/de direito.

<sup>6</sup> Amostra representativa (1.806 pessoas) do município de São Paulo de pesquisa realizada em 2015 pelo projeto “Building Democracy Daily: Human Rights, Violence and Institutional Trust”, do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP). Processo nº 2011/51346-9, Fundação do Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

<sup>7</sup> Foi utilizada a plataforma de questionários on-line SurveyMonkey.

<sup>8</sup> Questões usadas disponíveis em: <http://nevusp.org/wp-content/uploads/2019/08/Quadro-perguntas-indicadores.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

## Referências

- ANGELL, John. "Toward an Alternative to the Classic Police Organizational Arrangements: A Democratic Model". *Criminology*, vol. 9, n. 2-3, pp. 185-206, 1971.
- ADORNO, Sérgio; NERY, Marcelo Batista. "Crime e violências em São Paulo: Retrospectiva teórico-metodológica, avanços, limites e perspectivas futuras". *Cadernos MetrÓpole*, vol. 21, n. 44, pp. 169-194, 2019.
- BATTIBUGLI, Thaís. **Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- BAYLEY, David. **Padrões de policiamento: Uma análise internacional comparativa**. São Paulo: Edusp, 2001.
- BONELLI, Maria da Glória. "Perfil social e de carreira dos delegados de polícia". *In: SADEK, Maria Tereza (org). Delegados de polícia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, pp. 22-50.
- BRADFORD, Ben; JACKSON, Jonathan; STANKO, Elizabeth. "Contact and Confidence: Revisiting the Impact of Public Encounters with the Police". *Policing and Society*, vol. 9, n. 1, pp. 20-46, 2009.
- BRADFORD, Ben; QUINTON, Paul; MYHILL, Andy; PORTER, Gillian. "Why Do 'The Law' Comply? Procedural Justice, Group Identification and Officer Motivation in Police Organizations". *European Journal of Criminology*, vol. 11, n. 1, pp. 110-131, 2013.
- BRADFORD, Ben; QUINTON, Paul. "Self-Legitimacy, Police Culture and Support for Democratic Policing in an English Constabulary". *British Journal of Criminology*, n. 54, pp. 1-24, 2014.
- COTTA, Francis Albert. **Matrizes do sistema policial brasileiro**. Belo Horizonte: Crisálida, 2012.
- CUBAS, Viviane de Oliveira. **A Ouvidoria e o controle da atividade policial na percepção dos policiais militares**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- CUBAS, Viviane de Oliveira; BRANCO, Frederico Castelo. "Desafios e obstáculos nas pesquisas de opinião com policiais". *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, vol. 8, n. 2, pp. 219-235, 2019.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. "A Polícia Civil no Estado brasileiro". *In: MORAES, Bismael Batista (coord). A polícia à luz do direito: Um seminário da Faculdade de Direito da USP*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, pp. 58-74.
- FAGAN, Jeffrey; TYLER, Tom. "Policing, Order Maintenance and Legitimacy". *In: MEŠKO, Gorazd; PAGON, Milan; DOBOVSEK, Bojan. Policing in Central and Eastern Europe: Dilemmas of Contemporary Criminal Justice*. Maribor: Faculty of Criminal Justice, University of Maribor, Slovenia, 2004, pp. 38-48.
- FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política e segurança**. São Paulo: Alfa Omega, 1973.
- GAGLIARDO, Vinicius Cranek. "A intendência de polícia e a civilização do Rio de Janeiro oitocentista". *Urbana*, vol. 6, n. 8, pp. 376-401, 2014.
- GUERRA, Maria Pia. **Polícia e ditadura: Arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988**. Brasília: Ministério da Justiça/Comissão de Anistia, 2016.

- HAAS, Nicole; VAN CRAEN, Maarten; SKOGAN, Wesley G.; FLEITAS, Diego M. “Explaining Officer Compliance: The Importance of Procedural Justice and Trust Inside a Police Organization”. **Criminology and Criminal Justice**, vol. 15, n. 4, pp. 442-463, 2015.
- JACKSON, Jonathan; BRADFORD, Ben. “What is Trust and Confidence in the Police?”. **Policing**, vol. 4, n. 3, pp. 241-248, 2010.
- JACKSON, Jonathan; BRADFORD, Ben. “Crime, Policing and Social Order: On the Expressive Nature of Public Confidence in Policing”. **British Journal of Sociology**, vol. 60, n. 3, pp. 493-521, 2009.
- JONATHAN-ZAMIR, Tal; HARPAZ, Amikan. “Police Understanding of the Foundations of their Legitimacy in the Eyes of the Public: The Case of Commanding Officers in the Israel National Police”. **British Journal of Criminology**, vol. 54, n. 3, pp. 469-489, 2014.
- JERMIER, John; BERKS, Leslie. “Leader Behavior in a Police Command Bureaucracy: A Closer Look at the Quasi-Military Model”. **Administrative Science Quarterly**, vol. 24, n. 1, pp. 1-23, 1979.
- LEMONS, Nathalia Gama. **Um império nos trópicos: A atuação do Intendente Geral de Polícia, Paulo Fernandes Viana, no Império Luso-Brasileiro (1808-1821)**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.
- MARTINS, Marcelo. **A civilização do delegado: Modernidade, polícia e sociedade em São Paulo nas primeiras décadas da República, 1889-1930**. São Paulo: Alameda, 2015.
- MAROCO, João; GARCIA-MARQUES, Teresa. “Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas?”. **Laboratório de Psicologia**, vol. 4, n. 1, pp. 65-90, 2006.
- MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, Felipe. “Os estudos policiais nas Ciências Sociais: Um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000”. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, vol. 1, pp. 148-187, 2018.
- MYHILL, Andy; BRADFORD, Ben. “Overcoming Cop Culture? Organizational Justice and Police Officers’ Attitudes toward the Public”. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**, vol. 36, n. 2, pp. 338-356, 2013.
- NEV/USP. **Building Democracy Daily: Human Rights, Violence and Institutional Trust**. São Paulo: USP/Fapesp/Cepid, 2017. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2019/07/Report-NEV-Cepid-2016-2017-1.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- PERES, Maria Fernanda Tourinho; ALMEIDA, Juliana Feliciano de; VICENTIN, Diego; RUOTTI, Caren; NERY, Marcelo Batista; CERDA, Magdalena; CARDIA, Nancy; ADORNO, Sérgio. “Evolução dos homicídios e indicadores de segurança pública no município de São Paulo entre 1996 a 2008: Um estudo ecológico de séries temporais”. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 17, pp. 3249-3257, 2012.
- ROSEMBERG, André. **De chumbo e festim: Uma história da polícia paulista no final do Império**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2010.
- SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça/Senasp, 2009.
- SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Lei, cotidiano e cidade: Polícia Civil e práticas policiais na São Paulo republicana (1889-1930)**. São Paulo: IBCCrim, 2009.

- SKOLICK, Jerome; FYFE, James. **Above the Law: Police and the Excessive Use of Force**. Nova York: The Free Press, 1993.
- TANKEBE, Justice. “Explaining Police Support for the Use of Force and Vigilante Violence in Ghana”. **Policing and Society**, vol. 21, n. 2, pp. 129-149, 2011.
- TANKEBE, Justice. “The Making of ‘Democracy’s Champions’: Understanding Police Support for Democracy in Ghana”. **Criminology and Criminal Justice**, vol. 14, n. 1, pp. 25-43, 2014.
- TOMESANI, Ana Maura; VINUTO, Juliana. “Polícia e política: As marcas da história em São Paulo”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 7, pp. 134-148, 2010.
- TYLER, Tom. “Enhancing Police Legitimacy”. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, n. 1, pp. 84-99, 2004.
- TYLER, Tom; CASPER, Jonathan; FISHER, Bonnie. “Maintaining Allegiance toward Political Authorities: The Role of Prior Attitudes and the Use of Fair Procedures”. **American Journal of Political Science**, vol. 33, n. 3, pp. 629-652, 1989.
- VAN CRAEN, Maarten. “Understanding Police Officers Trust and Trustworthy Behaviour: A Work Relations Framework”. **European Journal of Criminology**, vol. 13, n. 2, pp. 274-294, 2016.
- VELLASCO, Ivan de Andrade. “Policiais, pedestres e inspetores de quarteirão: Algumas questões sobre as vicissitudes do policiamento na província de Minas Gerais (1831-1850)”. *In*: CARVALHO, José Murilo de. **Nação e cidadania no Império: Novos horizontes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, pp. 237-265.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**, vol. 1. Brasília: Editora UnB, 2009.
- ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne Lima; OLIVEIRA, Thiago Rodrigues. “Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão”. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 4, pp. 148-173, 2016.

**VIVIANE DE OLIVEIRA CUBAS** (vocubas@usp.br) é pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP, Brasil). É doutora e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da USP e tem graduação em ciências sociais pela mesma universidade.

 <https://orcid.org/0000-0002-2356-4445>

**RENATO ALVES** (ralves@usp.br) é pesquisador do NEV/USP. É doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano (PPG/PSA) e tem graduação em ciências sociais pela USP e em psicologia pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp, São Paulo, Brasil).

 <https://orcid.org/0000-0001-5322-8023>



**ANDRÉ RODRIGUES DE OLIVEIRA**

(andre.rodrigues.oliveira@usp.br) é pesquisador do NEV/USP. É mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Física (PPGF) da USP e tem graduação em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

 <https://orcid.org/0000-0003-2242-1992>

**Colaboradores**

VOC trabalhou na concepção e no delineamento, na análise e interpretação dos dados e na redação final do artigo. RAA trabalhou na concepção e no delineamento, na análise e interpretação dos dados e na redação final do artigo. ARO trabalhou na concepção e no delineamento, na análise e interpretação dos dados e na redação final do artigo.

Recebido em: 14/06/2019

Aprovado em: 30/09/2019