

DIREITOS DOS CIVIS E DIREITO DOS MILITARES: Moralidades em conflito na administração pública do

Estado do Rio de Janeiro¹

Pedro Heitor B. Geraldo e Jorge Alexandre M. Arêas

Universidade Federal Fluminense.

E-mail: pedroheitorbg@yahoo.com.br

E-mail: alexandremareas@gmail.com

RESUMO

No presente artigo, analisamos as diferentes sensibilidades jurídicas em conflito nas formas de aplicação das normas no Sistema Jurídico do Estado do Rio de Janeiro. Demonstramos como são administrados os conflitos entre as tais sensibilidades no âmbito da administração civil e militar. Apontamos entendimentos como imposições particularizadas pelo órgão central do sistema jurídico do Estado, a Procuradoria Geral do Estado, no interior da estrutura da hierarquia burocrática. Contrastamos a concepção weberiana de burocracia com o direito, o qual funciona como uma instância social de legitimação da imposição da vontade dos membros da PGE apenas quando não é ausente a subordinação hierárquica, casos em que prevalece o saber local da administração militar.

Palavras-chave: Conflitos; Sensibilidades; Militares; Administração Pública

ABSTRACT

In this article, we analyze the different legal sensitivities in conflict in the forms of application of the norms in the Legal System of the State of Rio de Janeiro. We demonstrate how the conflicts between such sensitivities are managed within the civil and military administration. We point out understandings as impositions particularized by the central body of the State's legal system, the State Attorney General, within the structure of the bureaucratic hierarchy. We contrast the Weberian conception of bureaucracy with law, which functions as a social instance of legitimating the imposition of the will of the members of the PGE only when hierarchical subordination is not absent, in which cases the local knowledge of the military administration prevails.

Keywords: Conflicts; Sensitivities; Military; Public Administration

¹Uma primeira versão desse texto foi apresentada no GT36 "Violência e sociedade" coordenado pela Profa. Maria Stela Grossi Porto e pelo Prof. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo no XVII Congresso Brasileiro de Sociologia. O texto também se beneficiou das observações e críticas da Profa. Paula Campos Pimenta Velloso, Ana Carolina Conceição Penha e Betânia de Oliveira Almeida de Andrade.

INTRODUÇÃO

Neste artigo, analisamos as sensibilidade jurídicas que entram em conflito na aplicação das regras no âmbito do Sistema Jurídico do Estado do Rio de Janeiro. Partimos da observação participante na Assessoria Jurídica da Subsecretaria Militar da Casa Civil do estado, na qual um dos autores atua como Assessor. O trabalho de campo compreende a realização de entrevistas, conversas informais através da observação participante na Assessoria Jurídica desta Subsecretaria e pesquisa em arquivo.

A referida Assessoria é submetida a duas autoridades administrativas, a administração militar e a Procuradoria Geral do Estado (órgão central do sistema jurídico) e tem, entre outras competências, a de produzir interpretações no que diz respeito à interação das normas próprias dos militares e dos civis. A dupla vinculação administrativa desta Assessoria Jurídica explicita o conflito de duas moralidades distintas e, conseqüentemente, interpretações diferentes das normas. Em contraste com um modelo weberiano de Estado burocrático (1966), a análise demonstra a particularização das formas de interpretação das regras e uma disputa de poder pela forma legítima de aplicação das regras jurídicas civis e militares.

A hipótese é de que, a depender dos atores envolvidos ou das circunstâncias do fato em questão, a diversidade de soluções para um mesmo caso decorre da

relação entre o modelo de burocracia e o que ele impõe à aplicação do direito dos civis às questões militares com base no *entendimento* da PGE. Essa desigualdade de tratamento ocorre pelas relações de poder entre os atores em contexto.

O *entendimento* é uma categoria nativa dos *operadores do direito* que decorre das diferentes interpretações do ordenamento jurídico, funcionando com base na opinião de pessoas autorizadas pelo campo, como instância legitimadora da produção da decisão sem que elas pareçam arbitrarias. As categorias nativas aparecem no texto em itálico.

A particularização das formas de aplicação da regra por parte dos órgãos gera autoridade de seus discursos independente da organização burocrática. Assim, este artigo lança luz sobre o funcionamento do sistema jurídico do Estado, no que diz respeito ao funcionamento das instituições que o integram.

OS CONFLITOS SOBRE OS DIREITOS

Sobre a divergência jurídica que representa pontos de vista diferentes sobre o significado dos direitos para os *operadores do direito*, dois casos são muito comuns: *A contagem em dobro do tempo de férias e licenças não gozadas dos militares estaduais e a reforma podendo prover os meios de subsistência*. São casos com forte impacto na vida dos servidores públicos. Serão tratados enquanto duas categorias em

que os *operadores do direito* reconhecem que as regras jurídicas que orientam a administração de conflito entre os saberes militar e civil no âmbito das instituições jurídicas do Estado, tem na PGE o seu órgão central.

Há poucos casos em que a Assessoria Jurídica se vê diante desses conflitos entre o saber militar e o saber civil da Procuradoria Geral do Estado. Entretanto, são casos importantes por cristalizarem o conflito entre os distintos saberes.

O conflito de *entendimentos* produz uma dissonância entre os atores resolvida pela hierarquia na administração pública. Entretanto, observa-se que, apesar da hierarquia burocrática, o saber militar impõe seu *entendimento*, em casos que não dependem da participação dos órgãos centrais ou refutam a tese jurídica para manter a rotina de sua organização.

A descrição dos casos serve para explicitar o saber próprio das instituições e suas diversas *sensibilidades jurídicas* (GEERTZ, 2014). O objetivo é compreender o direito por uma abordagem empírica articulando abordagens reflexivas para compreender como os diferentes atores identificam o significado das práticas dos *operadores do direito* e a forma como estas práticas são orientadas (GERALDO; FONTAINHA, 2015).

Numa perspectiva antropológica, as categorias para organizar o conhecimento dos atores são aquelas empregadas por eles mesmo em seu cotidiano para

descrever suas próprias realidades sociais. Ao buscar identificar as diferentes sensibilidades jurídicas, Geertz (2014) está preocupado em identificar como os atores identificam o que é o fato e quais são as regras (tácitas e explícitas) e como estes atores associam por meio de suas práticas como relacionar os fatos às regras. Neste sentido, a sensibilidade jurídica dos atores decorre de um *saber local* compartilhado pelos atores para dar forma ao que chamamos de direito.

Em nossa sociedade, os *operadores do direito* são aqueles detentores de um monopólio para lidar com as instituições jurídicas. Seu papel consiste em identificar quais são os fatos relevantes para essas instituições, que regras devem ser mobilizadas para tratá-los e como orientar as práticas de reprodução da autoridade através da administração dos conflitos.

A *contagem em dobro do tempo fictício* tem o objetivo de reduzir o tempo necessário à transferência para a reserva remunerada ou reforma, como são chamados os tipos de aposentadorias dos militares. Dessa forma, o tempo de férias e licenças não gozadas é contado em dobro para efeito de tempo de serviço para a passagem para a inatividade. Isso decorre do fato de que muitos militares não gozam as férias previstas em lei por “extrema necessidade do serviço”, que a despeito da previsão no Decreto n.º 543, de 07 de janeiro de 1976, alterado pelo Decreto n.º 44.100, de 08

de março de 2013, que tem um tratamento mais restritivo para essa categoria jurídica, muitas das vezes se revela como a justificativa utilizada pelos superiores hierárquicos para que os militares não gozem desse período.

Existe um *entendimento* no qual a Constituição da República estabelece o regime próprio dos militares e que a vedação à contagem do tempo não incluiu esse efetivo. Por outro lado, os *operadores do direito* indicam que os *princípios* da unidade hierárquica da Constituição e da harmonia constitucional informam que não existe hierarquia entre normas constitucionais e que as mesmas têm de ser interpretadas de forma a não anular qualquer das normas em conflito. Essa posição foi defendida em parecer tratado dessa discussão. A ementa do pronunciamento no ano de 2007 foi a seguinte:

Abono de permanência. Art. 40, § 19, da CRFB. Militar Estadual. Regime jurídico próprio. Inaplicabilidade do art. 40, § 10, da CRFB. Precedente da PGE. Decreto ERJ 40.500/2007. Abono de Permanência, *ratio essendi*. *Ex positis*, considerando o pronunciamento do órgão central do sistema jurídico Estadual, bem como pelos argumentos trazidos neste pronunciamento, sou de parecer favorável ao cômputo dos períodos em

dobro dos militares estaduais mesmo após a Emenda Constitucional n.º 20/98, sem prejuízo, nesse caso concreto, do cumprimento da diligência solicitada pela SEPLAG.

Entretanto, a Procuradoria do Estado negou essa possibilidade através do parecer, cuja ementa se reproduz abaixo, estendendo a vedação que já ocorria em relação aos servidores civis, em função da Emenda Constitucional n.º 20/1998:

Contagem de tempo fictício – Policial Militar – Suposta inaplicabilidade da vedação constitucional – Divergência de entendimentos no âmbito da procuradoria geral do estado – Consolidação de entendimentos rechaçando a contagem de tempo fictício – Ressalva de situações individuais – Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima do administrado.

Os *operadores* da PGE estenderam a aplicação do artigo 40, parágrafo 10, da Constituição da República Federativa do Brasil/1988 aos militares, vedando a contagem em dobro do tempo de serviço de férias e licenças não gozadas a partir de 2010 com base em parecer jurídico. Em 2013, foi editado um Decreto n.º 44.100, que alterou o Decreto n.º

543/1976 e uma Portaria da PMERJ n.º 541, do mesmo ano, regulando de forma muito criteriosa o impedimento do gozo de férias, obrigando o seu exercício pelos militares, inclusive com o estabelecimento de prazos para a concessão das férias passadas a partir do ano de referência de 2010, sob pena de responsabilização dos administradores públicos. Este decreto orientou o cumprimento do parecer da PGE pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ).

No sentido oposto, o Corpo de Bombeiros Militares (CBMERJ) conta em dobro os períodos de férias e licenças não gozadas desde o início da controvérsia sob a alegação que não há caráter normativo e, portanto, de observância obrigatória em relação ao parecer emitido pela PGE. A despeito disso, existe uma regra estadual conferindo a prerrogativa de editar regulamentos vinculantes para a administração pública estadual à PGE.

O decreto sobre a vedação da contagem em dobro no âmbito da polícia militar não regulamentou a situação dessa corporação, ou seja, não determinou a concessão compulsória das férias ao CBMERJ, tal como fez em relação à PMERJ.

O Corpo de Bombeiros manteve a posição pautada em lógica e valores próprios do militarismo, isto é possível porque o Comandante Geral do CBMERJ é secretário de estado de defesa civil. Apesar da PGE ser o órgão central do sistema jurídico, o Coman-

dante está em condições hierárquica e jurídica de igualdade com a PGE no âmbito da burocracia do estado e, inclusive, possui um procurador do estado dentro da sua secretaria.

Esse caso serve para explicitar a diferença de sensibilidades jurídicas, que decorrem do saber próprio de cada instituição. A administração militar se orienta pela regra de que o serviço poderia preferir a necessidade do repouso remunerado através das férias. Ao passo que a PGE não aceita a contagem em dobro do tempo de serviço e determinou a concessão das férias na Polícia Militar. Esse *entendimento* não leva em conta as especificidades das práticas dos militares, pois está em uma situação desfavorável no jogo do poder estadual, na medida em que não abrangeu o CBMERJ.

Dentro da Administração dos órgãos militares estaduais, em relação ao mesmo direito, há duas orientações distintas: a Polícia Militar foi submetida a um tratamento diverso do Corpo de Bombeiros e seguiu a orientação da PGE; e, o CBMERJ, que continuou a contar férias e licenças em dobro mesmo após a edição do parecer da PGE orientado pelo saber militar. Esta condição de desigualdade de tratamento jurídico se reproduz onde a interpretação de uma autoridade se dá em função da posição dos atores dentro de cada segmento social (Kant de Lima, 2010).

O segundo caso diz respeito da *reforma podendo prover*. Esta categoria se

refere à transferência de um militar para a inatividade, isto é, sua aposentadoria. Ela pode ocorrer através da transferência para a reserva remunerada, após o cumprimento do devido tempo de serviço, que hoje é de trinta anos. A reserva remunerada ocorre quando militar, depois de submetido a uma junta de saúde¹, não apresenta nenhuma lesão ou doença contraída durante esse período de serviço prestado. Se após a inspeção de saúde for constatada alguma doença ou lesão, o militar é reformado.

A reforma pode ocorrer *podendo prover* ou *sem poder prover*. A primeira significa que o militar, em decorrência de lesões ou doenças adquiridas ao longo de sua vida funcional, encontra-se incapaz *apenas* para o serviço policial militar, ele não poderá mais ser convocado para o serviço ativo militar, mas que pode exercer outras funções de natureza civil. Por outro lado, o reformado *sem poder prover* é aquele considerado incapaz para exercer qualquer atividade remunerada, em que o agente é considerado inválido. Essa condição depende do enquadramento da doença no estatuto militar como causa bastante para a invalidez, sendo que da reforma que decorre de um fato ocorrido em ato de serviço, decorrem benefícios de ordem financeira, como, por exemplo, a isenção do imposto de renda.

¹O militar sempre é submetido à uma inspeção de saúde por ocasião da passagem para a inatividade.

Era comum que as instruções de tiro fossem realizadas sem o material de proteção obrigatório até a década de 90 do século passado. Portanto, as lesões progressivas podem ter sido geradas e são consideradas em ato de serviço, conforme a regulamentação própria. Uma vez constatadas as lesões o militar é reformado por lesões geradas em ato de serviço e não transferido para a reserva remunerada.

Em função de um caso de *reforma podendo prover* que foi alvo de investigação, onde a causa foi lesão auditiva de um ex-Comandante Geral, fez surgir uma nova prática na Procuradoria Geral, que não aceita mais a condição de *reformado podendo prover os meios de subsistência* que está previsto no estatuto militar. Exigiu-se doravante a aplicação do instituto da readaptação, previsto no regulamento do estatuto dos servidores civis² para todo e qualquer caso de reforma podendo prover os meios de subsistência.

A readaptação de policiais militares é, entretanto, encarada como inaceitável entre os militares, em razão das peculiaridades do serviço e do regime de trabalho a que estão submetidos. A diferença entre a *reforma podendo prover* e a *sem poder prover* é que na primeira o militar é julgado incapaz para o serviço policial militar, enquanto que na segunda a invalidez é para toda e

²Decreto n.º 2479, de 08 de março de 1979.

qualquer atividade remunerada.

No que se refere à *reforma*, há distinção entre os policiais praças e oficiais. A transferência dos oficiais para a inatividade depende do ato do governador, que não conseguem mais a transferência para a inatividade através da *reforma podendo prover* e recorrem ao poder judiciário, que de forma sistemática tem reconhecido esse direito aos militares, tal como se encontra na legislação própria da categoria.

Por outro lado, as praças são transferidas para a inatividade por ato do Comandante Geral, através da *reforma podendo prover*, a despeito do entendimento da PGE. Portanto, o saber da PGE só vale na medida em que está sob a forma de imposição hierárquica. As corporações militares possuem um saber próprio, que se exterioriza pelas suas práticas institucionalizadas, do que na orientação da PGE.

A sensibilidade jurídica dos *operadores* de cada instituição, o Corpo de Bombeiros e a Polícia Militar, traduz os significados que orientam as ações dos militares, sendo legitimadas pela crença nas regras estabelecidas nos seus estatutos. Igualmente, o requisito para que a regra seja legitimada é que seja pública, ou seja, que seu *entendimento* seja compartilhado e internalizado pelos membros das instituições envolvidas no processo.

Por fim, a razão pela qual as orientações do órgão central do sistema jurídico são frontalmente contestadas ou

ainda obedecidas parcialmente pode estar na não mediação entre lógicas jurídicas. O conflito entre esses saberes se apresenta pelo reconhecimento do *entendimento* sobre as regras, pois seus diferentes significados ensejam consequências práticas muito distintas.

A ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS PELOS OPERADORES DO DIREITO

A forma pela qual os *operadores do direito* solucionam seus conflitos está diretamente ligada à questão da desigualdade da sociedade brasileira. Kant de Lima (2008) nos explica que:

“Consequentemente, nesse modelo, na ausência de demarcação definida e estruturada em torno de eixos explícitos de legitimação da desigualdade, como em uma sociedade aristocrática, cabe a todos, mas, principalmente, às instituições encarregadas de administrar conflitos no espaço público, em cada caso, aplicar de maneira particular as regras disponíveis – sempre gerais, nunca locais – de acordo com o status de cada um, sob pena de estar cometendo injustiça irreparável ao não se adequar à desigualdade social imposta e implicitamente reconhecida” (2008, p. 267-268).

A administração de conflitos se orienta por essa forma de desigualar o tratamento entre os distintos atores através da aplicação de uma infinidade de regras e princípios cujo conteúdo altamente elástico atende a propósitos particulares; bem como, normas gerais que conduzem o conflito para fora dos saberes dos *operadores* de cada instituição de acordo com a proximidade com o poder. Dentro da hierarquia jurídica, prevalece o *entendimento* da PGE em detrimento dos saberes compartilhados entre os *operadores* dos demais órgãos.

As diferentes sensibilidades jurídicas se orientam para a submissão à autoridade da estrutura hierárquica própria da burocracia. A subordinação de um *entendimento* pelo outro não é legítima pelos *operadores* de um e outro.

A mudança de *entendimento* representou um sentimento de desconsideração da condição de militar e de desrespeito com os direitos há muito garantidos para essa categoria. Isto também se percebe pelas recorrentes ações judiciais por parte dos membros das corporações militares com a finalidade do reconhecimento dos direitos garantidos na sua legislação específica.

A compreensão da *sensibilidade jurídica* enseja uma discussão sobre a relação entre as moralidades organizadas pelos distintos saberes. Segundo Mauss (1972), o fenômeno jurídico é necessariamente um fenômeno moral, que constitui a armação de uma sociedade,

compreendendo seus costumes e leis. O Direito existe como um fenômeno específico de uma sociedade, marcado pelo seu caráter de intimidade e comunidade profundamente sentido (MAUSS, 1972, p. 147-148). Assim, o Direito corresponde a uma maneira de organizar o sistema de anseios coletivos, de fazer respeitar os indivíduos e, o seu valor, os seus agrupamentos, bem como a sua hierarquia.

Nesse sentido, os fenômenos jurídicos são fenômenos morais organizados e a afirmação de que a ninguém é permitido alegar o desconhecimento do direito corresponde a esse “sistema de anseios coletivos” (Mauss, 1972, p. 149). Essas instituições respondem ao mesmo ordenamento jurídico. Entretanto, trabalham com uma moral própria, que conduzem a um *entendimento* jurídico particular. Dessa forma, os conflitos são dissimulados através dos distintos *entendimentos*, como uma forma de evitar a explicitação dos mesmos.

Esses conflitos são eclipsados através das relações de poder existentes entre os órgãos que compõem a administração na qual a PGE encontra-se em posição privilegiada, seja por ser o órgão que defende os interesses do Estado, seja porque o Procurador Geral de Estado é Secretário de Estado. Tratando, assim, as políticas relacionadas à organização da PGE diretamente com o Governador do Estado. Entretanto, a Assessoria Jurídica na atividade de administração de conflitos acaba por explicitá-los.

Isso foi reforçado numa entrevista realizada com um antigo *operador militar* desta Assessoria. Para ele, a organização militar, a função de segurança do órgão e, sobretudo a *cultura da instituição* pelas suas regras e *entendimentos*, ou seja, sua sensibilidade própria do militarismo são razões importantes para se escolher um militar para tal cargo.

Então, passamos a observar dentro da rotina administrativa do órgão, casos onde ocorreram conflitos de *entendimentos* devido às diferentes sensibilidades jurídicas produzidas e organizadas num saber local das instituições envolvidas no processo.

O PROBLEMA DOS MODELOS RACIONAIS LEGAIS

A sociedade brasileira é legalista e formal, mas devido a um número excessivo de normas e regulamentos que se mostram contraditórios, difusos, desordenados e implícitos não é possível a administração de conflitos a partir de critérios pré-estabelecidos. Dependerá sempre de uma adequação a desconhecidas fórmulas legais (KANT DE LIMA, 2008, p. 16). Essa adequação é realizada por especialistas de forma hierarquizada pelos *operadores do direito*.

Os conflitos entre as sensibilidades são administrados através dos órgãos locais que funcionam como verdadeiros amortecedores desses conflitos de *entendimento*, em decorrência das diversas sensibilidades jurídicas.

Se contrastarmos o funcionamento da administração pública brasileira com a burocracia racional legal nos moldes descritos por Weber (1963, 2012) nota o quanto o tipo ideal weberiano orienta a organização das atividades de forma coordenada, consensual e previsível. É importante ressaltar o contraste com o modelo weberiano, isso porque:

“A prática do antigo método comparado que privilegia as semelhanças, tem levado o campo jurídico a graves distorções de entendimentos (...). A comparação por semelhanças torna-se, ainda, presa de concepções evolucionistas naturais ultrapassadas, quando procura semelhança entre as instituições da antiguidade com as atuais, considerando serem os institutos de épocas e de formações histórico culturais muito distanciadas, unilinearmente vinculados, na maioria das vezes, por fictícia descendência.” (AMORIM; KANT DE LIMA; MENDES, 2005)

Weber estava ocupado com uma burocracia dotada de previsibilidade, que se mostrou adequada ao desenvolvimento do capitalismo. Mais do que isso, ele examinou “os significados particulares das rupturas de relações – e não das continuidades – nas diferentes

trajetórias culturais”. Assim, ele realizou comparações históricas (AMORIM; KANT DE LIMA; MENDES, 2005).

Desse modo, Weber (2012) observa que os Estados no início de sua unificação ao longo do século XVI “permaneceram patrimonialistas, abrigando sociedades estamentais, em que o Direito moderno era privilégio de alguns estamentos, consagrado nas leis e nas instituições, em favor de categorias como a nobreza e o clero, em especial” (AMORIM; KANT DE LIMA; MENDES, 2005). Hoje o direito não pode ser aplicado de forma desigual com fundamento na classe social ou categoria dos envolvidos no conflito. Por isso, existem técnicos especializados em interpretar a norma, que tornam a situação de dominação aceitável.

Em sua sociologia do direito, Weber (2012) associa a passagem do jusnaturalismo para as formas positivistas de tratar o direito com o desenvolvimento do capitalismo.

Nossa tradição jurídica (AMORIM; KANT DE LIMA; MENDES, 2005) é marcada pelo ponto de vista estatal, opondo-se às formas mais liberais das tradições jurídicas ocidentais. Isso decorre do fato de que apenas depois da independência, no século XIX, foi autorizada a existência de cursos superiores. Os primeiros cursos foram os de Direito, regulamentados criteriosamente pelo Estado. Isso é importante para demonstrar como o ensino e a reprodução

do direito liberal burguês privilegiaram a formação dos quadros administrativos do império (FALCÃO NETO *apud* KANT DE LIMA, 2013).

Além disso, a esfera pública obedece a uma lógica, legitimada pelas doutrinas de direito administrativo, códigos e leis, bem como pelas rotinas de administração de conflitos.

A dogmática jurídica orienta a administração por força do *princípio da legalidade* a submeter-se à lei segundo os *operadores do direito*. Enfatiza-se a subordinação a “qualquer norma que rege, disciplina e condiciona a Administração Pública” (CAETANO, 1989, p. 95-96). Por inexistir um código, a exemplo de outros *ramos do direito*, os *operadores do direito administrativo* legitimam uma verdadeira confusão de normas e regulamentos, onde o conflito depende sempre dos especialistas para aplicação da norma julgada adequada, entretanto, sem um consenso sobre os critérios previamente estabelecidos.

Igualmente, a afirmação de que “o superior enquanto ordena e, com isso, manda, obedece por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições” (WEBER, 2012, p. 142) é traduzida por princípios e poderes utilizados nos discursos que orientam a administração pública, para atingir os fins a que se propõem. Segundo os *operadores do direito*, há sempre uma hierarquia organizando suas relações, que não são necessariamente aquelas

explícitas. Em decorrência disto surge o poder disciplinar, que acaba por dar o contorno a forma de dominação, pois de nada adiantaria esse escalonamento vertical dos órgãos que compõem a administração pública, se não houvesse uma maneira de impor a vontade dos órgãos superiores: “manda quem pode, obedece quem tem juízo” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 69). O que acontece no Brasil, entretanto, é que as ordens são pessoais, vez que analisadas de acordo com a posição dos *operadores* nessas instituições e preocupados com a atitude que tomarem frente à supervisão dos órgãos superiores.

Além disso, esse poder disciplinar pode ser visto de forma diferente dos países de índole igualitária onde a informação é universalizada. No Brasil, onde se valoriza a informação de acesso particular, o controle social é feito através da repressão, dada a situação latente de desigualdade dos cidadãos.

Essa hierarquia se desdobra em supervisões, correições e, até mesmo, em eventuais punições. Com efeito, fica demonstrada a forma como os manuais de Direito Administrativo, enquanto cultura jurídica, dentre as várias sensibilidades jurídicas reproduzem um esquema de dominação que não tem relação com a teoria de burocracia descrita por Weber, mas sim com a lógica da sociedade hierárquica brasileira e esquemas de poder de acordo com a posição dentro da estrutura burocrática.

A tradição cartório-burocrática do Brasil-colônia consiste de encontrar respaldo de uma autoridade superior a fim de evitar uma responsabilização. Dessa maneira, o “abrasileiramento da burocracia” (SCHWARTZ, 2011) se deu na estrutura burocrática fragilizada e fadada a ligações pessoais na hierarquia das instituições que anulavam a probabilidade recorrente de punição, dentro de uma lógica imperceptível de blindagem contra esse esquema de controle pesado e abstrato (SCHWARTZ, 2011). Essa cartorialidade ainda permanece orientada por esses valores (MENDES DE MIRANDA, 2000).

O *entendimento* passa por um processo que se explica, de acordo com a lógica própria do campo jurídico, preocupado em verificar qual a melhor das teses em contradição que chega a conclusões que podem não coincidir com o senso comum de justiça da sociedade. Vale lembrar as lições de Kant de Lima (2008) para quem “o Direito é parte de um controle social, que reprime mas também pedagogicamente produz uma ordem social definida, embora frequentemente desarmônica e conflituosa” (2008, p. 14). Igualmente, ele afirma que nos diversos domínios do Direito existem saberes incompatíveis, mas que “o mito da coerência e da sistematicidade do Direito serve a sua instituição como saber dogmático e fonte de poder” (KANT DE LIMA, 2008, p. 15).

CONCLUSÃO

A partir da análise de situações conflituosas entre as sensibilidades jurídicas civil e militar, compreendemos como as interpretações autorizadas se fundam no poder da administração pública de impor um *entendimento* para as situações da contagem do *tempo ficto* e da *reforma podendo prover*. No campo jurídico, tal *entendimento* funciona como uma instância social de legitimação, pois a imposição da vontade do órgão dominante seria insuportável à luz da cultura militar sobrepujada.

Os conflitos são orientados por sensibilidades jurídicas civis e militares segundo o poder das autoridades que aplicam o direito. A comparação por contraste desde a hierarquia weberiana como modelo típico ideal nos permite compreender as tradições inquisitorial e cartorial, as quais particularizam, segundo os interesses das autoridades civis e militares, o *entendimento* sobre as regras jurídicas.

A desigualdade social se materializa na administração através do direito, permitindo que os casos sejam decididos de forma particularizada e sem um consenso sobre o seu significado. A despeito do esforço burocrático de legitimar a decisão, essa administração de conflitos não é reconhecida como legítima, conduzindo à judicialização, ou a sua não adesão quando ausente a imposição hierárquica. O mito da coerência do Direito não tem funcionado com

efetividade perante aos conflitos analisados, pois as soluções o desrespeitam enquanto um saber local.

Finalmente, a relação entre os órgãos se dá dentro de uma estrutura de poder. A posição dos atores envolvidos no conflito ou o contexto em que se decide é que aponta a norma que prevalece diante do caso concreto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Maria Stella de; [KANT DE LIMA](#), Roberto; MENDES, [Regina Lúcia Teixeira](#). **Ensaio sobre a igualdade jurídica. Acesso à Justiça Criminal e Direitos de Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CARVALO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Sairaiwa, 2013.

DECRETO n.º 543, de 07 de jan, de 1976. Regulamenta as férias previstas no Estatuto dos policiais Militares, Rio de Janeiro, RJ, Jan, 1976.

DECRETO n.º 44.100, de 08 de março de 2013. Altera a redação dos Decretos n.º 543, de 07 de janeiro de 1976, 2.479, de 08 de março de 1979 e 3.044, de 22 de janeiro de 1980, e dá

outras providências, Rio de Janeiro, RJ, Mar, 2013.

GEERTZ, Clifford. **O saber local. Novos ensaios em antropologia interpretativa.** Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

GERALDO, Pedro Heitor Barros; FONTAINHA, Fernando de Castro. **Apresentação – por uma sociologia empírica do direito.** In: Sociologia Empírica do Direito. Curitiba: Juruá, 2015.

KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de Antropologia e Direito.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. **Sensibilidades Jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do Direito brasileiro em uma perspectiva comparada.** Anuário antropológico/2009-2, 2010:25-51.

_____. **Entre leis e normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal.** Dilemas – Vol. 6 – n.º 4 - OUT/NOV/DEZ 2013 - pp. 549-580.

MAUSS, Marcel. Fenômenos Jurídicos. In: Manual de etnografia. Lisboa: Editorial Pórtico, 1972. MENDES DE MIRANDA, A. P. Cartórios: Onde a tradição tem registro público. *Antropolítica*, v. 8, p. 59–75, 2000.

MENDES DE MIRANDA, A. P. Cartórios: Onde a tradição tem registro público. *Antropolítica*, v. 8, p. 59–75, 2000.

Portaria PMERJ n.º 541, de 06 de novembro de 2013. Regulamenta o gozo de férias na Corporação com fundamento no Decreto n.º 44.100, de 08 de março de 2013. Rio de Janeiro, RJ,

Nov, 2013.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial.** São Paulo: Companhia das letras, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade.** Vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

_____. **Os fundamentos da organização burocráticas: uma construção do tipo ideal.** In: Sociologia da burocracia. Edmundo Campos Org. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1966.

Pedro Heitor Barros Geraldo

Professor Adjunto do Departamento de Segurança Pública e Vice-diretor do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos da Universidade Federal Fluminense. Doutor em Ciência Política pela Université Montpellier 1.

Jorge Alexandre Mancuso Arêas

Doutorando em Sociologia e Direito pela UFF - Linha de pesquisa Políticas de Segurança Pública e Administração Institucional de Conflitos. Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.