

**34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**

**ST37:** Violência, criminalidade e justiça criminal no Brasil

**Título do Trabalho:** As políticas públicas para a “educação policial” no Brasil: discursos, práticas e efeitos na formação profissional de policiais

**Autor:** Paula Poncioni

## Introdução

O objetivo principal deste trabalho é analisar os desafios envolvidos na formulação e na execução das políticas públicas dirigidas para a “educação policial”, cuja pretensão é incrementar um tipo “novo” de profissionalismo na formação profissional de policiais brasileiros. Busca-se discutir as possibilidades e os limites dessas políticas impactarem a formação profissional de policiais para lidar com os múltiplos desafios colocados contemporaneamente para o controle do crime e a redução da violência no país, numa concepção de segurança pública democrática<sup>1</sup>.

Para levar a efeito os objetivos propostos foi empreendido o exame da literatura especializada, nacional e internacional, sobre polícia, profissionalismo, violência, políticas públicas e democracia. Foi realizada, ainda, a análise dos currículos dos cursos de formação profissional desenvolvidos em academias de polícia, civil e militar, em particular do Rio de Janeiro, como também da documentação oficial - planos e programas - da Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça (SENASP/MJ).

No trabalho ora apresentado foi privilegiada a exposição dos resultados obtidos na pesquisa bibliográfica realizada envolvendo basicamente a literatura sobre o processo de formulação das políticas públicas - especialmente de definição de agenda governamental (*agenda setting*) - e a documentação oficial da Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça (SENASP/MJ) referente as propostas para a área da segurança pública, em especial para a formação profissional de policiais.

O interesse pelo tema das políticas públicas na área de segurança se originou em duas pesquisas realizadas por mim, nos últimos dez anos, junto às organizações policiais. A primeira, desenvolvida para a minha tese de doutorado buscou analisar o processo de socialização profissional de policiais - civis e militares -, privilegiando o exame das representações sociais dominantes entre os policiais diretamente vinculados à formação e aperfeiçoamento profissional nas academias de polícia do Rio de Janeiro sobre a

---

<sup>1</sup> Este trabalho apresenta os resultados parciais da pesquisa *As políticas de segurança pública e os impactos na formação profissional e nas práticas do policial no Brasil: tendências e desafios*, desenvolvida no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília, sob a supervisão da Professora-doutora Maria Stela Grossi Porto.

“profissão policial”<sup>2</sup>. Procurou-se compreender as representações que esses atores têm da atividade policial e as implicações destas no processo de socialização profissional da polícia e nas práticas policiais cotidianas. A outra desenvolvida no âmbito da Escola de Serviço Social da UFRJ<sup>3</sup> procurou analisar o papel das políticas de segurança pública na área da chamada “educação policial”, considerando a formação profissional do policial desenvolvida nas academias de polícia do Rio de Janeiro. Buscou-se apreender as permanências e mudanças presentes na formação e aperfeiçoamento profissional do policial, em face das propostas contidas na “Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública”.

No Brasil há pelo menos duas décadas a questão da (in)segurança pública, traduzida em grande parte pelo aumento do crime violento nas grandes cidades do país - os crimes contra o patrimônio, os homicídios, o crime organizado, particularmente, o narcotráfico -, bem como pela ineficácia das instituições tradicionais de controle do crime, têm mobilizado diferentes setores da sociedade civil e política, e mesmo da própria polícia na busca de soluções para os problemas relacionados ao assunto.

Desde então, criou-se uma pressão para ampliar a polícia e os serviços judiciais, e especialmente, com relação aos serviços da polícia houve uma demanda constante em diferentes setores da sociedade brasileira para a reforma da estrutura e do funcionamento das organizações policiais, em decorrência principalmente do reconhecimento da baixa efetividade, associada a um padrão de atuação arbitrário e violento das polícias para o enfrentamento da questão.

Neste contexto, um dos temas freqüentemente levantados por diversos discursos públicos, até mesmo pela própria polícia, é a necessidade de reformular a formação profissional dos policiais como um recurso para capacitá-los para o desempenho mais eficiente, mais responsável e mais efetivo na condução da ordem e da segurança públicas

---

<sup>2</sup> Ver a propósito: *Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial no estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. Programa de pós-graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2003.

<sup>3</sup> Trata-se do Projeto de Pesquisa: *Um olhar sobre as políticas públicas na área de segurança através da formação profissional do policial* realizado com apoio da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), 2008.

na sociedade brasileira contemporânea<sup>4</sup>.

Nesta perspectiva, diferentes planos e programas foram lançados ao longo da última década - no âmbito federal e estadual - para a capacitação e aprimoramento dos quadros de recursos humanos das polícias, com vistas a estabelecer um novo modo de operar das organizações policiais para a realização das atividades dirigidas ao controle do crime e a redução da violência na sociedade brasileira.

Entretanto, poucas iniciativas tiveram êxito na implementação de mudanças efetivas nas práticas e procedimentos dominantes, inscritos em um padrão de atuação predominantemente violento e arbitrário da polícia.

Em trabalhos anteriores, realizados junto às academias de polícia - civil e militar - do Rio de Janeiro (Poncioni, 2004; 2008), verifica-se que, no período enfocado, apesar de algumas modificações na formação profissional de policiais, com matérias acrescidas nos currículos, não houve alterações importantes em termos de mudança e mobilidade para esse grupo ocupacional, em direção ao provimento de uma ampla agenda de reformas emanada nas políticas públicas para a área. Chama a atenção, a frágil adesão das academias de polícia na incorporação das proposições contidas nas diretrizes dos documentos elaborados para a formação profissional básica como a “Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública” (Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ) e o "Currículo Integrado" para as polícias, civil e militar, do Instituto de Segurança Pública (ISP/SSPRJ)

Desse modo, duas questões principais se colocam para reflexão: uma, diz respeito à persistência de um padrão de atuação de baixa efetividade, arbítrio e violência das polícias na sociedade brasileira, ao lado da constante referência, nos últimos dez anos, da necessidade de reformulação da estrutura e funcionamento da instituição policial no sentido de responder mais satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios relacionados à eficácia de suas ações, num contexto de complexidade e incertezas crescentes, como o da sociedade brasileira contemporânea. A segunda questão, indissociavelmente vinculada à primeira, está relacionada à baixa capacidade de implementação de políticas públicas na área de segurança para nortear mudanças efetivas na estrutura e no funcionamento da polícia, com vistas a transformar as práticas e

---

<sup>4</sup> Sobre os discursos dos dirigentes das Academias da Polícia - civil e militar - e das autoridades do governo acerca do assunto, ver Poncioni (2008).

procedimentos dominantes. Isso diz respeito à investigação da gênese das propostas que alcançam ou não a agenda pública, às controvérsias envolvidas nas soluções propostas, aos interesses que elas favorecem ou contrariam e, sobretudo como elas são tratadas nos centros formais de tomada de decisão.

No trabalho ora apresentado, não se tem a pretensão de responder a todas as questões formuladas. Pretende-se tão-somente analisar a trajetória das políticas públicas de segurança implementadas no país, em particular aquelas dirigidas para a formação profissional de policiais, enfocando as possibilidades e os limites das mesmas promoverem mudança e mobilidade para o grupo ocupacional, em direção a um desempenho profissional consoante com os ditames democráticos.

## **2. Segurança pública: problema, escolhas e soluções**

Neste trabalho uma importante referência para a análise dos desafios envolvidos na formulação e na execução das políticas públicas dirigidas para a “educação policial” é o trabalho *Agenda, alternatives and public policies* de Kingdon (1995), no qual são analisados os processos que estruturam e modificam a agenda governamental, enfatizando a maneira como os problemas são concebidos, o modo pelo qual são apresentadas e escolhidas algumas alternativas e como estas se tornaram relevantes (e outras não) na formação da agenda governamental (*agenda setting*). Fundamentalmente, o modelo proposto pelo autor objetiva explicar porque alguns assuntos e problemas se tornam proeminentes na agenda da política e são traduzidos eventualmente em políticas concretas, quando outras não o são.

É preciso destacar aqui como a palavra “agenda” é entendida por Kingdon (1995): uma lista de assuntos e/ou problemas que têm a atenção, num dado momento, das autoridades do governo e das pessoas fora dele, mas estreitamente associadas a estes (p.3).

Para o autor, a constituição da agenda compreende um processo de especificação de alternativas no qual se limita o amplo conjunto de alternativas possíveis a um grupo menor a partir do qual as escolhas são de fato efetivadas.

Assim, a idéia de inclusão de um assunto na agenda, de modo geral, diz respeito

ao estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público” (Roncaratti; Fontenelle, 2008: 14).

Basicamente pode-se distinguir a agenda em dois tipos principais: a não governamental, que compreende assuntos e temas que são alvos da atenção pública, mas não o são ainda do governo, e a agenda governamental, que contém assuntos que recebem a atenção do governo. De acordo com Kingdon deve-se, ainda, distinguir entre a agenda governamental e a agenda de decisões, que compreende a lista de problemas e assuntos dentro da agenda governamental que serão decididos. (p. 4)

As agendas governamentais são estabelecidas por três distintos, mas complementares, processos ou fluxos, que se movem independentemente através do sistema político: 1. O fluxo de problemas (problem stream) é constituído basicamente pelas informações acerca uma variedade de assuntos vistos como problemáticos por atores dentro e fora do governo que propõem soluções aos distintos problemas. 2. O fluxo de políticas públicas (policy stream) compreende aqueles que indicam alternativas e propostas para os problemas - pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupo de interesses, dentre outros. É usado para explicar como uma questão ascende ou cai em uma agenda, considerando-se o papel das idéias, das interpretações e da argumentação na escolha de uma alternativa. 3. O fluxo da política (politic stream) envolve fundamentalmente três elementos, que podem ter efeitos importantes sobre uma idéia a ser impulsionada pela política: o clima nacional (national mood); a opinião pública, os resultados de eleições, as mudanças na administração; e as mudanças no Congresso (p. 17). Embora este fluxo ocorra independentemente dos outros dois, os acontecimentos políticos, como uma eleição iminente ou uma mudança de governo, podem levar a um determinado tópico e política (policy) a serem incluídas ou excluídas da ordem do dia.

Para Kingdon é a conexão destes fluxos que permite que, em um dado momento e em um dado contexto, um problema específico seja transformado em uma política.

Para o autor, o processo da política pública (*policy*) é resultante do cruzamento de pelo menos dois fluxos independentes, isto é, não existe seqüência cronológica ou de prioridade entre os fluxos; os fluxos agem e reagem de acordo com a sua lógica própria, até que uma “janela de oportunidade” (*policy window*) é aberta e os fluxos coincidem e se unem em uma política. E a abertura de uma “janela de oportunidade” política é

determinada, principalmente, pelo fluxo de problemas (reconhecimento do problema) e pelo fluxo político (processo político), haja vista que as propostas e alternativas elaboradas pelos especialistas (fluxo de soluções) chegam à agenda de decisão somente quando um problema é reconhecido como tal, ou existem demanda e “clima” político que favorecem essas idéias.

Pode causar certa perplexidade o fato de que a questão da segurança pública há tanto tempo presente nos discursos dos políticos - independentemente do partido a que pertençam - e igualmente presente em inúmeras pesquisas junto à população brasileira, onde é apontada entre um dos mais graves problemas sociais urbanos, no final do século XX e começo do XXI, que a preocupam - qualquer que seja o perfil sócio-econômico dos entrevistados -, não tenha até hoje a merecido um tratamento à altura das dimensões que a questão assume no país.

É somente a partir de 2000 que se organiza ao nível do Estado, uma representação sistemática e substantiva sobre segurança pública resultando no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, seguido de dois outros planos - o Plano de Segurança Pública para o Brasil (2003) e o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI (2007).

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP), partindo de um diagnóstico do cenário de insegurança no país, indicou como problemas principais a serem enfrentados: o descrédito nas instituições públicas, em particular nas polícias; a associação do tráfico e uso de drogas na evolução dos crimes; o ciclo crescente da impunidade e a sistemática violação de direitos humanos (Adorno, 2008).

O Plano teve como objetivos principais “reprimir e prevenir a criminalidade e aumentar a tranqüilidade e a segurança dos cidadãos brasileiros”<sup>5</sup>. Para tanto, estabeleceu quatro linhas de ação com metas definidas: a. colaboração com os estados e municípios na defesa da segurança pública; b. celeridade e acessibilidade para todos à Justiça; c. reaparelhamento e reorganização dos órgãos federais de segurança e fiscalização; d. implementação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário previsto na legislação em vigor (Adorno, 2008, p. 15).

Dentre as iniciativas emanadas pelo Estado para apoiar a implementação do

---

<sup>5</sup> Ver a respeito I Plano Nacional de Segurança Pública.

primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), foi criado também em 2000, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com a finalidade de administrar recursos e apoiar projetos de responsabilidade das esferas federal, estaduais e municipais de governo na área da segurança pública<sup>6</sup>.

Entretanto, não obstante o Plano Nacional de Segurança Pública, lançado pelo governo federal em 2000, anunciar mudanças substanciais na forma de tratar a questão da segurança pública, o mesmo não apresentava de forma objetiva a estrutura de planejamento das ações e metas propostas. O Plano tinha 15 compromissos e mais de 120 propostas, sem a delimitação clara de prioridades. O I Plano Nacional de Segurança Pública traduziu-se em grandes temas, abordados em compromissos, mas não factíveis.

Verificou-se que o referido Plano constituiu-se muito mais uma tentativa aflita do governo federal para dar respostas imediatas às demandas e pressões para maior segurança, ainda mais em face da comoção popular, causada na época, pelo caso do assalto a um ônibus no Rio de Janeiro, conhecido posteriormente como o “caso do ônibus 174”. O país fora surpreendido com a veiculação de imagens que expuseram por inteiro a ineficiência, a violência e o arbítrio da polícia durante o seqüestro deste um ônibus. Afora uma refém morta em decorrência dos tiros disparados por um policial militar, o assaltante do ônibus foi morto, asfixiado pelos policiais militares, no interior de uma viatura da corporação a caminho do hospital.

Além desse episódio, houve diversos outros, caracterizados pela corrupção, violência e arbítrio, protagonizados por integrantes das polícias militar e/ou civil, em diversas cidades do país, associados a seqüestros, execuções, corrupção na forma de subornos e favores, e conluio com membros do crime organizado.

A despeito das boas intenções contidas no Plano, este se traduziu na prática em propostas e iniciativas voltadas para o alcance de resultados imediatos, que visavam atender a determinada demanda pública, diferentemente dos atos que fundam as políticas públicas, que buscam não apenas atingir objetivos e produzir resultados palpáveis, mas colocar em ação valores, satisfazer interesses mais amplos, de longo e duradouro alcance social.

Naquele momento, não foi constituído um amplo e sistemático debate sobre a

---

<sup>6</sup> Para uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública e das relações entre o governo federal e os governos estaduais na área de segurança pública, ver a propósito Costa; Grossi (2007).



problemática da segurança pública, e particularmente junto às polícias esse Plano revelou-se inócuo na proposição e implementação de novas e eficazes respostas alternativas a concepção de segurança pública, até então em vigor, baseada na noção da “guerra contra o crime” para solucionar os problemas da área.

Em estudo anterior (Poncioni, 2004) constatou-se que, apesar de o governo federal e de alguns governos estaduais brasileiros terem adotado algumas iniciativas para a melhoria da organização policial, inclusive na área da chamada “educação policial”, persistiu no quadro da segurança pública, o caráter descontínuo e desarticulado das reformulações propostas para a capacitação e aprimoramento dos recursos humanos da polícia e para a mudança nas práticas cotidianas da polícia.

O esforço de maior amplitude no sentido de identificar e sistematizar temáticas, preocupações e práticas relacionadas à questão da segurança por parte do Estado brasileiro, se deu a partir de 2003, com a mudança de governo na esfera federal - primeiro governo Lula (2003-2006).

O reconhecimento do problema da (in)segurança pública em face do aumento dramático da criminalidade e da violência no país, como também da baixa efetividade, associada a um padrão de atuação arbitrário e violento das polícias para o enfrentamento da questão, fatores que já haviam impulsionado o estabelecimento de uma agenda governamental para a segurança pública, com a criação do I PNSP, como também o acúmulo de informações e experiências da execução de algumas ações deste Plano oportunizaram, com a mudança de governo, a (re)condução da agenda política na área, situando no centro das prioridades do novo governo, e de maneira enfática, algumas alternativas para a segurança pública<sup>7</sup>.

As diretrizes para a segurança pública no país estão contidas no *Programa de Segurança Pública para o Brasil* que, sem alterar substancialmente os propósitos contidos no I PNSP, propõe para as ações da segurança pública, um enfoque privilegiado na lógica da prevenção e da gestão, combinando assim políticas preventivas com políticas repressivas, e ainda, controle e modernização das Polícias. Além disso, busca-se

---

<sup>7</sup> Para uma descrição e análise minuciosa dos Planos de Segurança Pública editados pelos diferentes governos federais (governo FHC e primeiro e segundo governos Lula) consultar BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS – ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA (diversos números). Ver, ainda, reflexão sobre o processo de implementação dos planos nacionais de segurança pública, Soares (2007); Adorno (2008); Tavares dos Santos (2008).

a participação multidisciplinar e interinstitucional, envolvendo diferentes setores: além dos próprios policiais, outros setores governamentais, entidades da sociedade, movimentos sociais e organizações do terceiro setor e universidades (SENASP, 2006).

Neste contexto, verifica-se que a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ)<sup>8</sup>, criada em 1998, teve incrementado o seu protagonismo, agindo como indutora e articuladora das políticas públicas na área da segurança, exercendo a coordenação ao nível nacional para a implantação do *Programa*.

Na agenda governamental encontra-se o estabelecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado em 2003, para articular as ações na área da segurança pública e da Justiça Criminal, buscando a implantação de um sistema integrado entre as diferentes esferas de governo - federal, estadual e municipal -, propondo reformas significativas nas instituições policiais (modernização tecnológica, melhoria de infraestrutura e sistemas de gestão), com vistas a sua reorganização institucional e a valorização de seus profissionais. Através do SUSP, os governos estaduais e municipais passam a apresentar projetos, que após análise e aprovação pela SENASP podem ser apoiados com recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Neste contexto, o SUSP parece ser a alternativa escolhida para viabilizar os objetivos do Plano, constituindo-se uma alavanca para a indução da reforma das polícias brasileiras ao buscar a cooperação entre as diferentes esferas de governo por meio do estabelecimento de metas e objetivos comuns entre os diversos órgãos de segurança pública, com vistas a priorizar o atendimento eficiente às demandas da sociedade e o impacto na redução da violência e da criminalidade.

Nesta direção, a SENASP estipulou que a implementação do SUSP seria realizada pela dedicação às ações convergentes de sete eixos estratégicos: gestão do conhecimento e informações criminais; **formação e valorização profissional**; gestão das organizações; programas de prevenção; estruturação e modernização da perícia; controle externo e participação social e programas de redução da violência (grifos meu).

O outro Plano, em curso atualmente no país, o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)* foi criado em 2007<sup>9</sup>, no segundo

---

<sup>8</sup> O texto que versa sobre a competência da SENASP pode ser encontrado em <http://www.mj.gov.br>

<sup>9</sup> O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi instituído pela Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007, convertida em Lei nº 11.530/2007.

mandato do governo Lula da Silva (2006-2010) tendo como proposta principal o enfrentamento da criminalidade e da violência por meio da integração de ações de repressão qualificada e de prevenção social.

Este Plano propõe 99 ações, das quais 64 são de responsabilidade direta do Ministério da Justiça. Sua gestão está pautada em diversos pontos, como a promoção dos direitos humanos, a valorização dos profissionais da área e a parceria com outros ministérios, órgãos estaduais e municipais e os mais diversos setores da sociedade – entre eles ONGs e entidades internacionais -, que são entendidos como essenciais no enfrentamento da criminalidade e da violência.

O PRONASCI pautado nos princípios do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) tem procurado dentre as metas propostas incrementar a colaboração entre a União, os estados e os municípios entre os vários órgãos de segurança pública; um exemplo deste esforço é a extensão dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), primeiramente vinculados as secretarias de segurança dos estados, aos municípios.

Ressalta-se, ainda, o empenho para a realização da *1ª Conferência Nacional de Segurança Pública* em agosto de 2009, objetivando estabelecer, a partir de temas-chave, o debate sobre as alternativas para a gestão da segurança pública com a participação da sociedade.

Com relação à educação policial, o PRONASCI mantém o foco na formação e na capacitação profissional de policiais, como uma importante dimensão para a consecução de seus objetivos. Nesta perspectiva, algumas iniciativas podem ser destacadas como a concessão de bolsas-formação para policiais civis e militares, a realização dos cursos de especialização promovidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) em parceria com universidades públicas e privadas para profissionais da área e da sociedade civil organizada e os cursos de educação à distância através dos telecentros. Salienta-se, ainda, algumas ações como a realização dos cursos de Direitos Humanos para policiais, dos fóruns, dos seminários, das mesas-redondas, entre outros, desenvolvidos em grande parte do território nacional<sup>10</sup>.

Uma importante iniciativa na área é a criação da Matriz Curricular Nacional para

---

<sup>10</sup> Ver a respeito: <http://www.mj.gov.br>

o ensino policial<sup>11</sup> que, lançada pela SENASP, em 2003, parecia finalmente alçar a formação profissional de policiais à agenda governamental, com o status de uma política pública, considerando-se o lugar privilegiado na escolha de alternativas e propostas para a problemática que envolve o desempenho de policiais para a efetivação de uma segurança pública “cidadã” no país.

Nesta direção, a Matriz oferece, a partir de uma definição institucional do profissional de segurança pública, no caso dos policiais, os parâmetros técnicos para a mudança dos referenciais teórico-práticos da formação profissional; propõe romper com os paradigmas vigentes da formação profissional de policiais, pautado fundamentalmente em um “modelo profissional policial tradicional” (Poncioni, 2004), que mescla princípios militaristas e legalistas para o controle do crime, para a adoção de um modelo profissional policial de tipo “novo”, que enfatiza o serviço público, a discricção do policial informada por alto nível de educação e treinamento, e a busca de uma relação mais estreita entre a polícia e a comunidade, característico das sociedades democráticas.

Entretanto, no que diz respeito, especificamente, a formação profissional do policial verifica-se que, até o momento, salvo raríssimas exceções, as propostas para a área não lograram êxito para o estabelecimento de uma maior qualidade do ensino e capacitação profissional de policiais, se verificando importantes deficiências nas ferramentas disponíveis para o sistema de ensino e treinamento profissional, como também uma conseqüente avaliação dos cursos e possíveis encaminhamentos na resolução dos problemas encontrados.

Pode-se observar que a polícia tem sido dotada de recursos materiais, no que diz respeito a um melhor equipamento operacional, relacionado a um sistema moderno de armas, veículos, sistema de telefonia, informática, etc, e recursos humanos, sobretudo ao aumento do número de policiais no quadro de pessoal. Porém, constatam-se fragilidades para formar e capacitar a polícia com uma filosofia de trabalho que se configure em uma nova maneira de conceber e implementar o exercício da ação policial para o controle do

---

<sup>11</sup> Além da Matriz, a SENASP teve um papel relevante na criação da Rede de Ensino a Distância, no estabelecimento da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública – RENAESP, na realização da Jornada Nacional de Educação em Direitos Humanos; na parceria com o Comitê da Cruz Vermelha Internacional para capacitar os operadores em Direito Humanos, na Integração das Academias, entre outras iniciativas. Consultar a respeito Relatório de Atividades Implantação do Sistema Único de Segurança, SENASP, 2003- 2005 (2006).

crime dentro dos marcos do ideário democrático. Além disso, verifica-se o caráter descontínuo e fragmentário das reformulações propostas, evidenciando-se que as experiências realizadas não se constituem parte de uma ampla proposta de segurança pública nos moldes de uma política pública de segurança.

Certamente, a organização dos planos de segurança pública constitui um cenário promissor para a reforma das polícias, insinuado por programas de âmbito federal e estadual, inclusive no que tange a perspectiva de formação profissional da polícia.

Entretanto, ainda que se verifique mudanças nas polícias brasileiras, nos últimos anos, é possível argumentar que, com raríssimas exceções, as mesmas não têm sido marcadas pela combinação entre uma nova concepção do fazer policial e um treinamento em técnicas e estratégias mais eficientes e responsáveis para o controle mais efetivo do crime e a redução da violência na sociedade brasileira contemporânea. Poucas iniciativas lograram sucesso no sentido de implementar mudanças efetivas, em termos de metodologias práticas de intervenção, considerando o questionamento dos valores, das crenças, dos preconceitos e dos estereótipos do policial, sua visão de mundo, isto é, a sua concepção acerca da realidade, de si mesmo, da natureza de seu trabalho e de suas atitudes em relação ao “mundo social” e ao próprio “mundo policial”. Persiste, em um significativo número de estados brasileiros, uma maneira de conceber o trabalho policial fundamentalmente como “combate ao crime”, empregando-se frequentemente o uso extensivo de táticas e procedimentos de “guerra” nas práticas policiais para o “combate ao crime”.

### **Breves considerações acerca dos impactos das políticas de segurança pública na formação profissional de policiais: apontando algumas possibilidades e limites**

Parece possível afirmar que apesar dos esforços envidados pela SENASP, chama a atenção, que, até o momento, não foi consolidada uma ampla agenda de reformas para a área de segurança pública e, em particular, um projeto educacional capaz de propiciar, não somente resultados palpáveis em face das demandas para uma política de policiamento, mas também colocar em obra valores, que satisfizessem interesses de

longo e duradouro alcance institucional e societário, vinculados a uma política de segurança pública.

Desse modo, se por um lado o atual contexto brasileiro insinua uma “janela de oportunidade” sobre o tema da segurança pública, por outro há muitos desafios a ultrapassar para tornar a formação profissional de policiais uma prioridade em relação à segurança pública na sociedade brasileira contemporânea.

A análise da trajetória das propostas e realizações dos planos nacionais de segurança pública revela que não obstante, nos últimos dez anos, tenha se observado, em alguns estados do país, a intensificação de discussões e iniciativas, com enfoques e ênfases variadas relacionados à questão da (in)segurança pública, com destaque para a crise do modelo de atuação das organizações policiais no trato da questão, poucas iniciativas têm alcançado êxito, a fim de estabelecer um projeto educacional, capaz de proporcionar uma reflexão teórica e metodológica nas academias de polícia, que proporcione não apenas resultados concretos em face das exigências de uma política de policiamento, mas coloque em obra valores que satisfaçam os interesses de longo alcance institucional e societário, vinculados a uma política de segurança pública.

No percurso desses três planos o conceito de segurança pública foi sendo reformulado e ganhou uma dimensão mais abrangente, tendo como elementos inovadores principais: a prevenção, a valorização das políticas sociais, a participação e a articulação, na esfera municipal, dos diferentes órgãos comprometidos com o controle da violência e da criminalidade e a participação da sociedade no debate sobre a gestão da segurança pública. Pode-se apontar, ainda, a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública e a capacitação e valorização dos policiais, como assuntos relevantes nas políticas nacionais adotadas.

Indica, ainda que na trajetória dos planos algumas proposições se mantiveram em relevo, como a capacitação para o incremento da formação profissional de policiais, sendo incorporada ao longo dos anos em diversas iniciativas da Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça - SENASP/MJ, com base em alguns relevantes princípios, segundo os quais a segurança pública é um direito do cidadão e a educação configura-se como um dos principais pilares para o aperfeiçoamento técnico e gerencial e o estabelecimento e/ou no aprofundamento do conteúdo democrático de práticas e rotinas das organizações policiais.

Não obstante a emergência de Planos Nacionais de Segurança Pública, a partir de 2000, tenha constituído um cenário promissor para a reforma das polícias, insinuado por programas de âmbito federal e estadual, inclusive com relação a formação profissional de policiais, a discussão e/ou a implementação integral desses Planos, vêm sendo constantemente postergadas, a partir de diferentes “argumentos”<sup>12</sup>.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, estão em disputa diferentes definições do problema e das proposições para a segurança pública, e em especial para o trabalho policial, influenciadas por vários atores e agências, dentro e fora do governo. Na administração pública destacam-se dirigentes políticos (governadores, ministros e secretários de estado), servidores de carreira, parlamentares, assessores, etc, e fora dela, na sociedade civil destacam-se grupos de interesse (corporativos ou não), acadêmicos, estudiosos, militantes, jornalistas - que têm intervindo nas propostas, que oscilam entre prevenção - com ênfase nas ações sociais - e repressão - com destaque para o recrudescimento das práticas penais, por meio principalmente das ações “enérgicas” da polícia no “combate” ao crime - para o enfrentamento da questão<sup>13</sup>.

Participam, portanto, dessa disputa uma complexa rede de interesses, de atores e de agências que buscam influenciar na definição institucional das políticas de segurança e de justiça criminal na partilha de recursos previstos em orçamento (Adorno, 2008), como também nos rumos das políticas e de planos de ação para o setor.

Até o momento, como resultado dessa disputa, têm prevalecido nos planos propostos no âmbito federal, alguns relevantes princípios, segundo os quais a segurança pública é um direito do cidadão e sua abordagem é valorizada para além do efetivo trabalho de repressão da polícia.

Grosso modo, no discurso oficial desses Planos com relação, especificamente, ao trabalho policial estabelece-se que a atuação das polícias deve se pautar no aperfeiçoamento técnico e gerencial e no estabelecimento e/ou no aprofundamento do conteúdo democrático de práticas e rotinas capazes de promover avanços para o controle do crime e a redução da violência.

---

<sup>12</sup> Uma interessante análise sobre a problemática da segurança pública no Brasil, considerando-se o jogo retórico acerca do tema, pode ser encontrada no trabalho de CERQUEIRA, LOBÃO; CARVALHO (2005).

<sup>13</sup> Sobre o recrudescimento dos discursos e das práticas penais no Brasil, consultar Pinto (2008).

Contudo, é o papel assumido pelo governo federal, através da SENASP, o que constitui uma importante inovação na área da segurança pública, no sentido de conceber, planejar e executar uma política pública na área.

“Atuando em um contexto de consolidação do sistema democrático brasileiro, a SENASP não possui apenas a função de executar ações direcionadas para a melhoria da situação de segurança no Brasil é responsável também por promover a estabilidade democrática em seu campo de atuação. Nesse contexto, a SENASP pode ser vista como um órgão que executa a articulação e a mediação das relações estabelecidas entre os diferentes grupos sociais que incorporam especificidades quanto à identificação de problemas e soluções sobre a área de segurança pública no país” (Sistema Único de Segurança Pública 2003-2005, 2006, p. 82).

No plano da condução de uma política pública, o papel político da SENASP coloca-a como um ator importante na articulação de alternativas, atuando como força capaz de conduzir a agenda produzida para o tema da segurança pública.

A análise da trajetória das propostas e realizações dos planos nacionais de segurança pública sugere que, no contexto atual brasileiro, uma “janela de oportunidade”, nos termos de Kingdon, foi aberta e os fluxos coincidindo, se conectam em uma política pública.

Entretanto, a efetivação do conjunto de diretrizes e ações dessa política, como um projeto capaz de influenciar decisivamente mudanças que conduzam a um tipo “novo” de profissionalismo na formação profissional de policiais brasileiros, vem sendo limitada por alguns impasses que devem ser superados.

Primeiramente, verifica-se que, até o momento, não se estabeleceu um amplo e profundo debate sobre os modelos policiais profissionais e as estratégias necessárias a transmissão e sedimentação de conhecimentos, valores e comportamentos para nortear uma extensa e profunda reforma na forma de atuação dos profissionais de segurança pública, com vistas a incrementar um padrão de excelência e comportamento ético no exercício cotidiano do trabalho dos membros desse grupo ocupacional específico para o cumprimento do mandato policial na sociedade brasileira contemporânea.

Em trabalho recentemente realizado junto às academias de polícia (Poncioni, 2008) nota-se a justaposição de distintos modelos profissionais - tradicional (burocrático-militar) e do novo (policimento comunitário e policimento orientado para a solução de problemas), em uma espécie de bricolagem, que vem comprometendo o desempenho



policial no controle da criminalidade, como sugerido, por exemplo, no "profissionalismo" de tipo "novo". A questão não é simples, mas é urgente que se busque respostas para ela.

Concluindo, apesar das diversas mudanças experimentadas pelo campo da segurança pública brasileira, é possível argumentar que não foi consolidada, ainda, a combinação de uma nova concepção de segurança pública com a formação e o treinamento profissional do policial, capaz de redirecionar o mandato policial - do uso extensivo e arbitrário da força, para o uso controlado da força e da administração dos conflitos, característicos dos regimes democráticos - colocando grandes desafios para o controle mais eficiente e responsável no controle do crime.

Embora não se conceba que a formação profissional básica fornecida pelas nos bancos escolares das academias de polícia é a única e exclusiva responsável pelo adequado desempenho do policial no seu exercício profissional cotidiano, considera-se que uma das funções importantes dos programas de formação e treinamento profissional é a aquisição formal dos valores e normas próprias da profissão e das competências e das habilidades para o campo de trabalho, como também dos valores e crenças acerca da profissão, consubstanciados em uma base de conhecimento e de cultura comum sobre o que é a profissão policial.

Neste sentido, salienta-se que uma importante dimensão para os projetos e intervenções que buscam mudanças na estrutura e no funcionamento da polícia, em termos de metodologias práticas de intervenção para a redução da violência e o controle do crime no contexto democrático, é considerar o exame da "cultura policial" - que expressa crenças, preconceitos e estereótipos produzidos no interior da organização policial, mas também fora dela, sobre a "missão" da polícia, que se manifesta no comportamento e atitudes dos policiais em relação à experiência concreta e cotidiana do trabalho;

O exame desse aspecto é importante, pois pode fornecer pistas para uma compreensão mais ampla e inclusiva das múltiplas e variadas dimensões constitutivas do mandato policial como, por exemplo, a dimensão simbólica. A incorporação desta dimensão à reflexão sobre o mandato policial, a partir do modo como este é apreendido e desempenhado pelos policiais no exercício de sua atividade cotidiana favorece a apreensão dos atributos, traços e as características distintivas conferidas pelos mesmos a esse mandato, bem como as conseqüências da maneira como eles concebem e realizam o

trabalho policial. A concepção do mandato policial não só corresponde as características objetivas, mas também, e com frequência, correlaciona-se ao significado que este tem para os policiais, e isso tem efeitos concretos nas definições que organizam a experiência cotidiana.

Outra dimensão importante diz respeito aos modelos de policiamento presentes na contemporaneidade. O estudo desses modelos revela as diferentes concepções políticas e teóricas contidas nas políticas de justiça criminal a respeito da questão do crime e da desordem, os desenvolvimentos teóricos em criminologia, sociologia e direito, e o questionamento público, no qual a polícia vem se tornando cada vez mais visível, polêmica e politizada, em resposta as tensões e pressões para o desenvolvimento concreto e exequível de meios para o controle do crime.

Além disso, para superar alguns dos impasses que se colocam para o campo da segurança pública no Brasil, é imprescindível o monitoramento e a avaliação das ações propostas pelas políticas públicas com vistas a assegurar a sua efetividade em termos de transformação da realidade - resultados e impactos - com vistas a oferecer subsídios para a formulação de novas políticas na área de segurança pública e para a gestão do trabalho policial mais afinado com as exigências de um mandato, cada vez mais complexo, na sociedade brasileira contemporânea.

## **Referências bibliográficas**

ADORNO, Sergio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. *Cadernos Adenauer IX* (2008), n° 4, *Segurança Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Adenauer, p. 9-27, janeiro 2009.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. de. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. *Texto para Discussão. N° 1144*, Rio de Janeiro, IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dezembro de 2005.

Matriz Curricular Nacional. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/>

PINTO, Nalayne M. Recrudescimento penal no Brasil: simbolismo e punitivismo. *In:*

MISSE, Michel (org.) *Acusados & Acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*, Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 237-268.

PONCIONI, Paula. Formação profissional de policiais no Brasil: discursos e práticas para a efetivação da segurança pública cidadã. In: NEVES, Paulo S. (org) *Educação e cidadania. Questões contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009

\_\_\_\_\_. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 22-31, 2007.

\_\_\_\_\_. Formação profissional do policial no Brasil: obstáculo ou acelerador na reforma da gestão da segurança pública e das práticas policiais?. In: Catherine Slakmon; Máira Rocha Machado; Pierpaolo Cruz Bottini. (Org.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. 1º ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2006, v. 1, p. 807-825.

\_\_\_\_\_. O modelo policial profissional e a formação do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, 2005.

\_\_\_\_\_. *Tornar-se policial: A construção da identidade profissional do policial no estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2004.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Revista Estudos Avançados*, 21 (61): 77-97, 2007

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Marchas, regressos e contrapassos na educação policial. In: \_\_\_\_\_ *Violências e conflitualidades*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009, p. 101-114. (Série Sociologia e Conflitualidades, 3)

\_\_\_\_\_. Segurança pública e violência no Brasil. Políticas públicas de segurança e justiça penal. *Cadernos Adenauer IX* (2008), nº 4, *Segurança Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Adenauer, p. 83-95, janeiro 2009b.