



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - PPGS**

**SIDCLEY DA SILVA SANTOS**

**O REAL EM CONFRONTO COM O IDEAL: A FORMAÇÃO DOS POLICIAIS  
MILITARES EM ALAGOAS**

**MACEIÓ**  
**2013**

**SIDCLEY DA SILVA SANTOS**

**O REAL EM CONFRONTO COM O IDEAL: A FORMAÇÃO DOS POLICIAIS  
MILITARES EM ALAGOAS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas para obtenção do Título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Dr. Arim Soares do Bem

MACEIÓ/AL  
2013

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecária Responsável: Fabiana Camargo dos Santos**

S237r Santos, Sidcley da Silva.  
O real em confronto com ideal : a formação dos policiais militares em Alagoas / Sidcley da Silva Santos. – 2013.  
113 f.

Orientador: Arim Soares do Bem.  
Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Maceió, 2013.

Bibliografia: f. 107-113.

1. Segurança pública. 2. Policiais militares – Formação. 3. Policiais militares – Alagoas. 4. Direitos humanos. 5. Policiamento comunitário.  
I. Título.

CDU: 316:355.02



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - PPGS

**TERMO DE APROVAÇÃO**  
**SIDCLEY DA SILVA SANTOS**

Título do Trabalho: **O REAL EM CONFRONTO COM O IDEAL: A FORMAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES EM ALAGOAS.**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Sociologia, pelo programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Arim Soares Do Bem (PPGS/UFAL)

Examinadores:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João Vicente Ribeiro Barroso Da Costa Lima (PPGS/UFAL)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior (PPGD/UFAL)

Maceió, 31 de Janeiro de 2013.

***Dedico esta Conquista:***

*Aos meus familiares,  
aos companheiros de caserna especialmente aos  
integrantes da turma aspirantes 2009;*

*Aos meus professores que contribuíram para a  
minha formação moral e intelectual;  
Em especial a Margarida, companheira por toda a  
vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, não posso deixar de agradecer a Deus pela oportunidade que me deu de realizar mais um sonho e pelas forças para cumprir com zelo as atividades do curso.

A minha esposa Margarida, sem a qual seria mais difícil essa empreitada; Pela paciência que teve durante esses dois anos de estudo e por me ajudar na etapa final com a correção dos textos.

As meus pais Marili e Antônio pelos sacrifícios que fizeram para me garantir os estudos. Ao meu irmão Sérgio, parceiro intelectual de toda hora, com o qual passei horas debatendo as pesquisas realizadas, figura importantíssima na minha formação intelectual.

Ao professor Arim, pela paciência, pela gentileza de me orientar nesse trabalho, ser humano admirável e intelectual extraordinário, de quem tive o prazer de ser aluno.

Aos professores do Instituto de Ciências Sociais, principalmente aqueles dos quais tive a oportunidade de ser aluno no decorrer do curso; ao Programa de Pós Graduação em Sociologia na pessoa de seu atual coordenador, o Professor João Vicente e do Secretário Gilnison.

A Polícia Militar de Alagoas, instituição centenária da qual tenho a honra de ser integrante.

*“Porque melhor é a sabedoria do que as joias;  
e de tudo o que se deseja nada se pode comparar com ela”*

**Provérbios 8:11**

## **RESUMO**

O presente trabalho sintetiza o esforço em compreender as mudanças ocorridas nas duas últimas décadas no campo da segurança pública no Brasil, sobretudo os aspectos relacionados à formação policial, especialmente no Estado de Alagoas. A pesquisa é de natureza bibliográfica e qualitativa e foi instrumentalizada através de análise histórica em perspectiva comparada envolvendo o processo de recrutamento e formação da polícia em alguns países da Europa Ocidental, Japão, Estados Unidos e Brasil, bem como de análise documental de registros institucionais relacionados à formação e aperfeiçoamento de Praças da Polícia Militar de Alagoas – PMAL. Partindo da constatação de que as políticas públicas fomentadas pelo governo federal desde 1997 por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP enfatiza a formação policial como meio de produzir mudanças institucionais que possibilitem a compatibilidade entre os direitos humanos e a eficiência policial, analisamos o teor da Matriz Curricular Nacional, de 2009, que estabeleceu, na forma de um modelo ideal, as diretrizes pedagógicas para uma formação policial moderna e sofisticada, bem como o teor dos documentos relacionados tanto à formação dos praças no Estado de Alagoas como aos mecanismos de integração interna e identificamos tensões, antagonismos e disputas entre as velhas formas de fazer polícia e as novas perspectivas que se abriram com a introdução da filosofia de policiamento comunitário na corporação.

Palavras chaves: Segurança Pública - Formação de Policiais Militares em Alagoas - Direitos Humanos e Policiamento Comunitário em Alagoas.



## **ABSTRACT**

The present work summarizes the effort to comprehend the changes occurred in the two last decades in the field of the public security in Brazil, especially the aspects related to the policial training, especially in the state of Alagoas. This research has a qualitative and bibliographic nature and is instrumentalized through historical analysis in a compared perspective, involving the recruitment process and policial training to some countries of west Europe, Japan, United States and Brazil, as well as documental analyses of institutional registrations related to the training and improving of policeman of the military police of Alagoas – PMAL. Considering that the public policies achieved by the federal government since 1997 through the National Secretary of Public Security – SENASP emphasizes the policial training as a way to produce institutional changes that make the compatibility between the human rights and the policial efficiency possible, we analyzed the content of the National Curricular Rules, of 2009, which established, in the shape of ideal model, the pedagogical policial training, as well as the content of the documents related to the training of policemen in the state of Alagoas and the inner integration mechanisms, end then we identified tensions, antagonisms, and disputes between the new perspectives which were operand with the introduction of communitary policiament philosophy in the corporation.

**Keywords:** Public Security – Military Policemen in Alagoas Training – Human Rights and Communitary Policiamenty in Alagoas

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|          |                                                      |
|----------|------------------------------------------------------|
| APM      | Academia de Polícia Militar                          |
| CEJSP    | Conselho de Justiça e Segurança Pública              |
| CFAP     | Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças       |
| MCN      | Matriz Curricular Nacional                           |
| MJ       | Ministério da Justiça                                |
| PMAL     | Polícia Militar de Alagoas                           |
| Pronasci | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania |
| RISG     | Regulamento Interno e dos Serviços Gerais            |
| SENASP   | Secretaria Nacional de Segurança Pública             |

## SUMÁRIO

|       |                                                                                                                                           |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1     | <b>1INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                                   | 11  |
| 1.1   | <b>Metodologia .....</b>                                                                                                                  | 17  |
| 2     | <b>A POLÍCIA NA EUROPA OCIDENTAL, NOS ESTADOS UNIDOS E NO JAPÃO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.....</b>                                       | 20  |
| 2.1   | <b>A Polícia Na Europa: Evolução Histórica De Um Estado Policial .....</b>                                                                | 20  |
| 2.2   | <b>A Polícia na Europa: Estrutura e Funcionamento .....</b>                                                                               | 25  |
| 2.3   | <b>A Polícia Nos Estados Unidos: Da Profissionalização Ao Policiamento Comunitário.....</b>                                               | 29  |
| 2.4   | <b>A Polícia Japonesa e o Modelo Koban.....</b>                                                                                           | 42  |
| 2.5   | <b>Considerações Finais .....</b>                                                                                                         | 44  |
| 3     | <b>A POLÍCIA NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E PRÁTICOS DE UMA INSTITUIÇÃO SINGULAR .....</b>                                              | 47  |
| 3.1   | <b>Aspectos gerais da polícia Militar brasileira .....</b>                                                                                | 47  |
| 3.2   | <b>A violência policial como a ponta de um <i>iceberg</i> .....</b>                                                                       | 51  |
| 3.3   | <b>Violência <i>versus</i> uso legítimo da força: uma análise weberiana da racionalização do Estado Moderno .....</b>                     | 53  |
| 3.4   | <b>A violência policial como uma construção social e as possibilidades de seu controle .....</b>                                          | 55  |
| 3.5   | <b>A polícia e a política: da defesa do cidadão à defesa da ordem social .....</b>                                                        | 58  |
| 3.6   | <b>A privatização dos conflitos sociais: o patrimonialismo e os paradoxos da modernização brasileira .....</b>                            | 63  |
| 4     | <b>ENTRE O IDEAL E O REAL: A MATRIZ CURRICULAR NACIONAL E A FORMAÇÃO POLICIAL EM ALAGOAS .....</b>                                        | 70  |
| 4.1   | <b>Apresentação .....</b>                                                                                                                 | 70  |
| 4.2   | <b>A Matriz Curricular Nacional: Análise de uma Política Pública que Pretende Mudanças Na Segurança Pública a Partir da Formação ....</b> | 72  |
| 4.3   | <b>A Formação Policial em Alagoas: Uma Análise Documental .....</b>                                                                       | 86  |
| 4.3.1 | <b>Estrutura e funcionamento do centro de formação e aperfeiçoamento de praças da polícia militar do Estado de Alagoas ..</b>             | 91  |
| 4.3.2 | <b>Análise Do Regulamento Disciplinar.....</b>                                                                                            |     |
| 4.3.3 | <b>Análise do Plano de Curso de Formação de Praças .....</b>                                                                              | 97  |
| 5     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                                          | 102 |
|       | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                                   | 108 |

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se desenvolveu no esforço de compreender as mudanças ocorridas nas duas últimas décadas no campo da segurança pública no Brasil, sobretudo os aspectos relegados à formação policial. Esses profissionais passaram a ter atenção especial, sobretudo a partir da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, em 1997. A formação passou a ser um dos elementos de intervenção das políticas públicas que se desenvolveram a partir dessa data. E isso se torna evidente quando se exige um policiamento que seja eficiente no combate à criminalidade, mas que respeite os direitos humanos. As novas modalidades de formação tem sido norteadas pela filosofia de policiamento comunitário, que tem como principal objetivo produzir uma interação democrática e horizontal entre a polícia e a comunidade, levando a atuar mais de forma preventiva do que repressiva.

Nosso interesse por esse tema surgiu a partir de uma experiência pessoal enquanto integrante da instituição policial militar na condição de oficial no posto de 2º tenente da Polícia Militar de Alagoas. Durante as aulas do módulo de *policimento comunitário* no ano de 2009, ainda no curso de formação de oficiais, presenciei as tensões dentro e fora da academia a respeito da aceitação do policiamento comunitário enquanto política de segurança pública. Muitos policiais viam com desconfiança essa filosofia de trabalho enquanto outros eram otimistas e defensores do projeto, sobretudo os oficiais do Centro de Gerenciamento de Crises, Direitos Humanos e Polícia Comunitária (CGCHPC) da Polícia Militar de Alagoas - PMAL. Pude perceber naquela ocasião um aspecto que me chamou a atenção e se relacionava à forma como a grande maioria dos policiais envolvidos no policiamento ostensivo, os “policiais de ruas”, viam com desconfiança e desdém uma filosofia de trabalho que procurava democratizar a relação estabelecida entre a polícia e a comunidade.

O que estávamos vivenciando naquele momento constituía uma dinâmica que norteará todo esse trabalho: a descrição e análise da tensão entre as velhas formas de fazer polícia e as novas perspectivas que se abriam com a introdução da filosofia de policiamento comunitário. Neste trabalho optamos por discutir essa tensão a partir da formação dos policiais militares. Essa tensão, ainda não superada, é decorrente de outras dinâmicas que foram possíveis observar em nossos estudos e relacionam-se intimamente com a participação do Governo Federal nas políticas de segurança pública dos Estados. Esse fato vem sendo observado com notoriedade desde 1997, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública -

SENASP durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto nº 2.315, de 04 de setembro daquele ano.

Essa secretaria, que até hoje está ligada ao Ministério da Justiça, e buscava já naquela época desenvolver uma política nacional de segurança pública, fato que evidenciava uma total desestruturação dos órgãos que compunham esse setor naquele momento, sobretudo as polícias militares e civis. A partir desse contexto diversas ações foram realizadas com o intuito de modernizar as instituições policiais brasileiras, aspecto de máxima relevância se considerados os inúmeros casos de denúncias de abuso de autoridade por parte de policiais durante as décadas de 1990 e anteriores. Vale lembrar episódios como o de Eldorado dos Carajás em 1996, o massacre do Carandiru em 1992, a chacina da Candelária em 1993 e o caso da favela Naval em 1997, que ainda são lembrados como extremamente incompatíveis com o perfil de uma moderna sociedade democrática.

Dez anos após a criação da SENASP, ou seja, em 2007, já no governo de Luis Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, que viria a ser um dos grandes programas de seu governo. Primeiro pela abrangência e segundo pelas cifras: foram investidos até 2010 um valor estimado em R\$ 3.791 bilhões, segundo relatório do Ministério da Justiça<sup>1</sup>. O Pronasci é uma tentativa de efetivar aquilo que fora proposto na lei de criação da SENASP, principalmente com relação à formação e capacitação dos profissionais que trabalham diretamente no sistema de segurança pública: policiais militares e civis, bombeiros, peritos, etc. Alguns projetos ligados às novas sistemáticas ganharam destaque: Bolsa Formação, Mulheres da Paz, Policiamento Comunitário, Cursos à distância, entre outros.

O policiamento comunitário exige que o policial tenha uma postura totalmente diferente na preservação da ordem pública e no combate à criminalidade. A polícia passa a ter outra forma de atuação, sendo mais preventiva. Isso implica novas formas de ver a segurança pública, principalmente a partir da prevenção dos delitos. Se as demandas sociais por uma polícia que respeite os direitos humanos enfatizavam a necessidade de policiais qualificados, conclui-se, portanto, que parte considerável dos problemas reside na má formação dos profissionais. Há de se ressaltar que muitos estudos têm demonstrado a disfuncionalidade de uma imagem da polícia, construída a partir de um enorme peso atribuído à sua função criminal. Neto (2003, p. 17-18) argumenta a este respeito que

---

<sup>1</sup> Segurança Pública com Cidadania. CGPLAN/MJ – Novembro/2010. Disponível em: <[http://www.aprapr.org.br/wp-content/uploads/2011/10/2010\\_Seguran%C3%A7aP%C3%BAblica12.pdf](http://www.aprapr.org.br/wp-content/uploads/2011/10/2010_Seguran%C3%A7aP%C3%BAblica12.pdf)> Acesso em: jan de 2011.

a perpetuação desta falsa imagem da função policial, vista somente em suas vertentes criminais, tem sido um obstáculo na busca de melhorias nos atendimentos prestados pela polícia. O policial não dispõe de aptidões, conhecimentos, competências legais e recursos para dar respostas adequadas a uma significativa parcela das chamadas por assistência da polícia. Em consequência ele acaba valendo-se dos recursos e métodos penais para o tratamento de conflitos da mais diversa natureza.

Como se vê, Neto recoloca a questão da formação policial em discussão, pois a conduta de trabalho é adquirida na formação do policial. Aí reside o problema da qualificação profissional, visto que esse profissional precisa ser preparado para o diálogo, para a mediação de conflitos, principalmente para entender as dinâmicas sociais específicas da comunidade onde irá atuar. Atuar de forma preventiva tem se tornado um grande desafio para os próprios policiais, que foram formados para combater a criminalidade de forma repressiva.

Dentro dessa perspectiva cabe destacar que o Ministério da Justiça elaborou uma Matriz Curricular Nacional para a formação dos profissionais em segurança pública, tendo sido denominada de *Matriz curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública* (2009). Essa *matriz curricular* é outra evidência de como o governo federal tem influenciado as políticas de segurança pública no país. Também ela define de forma acentuada como devem proceder, e como devem ser formados esses profissionais. Esse documento apresenta-se aqui como um dos pontos centrais de balizamento de nossa investigação e pode ser visto como um modelo ideal da nova formação profissional, sendo, ela própria, o resultado de grande parte das discussões realizadas nas últimas décadas a respeito da segurança pública e da própria instituição policial.

A Matriz Curricular Nacional define o papel da polícia numa sociedade democrática, bem como as suas competências funcionais para um novo modo de *fazer polícia* dentro dessa realidade; propõe uma mudança radical no processo de ensino-aprendizagem visando a construção de novos saberes e novas metodologias; quebra paradigmas em relação a problemas de grande envergadura para as instituições policiais, sobretudo aqueles relativos à corrupção e à violência policial. Essa realidade tem provocado mudanças significativas nas polícias, especialmente a partir da introdução, nas grades curriculares dos cursos de formação, de temas como o dos direitos humanos e das experiências de policiamento comunitário.

No primeiro capítulo avaliamos as experiências, a estrutura e o modo de funcionamento das polícias em países da Europa Ocidental, do Japão e dos Estados Unidos e demonstramos que o policiamento comunitário tem sido eficiente no combate à criminalidade. Esses países desenvolveram formas de policiamento que possibilitam uma aproximação da instituição

policial à comunidade e obtiveram resultados extraordinários quanto à redução do nível de criminalidade. Por polícia comunitária entende-se um policiamento orientado para os problemas da comunidade, pois esta tem uma visão mais dinâmica do espaço urbano, compreendendo e identificando de forma mais abrangente os problemas inerentes à sua atividade. Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p.4) oferecem uma definição bastante precisa do que seja essa polícia:

Policamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. E baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar, resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

Expandindo ainda mais o conceito, Skolnick e Bayley (1998, p.17) afirmam que o policiamento comunitário tende a “criar um sentimento de confiança entre polícia e os cidadãos, alterar o papel da polícia, atribuir novas responsabilidades aos policiais e defini-las (...)”. Definir novas responsabilidades seria também pensar numa revisão dos fatores que geram a criminalidade. Túlio Kahn (2002, p. 7) salienta a atualidade e pertinência dessa nova forma de relação: “O policiamento comunitário é uma das poucas unanimidades hoje encontradas na esfera da segurança pública. Policiais e acadêmicos, jornalistas, governantes e ONGs, todos parecem ver a ideia com simpatia (...)”. É o mesmo autor que, ao contrapor o modelo comunitário ao tradicional modelo de segurança pública, enfatiza o caráter de pluriagencialidade da nova prática:

“Em contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, centrado no controle repressivo-penal do crime, surgem novas propostas que apresentam uma abordagem alternativa, enfatizando o caráter interdisciplinar, plurigerencial e comunitário na problemática da segurança. Esse modelo alternativo partilha a visão de que “segurança” deve deixar de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais, uma vez que a ação policial é somente uma das formas de se abordar condutas anti-sociais. Pluriagencialidade quer dizer que a segurança pública diz respeito a múltiplas agências<sup>2</sup>.

Kahn deixa clara a relevância do novo modelo de política de segurança pública. Ele desencadeia uma nova relação, construindo laços de “*confiança entre polícia e os cidadãos*” e, por essa razão, necessita ser acompanhada de avaliações e análises cientificamente

---

<sup>2</sup> Ibid. p. 48

fundamentadas, já que se dão num contexto, como o brasileiro, que exige uma mudança radical das formas de interação entre a polícia e a comunidade, cristalizadas historicamente.

Os objetivos do primeiro capítulo, ao contrastar diferentes tipos de experiências em diversos contextos internacionais, é analisar os processos históricos de formação de *modelos modernos de polícia*, levando em consideração que muitas dessas experiências são base para as políticas públicas atualmente em desenvolvimento no Brasil. Tendo sido concebido na Inglaterra por Robert Pell em 1929, o moderno modelo de polícia tornou-se base para quase todas as polícias do mundo e se caracteriza por: policiais uniformizados de fácil identificação, armados, com funções de manutenção da ordem pública e constituindo-se uma força civil, diferenciando-se do exército. Esse modelo foi resultado de um longo processo de modernização e racionalização do Estado Moderno.

Como se pode observar, ainda, no primeiro capítulo do trabalho, as políticas públicas de segurança que introduziram o policiamento comunitário como filosofia de trabalho desenvolveram-se a partir da formação das polícias norte-americana e japonesa. O primeiro país desenvolveu esse modelo a partir da década de 1970, com o objetivo de diminuir os conflitos entre grupos étnicos estigmatizados e a polícia e o segundo país já possui um modelo de policiamento comunitário milenar, baseado em postos fixos de polícia. No Brasil o modelo de policiamento comunitário alia esses dois aspectos: proximidade da polícia com as comunidades urbanas periféricas através de postos fixos, conhecidos como *bases comunitárias*.

No segundo capítulo damos visibilidade aos problemas que envolvem a instituição policial brasileira, a partir de uma vasta pesquisa bibliográfica nas ciências sociais. No Brasil, o processo de modernização do Estado criou mecanismos que possibilitaram o convívio, tenso e contraditório, entre duas realidades: aquelas concernentes ao Estado moderno burocrático legal e aquelas inscritas nas relações patrimonialistas, personalistas e paternalistas decorrentes de marcantes continuidades históricas após o fim do estatuto colonial. Com efeito, historicamente a polícia no Brasil se constituiu a partir de diversas relações conflituosas e paradoxais. Ao longo da formação do Estado brasileiro a partir do período republicano, a instituição policial teve mais a finalidade de garantir a segurança interna e a defesa da nação, em detrimento da segurança pública, como enfatiza Muniz (2001). Essa dinâmica se acentua durante o período em que tiveram grande impulso as ações voltadas ao processo de industrialização e urbanização nos anos 1930, notadamente a partir do governo Vargas, assumindo a polícia um papel significativo na consolidação e manutenção da ordem política Cancelli (1993). Raimundo Faoro (2001) salienta que na década de 1940 a polícia se



constituía numa das instituições, cuja prática impunha medo aos eleitores para garantir as eleições. Esta tendência se agrava durante os anos da ditadura militar.

De fato, a ditadura militar no Brasil consolidou a imagem repressora da polícia militar. Não que essa imagem tenha sido construída nesse período, pois as relações verticais e hostis entre polícia e as maiorias econômicas desprivilegiadas e as minorias étnicas são uma constante no Brasil desde o final do século XIX. O que se observa é que a polícia militar ainda mantém fortes traços culturais e simbólicos do período ditatorial, seja na estrutura interna da corporação, seja nas permutas entre a ordem interna e a externa. As continuidades históricas são radicalizadas durante a ditadura, levando a polícia a um papel central para a reprodução do sistema repressivo, nas ruas, escolas, universidades e demais instituições sociais, reprimindo o “inimigo interno” que se constituía genericamente como sendo o próprio povo. Esta situação permanece inalterada mesmo após as rupturas decorrentes do fim da ditadura militar.

O que deve ser destacado, como o faz Soares do Bem (2010) é que no Brasil, em todos os momentos de transição, ocorreram *reacomodações* das forças políticas nas estruturas de poder, garantindo continuidades mesmo no contexto de “rupturas”. Como o autor salienta Soares Do Bem (2012, p. 48), o sistema político brasileiro tem sido marcado pela presença constante das elites hegemônicas, que em todos os momentos de transformação política, negociam, “do alto”, mesmo no contexto das pressões populares que marcaram a construção da Constituição Federal de 1988, as alternativas e os rumos políticos do país.

Esta situação de continuidade tem possibilitado às elites, reiteradamente, apropriarem-se dos bens públicos como se fossem bens pessoais e põe em xeque o monopólio da força por parte do Estado, que na teoria weberiana se caracteriza pela imparcialidade. A história brasileira tem mostrado que a elite nacional naturalizou a violência como forma de resolução dos conflitos sociais, sendo a polícia instrumento central desse processo. No segundo capítulo, nosso esforço é, pois, deslocar a discussão do problema da violência policial que se simplifica em torno da figura do agente policial violento e é racionalizada como uma forma de *desvio de função*, para tratar a questão a partir de uma perspectiva sistêmica, institucional e histórica.

No terceiro capítulo apresentamos os resultados da pesquisa realizada envolvendo a formação dos policiais militares na Polícia Militar de Alagoas – PMAL. Para objetivar a investigação, expomos e analisamos, de um lado, os parâmetros e diretrizes da Matriz Curricular Nacional, instituída pelo Ministério da Justiça em 2009, dando relevo ao discurso de mudança quanto às ações da polícia a partir de uma formação que lhe permita atuar de acordo com a realidade democrática do país. Trata-se, neste caso, também de uma pesquisa

documental, na qual foram levadas em consideração as áreas temáticas privilegiadas pela Matriz Curricular Nacional, bem como os seus respectivos subtemas; de outro, expomos e analisamos aspectos teóricos e históricos relacionados à formação policial no Brasil e, finalmente, realizamos a parte mais específica deste trabalho, que é a análise documental envolvendo a formação do policial militar em Alagoas.

A partir da exposição dos aspectos relacionados à formação policial no Brasil, e, especificamente, da exposição e análise dos elementos constituintes da formação dos policiais em Alagoas, colocamos em evidência um conjunto de normas e orientações pedagógicas que dão sustentação à formação dos policiais militares em Alagoas e privilegiamos também a discussão do Regimento Disciplinar. A análise desses documentos deu visibilidade à existência de um hiato entre os processos ideais inscritos nas concepções da Matriz Curricular Nacional e do Plano de Curso de Formação de Praças em Alagoas e os processos reais ligados ao *habitus* do campo institucional prático, que materializa elementos culturalmente enraizados e pode promover bloqueios às inovações propostas para uma formação policial diferenciada. Com efeito, o *habitus* cristaliza determinadas lógicas da ação e “permite estabelecer uma relação inteligível e necessária entre determinadas práticas e uma situação” (BOURDIEU, 2007, p. 96). O olhar sensível que lançamos para os elementos constituintes da formação curricular e da formação extra-curricular permitiu-nos compreender os elementos de resistência às inovações inscritos no *habitus*, principalmente quando estes enquadram-se em aspectos ligados à essência das instituições militares, como a disciplina e a hierarquia. O hiato a que nos referimos aprofunda-se ainda mais diante da presença de lacunas nas concepções da Matriz Curricular Nacional e ao seu silêncio com relação aos elementos tidos como vitais para a reprodução da ordem militar, dificultando uma maior reflexão sobre as dinâmicas relativas à integração interna e às permutas externas. Todos estes aspectos foram detalhadamente discutidos no terceiro capítulo e, de forma mais abstrata e abrangente, nas considerações finais.

## **1.2 Metodologia**

A presente pesquisa é de natureza bibliográfica e qualitativa, envolvendo a análise histórica em perspectiva comparada, bem como a análise documental (HAGUETTE, 2003). Levando-se em consideração que os princípios jurídicos e éticos que norteiam os direitos

humanos surgiram em sociedades altamente industrializadas, a pesquisa objetiva focalizar, num primeiro momento de reflexão e através de abordagem comparativa, a estrutura, bem como o processo de recrutamento e formação da polícia em alguns países da Europa ocidental, do Japão e dos Estados Unidos, de modo a estabelecer parâmetros para a análise das particularidades da situação específica do Brasil.

Como sabemos, Weber analisou, através do método comparativo, não só a emergência do Estado “burocrático-racional” na Europa Ocidental, mas focalizou, também comparativamente, o papel da religião, da música e de processos educativos. Para esse tipo de pesquisa faz-se necessária a pesquisa bibliográfica. Louis Pinto (1996) salienta que a utilização metódica da comparação manifesta-se como um meio privilegiado para o estudo de “instituições totais”, como é o caso da Polícia Militar. Trata-se, como salienta o autor, de avaliar tanto a superioridade da instituição em relação aos seus membros (PINTO, 1996, p. 17), como em relação à sociedade. O método comparativo permite ressaltar diferenças e similaridades entre fenômenos, fatos e instituições separados pelo espaço e pelo tempo e também por diferentes culturas e mesmo sistemas políticos, possibilitando estabelecer generalizações significativas para compreender o objeto específico (GIL, 2006, p. 34; Cf. FLAMARION CARDOSO; BRIGNOLI, 2002, p. 409).

Para a compreensão do processo de formação da instituição policial militar, analisando-a a partir do intrincado processo de modernização das instituições brasileiras, utilizamos a análise histórica. A análise histórica, ao lado da análise documental, são dois instrumentos cruciais para captar e explicar elementos de “séries de natureza análoga” (BLOCH apud FLAMARION CARDOSO; BRIGNOLI, 2002, p. 409), neste caso, as instituições militares, possibilitando investigar aspectos do passado e do presente fundamentais para compreender as mudanças socioculturais. Enquanto a análise histórica parte do pressuposto de que as atuais formas de relações sociais e as instituições tem a sua gênese no passado e que estas passam, ao longo de seu desenvolvimento, por sucessivas mudanças, permitindo, assim reconstruir os elementos de continuidade e de ruptura, bem como o entrelaçamento entre suas diferentes temporalidades (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 107), a análise documental de registros institucionais escritos permite correlacionar tanto elementos do passado como do presente e apreender os dispositivos de adequação ou de resistência às transformações. No caso específico de nossa investigação, a análise documental permitiu estabelecer comparações entre a Matriz Curricular Nacional e o Currículo de Formação dos Praças da Polícia Militar de Alagoas – PMAL, de modo a apreender os impactos do primeiro sobre o segundo e evidenciar

como este último se posiciona no conjunto dos dispositivos de integração interna da instituição militar focada pela pesquisa.

Finalmente cabe salientar que também a análise de como os elementos de integração interna se comportam no contexto de permutas entre a instituição militar e a sociedade estava inicialmente prevista no projeto de pesquisa por nós apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFAL, mas em virtude da grande morosidade nos procedimentos relacionados ao trânsito dos documentos no Comitê de Ética da Universidade, decidimos eliminar da investigação a realização de entrevistas com policiais formados a partir das novas dinâmicas curriculares. Este procedimento iria permitir compreender de modo mais aprofundado quais foram os aspectos que ganharam destaque no processo de formação e de construção de lógicas da ação policial tanto em sua interação tanto com a instituição como com a sociedade. São, no entanto, por demais conhecidos os limites temporais para a realização de trabalhos de investigação em níveis de Mestrado e estamos certos de que a limitação da pesquisa à análise histórica e documental realizada apresenta-se mais como uma adequação e recorte necessários com vistas a uma melhor delimitação e exploração aprofundada do objeto eleito do que como uma lacuna comprometedora. Os resultados aqui apresentados permitirão avaliar o caráter profícuo dos esforços despendidos na busca pela produção de novos conhecimentos sobre a instituição militar e os desafios por ela enfrentados no campo da segurança pública no Brasil, no mundo e em especial, no Estado de Alagoas.

## **2 A POLÍCIA NA EUROPA OCIDENTAL, NOS ESTADOS UNIDOS E NO JAPÃO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO**

Embora não esteja entre os objetivos deste trabalho o uso sistemático do método comparativo, estamos convencidos da pertinência de uma reconstrução, ainda que breve, do modo de constituição e organização da polícia nos contextos da Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão, de modo a tornar possível o estabelecimento de parâmetros concretos para a avaliação das semelhanças e diferenças com relação ao modelo desenvolvido no Brasil. A opção por esses países deve-se ao fato de várias experiências e processos, circunscritos em torno dos termos *polícia comunitária*, *polícia cidadã*, *rondas cidadãs*, mas também em torno de experiências menos democráticas como as *políticas de tolerância zero*, terem neles se originado e servirem de referências para a implantação de políticas públicas de segurança em vários países, inclusive no Brasil

Para entendermos como essas práticas ganharam força no Brasil nos últimos 20 anos e se efetivaram, em muitos casos, como políticas públicas de combate à criminalidade, destacando o *policimento comunitário* em Alagoas, faz-se necessário compreender em que contexto social essas experiências de policiamento se constituíram nos países supra citados. A reconstrução permite identificar quais foram as demandas sociais que levaram a tal realidade, destacando os momentos históricos e as mudanças sociais que ocorreram no interior dessas sociedades. Fora essa preocupação específica, analisar a própria estrutura de funcionamento da polícia através da comparação irá nos ajudar a compreender tanto os graus de racionalização dessas instituições como as lógicas da ação nelas implícitas.

Outro aspecto não menos importante é a concepção de Direitos Humanos nessas sociedades. Cremos que essas ideias se tornaram, no século XX, norteadoras do aperfeiçoamento dos corpos policiais em diversos países, inclusive no Brasil. Mas foi especificamente na Europa, centro irradiador dessas ideias, que ganharam força a partir do século XVIII os avanços normativos, como as garantias constitucionais, que produziram efeitos em diversos países.

### **2.1 A Polícia Na Europa: Evolução Histórica De Um Estado Policial**

A polícia é uma instituição singular, seja pela particularidade de seus serviços, seja pelas diversas funções que ela exerce nas diferentes sociedades. Nenhuma outra instituição tem tantas funções diversas como a polícia, embora seja evidente que ao longo da história ela tenha passado por diversos estágios de aperfeiçoamento e hoje podemos associar sua figura, grosso modo, ao controle da criminalidade e da manutenção da ordem pública. É importante destacar que o controle da criminalidade e a defesa da comunidade contra a “desordem” nunca foi tarefa exclusiva dos corpos policiais. William Mc Neill (2002) destaca que o ser humano utilizou, em diferentes momentos históricos, três formas fundamentais para o controle da violência. “a primeira foi por meio da ação comunitária local. A segunda foi com o governo burocratizado em sociedades mais complexas, e a terceira, com a criação do moderno estado-nação.” (Mc NEILL, p. 18, 2002).

As primeiras sociedades desenvolveram formas de cooperação na busca de defesa contra potenciais inimigos externos e com vistas à manutenção da estabilidade interna da comunidade. Nessas sociedades o uso da força era descomedido e nunca havia uma distinção entre violência e uso (racional) da força. As resoluções dos conflitos sempre estavam ligadas ao âmbito privado. Em muitos casos o que prevalecia era a capacidade do grupo de se articular com outras comunidades no intuito de se tornarem mais fortes e sobrepujar o inimigo.

Com o surgimento das primeiras cidades, e devido a complexidade das relações sociais em seu interior, surgiu a necessidade de constituir funcionários especializados em diversas áreas. Na Grécia e na Roma antigas existiam funcionários especializados em garantir a ordem pública além de garantir o funcionamento de outros serviços básicos da cidade. A civilidade é algo que se pode relacionar a uma “cultura de paz” na cidade, o que diferenciava a Grécia do resto do mundo antigo. Em Roma esse processo de manutenção da ordem pública se aprofunda, sobretudo com Augusto (27 a. C. – 14 d. C.). O Império Romano se caracteriza pela diversificação de funcionários especializados na fiscalização e imposição de sanções penais. Essa estrutura policial desaparece, após a queda do império romano, por vários séculos (MONET, 2006).

Na Idade Média as questões referentes à segurança dependem de uma relação de confiança entre senhor e seus vassalos. Não havendo uma estrutura estatal forte e centralizada, desenvolveu-se uma série de relações consuetudinárias para garantir a sobrevivência comunal. Além disso, a manutenção da ordem pública dependia de mercenários que vendiam suas habilidades de guerra para intervir em negócios particulares. Mc Neill (2002) ainda destaca

destaca que esses grupos eram em sua maioria compostos por jovens irrequietos, que “(...) vivem da pilhagem das vizinhanças, seja negociando pagamentos por proteção, seja raptando e pilhando sem peias” (MC NEILL, 2002, p. 16). Em virtude da ausência de um estado policial, a comunidade podia aplicar a lei sem necessariamente controlar ou manter uma força policial (BAYLEY, 2002). Com o processo de formação dos Estados Nacionais o poder centralizado vai ganhando força e legitimidade, fazendo surgir os primeiros corpos policiais essencialmente especializados.

O período entre os séculos XVI e XVIII é marcado por um longo processo de formação e racionalização das forças policiais, levando à necessidade de definição de suas funções. Uma das características nodais que podemos apontar é a submissão das polícias a um poder centralizado, mediante a nomeação de um profissional especializado para o seu comando. Outra característica é a distinção entre a atividade exercida pelo exército e pela polícia. Outrora era difícil essa distinção. Esse processo ocorre com notoriedade em países como Espanha, Prússia, Áustria, França e Inglaterra, sendo que os dois últimos países definiram as características das polícias modernas da Europa. A França é o primeiro país a esboçar um modelo de polícia moderna, definindo especificidades da ação policial. Monet (2002) demonstra que nesse país a polícia se constitui como um corpo militarizado com responsabilidades as mais díspares, como reprimir um motim e fiscalizar a higiene da cidade. Essa instituição se mantém centralizada e seus chefes com amplos poderes. Contudo, o seu caráter militar a coloca sob controle do exército e consequentemente restringe a sua função de manutenção da ordem pública numa sociedade livre e democrática.

Esse modelo foi adotado por diversos países na Europa, até que em 1829 Robert Peel, ministro do interior Inglês, criasse a moderna polícia inglesa. Duas características marcantes a qualificam: o uso de uniformes que facilitam a identificação (cor azul) e o porte de armas que lembra as polícias militares. Além disso, restringiu-se a sua função à preservação da ordem pública e repressão ao crime, sendo que essa polícia se caracteriza por uma força policial civil. Esse último aspecto é de grande importância, pois diferencia a polícia do exército. A partir dessa mudança pode-se pensar no atual modelo de polícia, que pode ser encontrado em grande parte dos países ocidentais que adotaram o conceito moderno de policiamento. Monet (2002, p.52) argumenta a este respeito que

A concepção civil da polícia que prevalece em Londres encontra eco na França, na mesma época. Trata-se de fazer esquecer as torpezas da polícia política (...) a onda de modernização policial atinge a Europa, em meados do século XIX, é deliberadamente que os governos da Prússia, da Áustria ou da Europa do norte enviam suas missões de estudo a Londres, e não mais a Paris.

Segundo Robert Reiner (2004), numa abordagem mais crítica, o fato de ter se dado o surgimento de uma força policial organizada e profissionalizada na Inglaterra revela o caráter repressor desta instituição. Ele defende que o processo de industrialização propiciou o crescimento demográfico das cidades, empurrando grande parte dos trabalhadores para áreas com pouca ou nenhuma infraestrutura, criando o anonimato, a desordem e o desespero. Paralelo a isso o fosso que separou as classes sociais se aprofundou ainda mais, e o sistema capitalista regulou as relações sociais de forma mais cingida, exigindo padrões de comportamento “para se adequar aos ritmos e ao controle extremado das organizações capitalistas” (Idem, p. 51). A exigência da profissionalização da atividade policial é vista por ele como decorrente do fato de o capitalismo ter quebrado redes tradicionais de autoridade, exigindo imparcialidade e impessoalidade – características de uma instituição racionalizada. Isso eliminava o problema do recrutamento por critérios pessoais, comum naquele momento. A burguesia carecia de uma força policial que pudesse garantir a segurança de sua propriedade, já que não dispunha de “segurança particular” como tinha a aristocracia.

Somado a isso, os moradores das cidades viram-se acuados frente a grande onda de criminalidade, temendo sair às ruas. Isso exigiu das autoridades um aperfeiçoamento do aparato policial, com o objetivo de “combater o crime”. O surgimento de uma polícia profissionalizada na Inglaterra no final do século XVIII e início do século XIX é indiciado por Reiner (2004, p.55) como decorrendo da necessidade de “manutenção da ordem exigida pela classe capitalista, sendo que o controle do crime, dos tumultos, das dissidências políticas e da moralidade pública é consequência separada desta missão mais ampla”.

Esse aspecto colocado por Reiner demonstra o quanto é importante não deixarmos de observar as transformações ocorridas nas instituições a partir das realidades sociais que as transformam. Ele argumenta que além de sua função de “combate ao crime” a polícia tem também o caráter de manter a ordem social, e não foi por acaso que isso se deu justamente na Inglaterra do final do século XVIII e nos EUA no século XX. Pensar a polícia como um instrumento de controle social nos ajudará, no capítulo subsequente, a compreender aspectos particulares da instituição policial no Brasil.

Com o surgimento do estado moderno, destacam-se dois acontecimentos históricos de grande importância: a Independência dos Estados Unidos em 1776 e a Revolução Francesa em 1789. Com as revoluções, legitima-se o estado nacional, composto por “cidadãos livres” e com “plenos direitos”, levando à produção de uma racionalização das instituições e fazendo delas modelos para o resto do mundo e para a própria Europa. O Estado moderno tende a



solapar as práticas patrimonialistas da administração pública e instituir o monopólio do uso da força. Para Weber (2004), esse estado se caracteriza por uma especialização no funcionalismo e implementação do direito racional. Ainda segundo Weber (2004, p. 525)

(...) somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física. "Todo Estado fundamenta-se na coação", disse em seu tempo Trotski, em Brest-Litovsk. Isto é de fato correto. Se existissem apenas complexos sociais que desconhecem o meio da coação, teria sido dispensado o conceito de "Estado"; ter-se-ia produzido aquilo a que caberia o nome de "anarquia", neste sentido específico do termo. Evidentemente, a coação não é o meio normal ou o único do Estado - não se cogita disso -, mas é seu meio específico.

Como se vê, com o advento do Estado moderno a violência, que era tida como normal pelos grupos isolados na antiguidade ou pelas cidades medievais, é suplantada por um estado que toma para si a responsabilidade de resolver os conflitos entre indivíduos ou grupos. Somente a este estado é dado o direito do uso racional da coação física, do uso da força para a resolução dos conflitos ou para a imposição de penalidades. O que nos interessa aqui é destacar o quanto foi importante para a humanidade esse processo de monopolização do uso da força, principalmente quando se trata de questões que implicam sanção ao cometimento de tipos penais. Ao sofrer um dano material, moral ou jurídico, não mais se faz “justiça com as próprias mãos”, mas apela-se ao Estado que solucione o conflito.

Partindo do pressuposto weberiano, o estado moderno se define pelo monopólio do uso da força. É importante destacar que num estado moderno pode-se encontrar uma infinidade de instituições e repartições que emergem historicamente em íntima relação com o aumento da complexidade das relações sociais. Porém, há de se destacar que dentre as diversas instituições do Estado a polícia detém o monopólio do que deveria ser o uso regado da coação física. É evidente que outras instituições públicas detêm o direito de utilizar a coação física, como os guardas de prisão, os funcionários de hospícios, os membros das instituições militares e o próprio cidadão em sua legítima defesa, como atesta o código penal brasileiro (Cf. MONJARDET, 2002). Mas quando falamos de uma instituição que está diuturnamente nas ruas, a polícia se evidencia como a detentora de um poder explícito de coação. Se não o fosse, as pessoas, em determinadas circunstâncias, não solicitariam a presença dela. Elias (1997, p. 162) destaca a este respeito que

A criação de espaços sociais duradouramente pacificados está ligada à organização da vida social na forma de Estados. Um aspecto desse problema foi examinado pela primeira vez por Max Weber. Sublinhou ele que os Estados são caracterizados pelas pessoas que são seus governantes e que, em qualquer época dada, reivindicam para si mesmas o monopólio da força física. Isso significa que vivemos numa forma de

organização social onde os governantes têm à sua disposição grupos de especialistas que estão autorizados a usar a força física em emergências e também a impedir outros cidadãos de fazerem o mesmo.

De fato, o Estado reivindica para si o uso da coação, como também pune ou tenta punir os que usurpam esse poder. Um exemplo prático disso foram os acontecimentos no mês novembro de 2010 na cidade do Rio de Janeiro, onde a polícia com o auxílio das forças armadas, retomou o controle de duas favelas (Vila Cruzeiro e Complexo do Alemão) ocupadas por traficantes de drogas e pela milícia, mas também por trabalhadores de baixa renda estigmatizados como associados à droga e à criminalidade.

## **2.2 A Polícia na Europa: Estrutura e Funcionamento**

Iremos analisar a estrutura de funcionamento de algumas polícias do continente europeu. Não é uma tarefa fácil haja vista que há inúmeros países com histórias diferentes das suas instituições policiais. Mas um fato chama nossa atenção: foi na Europa que surgiram os primeiros corpos de polícia racionalizados ao modo dos que temos hoje. Por isso analisar a constituições de polícias de países como Inglaterra, França, Itália e Alemanha, possibilita uma larga compreensão de como essas instituições se legitimaram ao longo da história e como esse modelo foi difundido para o resto do mundo. Daremos ênfase nos processos de recrutamento e formação, tendo por base esses quatro países, todavia apresentaremos também outras experiências.

Antes de tudo é importante dar destaque a duas características essenciais da polícia. A primeira tem-se na função de alimentar o sistema penal. Isso resulta no caráter repressivo da polícia diante da criminalidade. Essa repressão se caracteriza pela captura de criminosos conduzindo-os a um julgamento pelo sistema judiciário, não cabendo à polícia a aplicação da penalidade, como ocorria em séculos passados. A segunda característica está ligada ao fornecimento de recursos coercitivos para o poder político. Esse poder de coerção, do uso da força para um determinado fim, não é algo tão claro. Não pode ser entendido apenas por uma análise unilateral, decorrendo de fato de uma complexa relação de forças e disputas políticas pelo seu uso, como salienta Dominique Monjardet (2003, p.22)

A polícia não poderia ter finalidade própria, não há transcendência da coação física (mesmo para o sádico, ela é apenas um meio). A polícia é totalmente para servir (...),

e recebe sua definição – no sentido de seus papéis nas relações sociais – daquele que a instrumentaliza. Por isso pode servir a objetivos os mais diversos, à opressão num regime totalitário, à proteção das liberdades num regime democrático

Outro aspecto que vale apenas reforçar é que a polícia passou por um longo processo de centralização de seu controle político. Os primeiros corpos de polícia que surgiram na Europa se desenvolveram a reboque do crescimento dos burgos e posteriormente das primeiras cidades. As cidades europeias em meados de século XIII e XIV, já gozavam de certa autonomia e mantinham corpos armados no intuito de defender principalmente o comércio e as mercadorias contra ataques de salteadores (essa municipalização da polícia se verifica até hoje em muitos países). Com o desenvolvimento das monarquias nacionais o poder de controle dos corpos policiais foi aos poucos se tornando centralizado. Essa centralização política acompanhou o monopólio do uso e distribuição da força pelos governos nacionais. A centralização da polícia é, portanto, outra característica essencial da polícia moderna.

O processo de racionalização do estado moderno propiciou o aperfeiçoamento das instituições públicas, com ele funções que eram consideradas *cargos de confiança* passaram a ser tornar um ofício. Esse processo atinge também as instituições policiais, com isso temos a profissionalização da atividade policial. Monet (2003) salienta que as primeiras polícias na França e na Alemanha eram recrutadas entre ex-militares. Na Inglaterra a profissionalização só ocorreu em meados do XVIII. O objetivo da profissionalização é garantir um funcionamento regular da instituição, já que muitos policiais desenvolviam outras atividades. Estes eram recrutados entre os mais fortes e destemidos, enquanto a qualificação ficava em segundo plano. Por profissionalização policial, Bayley (2002, p. 60) argumenta que os

Indicadores mínimos de uma polícia profissional são o recrutamento de acordo com padrões específicos, remuneração alta o suficiente para criar uma carreira, treinamento formal e supervisão sistemática por oficiais superiores. De certo modo a palavra *profissionalização* transformou-se num tipo de arte nos currículos policiais dos dias de hoje, abrangendo características como a especialização funcional dos policiais, uso de tecnologia moderna, neutralidade na aplicação da lei, uso responsável pela descrição e uma certa medida de autonomia.

Analisando o recrutamento dos policiais na Europa, Monet ainda nos apresenta alguns aspectos de extrema importância. Ele destaca que muitos estudos revelam uma equivalência entre as estruturas de dominação social e a composição dos corpos policiais. Na Espanha, 80% dos policiais são oriundos de regiões rurais, pouco industrializadas e de pouca influência intelectual e estes são, em sua maioria, filhos de camponeses ou trabalhadores da indústria. Esse quadro também aparece na Itália e na Alemanha. Essa situação revela um ponto que

chama nossa atenção e que irá ser de vital importância quando analisarmos a polícia brasileira no capítulo seguinte. É que o trabalho policial aparece como uma opção de emprego para as camadas populares, desprovidas de um currículo que lhes garantam a empregabilidade nos setores mais competitivos da economia.

Ao analisar o processo de recrutamento dos policiais na Europa verificamos que o concurso é uma unanimidade em quase todos os países. Na Inglaterra, a carreira policial inicia na base, isso significa dizer que o policial ascende funcionalmente ao longo da carreira e é estimulada a complementar seus estudos em universidades. Esse modelo também é verificado na Irlanda, na Dinamarca e na Espanha. Já na Alemanha e na Itália, combinam-se duas formas de ingresso: uma na base para os policiais executores e os diplomados que estarão na função de comando, reproduzindo o sistema escolar universitário. Em muitos países os cargos de comando são recrutados entre os detentores de diploma jurídico.

Sobre o processo de formação, alguns fatores podem ser descritos como relevantes. O primeiro está relacionado à duração dos cursos de formação. Em alguns países, como na Inglaterra, o tempo de formação de um policial é de 10 semanas, porém a qualificação segue-se por toda a carreira. Na Irlanda essa formação chega a 2 anos, levando em consideração que nesse país o policial inicia sua carreira na base. Na Alemanha essa formação também é de 2 anos, para os ingressos na base. Os primeiros cursos de formação surgiram em Paris, no ano de 1884. Na Dinamarca em 1909, na Itália em 1908 e na Holanda em 1945 (MONET, 2006).

Ainda sobre a formação, o caso francês é emblemático. Monet (2006) analisa que a partir de 1980 o governo francês empreendeu diversas mudanças no processo de recrutamento e formação dos policiais, com o objetivo de modernizar e melhorar a qualidade dos serviços. O autor (Idem) destaca a importância do retorno da esquerda ao poder para o fomento a essas mudanças. É interessante notar que, no Brasil, os grandes discursos sobre a formação policial surgiram no governo PT. A modernização do serviço “público policial” exigia profissionais qualificados, já que o processo de seleção, antes das mudanças, baseava-se em critérios pouco racionais, como a masculinidade e a força física, além de não haver a exigência de diplomas para o ingresso na corporação. O autor ainda destaca que mesmo havendo em alguns momentos a realização de provas formais para o ingresso, a formação continuada não possibilitavam que os policiais exercessem seus serviços com qualidade. Neste sentido o autor (Idem) salienta o caráter precário da formação policial:

Em 1981, depois de um concurso de ingresso limitado à tradicional prova de aritmética/linguagem, cujo nível flutua de acordo com o número dos candidatos, estes recebem em cinco meses uma formação inicial saturada pela aprendizagem de

poucas regras de direito e de processos indispensáveis. Salvo raros exercícios de tiro, eles não terão outra formação até a sua aposentadoria. Ou seja, a “formação” se faz na prática no trabalho e na atualização dos conhecimentos, jurídicos especialmente, fica a critério dos interessados. Todos os diagnósticos coincidem, no início dos anos 1980, em ver nisso uma das carências mais gritantes da administração policial (MONET, 2006, p. 228).

A fragilidade no processo de seleção e uma formação insuficiente para formar profissionais qualificados para lidar com problemas complexos, somados a uma má remuneração, propiciam o surgimento de profissionais com baixa estima e de péssima qualidade. É importante notar que a polícia é uma instituição pública que monopoliza um serviço, ou seja, a segurança e o uso da força. É um serviço exclusivo do Estado moderno. Esse é sem dúvida um dos elementos centrais de uma mudança significativa nas estruturas das polícias na Europa e nos Estados Unidos e também no Brasil, como veremos adiante. É claro que problemas como a imigração na Europa e os conflitos étnicos também nos Estados Unidos foram decisivos para mudanças incisivas.

Monet chama a atenção para uma análise sobre as práticas policiais, realizada na década de 1980 na França, denominada “os policiais, seus ofícios, sua formação”. Esse estudo visava entender o universo da profissão policial e compreender quais os problemas que os atingiam e às suas instituições. O estudo constatou doze “aspectos/problemas” relacionados ao trabalho policial, alguns dos quais serão objetos de detalhada análise no capítulo seguinte. Então vejamos:

- constatação n. 1: os policiais cumprem uma multiplicidade de tarefas sem com isso serem multicompetentes.
- constatação n. 2: os policiais são desprovidos de uma documentação profissional.
- constatação n. 3: as técnicas e as modalidades da prevenção são imprecisas e pouco conhecidas.
- constatação n. 4: os policiais enfrentam uma delinquência que tem formas moventes, o que a torna difícil de tratar.
- constatação n. 5: há uma incompreensão entre os polícias e os usuários.
- constatação n. 6: dificilmente são os policiais que geram o acúmulo de ocorrências infelizes e imprevisíveis.
- constatação n. 7: os policiais carecem de ferramentas de compreensão de seu ambiente.
- constatação n. 8: a maior parte dos policiais privilegia a motivação geográfica às custas da motivação profissional.
- constatação n. 9: o encerramento no interior da instituição entrava a atividade dos policiais.
- constatação n. 10: o acúmulo de escritos desvia os policiais de suas verdadeiras missões.
- constatação n. 11: há uma divergência sobre a eficácia dos estilos de comando.
- constatação n. 12: os responsáveis pelos serviços não estão em condições de assegurar sua função de “gestores” (MONET, 2006, p. 228).

Observando a descrição dessas doze constatações, quatro nos chamam a atenção por estarem convergindo com a problemática deste trabalho. As constatações n.1, n. 4, n. 6 e n. 9. Porém, na constatação n. 1 reside o objeto de nosso estudo, que trata da formação de competências profissionais dos policiais. A constatação de que há uma divergência entre as habilidades profissionais desenvolvidas nos cursos de formação e o que realmente a profissão exige, é de fato discrepante. Essa discussão será retomada no terceiro capítulo, quando analisaremos os resultados obtidos em campo, através das entrevistas concedidas pelos policiais.

A experiência francesa, mesmo que não tenha apresentado resultados em médio prazo, representou um exemplo de que qualquer reforma nas instituições policiais não pode deixar de passar pelo campo formativo. É evidente que a prática da profissão é sem dúvida um elemento definidor da ação, os saberes subliminares aprendidos com o tempo são de extrema importância para entender a ação policial, por se tratar de uma atividade extremamente discricionária.

Estudar a gênese da instituição policial é ao mesmo tempo entender o processo de formação dos estados europeus. Essas polícias sofreram modificações ao passo que os estados europeus foram se desenvolvendo e sofrendo pressões externas e internas. É claro que há de fato uma diversidade de instituições policiais na Europa e essa diversidade reflete-se na realidade, na economia e na vida cultural de cada país. Todavia, o que nos interessou nesse estudo foi a apreensão de aspectos gerais que caracterizam a polícia no estado moderno, sobretudo as primeiras formas de policiamento, e que permanecem, em determinados aspectos básicos, até os dias de hoje. Para aprofundar ainda mais essa discussão iremos reconstruir, a seguir, alguns aspectos da polícia nos Estados Unidos. O objetivo é explicitar as transformações que as instituições policiais sofreram nesse país, as quais refletem-se diretamente nas políticas públicas de segurança no Brasil atual.

### **2.3 A Polícia Nos Estados Unidos: Da Profissionalização Ao Policiamento Comunitário**

Nos Estados Unidos, que mantém um sistema político federativo, a polícia é extremamente descentralizada, apresentando aproximadamente 25.000 unidades e mantendo um caráter municipal. A primeira polícia dos EUA surgiu na Nova Amsterdã (atual Nova York), justamente relacionada à proteção dos locais de comércio (BAYLEY, 2002). Por isso não é tarefa fácil analisar a estrutura e o funcionamento de todas as polícias americanas. Um aspecto de suma importância é perceber que a polícia norte-americana não diverge dos

aspectos gerais observados na Europa. Por esse motivo optamos por analisar algumas políticas públicas pontuais, mas de extrema importância, que inovaram o fazer policial e que serviram de modelo para outros países, inclusive para o Brasil. Daremos atenção especial, sempre que possível, aos processos de recrutamento e formação dos policiais norte-americanos.

Num estudo sobre a evolução da polícia norte-americana, Theodomiro Dias Neto (2003) descreve que o recrutamento dos policiais, no início do século XX, se dava por motivos de filiação política e era fonte de poder pessoal. A atividade policial não era profissionalizada e não era estruturada numa carreira estável e estava, além disso, intimamente ligada à corrupção eleitoral e às manobras políticas. Ser forte e robusto era um motivo determinante para o ingresso na polícia. Esse quadro revela algo que se parece com as pueris polícias europeias já observadas. Isso revela um longo processo de racionalização e modernização da própria polícia norte-americana, moldando-se às exigências de uma sociedade industrializada de base liberal. Sobre as ações da polícia naquele contexto, Neto (2003, p. 6) assinala que

o relacionamento entre polícia e público era conflituoso. Os cidadãos costumavam ser céticos e hostis em relação aos policiais, que por sua vez, buscavam, pelo meio da força, obter o respeito não concedido voluntariamente. A supervisão era ineficaz e os policiais dispunham de enorme discricionariedade no exercício de suas funções.

O modelo profissional dos Estados Unidos surge da necessidade de alinhar uma atividade pública, que utiliza a força física e com poder discricionário típico de uma sociedade “livre” e “igualitária”. Evidentemente, não estaremos tratando, nesse primeiro momento, da questão étnica, que necessitaria de grandes aprofundamentos, já que foi um dos motivos que desencadeou mudanças radicais nos modelos de policiamento nos anos de 1980. Os conflitos étnicos nos Estados Unidos estão entre os maiores problemas enfrentados não só pelos indivíduos e grupos sociais que sofrem seus efeitos, mas também pelos chefes de polícias.

No processo de modernização da polícia norte-americana alguns aspectos chamam atenção. Um deles se relaciona à criação de arranjos organizacionais que possibilitassem o isolamento da instituição policial de pressões políticas - fato também observado no contexto europeu. Esse isolamento cria a impressão de ações policiais imparciais, livres de influências partidárias ou mesmo de disputas governamentais. Qualquer projeto de segurança pública que venha criar um novo modelo de policiamento, é perpassado por decisões políticas e não é impermeável às relações de poder. Esse aspecto será debatido em profundidade quando analisarmos o modelo da polícia brasileira.

O modelo profissional que se desenvolveu na polícia norte-americana no início do século XX necessitava de uma reformulação na administração e, por conseguinte a racionalização da instituição. Nesse sentido, outro ponto que evidenciou o processo de profissionalização da polícia foi a criação de dispositivos de controle das ações policiais. O controle das instituições policiais leva em consideração dois vieses: o controle interno e externo. O controle interno pauta-se pela padronização das ações, normatização dos serviços de patrulhamento e de abordagem, tendo por objetivo controlar a discricionariedade. Nos Estados Unidos foi adotado o modelo conhecido como “sistema de comando e controle”. Segundo Neto (2003, p. 12), esse sistema

(...) restringiu substancialmente a margem de autonomia dos escalões inferiores, proibindo a discricionariedade e adotando mecanismos rigorosos de supervisão sobre a ação de patrulhamento nas ruas. Esperava-se que a centralização dos processos decisórios nos escalões superiores da hierarquia garantisse maior racionalidade, uniformidade e controle dos serviços policiais.

Essas transformações criaram padrões de funcionamento que foram ao longo da história se incorporando no cotidiano das polícias mundo afora. Grande parte das polícias adota esse modelo de “comando e controle”, sejam elas militares ou não. As polícias militares já dispõem de mecanismos institucionais que garantem a eficiência desse controle, a exemplo dos seus regulamentos internos, que impõem duras sanções aos seus membros. Somam-se a isso os dois pilares básicos do militarismo (hierarquia e disciplina) que possibilitam um escalonamento do poder de decisões e de competências. Todavia, o modelo militar de polícia não tem sido suficiente para diminuir as inúmeras denúncias de abuso de autoridade cometido por policiais, sendo o caso brasileiro um dos exemplos mais típicos desses “desvios”. Isso demonstra o alto grau de discricionariedade que a atividade policial exige.

A outra forma de controle sobre a polícia é aquela que vem de fora das instituições. São as pressões externas de organizações governamentais e não-governamentais, que tiveram um papel decisivo no processo de mudança das práticas policiais. É também decisivo o papel das corregedorias, pois de um modo geral estas têm o papel de fiscalizar e de punir desvios de conduta dos agentes policiais. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) afirmam que nos Estados Unidos as primeiras instituições voltadas para tal fim datam de 1940 e é importante salientar que foi nesse país que surgiu pela primeira vez uma instituição voltada para essa atividade. No Brasil a criação das primeiras corregedorias data dos anos de 1990. Estas instituições são de vital importância para o bom funcionamento das polícias, garantindo-lhes legitimidade.



Elas se apresentam com características diferentes dependendo do país, porém, como afirmam os mesmo autores:

(...) de um modo ou de outro, todos assentam na preocupação com a *accountability* das forças de segurança pública, ou seja, com a necessidade de que as polícias, em países democráticos, prestam contas do trabalho que realizam e sejam responsabilizadas pelos abusos e ilegalidades que eventualmente cometam. Em geral, a percepção da necessidade de se estabelecer controles externos sobre a atividade policial emerge quando as polícias estão de tal forma desacreditadas, quase sempre pelo alto nível de violência e de corrupção, que o estabelecimento de um controle externo é o único meio para tentar restaurar sua credibilidade (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 26).

O controle sobre a polícia é de fato um aspecto fundamental a ser analisado no processo de modernização da polícia norte-americana. Criar parâmetros de funcionamento pode ser algo inerente às próprias instituições policiais, mas fiscalizá-la é algo que só um órgão externo pode fazer com eficiência. Alguns fatos da história policial dos Estados Unidos aprofundaram ainda mais esse debate. É o caso do episódio Robert King, na cidade de Los Angeles, em 1991, em que policiais foram filmados espancando um homem negro, levando a uma comoção nacional e resultando no aprimoramento dos sistemas de controle sobre a polícia.

Ainda sobre o processo de modernização da polícia norte-americana, e sobre a constituição do modelo profissional, a criação de cursos de formação policial foi de vital importância para a reforma na polícia. Eles passaram a dar um caráter essencialmente técnico à profissão. Sobre esse aspecto, Neto destaca que “foram instituídas escolas de polícia, onde os futuros membros da organização seriam municiados com os valores, os conhecimentos e as aptidões exigidos para a atividade policial” (NETO, 2003, p. 14). O autor ainda chama a atenção para um fato de extrema importância, afirmando que se há escola de formação há, por conseguinte, ações padronizadas desses policiais. Isso possibilitaria a fiscalização e a avaliação do desempenho policial.

A avaliação só se torna possível através de critérios de ação bem definidos, que devem ser internalizados pelos “alunos-policiais” no curso de formação, através de currículos que compreendam disciplinas voltadas para a atividade policial. O problema então é definir o que é de fato atividade policial. Nos Estados Unidos o critério definidor da atividade policial foi a *concepção criminal*. O combate ao crime e a aplicação da lei passaram a ser as principais demandas policiais e isso retirava um leque de responsabilidades das polícias, que outrora dificultavam a prestação de um serviço que pudesse ser fiscalizado e avaliado. O policial precisaria ser treinado e instruído durante seu período de formação em disciplinas que o

qualificassem para identificar o cometimento de um delito, para capturar infratores e investigar crimes e estar, assim, apto a lidar com as dinâmicas do crime. A esse respeito Neto (2003, p. 13) assim se pronuncia:

O que se propunha era a demarcação penal da função policial. Um problema seria de natureza policial somente quando envolvesse um delito. Com limites claros e rígidos, a ação policial seria mais facilmente controlável. Os cidadãos teriam uma noção mais clara do que esperar da polícia. Os procedimentos de supervisão e de avaliação seriam baseados em critérios tangíveis e estruturados, dando aos policiais uma visão mais clara de suas responsabilidades. Finalmente, a conduta do policial seria meramente e executória, não comportando discricionariedade ou qualquer tipo de influência social; caberia ao policial interpretar e solucionar os fatos nos termos definidos pela lei.

A função essencialmente penal da polícia trouxe consigo diversos problemas no relacionamento dessa instituição com a sociedade. Alguns estudos têm mostrado que grande parte dos atendimentos policiais são problemas de natureza não criminal (SILVA, 2010). Isso fica evidenciado por ser a polícia uma instituição que trabalha essencialmente na rua, em contato direto com o público. Um exemplo eloquente são os acidentes de trânsito: são, em princípio, os policiais que chegam primeiro ao local do acidente, antes mesmo dos bombeiros. Isso é apenas um exemplo da diversidade do trabalho policial. Para Goldstein (2003) a *construção da imagem* pelas séries de TV pelo cinema e pela literatura constitui um grande problema, que será analisado de forma aprofundada no segundo capítulo.

Outro problema de grande envergadura são os conflitos étnicos nos Estados Unidos, em grande parte relacionado à discricionariedade penal das ações policiais. Quando se tem uma polícia voltada quase que exclusivamente para o combate da criminalidade, e levando-se em consideração as teorias criminológicas do século XIX e que, em muitos aspectos, ainda perduram até hoje, tem-se um processo de discriminação de certos grupos. Isso se dá pelo fato de a criminalidade não poder ser tratada de modo isolado e desvinculado da complexidade estrutural da sociedade, como salienta Soares do Bem (2006) em relação ao processo de codificação, no imaginário, de processos de rotulação e estigmatização de grupos estruturalmente desqualificados, como os afro-descendentes, apelando-se para a culpabilização de categorias sociais através da interpelação, por “amostragens”, que permite “eliminar etapas” e punir aqueles que dispõem de baixa capacidade de barganha para fazer valer seus direitos. A “eliminação de etapas” se constitui como uma economia de tempo (e de recursos financeiros) nas investigações da culpa presumida de certos grupos étnicos. Nesta mesma linha de abordagem, Young (2002, p. 64) afirma que

(...) a polícia deixou de suspeitar de indivíduos e passou a suspeitar de categorias sociais. Por exemplo, quanto a parar e revistar: é mais efetivo suspeitar de categorias consideradas mais propensas a cometer infrações (e.g. negros, irlandeses, homens jovens da classe operária) do que suspeitar de indivíduos.

A situação acima descrita levou a diversos conflitos, nos EUA, com os grupos negros localizados em guetos das grandes cidades, como também com imigrantes latinos que eram tidos como grupos tendenciosos ao crime. Todos esses conflitos desencadearam novas mudanças nas práticas das polícias nesse país a partir dos anos 1960, resultando em políticas públicas inovadoras nos anos 1980 e servindo de modelos operativos para países como o Brasil.

Um bom começo para compreender como se constituem as mudanças nas políticas de segurança pública nos Estados Unidos é analisar o livro *Nova Polícia – inovações nas políticas de Seis cidades norte-americanas*, de David H. Bayley e Jerome H. Skolnick (2002). Os autores destacam que as mudanças das práticas policiais iniciaram-se no final da década de 1970, quando a criminalidade atingia níveis alarmantes. Nesse período foram iniciados diversos estudos para desenvolver métodos eficientes para lidar com o crime e com o medo que ele provoca. Nesses primeiros estudos, ficou constatado que os métodos tradicionais de policiamento não eram eficientes. Os autores destacam que algumas cidades já empreendiam mudanças em seus departamentos de polícia, seja na forma de selecionar, formar policiais ou mesmo sobre a melhor forma de exercer o patrulhamento, mas sobretudo na forma de se relacionar com a comunidade.

Dentre todas as experiências realizadas pelas inúmeras cidades americanas no intuito de inovar as práticas policiais e resolver os problemas concernentes à criminalidade, os autores dão destaque a seis cidades: Santa Ana, Detroit, Houston, Denver, Oakland e Newark. O critério de escolha se deu por se tratar de cidades com perfis socioeconômicos contrastantes, e por se tratar de inovações que resultaram em significativas mudanças da ação por parte dos policiais. Um aspecto deve ser destacado: todas as mudanças empreenderam profundas transformações na relação polícia-sociedade. Iremos apresentar de forma sucinta algumas mudanças que provocaram transformação no *modus operandi* policial.

A cidade de Santa Ana, localizada no estado da Califórnia, apresenta um contingente muito grande de imigrantes hispânicos, além de negros e asiáticos em menor número. Eram comuns, na década de 1960, conflitos de policiais com estudantes, militantes negros e grupos antibelicistas. Estudo realizado neste contexto constatou que 72% dos policiais manifestavam preconceito extremado ou grande em relação às minorias, sobretudo negros. A solução foi

implantar o COP - *communiy-oriented policing* (policamento voltado para a comunidade). Essa estratégia possibilitou a aproximação com a comunidade, quebrando paradigmas históricos. Como os próprios autores salientam, “um dos fundamentos estruturais da filosofia de policamento voltado para a comunidade de Santa Ana é o emprego de civis, outro é a mobilização da comunidade” (BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 42)<sup>3</sup>.

Outro ponto preponderante das mudanças que ocorreram na cidade de Santa Ana foi não só a aproximação com a comunidade, mas a inclusão da comunidade no processo de participação ativa nos trabalhos de segurança, atribuindo-se a ela responsabilidades. Um ponto que chama atenção nessa mudança foi a atenção especial dada aos hispânicos. Esses grupos, que em sua maioria não nasceram nos EUA e não falam inglês, devido a imigração ilegal, não conhecem as leis norte-americanas, sendo causa de conflitos com a polícia. Para resolver esse problema muitos voluntários, arregimentados pelo próprio departamento de polícia e supervisionado por este, realizavam encontros com tradutores para explicar as leis e os hábitos culturais dos Estados Unidos. É evidente que maior efeito poderiam ter alcançado essas iniciativas se estas tivessem sido pautadas pela luta contra os aspectos restritivos da própria legislação de estrangeiros e se pleiteassem a integração social e jurídico-legal desses imigrantes. As rondas à pé foram intensificadas e as visitas periódicas as comunidades foram sendo feitas de forma sistemática, produzindo maior interação entre polícia e comunidade e diminuindo o medo do crime. A esse respeito, os autores acrescentam:

Parece que, quando está envolvida a comunidade de Santa Ana ou, melhor, as subcomunidades dentro da comunidade – os empresários, os hispânicos, os negros, as mulheres, os idosos – a combinação singular do valor ‘orientação para a comunidade’ e do valor ‘alta tecnologia’ sugere uma história rara e retumbante de sucesso da polícia.<sup>4</sup>”

Já em outras cidades norte-americanas, as inovações surgiram e obtiveram relativo sucesso, já que melhoraram sensivelmente a relação polícia-comunidade, mas por outro lado os crimes continuaram a ocorrer mesmo depois dessas mudanças. É o caso de Detroit, cidade marcada por relações “raciais” violentas e de população predominantemente negra. Nessa cidade, dentre as inúmeras medidas tomadas, uma de grande relevo foi a divisão urbana em minidistritos, com o objetivo de mobilizar a comunidade. Essa forma de policamento tira o policial da viatura e o coloca de forma fixa na comunidade, induzido a aproximação, já que as pessoas não mais precisarão ligar para central de polícia. É evidente que muitos problemas

---

<sup>3</sup> BAYLEY, David H. e SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia:** inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. 2º Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

<sup>4</sup> Ibid. p.150

também podem ser destacados e um deles é a falta de um controle sobre os polícias que estão nos *minidistritos*, que em muitos casos gerava desconfiança da população.

Em Houston, novamente surge um problema “racial”, porém a grande inovação foi a nomeação do primeiro negro a ocupar o cargo de chefe de polícia, predominantemente ocupada por brancos (61%). Sendo Houston uma cidade do Texas, estado sulista e historicamente marcado por relações racistas, o atendimento às minorias negras era precário, quando não hostil e essa situação se verificava também com os imigrantes hispânicos. Para minimizar esses conflitos e melhorar o atendimento à população “o departamento criou um curso de espanhol, cujo resultado foi permitir que os policiais tivessem contato com diversos tipos de hispânicos”<sup>5</sup>. Foram também desenvolvidos programas que dessem aos policiais conhecimentos sobre a cultura negra.

O que de fato foi inovador foi a criação de cotas para a contratação das minorias pelo departamento de polícia. Negros e hispânicos passaram a fazer parte da corporação através de medidas afirmativas. O objetivo é quebrar a étnica barreira entre a instituição e as comunidades. A contratação de mulheres também pode ser mencionada como um fator relevante. Além dessas medidas, o departamento de polícia de Huston empregou dispositivos que já haviam sendo discutidos por diversos departamentos espalhados pelos Estados Unidos através do “comando descentralizado e os postos comunitários”<sup>6</sup>. De fato pode-se verificar nessas mudanças um avanço no que concerne a um dialogo com as minorias, com os grupos vulneráveis. Nesse caso podemos pensar num policiamento voltado para as particularidades locais, que é um dos aspectos do policiamento comunitário.

Outras inovações se deram em Dever (Estado do Colorado), que é considerado pelos autores como o padrão do policiamento americano. Isso se deve a uma infinidade de fatores, sobretudo pelo desenvolvimento econômico desta cidade. No entanto, como afirmam os próprios autores, “o departamento de polícia de Denver entende que, para o bom funcionamento de sua estratégia de policiamento, seu pessoal deve ser bem treinado, receber salários adequados e ser vigiados de perto”<sup>7</sup>. *Serem vigiados de perto* significa um policiamento próximo a comunidade.

Em Oakland, cidade do estado da Califórnia, também aparece como relevante o problema “racial”. Dessa vez o problema é o conflito entre a polícia e o grupo dos *Panteras Negras*, fundado nesta cidade na década de 1960. Esses conflitos acabaram por resultar em

---

<sup>5</sup> Idem, Ibidem, p. 103

<sup>6</sup> Idem, Ibidem, p. 129

<sup>7</sup> Idem, Ibidem, p. 158

morte “dos dois lados”. As inovações surgiram nesse departamento atreladas a uma atuação firme da corregedoria e à introdução de limites no uso da força, levando, no percurso de seis anos, à expulsão de 38 policiais da corporação. O aumento dos policiais negros no departamento através de medidas afirmativas (cotas) foi outro aspecto implantado desde 1967, data das mudanças. Policiais patrulhando à pé foi outra alternativa encontrada para a reformulação das ações policiais, possibilitando um contato mais direto com o público. Em Newark, estado de Nova Jersey, aparece também o problema “racial”, com o agravante de ser esta a cidade com maior problema socioeconômico, fato que levou grande parte da população de classe média a buscar outras cidades para morar. As alternativas criadas foram cotas para negros e o policiamento de proximidade com a comunidade.

O que essas mudanças expressam refletem-se na percepção do trabalho policial, respaldado numa dicotomia *velho modelo/novo modelo*. Mesmo que essa nova forma de *fazer policiamento* não possa ser impactante na redução dos índices de criminalidade (alguns crimes em especial), ela tem de fato criado a expectativa de confiança na instituição policial e a redução do medo do crime. É bem verdade que uma polícia com maior controle e estando mais próxima do cidadão possibilita maior confiança em suas ações, bem como engendra um sentimento de empatia. Evidentemente inúmeros foram os problemas advindos das mudanças nessas cinco cidades, entretanto, a nossa pretensão aqui foi mostrar que de fato uma mudança significativa ocorreu nas corporações policiais nos Estados Unidos a partir dos anos 1960.

As mudanças que ocorreram nos EUA a partir da década de 1960, que modificaram sensivelmente a relação da polícia com a comunidade, deram-se através de uma estratégia que priorizou um policiamento voltado para a comunidade. Em todas as experiências que observamos dois aspectos chamaram nossa atenção. O primeiro foi colocar o policial mais próximo da população, seja através dos *minidistritos*, seja na implantação do policiamento à pé ou mesmo na delimitação de quadrantes, fazendo com que o policial ficasse por mais tempo próximo de uma localidade específica. O segundo, que se constitui como um fator específico dos EUA, foi a criação de cotas para minorias étnicas, além de capacitação sobre a cultura dessas minorias. Iremos dar destaque a partir de agora ao primeiro aspecto, que trata de um *policiamento de proximidade* com a comunidade.

Esse *policiamento de proximidade* que acabamos de analisar, faz parte de um termo muito comum na bibliografia americana sobre a polícia, denominado *policiamento comunitário*. Esse termo, que hoje no Brasil tem orientado grande parte das políticas de segurança, pode ser definido como um conceito muito difuso, pois não se refere apenas a uma definição administrativa, mas a um leque muito grande de ações que tem objetivos diversos,

tais como: aproximar a polícia da comunidade, diminuindo o sentimento de desconfiança ou mesmo de hostilidade entre ambos; diminuir o medo do crime ou mesmo diminuir o índice de criminalidade; ajudar a comunidade a resolver problemas que geram o crime. O que se observa é que o policiamento comunitário tem ganhado força no Brasil, sobretudo no final da década de 1990 e tem norteado os currículos de formação dos profissionais de segurança pública. Iremos então analisar alguns aspectos do policiamento comunitário que nos ajudarão a entender como essa nova forma de *fazer polícia* se constitui.

Num estudo sobre policiamento comunitário Jerome Skolnick e David Bayley (2002) afirmam, como já expusemos acima, que essa forma de policiamento surgiu nos Estados Unidos, no início do século XX na cidade de Nova Iorque. A ideia era aproximar a polícia da comunidade e um das estratégias eram as visitas constantes às escolas com o objetivo de “explicar aos alunos que o verdadeiro trabalho da polícia era mais do que prender pessoas - que também significava melhorar o bairro, torná-lo mais seguro, melhor e um lugar onde se pudesse viver mais feliz” (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 58). Eles destacam que os chefes de polícia, já naquela época, perceberam que a polícia tinha uma responsabilidade maior, que era a de zelar também pelas condições sociais da comunidade.

Mas foi no início da década de 1960 que se iniciaram as mudanças que culminariam nas práticas de policiamento comunitário. Problemas já mencionados, como a falta de controle sobre a ação policial; a falta de representantes das minorias nas forças policiais; a má prestação de serviço de segurança pública nos guetos, aliados a um momento de grande agitação política internacional, aumentaram sobremaneira os conflitos entre polícia e minorias étnicas, somando-se a isso um surto de criminalidade sem igual na sociedade americana. Nesse período surgiram inúmeros estudos sobre criminalidade, afirmando que “a polícia e outras agências não seriam capazes de preservar a paz e controlar o crime a não ser que encorajassem uma maior participação do público no policiamento e fossem bem sucedidas em gerar essa participação” (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 62).

A chave do funcionamento do policiamento comunitário está na *participação do público no policiamento*, sem dúvida este é um fato, já que é a comunidade e não a polícia que mais sofre com o crime. O problema então é vencer a muralha entre polícia e o público, principalmente nos guetos habitados pelas minorias étnicas. É, pois, inconcebível que a polícia, em muitas ocasiões, continue a se comportar como os próprios criminosos que deseja combater, quando usa da violência para com essas minorias. As inovações das cinco cidades que apresentamos de forma resumida são provas de que em muitos momentos essa política

funcionou e serviu de exemplo para outras experiências policiais. Sobre essas mudanças que ocorreram na forma de fazer policiamento os autores ainda destacam:

A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo na obtenção da segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e, sozinho, nem o sistema de justiça criminal pode fazer isso. Numa expressão bastante adequada, o público deve ser visto como “co-produtor” da segurança e da ordem, justamente com a polícia. Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem. (BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 18)

Com o policiamento comunitário, uma nova perspectiva de policiamento se abre, baseada na participação das comunidades na produção da segurança pública. É evidente que há diversos estudos demonstrando os problemas dessa modalidade de policiamento, que deixaremos para analisar nos próximos capítulos. Estamos falando de uma mudança radical numa relação historicamente marcada pela violência e seletividade, o qual se torna mais grave quando analisamos o caso brasileiro. Para Trojanowicz e Bucqueroux (1995, p. 83): “Policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova relação entre a população e a polícia”. Os autores falam de uma filosofia, de uma estratégia, levando-nos a entender que não há uma “fórmula” para fazer policiamento comunitário, mas que ele compreende ações que visam aproximar a comunidade da polícia.

Para outros autores é de vital importância fazer a distinção entre policiamento comunitário e policiamento voltado para o problema (POP). Enquanto que na primeira a premissa é a aproximação da polícia com a comunidade, criando condições para que isso ocorra de forma dinâmica, na segunda a polícia passa a interferir na comunidade de forma a prevenir o crime (MOORE, 2003). Essa prevenção se estabelece quando a polícia passa a se preocupar com os fatores que geram o crime, mas é claro que não se trata de todos os tipos. Um exemplo prático é uma rua mal iluminada, que pode ser causa de assaltos em determinado período da noite ou a existência de terrenos baldios e casas abandonadas, que podem servir de local para a prática de delituosa. O autor nos traz um exemplo de como a polícia agiu para diminuir os assaltos a estabelecimentos comerciais através da utilização de medidas preventivas:

A polícia ficou surpresa com o fato de os comerciantes rejeitarem sua proposta de mudar sua forma de agir para tornar suas lojas menos vulneráveis. Sem intimidação, a polícia criou um regulamento local exigindo que os proprietários removessem das janelas os anúncios que, da rua, bloqueavam a visão do interior da loja; que as caixas registradoras fossem posta em lugar visível da rua; que instalassem câmeras de segurança na loja e luzes no estacionamento; que limitassem a quantidade de dinheiro no caixa; e que colocassem dois funcionários, treinados em técnicas de



prevenção de crimes, no turno da madrugada. Apesar da oposição dos comerciantes, a Municipalidade aprovou o regulamento. Depois de sua aplicação, os roubos caíram 65 por cento no total e 75 por cento à noite (MOORE, 2003, p. 139).

Fica evidenciado que não há como esperar um policiamento voltado para o problema estando a polícia próxima do cidadão. Portanto, pode-se concluir que as duas formas de policiamento estão interligadas e que passam a operar juntas. Todas as comparações feitas nos ajudaram a compreender o processo de mudança que atingiu a polícia nos Estados Unidos e que reverberaram de forma significativa em países como o Brasil, que aposta no policiamento comunitário como uma das estratégias importantes para resolver o problema da violência e da criminalidade. É claro que são duas realidades diferentes, mas o que serve de lição é que embora a polícia continue sendo uma instituição que apresenta mudanças muito lentas, sobretudo nas suas estruturas internas, pelo menos com relação à comunidade (externa) ela tem apresentado mudança de grande relevância analítica e prática.

Outro ponto que iremos abordar sobre as políticas públicas de policiamento nos Estados Unidos se refere à famosa política de *Tolerância Zero* implantada na cidade de New York a partir de 1994. Segundo Soares (2002), as medidas implantadas pelo prefeito Rudolf Giuliani reduziram todos os tipos de crime ao nível de 30 anos atrás, mas apresenta-se como um paradoxo por relacionar eficiência policial a uma ação dura e violenta da polícia no combate ao crime. Todavia o autor ressalta que algumas medidas foram decisivas para o sucesso do programa, como por exemplo a atuação das corregedorias e a existência dos conselhos comunitários, que avaliavam o desempenho policial além da troca de sugestões. Para ele, o êxito de um programa como esse decorre de uma interlocução com a comunidade e da busca pelo controle da violência policial. Ele acrescenta que “requalificação profissional do agente que atua na ponta, nas ruas, deve ser tão radical quanto as mudanças gerenciais e tecnológicas (...)” (SOARES, 2002, p. 236).

Para Belli (2004) o programa *tolerância zero* se baseia na chamada *teoria das janelas quebradas* (broken windows) desenvolvido por James Q. Wilson e George Kelling em 1982. A premissa central dessa teoria tem base na tese de que pequenos delitos, quando tolerados, cria um clima de permissividade e um ambiente propício ao cometimento de crimes mais graves. Nesse sentido, as ações da polícia de Nova York se concentravam em prender pessoas que cometiam pequenos delitos, como a prisão de mendigos que “pulavam roleta” no metrô; erradicação de lavadores de pára-brisas; retirada de sem-tetos das ruas; prisão de pichadores de muros; combate a prostituição e a pornografia e perseguição de alunos que “matavam a aula”. Aliando a tudo isso houve um aumento nas taxas de encarceramento nos EUA.

Por outro lado não faltam críticas a esse programa, já que o próprio autor admite que a redução da criminalidade não foi observado somente na cidade de Nova York, mas em diversas cidades americanas que utilizaram estratégias diferentes. O que de fato ocorreu foi uma combinação de fatores que conjugados a um bom trabalho de *Marketing* contribuíram para gerar a impressão de redução da criminalidade em virtude da execução do programa. O autora inda acrescenta que

Os argumentos contrários a Tolerância Zero, além de apontar a fragilidade da crença em sua suposta eficiência, procura enfatizar seus efeitos deletérios. Entre 1994 e 1998, constatou-se um aumento de cerca de 62% no número de queixas de brutalidade policial encaminhada à Junta de Revisão de Queixas de Cidade (*Civilian Complaint Review Board*). A filosofia da Tolerância Zero estimulou a retórica da guerra e as demonstrações espetaculares de força, o que resultou em um maior número de choques entre polícia e civis. Ao mesmo tempo, sob a pressão de obter resultados, alguns policiais passaram a forjar relatórios, de modo a desqualificar a gravidade de alguns crimes não resolvidos e maquinar as estatísticas. Roubos violentos podem transforma-se em furtos simples, e certos homicídios facilmente transmutam-se em suicídio (BELLI 2004, p. 74).

Para não nos alongarmos nesta discussão, o programa Tolerância Zero demonstra que a ação policial eficiente, no sentido de combater a criminalidade está aquém de uma ação policial voltada para o respeito dos direitos humanos, quando analisamos os abusos cometidos pelas autoridades policiais. E isso é mais grave quando percebemos que os que mais sofrem ainda são as minorias étnicas e os pobres. Young (2002), ao analisar a política de Tolerância Zero, afirma que a intolerância nela aninhada recai sobre pessoas marginalizadas e pequenas infrações, gerando um aumento da população carcerária, composta em sua maioria de pessoas provenientes das minorias étnicas excluídas. O autor acrescenta que o objetivo do Tolerância Zero é “limpar as ruas de ‘destroços’ humanos; como parte do processo de concomitante à emergência de uma sociedade com grande população marginalizada e empobrecida (...)” (YOUNG, 2002, p. 200).

Foram analisados aspectos significativos das mudanças ocorridas nos EUA a partir da década de 60 nas políticas de segurança pública. Essas mudanças impactaram na forma como a polícia se relaciona com a comunidade. Esse estudo bibliográfico nos ajuda a compreender a gênese do policiamento comunitário baseado numa aproximação com a comunidade, elementos que serão de extrema importância nos capítulos posteriores. Na busca de compreender o modelo de policiamento que tem se desenhado no Brasil nas ultimas décadas, iremos dar prosseguimento, analisando alguns aspectos da polícia japonesa. O objetivo principal é compreender o modelo *Koban* de policiamento. Para essa empreitada reservaremos mais um tópico especial sobre o tema.

Para concluir esse tópico, resta salientar complementarmente sobre o caso português, que integra um bom exemplo das mudanças que têm ocorrido na Europa nos últimos anos. A utilização de um policiamento de proximidade não é exclusividade dos Estados Unidos, mas alguns países europeus também optaram pelo policiamento comunitário como forma de modernizar o trabalho policial. Segundo Durão (2011), nos últimos anos a tendência em Portugal é o investimento no “policiamento de proximidade” que se caracteriza como um policiamento comunitário inspirado nas experiências francesa e de origem anglo-saxônica.

## **2.4 A Polícia Japonesa e o Modelo Koban**

Qual o porquê de dedicarmos atenção especial ao modelo Koban japonês? Essa não é uma pergunta difícil de responder, já que esse sistema é a base do policiamento comunitário da maior metrópole do país. Em São Paulo a Polícia Militar, desde meados de 1997, tem utilizado as estratégias do policiamento comunitário como parte de suas práticas de policiamento (NETO, 2004). Evidentemente não cabe nesse momento analisar de forma aprofundada os fatores que levaram ao surgimento do policiamento comunitário nesta cidade, tarefa que deixaremos para o próximo capítulo, todavia o que podemos adiantar é que esses fatores não diferem muito dos que se observaram nas cidades americanas do início da década de 1960. O modelo paulista de policiamento comunitário é a base também do modelo de policiamento comunitário implantado pela polícia militar de Alagoas. Entender o funcionamento desse sistema é de vital importância para discutimos a formação policial para essa perspectiva de policiamento.

Por sistema Koban entende-se uma modalidade de policiamento peculiar do Japão. Os Kobans são pequenos postos policiais localizados preferencialmente em áreas urbanas e servem a comunidades na preservação da ordem pública. De forma similar, os *Shuzaisch* também são postos policiais de pequeno porte e, diferentemente dos Kobans, estão localizados em áreas residenciais e servem de morada para os policiais. Esses locais não servem apenas para as denúncias de crimes, mas há toda uma interação com a comunidade (PINC, 2011). Os minidistritos que foram implantados em algumas cidades americanas foram inspirados nos Kobans japoneses. Chalom *et al* (2001, p. 8) ainda define o Koban como um

sistema policial japonés conformado por mini-estaciones de policía comunitaria y orientado a la resolución de problemas, tiene como característica esencial la estrecha interacción entre los ciudadanos y los agentes policiales, considerados parte integral de la colectividad. Dando prioridad a la proximidad de la acción y al intercambio de información, los policías interactúan con diversas organizaciones involucradas en actividades tendientes al resguardo del orden público, a la creación de nexos entre los ciudadanos y la administración municipal, y al apoyo a las víctimas y desarrollo de medidas de prevención social.

O Sistema Koban é de grande importância para o nosso estudo sobre a formação policial, já que ele preconiza uma aproximação com a comunidade através da presença fixa. Mais do que isso, o Koban se torna algo que faz parte da comunidade, não é algo “estranho” a ela, como por exemplo, uma viatura de polícia que mantém uma relação impessoal com as pessoas da comunidade e em muitos casos reúne policiais que sequer conhecem o local, só se deslocando para atender a uma ocorrência. Uma característica marcante do sistema Koban é a não rotatividade de policiais, fixando o policial no posto por muito tempo e criando, assim, relações de familiaridade. Essas características ficam muito claras quando analisamos os *Shuzaisch*, que além de distritos policiais são também os espaços de residência fixa dos policiais.

Segundo Kitahara (2007) a polícia japonesa se apresenta com uma estrutura que lhe garante a despolitização. A polícia de proximidade coloca o policial próximo do cidadão e o afasta das influências políticas. Para os japoneses, a politização da polícia em tempos passados trouxe a guerra e a ditadura. A polícia japonesa também mantém um sistema municipalizado de administração e isso significa que cada cidade detém seu corpo policial. No entanto, as leis japonesas permitem a intervenção do governo nacional sobre as polícias. Mas para garantir neutralidade das ações de polícia, existe neste país a Comissão Nacional de Segurança Pública, que se reúne uma vez por semana. Há também a Agência Nacional de Polícia, que é considerada o alto escalão das ações de polícia, seja na formação dos quadros de comando, na segurança do imperador e de seus familiares e na condução das investigações criminais. Os municípios também têm suas comissões, compostas por cinco membros. Sobre o processo de recrutamento e seleção, a Kitahara (Idem) salienta que há um concurso competitivo, ela enfatiza que em 2003 dos 192.000 candidatos inscritos no concurso apenas 15.200 obtiveram aprovação.

O aspecto mais significativo da polícia japonesa é o sistema Koban. Nele os policiais são espalhados em quiosques que foram estabelecidos no século XIX, durante a restauração Meiji. Estes quiosques são subunidades subordinadas ao departamento de polícia distrital e funcionam 24 horas por dia. O objetivo desses minidistritos é proporcionar a proximidade da

polícia com a comunidade local. Os minidistritos lidam com as mais diversas situações, como aconselhamento em caso de conflitos domésticos e lidam até mesmo com achados e perdidos. Há também os casos em que o policial mora no quiosque, denominado *quiosque de polícia residencial*, nesse caso na ausência do policial a sua esposa atende as ocorrências.

Como foi possível descrever, a polícia japonesa mantém uma dinâmica totalmente diferente no tocante ao policiamento ostensivo, se comparada ao Brasil e a outros países. É evidente que estamos falando de uma sociedade completamente diferente, e a um sistema de polícia milenar. O que chama a nossa atenção é a eficiência desse sistema de polícia que garante os menores índices de criminalidade do mundo. Seria, portanto, ingênuo de nossa parte atribuir esse sucesso apenas a eficiência policial japonesa. Mas o que ocorre é que um sistema aparentemente simples funcione tão bem ao ponto de ser copiado por diversos países do mundo, sobretudo os detentores de altos índices de criminalidade.

O policiamento de proximidade, que é comum no Japão, faz parte de sua cultura há séculos e tem causado fascínio em muitos gestores públicos. Porém, há de salientar que essa estratégia de policiamento funciona muito bem no Japão, mas em outras localidades poder trazer diversos problemas. No Japão a polícia não é “inimiga do povo”, como é no Brasil. Com relação as taxas de criminalidade há de se considerar o auto nível socioeconômico do Japão, fato que tem grande influência se comparado a países como o Brasil.

Esses problemas podem ser observados quando analisado o caso norte-americano. Os minidistritos implantados em algumas cidades não possibilitaram o aumento no nível de confiança, isso foi observado principalmente nas comunidades de minorias étnicas. A questão pode ser histórica e cultural, e as mudanças são lentas e desafiadoras.

## **2.5 Considerações Finais**

Obviamente quando analisamos a atividade policial percebemos a sua diversidade e isso decorre de uma infinidade de ações que se exigem da polícia, dependendo do país e da cultura onde ela está inserida. Há a polícia ostensiva, a investigativa, a polícia dos portos e aeroportos e inúmeras que poderíamos citar. Porém o nosso foco é a polícia ostensiva, fardada e armada “à inglesa”, o policial fardado, fácil de identificar, portando nome em seu uniforme e que mantém contato direto com a população. Buscar compreender como a polícia fardada se constituiu ao longo da história que existe em quase todos os países foi um grande desafio, já que são inúmeras as formas de polícia e de sociedade. Em detrimento do reconhecimento

dessa realidade, ao longo de nossa exposição procuramos demonstrar que algumas características se tornaram essenciais e outras evoluíram ao longo do tempo.

O que Robert Pell criou em 1829 é sem dúvida uma das instituições mais desafiadoras da sociedade moderna: homens fardados, armados e que tem como instrumento de trabalho o uso da força que deve ser racional, porém discricionária. No percurso da história da civilização moderna as instituições policiais passaram por longos processos de aperfeiçoamento e racionalização, na busca de uma definição de suas ações. O que de fato é e no que consiste o trabalho policial? É uma pergunta de extrema complexidade, suscita várias respostas, pois depende muito da sociedade na qual esta polícia se formou. Seja na sua função de repressão ao crime, de controle social ou de proximidade com a comunidade a polícia atua de forma muito difusa e complexa. Exige portanto, que seus integrantes, os policiais, estejam preparados para diversas situações imprevisíveis.

Em seu processo de constituição de legitimação, a polícia percorreu diversos caminhos e realizou inúmeras experiências. O nosso objetivo foi verificar que as transformações que têm ocorrido no Brasil nas ultimas duas décadas inserem-se numa perspectiva relacionada a todo um processo que se desenvolveu na Europa, nos Estados Unidos e no Japão. Demonstramos que as transformações que ocorreram nessas sociedades acompanharam conquistas sociais, que vão balizar as políticas de segurança. As mudanças que ocorreram foram resultados de pressões externas, em muitos casos impulsionadas por movimentos sociais.

A nova relação estabelecida entre a policia e a sociedade é o ponto central de nossa análise, sendo um fenômeno observado nos Estados Unidos e na Europa, sobretudo a partir da segunda metade do século passado. Mas foi nos Estados Unidos que essas mudanças ganharam corpo e influenciaram países como o Brasil.

O policiamento comunitário se constitui como o resultado de um processo de racionalização institucional que ocorreu na Europa, aliado às transformações no seio da sociedade americana a partir da década de 1960, combinada com um policiamento milenar japonês estilo Koban. Isso também se verifica de forma clara no modelo de policiamento comunitário implantado no Brasil. É evidente que nos Estados Unidos o que de fato impulsionou as mudanças foram os conflitos étnicos raciais, muito mais do que uma política de combate à criminalidade ancorada em projetos de transformação mais ambiciosos. Além disso, é claro que em muitas situações a criminalidade não diminuiu, mesmo havendo uma real aceitação do novo modelo de polícia. Em outros casos, interesses instrumentais procuravam depurar a imagem da polícia através de ações tidas como comunitárias. De uma

forma ou de outra, houve uma mudança significativa tanto na compreensão do fazer policial como também da função social da polícia.

Essas mudanças se verificam desde as inovações de Robert Pell em 1829 na polícia londrina, mas ganharam ênfase na segunda metade do século XX. Isso não significa dizer que a polícia deixou de ser a instituição que utiliza a força como recurso primário, mas outros elementos começaram a ganhar ênfase, como é o caso do policiamento comunitário por nós investigado. A proximidade exige o diálogo, a flexibilidade, a tolerância e uma capacidade muito grande em compreender as particularidades sociais dos grupos e indivíduos com os quais se interage. Poderíamos apresentar muitos fatores que influenciaram essas mudanças, mas iremos destacar o papel dos movimentos sociais. Foram eles em parte os responsáveis pelas denúncias de desvios da ação policial e da violência por ela praticada contra minorias e demais grupos socialmente vulneráveis. O movimento negro nos Estados Unidos teve grande importância nesse processo.

Compreendemos que a instituição policial continua em processo de mudança. Em todas as partes do mundo as demandas por direitos humanos têm forçado uma revisão das práticas policiais. Investigar essa tendência significa procurar compreender em que medida ela produz efeitos no cotidiano de indivíduos e grupos sociais e torna-se, de fato, parte constitutiva de suas experiências.

### **3 A POLÍCIA NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E PRÁTICOS DE UMA INSTITUIÇÃO SINGULAR**

A polícia se configura como uma instituição emblemática no Brasil, e isso se deve, em grande medida, às diversas funções que ela exerceu ao longo de sua história. Isso é evidenciado quando descrevemos a sua trajetória de modo detalhado e em perspectiva abrangente, tarefa que não desenvolveremos aqui. Apesar de nos reportar a momentos históricos de grande significação analítica, colocaremos, em virtude dos objetivos deste trabalho, o foco na polícia ostensiva. No caso brasileiro essa função é atribuída atualmente às Polícias Militares Estaduais. Nosso esforço nesse capítulo é tentar realizar uma ampla análise das diversas funções sociais que a polícia desempenhou ao longo de sua história, sem necessariamente realizar uma história da polícia brasileira.

Para realizar o objetivo proposto neste capítulo, faremos uso de parte selecionada da vasta produção bibliográfica nas Ciências Sociais sobre polícia e segurança pública, sobretudo no campo da sociologia. Saliente-se que existe uma imensa produção teórica a respeito do assunto, ficando até impossível reconstruí-la integralmente em poucas páginas, no entanto, selecionaremos aqueles estudos que possam contribuir para o entendimento dos processos de mudança que têm ocorrido nos últimos 20 anos.

Iremos abordar temas como a violência policial, pois entendemos que ela constitui um fenômeno social de grande significância e sua existência apresenta-se como um grande desafio para a interposição de demandas tendo em vista o desenvolvimento de políticas públicas de modernização do aparato policial. Essa modernização pode ser caracterizada pelo esforço da adequação da ação policial às demandas de uma sociedade democrática, como é o caso da brasileira. Acreditamos também que um dos elementos-chaves para a compreensão desse problema seja a estreita e fluida relação entre o público e o privado no Brasil, sendo o autoritarismo e a violência elementos centrais no processo histórico de interação entre essas duas esferas. Ademais focaremos aspectos relacionados ao processo de formação dos policiais militares, tema central dessa pesquisa.

### **3. 1. Aspectos gerais da polícia Militar brasileira**

Quando iniciamos a análise das instituições policiais no Brasil, a primeira questão que vem à tona é o passado de autoritarismo ao qual estas instituições estão diretamente relacionadas. Existe obviamente uma infinidade de possibilidades analíticas e diversas formas de se compreender a polícia no Brasil, no entanto, ainda está muito nítido no imaginário nacional o sentido repressor dessa instituição.

No Brasil as polícias militares detêm a função de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, função esta definida no artigo 144 da Constituição Federal, que trata especificamente da segurança pública e dos órgãos que a compõem. Ela ainda é força auxiliar do Exército Brasileiro, portanto mantém-se quase inalterada a estrutura desta instituição. Em 1970, em decorrência da Lei de Segurança Nacional, foram criadas as polícias militares nos moldes que as conhecemos atualmente, tendo como principal função o combate ao “inimigo interno”. Foi justamente nesse período, de aproximadamente dezoito anos entre a Lei de Segurança Nacional e a Constituição Federal de 1988, que se cristalizou a imagem da polícia militar como uma instituição de caráter repressivo.



Fato de grande importância é constatar que mesmo com a democratização do país em 1988, a estrutura da polícia militar não foi alterada<sup>8</sup>, apenas foi reorientada a sua função social dentro do campo normativo, porém a efetividade da lei tem se tornado um grande desafio, já que há um hiato entre norma constitucional e realidade social. Isso fica comprovado por uma infinidade de episódios de abuso de autoridade e despreparo da instituição policial frente às novas configurações da sociedade brasileira.

Para Benoni Belli (2004), a década de 1990 provou que os avanços normativos decorrentes da Constituição de 1988, com forte ênfase nos direitos humanos, não produziram efeitos significativos no comportamento dos policiais. O que se verificou foi a continuidade autoritária dessas instituições, não apenas das policiais militares, mas também daquelas relacionadas diretamente ao sistema de segurança pública. Outro aspecto levantado pelo autor é que a mesma década marcou um intervalo entre as conquistas democráticas e sua efetivação, ficando os setores historicamente marginalizados impossibilitados de usufruir de tais conquistas. Isso fica mais evidente no campo da segurança pública, com as inúmeras denúncias de violência policial. Sobre a continuidade do autoritarismo das instituições policiais o autor esclarece que

O fim do regime militar representou um avanço fundamental ao garantir os direitos políticos e o estabelecimento de instituições democráticas, mas não gerou, necessariamente, um grau mais elevado de respeito aos direitos humanos. De certa forma, a urgência de superar o regime militar e a esperança de que a democracia eliminaria automaticamente os abusos de direitos humanos explicariam menor visibilidade das violações praticadas pelos agentes do Estado na gestão da política de segurança pública propriamente ditas (BELLI, 2004, p. 23).

O autor confirma que as mudanças que ocorreram no campo das normas jurídicas, com a elaboração de um texto constitucional sofisticado, não foram suficientes para mudar as práticas institucionais dos órgãos de segurança pública e salienta a expectativa frustrada de que as conquistas normativas tivessem o poder de solucionar os problemas dos abusos aos direitos humanos. O que se verificou foi um crescimento da criminalidade e da violência policial. Há, portanto, nesse processo de transição, um confronto entre os níveis macropolíticos e as micro relações sociais, estas por suas vez estão arraigadas numa cultura historicamente construída no interior das instituições policiais (PINHEIRO, 1991).

Para Belli (2004), as mudanças nas *micro relações sociais* podem se constituir a partir de reformas pontuais no interior das instituições policiais, seja no controle das ações através das

---

<sup>8</sup> As Polícias Militares brasileiras ainda preservam a estrutura administrativa e operacional do Exército Brasileiro. Preservou as graduações e patentes, porém na polícia o posto máximo é o de Coronel enquanto que no exército o posto máximo é o de General.

corregedorias, no processo de seleção e formação dos profissionais e no sistema judiciário, para torná-las capazes de punir violadores dos direitos humanos. O autor salienta que “a importância dessas reformas é inquestionável para a redução da violência policial”, mas adverte que elas se tornam menos eficazes “sem que se dissolvam os mitos e o senso comum que ajudam a reproduzir a estrutura hierárquica da sociedade (...)” (BELLI, 2004, p. 41).

De fato há de se considerar que por mais que haja esforços no sentido de reformar as instituições no Brasil, democratizando suas bases, o imaginário popular constituído historicamente a partir da imagem ostensiva da polícia, pode concorrer para legitimar as próprias práticas autoritárias ao colocar demandas por ações de imposição não negociada, e, com isso, provocar os elementos de resistência às mudanças.

Ainda analisando a década de 1990, podemos dizer que um dos episódios mais contundentes da história recente é o famoso *Caso da Favela Naval* (1997). Imagens muito nítidas mostram uma realidade que até então se sabia que existia, mas que não era mostrada. Policiais são flagrados por um cinegrafista amador espancando, extorquindo e assassinando moradores de uma favela em São Paulo durante os dias 3,5,6 e 7 de março de 1997. O caso ganhou repercussão nacional e internacional e serviu como ponto de partida para reflexões sobre os problemas da segurança no Brasil.

De acordo com José Carlos Blat e Sergio Saraiva (2000), foi a partir dos episódios da favela naval que foram implementadas no Brasil diversas medidas no sentido de buscar mudar e aperfeiçoar os órgãos que compõem a segurança pública brasileira. Ficou clara a incompatibilidade entre a nova realidade política do país e as práticas policiais. Em decorrência desse episódio, no mesmo ano foram criados órgãos de grande importância, como a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que tinha como uma das principais tarefas “montar um grupo de trabalho com o objetivo de estudar uma reestruturação das polícias militares para evitar a repetição de episódios semelhantes” (BLAT; SARAIVA, 2000, p. 93).

Também no mesmo ano foi aprovada uma lei que tornava federal as violações dos direitos humanos e o projeto fora apresentado um ano antes em decorrência do *Massacre de Eldorado dos Carajás*. Diversas entidades de defesa dos direitos humanos começaram a pedir maior controle sobre as instituições policiais, bem como a unificação das polícias militar e civil e até mesmo a extinção das polícias militares, como salientam Blat e Saraiva (2000, p. 84):

O episódio da Favela Naval fez tremer as instituições brasileiras, afetando fortemente a imagem externa do país, exatamente na data oficial – 31 de março –, do golpe militar de 1964, que estabeleceu o regime responsável pela criação das

polícias militares em 1970. Projetos foram apresentados no congresso e os governos estadual e federal – tentaram amenizar as reações da opinião anunciando novas medidas contra a violência policial. A própria existência e continuidade da corporação passou a ser questionada em todo o Brasil.

Mesmo após uma série de projetos com o intuito de recriar, controlar ou mesmo extinguir as polícias militares no Brasil naquele momento, ela ainda permanece quase que inalterada. Qual a causa da permanência e manutenção de uma força policial que para muitos intelectuais é inadequada para fazer segurança pública dentro do contexto de democracia atual? Essa é uma pergunta de difícil resposta, no entanto um elemento decisivo para dar início à compreensão desse problema é o estudo em torno do *patrimonialismo* e do *personalismo* que incidem no processo de bloqueio à modernização das instituições nacionais. A sociologia brasileira é rica em análises que focalizam esta problemática e, apesar de diferenças consideráveis do ponto de vista teórico e metodológico, é consenso entre vários clássicos do pensamento social brasileiro do século XX (HOLANDA, 1997; FERNANDES, 2005; IANNI, 2004; PRADO JUNIOR, 1947 e 2000) que as marcas patrimonialistas remanescentes do período colonial, por não terem sido superadas no contexto das dinâmicas ligadas à modernização, impuseram continuidades que constituem mecanismos centrais da vida político-institucional brasileira responsáveis pela resistência das instituições aos processos de transformação social (Cf. SOARES DO BEM, 2012).

### **3.2 A violência policial como a ponta de um iceberg**

Em que pesem os desafios para compreender os múltiplos fatores que influenciaram as continuidades apontadas, fatos como os acima identificados serviram para despertar o interesse em aperfeiçoar ou mesmo estudar com profundidade as instituições policiais e tentar compreendê-las por dentro. A segurança pública tornou-se um campo privilegiado de estudo para as ciências sociais, tornando-se um tema recorrente nos congressos acadêmicos. Atualmente a segurança pública passa a ser um dos temas mais calorosos dos debates políticos, seja pelo avanço da criminalidade, seja pelo fato de haver muito ainda a ser feito em termos do desenvolvimento de concepções e práticas eficazes.

A busca pelo aperfeiçoamento das instituições policiais no Brasil e em especial das polícias militares, tem como uma das tarefas o combate à violência policial. Os abusos cometidos por policiais no exercício de suas funções passam a ser um dos problemas centrais

a serem resolvidos. Se os policiais cometem abuso de autoridade, sendo violentos em suas ações, duas hipóteses podem ser formuladas: ou eles não estão sendo bem preparados para o exercício de suas funções, não tendo ciência dos limites do uso da força, ou estas polícias são levados a cometer atos violentos, por naturalização ou reprodução de uma instituição violenta.

Obviamente nesse trabalho trataremos da primeira hipótese, em que a formação é tida como preponderante no controle da violência policial. Este parece ser o entendimento da SENASP (por extenso) ao formular o currículo nacional. No entanto, é necessário atentarmos para os aspectos institucionais, já que esses profissionais são formados dentro das instituições, e por conseguinte, reproduzem seus valores, sobretudo nas práticas cotidianas.

Nesse sentido Maria Stela Grossi Porto (2001) nos contempla com um estudo sobre violência policial, através do qual analisa aspectos inerentes às representações sociais sobre a polícia na cidade de Brasília no final da década de 1990. A autora afirma que entre a população menos favorecida economicamente, há uma tendência em afirmar que as atitudes do policial são iguais às dos criminosos. Isso reflete uma realidade no Brasil: a violência policial é mais notória em comunidades pobres ou nas periferias das grandes cidades. A pesquisa revelou também que a representação da polícia como *bandida* é ainda maior quando analisados aspectos étnicos.

Por outro lado foi constatado que os moradores de regiões nobres parecem concordar com uma ação violenta da polícia contra os “bandidos”, sendo admitida a força letal para o controle da criminalidade e a manutenção da ordem. Já os moradores pobres do entorno são menos adeptos ao uso da força letal contra criminosos e para a pesquisadora isso reflete também o quanto estes são vulneráveis à ação violenta da polícia. É inegável destacar que a classe privilegiada economicamente possui capacidade de mobilização e formação de opinião, construindo estereótipos e criminalizando setores vulneráveis da sociedade.

A pesquisa acima citada demonstra, ainda, que as vítimas da violência policial são homens jovens e negros, caracterizando assim o caráter seletivo das práticas repressivas. Essa evidência reafirma o fato de a cidadania, apesar de ser universalmente garantida, não produzir efeitos semelhantes em todas as camadas da população. Os pobres são vistos como uma classe perigosa e estão sujeitos a quaisquer tipo de violência, seja ela simbólica ou por parte da polícia.

Um dos argumentos utilizados pelos advogados dos policiais envolvidos no *caso da favela naval* foi o de que as atitudes de violência praticadas por eles se justificam pela periculosidade do local. A defesa utilizou uma relação simples de causa e efeito: se o local é tido como perigoso, por ser uma favela, então, admite-se o uso da violência contra os seus

moradores, sem que isso cause maiores problemas. Ou seja, naturaliza-se a ação policial violenta numa favela. Só para se ter uma ideia da gravidade, as imagens que denunciaram os agentes violentos da Polícia Militar de São Paulo foram registradas por um cinegrafista amador que objetivava apenas ganhar um “bom dinheiro” com elas (BLAT; SARAIVA, 2000, p.81 ).

As conclusões de Maria Stela Grossi Porto é a de que há de fato uma representação social marcante sobre a violência da polícia, e que isso coloca em questão o longo processo de racionalização do Estado moderno. Além disso, verifica-se ainda que de forma inconsciente, a “aceitação” de práticas violentas no controle do crime, em detrimento à mediação de conflitos e aos procedimentos legais. A este respeito Grossi Porto (2001, p. 47) argumenta:

Beira o paradoxo o fato de que a atuação policial violenta pode ser, de forma consciente ou inconsciente, a resposta do policial às demandas da sociedade por uma polícia mais eficiente, ainda que essa suposta eficiência se concretize através de uma íntima relação entre segurança e violência e essa última se inscreva como norma mais do que como exceção nos processos de socialização. Tem-se, então, uma potencialização da relação perversa e do círculo vicioso: a polícia intensifica a violência e a repressão na busca de demonstrar eficiência e competência; ao fazê-lo, entretanto, inviabiliza o momento seguinte inscrito em sua estratégia, a saber, a produção e a construção social da legitimidade da ação policial por parte da população que dela depende.

A legitimidade da ação policial é ponto crucial da análise. Se por um lado há certa “aceitação” de uma ação violenta por parte da polícia, por outro essa ação não se configura como legítima dentro do atual estado moderno de direitos e desconsidera, portanto, atuais conquistas democráticas. Então surge um paradoxo, que pode ser entendido se analisado o passado autoritário e hierárquico das elites brasileiras.

### **3.3 – Violência *versus* uso legítimo da força: uma análise weberiana da racionalização do Estado Moderno**

Toda discussão a respeito da violência policial passa necessariamente pela tensão entre o uso legítimo da força e a violência descomedida. O que separa esses dois universos é uma linha muito tênue entre legalidade e ilegalidade. Definir uma ação policial violenta só se torna possível se utilizarmos como parâmetro a noção de uso legítimo da força. Portanto, se a ação de um agente policial ferir os princípios legais do uso legítimo da força, esta ação é tida por

violenta. Pinc (2007, p. 11) esclarece melhor essa discussão ao argumentar que “O termo violência, neste caso, traz em seu conceito uma legalidade relativa da ação, em outras palavras, a violência ocorrerá quando o policial exceder os limites do uso da força”.

A mesma autora, ao discutir sobre o uso da força na ação policial, destaca que parte considerável da atividade policial emprega a força não letal. Em geral o emprego da força na ação policial se estabelece pela categoria *letalidade*; o uso da força pode ser letal (com o uso da arma de fogo) e não-letal (marcada pela simples presença do policial). Entre esses dois extremos existem diversas possibilidades de utilizar a força na ação policial. O quadro abaixo nos ajuda a ter uma noção dessas possibilidades

| USO DA FORÇA CONTÍNUA PELA POLÍCIA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Nenhuma força;</li><li>2. Ação de presença do policial uniformizado;</li><li>3. Comunicação verbal;</li><li>4. Condução de preso (uso de algemas e outras técnicas de imobilização);</li><li>5. Uso de agentes químicos;</li><li>6. Táticas físicas e uso de armas diferentes de substâncias químicas e de arma de fogo;</li><li>7. Uso de arma de fogo e força letal.</li></ol> |

Fonte: Alpert e Dunham (2000) In Pinc (2007)

Como podemos verificar, a simples presença do policial uniformizado já se caracteriza como uso da força. Obviamente essa realidade é típica dos Estados Unidos, onde as polícias se encontram num estágio mais avançado de modernização. No Brasil ainda não dispomos de um parâmetro quanto ao emprego do uso da força de forma padronizada (PINC, 2007). O que ocorre de fato é que o uso da força, seja nos Estados Unidos ou no Brasil, precisa estar legitimado pelo Estado e constitui monopólio estatal, cabendo ao próprio Estado criar mecanismos que possibilitem o uso e a distribuição desse monopólio através da racionalização da máquina estatal.

Uma das características mais marcantes do Estado moderno é sem dúvida o seu caráter racional, ou seja, o tipo de dominação racional. A racionalidade do Estado moderno está ligada sobretudo às influências do capitalismo moderno, que contribuiu para romper a barreira entre o público e o privado. A forma administrativa da empresa moderna, com seus funcionários especializados, seja na cadeia produtiva, seja na contabilidade, é modelo ideal para o funcionamento do Estado. Weber, ao definir o tipo ideal de Estado moderno o confronta com outras sociedades e verifica sua singularidade. Esses Estados modernos são peculiares ao ocidente (WEBER, 2001) e têm para Weber as seguintes características:

1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais.
2. A autoridade de dar ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades.
3. Tornam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas. (WEBER, 2002, p. 138)

A racionalização é o princípio que norteia a administração do Estado moderno em todas as suas facetas. Sobre esse tema Lallement (2008, p. 283) elabora uma boa definição do que venha a ser racionalização: “É que o conjunto geral das atividades sociais se liberta do domínio da tradição ou do sagrado para se definir em função de uma lógica própria onde impera a eficiência e o calculo”. Uma das chaves para compreender as características do tipo ideal do Estado Moderno Weberiano é a distinção entre o domínio legal (administração burocrática) e o domínio tradicional.

Weber define a dominação legal como o tipo mais puro de dominação, onde os funcionários são eleitos segundo as suas competências para executarem funções específicas e o diploma, assim como saberes especializados, passam a ser elementos fundamentais para o recrutamento profissional. O recrutamento é feito através de concurso e o funcionário goza de estabilidade e aposentadoria. Uma das características que mais nos interessa é a submissão desses funcionários a rígida disciplina e ao controle funcional Weber (2009).

Outra característica do Estado moderno é o *monopólio do uso da força*, fato já observado no primeiro capítulo deste trabalho. O Estado, através de seus funcionários especializados, administra o uso da coação física e o esforço é feito no sentido de controlar o uso da força através de mecanismos como as corregedorias, já que uma das características do trabalho policial é o seu caráter discricionário.

A legitimidade da ação policial está relacionada ao processo de racionalização do Estado moderno, que se caracteriza por estabelecer uma normatização das ações dos funcionários do Estado, através da imposição de leis, estatutos, regimentos e rígidos controles burocráticos. Com efeito, os policiais militares são funcionários pagos pelo Estado e orientados através de lei a realizar policiamento preventivo, não podendo ferir os direitos constitucionais. A ação violenta por parte do policial coloca em xeque esse processo de racionalização, desconstruindo esses princípios. A violência policial também se constitui como um elemento marcante da fragilidade do Estado democrático de direitos.

Ao analisarmos essas duas características do Estado moderno - racionalização e monopólio legítimo da força -, podemos construir um quadro analítico que possibilita avaliar o estágio atual das polícias brasileiras. O ponto de tensão se encontra na persistência da continuidade entre o tradicional e o moderno nas instituições brasileiras, e não na ruptura entre as duas formas de organização da vida social e político-institucional. A este respeito Soares do Bem (2012, p. 48), em referência a Ribeiro da Cunha (2010, p. 15), reconhece que embora tenham se processado rupturas importantes na história brasileira desde a independência, afirma, no entanto, que “todos os seus momentos de transição foram marcados pela reacomodação das elites políticas nas estruturas de poder e a conciliação tem sido o elemento norteador das mudanças”. Esse “pressuposto conciliatório” (RIBEIRO DA CUNHA, 2010, p. 16) permanece como um forte marcador da fluidez na relação estabelecida entre o público e o privado e constitui um entrave que desafia reiteradamente o processo de modernização das instituições brasileiras.

### **3.4 A violência policial como uma construção social e as possibilidades de seu controle**

Acreditamos que a violência policial se constitui num fenômeno que não pode ser compreendido de forma isolada. É preciso, para entendê-lo, desconstruir velhas ideias a respeito do caráter violento do indivíduo, não que esse caminho seja inválido. Porém, encontrar sendas que nos possibilitem compreender esse fenômeno como uma construção da própria sociedade é uma tentativa indispensável neste trabalho.

É nesse contexto que Jorge da Silva (2001), ao analisar a violência policial, busca compreender o problema partindo do pressuposto de que no Brasil existe “uma sociedade que se move com desenvoltura em dois eixos distintos e nem sempre conciliáveis (...)” (SILVA, 2001, p. 70), reportando-se, de um lado, à existência de uma realidade formalizada na forma de leis (Constituição) e, de outro, na realidade “oficiosa”, ou seja, nas práticas informais características do “jeitinho” Brasileiro. Para o autor, os avanços oriundos da democratização só fizeram aumentar a tensão entre esses dois eixos e é dentro desse contexto que ação policial se insere.

Se uma das principais funções da polícia é preservar a ordem pública, é notório destacar a qual ordem estamos nos referindo. Se estamos colocando em discussão uma



sociedade hierárquica como a brasileira, tese defendida pelo autor, então a polícia tem a função de manter a hierarquia social. Seus argumentos a respeito são claros:

Se estamos diante de uma ‘ordem social’ com raízes hierárquicas, e se as elites do poder continuam pensando em mantê-las tendo em mente os mesmos paradigmas com os quais ele foi pensada, estamos diante de um impasse: manter uma ordem autoritária com uma polícia democrática. (...) a análise da violência policial deve, portanto, tentar fugir do preconceito contra a polícia e os policiais. Cumprir saber objetivamente se os valores e crenças de que os policiais se nutrem são algo inerente à sua essência, ou se são induzidos e legitimados por segmentos importantes, com poder e voz, da própria sociedade (SILVA, 2001, p. 72-73).

Esses “valores e crenças”, dos quais os policiais se utilizam para construir seus juízos de valor e definir as suas ações, são legitimados por aspectos que em muitos casos estão escondidos nas entrelinhas do discurso formal. Um exemplo são militantes dos direitos humanos que defendem a necessidade de uma ação repressora em uma favela dominada pelo tráfico. Há de se notar que no Brasil existe uma tendência “natural” em converter problemas sociais em problemas de polícia. A própria filosofia de policiamento comunitário reforça em parte essa prática, pois coloca problemas que deveriam ser gerenciados por outros órgãos do Estado para a polícia, a exemplo da falta de escolas e da iluminação na rua do bairro.

Como se observa, Jorge da Silva inverte a relação *vítima/algoz* e aprofunda a problematização da violência policial, enfocando aspectos ideológicos que em muitos debates não são evidenciados. A violência institucionalizada, que decorre de uma sociedade historicamente hierarquizada reflete-se na ação policial. Por isso devemos ficar atentos para o fato de que muitas políticas públicas que buscam o aperfeiçoamento da instituição policial não levam em consideração aspectos ideológicos, sobretudo das elites políticas, enraizados na sociedade brasileira.

Se a violência policial tem sido um dos grandes problemas a serem enfrentados pelos gestores em segurança pública, uma das formas de se enfrentá-la é através do controle externo sobre a polícia. Num trabalho de grande envergadura sobre as corregedorias no Brasil Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) destacam que um dos problemas para a ineficiência da polícia e o seu descompasso com as demandas democráticas é o passado de autoritarismo, ligado ao regime militar (1964-1985). Destacam ainda que: “o autoritarismo teria comprometido a profissionalização das atividades de policiamento; atrasando em décadas o processo de adequação dos serviços policiais às demandas contemporâneas de ordem pública (...)” (LEMGRUBER, MUSUMECI, CANO, 2003, p.51). A tese é que a formação dos policiais enfatiza a figura do “inimigo interno” e que a polícia no Brasil sempre foi

instrumento para a segurança do Estado e das classes dominantes, em detrimento da proteção aos cidadãos.

A tese de que o período ditatorial dificultou o processo de profissionalização da polícia e, conseqüentemente, a sua adequação às demandas contemporâneas, faz sentido se pensarmos que apenas em 2007 foi efetivado um programa sistemático, centrado na cidadania, para a qualificação dos policiais<sup>9</sup>. Nesse sentido, os autores colocam como responsável, em parte, pelos inúmeros episódios de violência policial, o passado autoritário dessa instituição, que operaria a partir da lógica de que os fins justificam os meios, mesmo que estes se choquem com as leis instituídas, e concluem que “(...) é irrealista supor que, controles externos, atuando de forma isolada, possam levar a eliminação das práticas violentas e corruptas das nossas polícias” (LEMGRUBER, MUSUMECI, CANO, 2003, p.51).

Um dos passos fundamentais para o aprimoramento da atividade policial passa pelo seu controle externo, nesse caso pelo trabalho das ouvidorias. Mas é de fundamental importância atentar para um fato de grande significância que é a participação dos movimentos sociais, ONGs, OAB, sindicatos e ações coletivas. Esses movimentos e organizações são de fundamental importância para a efetivação de inúmeras denúncias contra ações isoladas de policiais, mas também concorrem ativamente para a elaboração de políticas públicas que buscam reduzir a ação violenta da polícia. Para Gabriel Feltran (2010), as ações coletivas de moradores periféricos das grandes cidades inserem suas reivindicações no mundo das instituições políticas, ganhando legitimidade, sobretudo, as denúncias contra a violência policial.

Com relação à participação da sociedade civil organizada na construção de políticas de segurança pública, Ruth Vasconcelos (2007) analisa a sua grande importância, ao destacar os trabalhos realizados pelo CEJSP (Conselho de Justiça e Segurança Pública), criado em 2002 no Estado de Alagoas. O estudo foi realizado através da análise das atas das reuniões extraordinárias do CEJSP (de janeiro de 1999 a dezembro de 2001) e destaca que uma das preocupações do conselho é quanto ao envolvimento de policiais no crime organizado e torturas em delegacias. No entanto, a pesquisa demonstrou um descompasso entre as decisões do conselho e a execução prática das ações.

Apesar de se apresentar como uma inovação, no tocante ao fazer política, essa experiência demonstrou o quanto estamos longe da efetivação das conquistas democráticas,

---

<sup>9</sup> Ano de criação do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania).

que para SILVA (2001) se constituem como *realidade formalizada na lei*. A outra dimensão dessas conquistas exige o incremento da participação social. A este respeito Vasconcelos (2007, p. 646) argumenta que

A construção e consolidação de um Estado que se constitua num “*espaço público para resolução de conflitos*” exige o fortalecimento de mecanismos de controle dos agentes sociais no cumprimento das determinações constitucionais em respeito ao exercício da cidadania.

A lógica do “inimigo interno” permeia o imaginário da formação policial militar no Brasil e o combate ao inimigo cria uma atmosfera de guerra, que se reflete na ação policial nas ruas, na violência e no abuso de autoridade. Dentro dessa lógica os segmentos sociais mais vulneráveis incorporam o inimigo a ser combatido e os espaços urbanos tidos como “perigosos” são objeto de um tratamento truculento por parte da polícia. Para Nicolau Sevcenko (2003), em sua excelente análise sobre o crescimento urbano do Rio de Janeiro no início do século XX, a noção de segurança pública se subordina ao critério geográfico da cidade. Para o autor existe uma polarização entre o centro e a periferia: esta se torna perigosa e seus moradores não são bem vindos no centro.

### **3.5 A polícia e a política: da defesa do cidadão à defesa da ordem social**

Um bom ponto de partida para compreender a articulação entre a polícia e a política é o trabalho de Elizabeth Cancelli (1993) sobre a polícia na era Vargas. A autora analisa o papel da polícia nos quinze anos de governo, destacando, sobretudo, a politização dessa instituição, culminando com a centralização e o desvio funcional. A autora destaca que uma das primeiras medidas tomadas pelo presidente Vargas foi a reestruturação da polícia. O objetivo era criar um aparato policial que possibilitasse a manutenção do regime político implantado. Para isso foi contratado em março de 1931 dois técnicos do departamento de polícia de Nova York especializados em repressão ao comunismo.

Outrossim, as polícias estaduais passaram a ser subordinadas à polícia do distrito federal, e estes respondiam diretamente às ordens da Presidência da República. Foi também nesse período que foi introduzido definitivamente o Laboratório de Antropologia Criminal, que se destacou por realizar pesquisas sobre negros criminosos e prostitutas e foi também criada a Delegacia Especial de Segurança Política e Social, esta que foi uma das maiores

inovações do período. Em 1936 foi realizado um congresso nacional de autoridades policiais, que teve como resultado prático a aprovação de medidas que possibilitaram a federalização da polícia brasileira, já que todos os estados tinham que atender fielmente à orientação da polícia do distrito federal.

É justamente nesse período que foi aprovado o Código Penal Brasileiro (1940), que vigora até hoje, embora revisto em vários pontos, sob forte influência do positivismo e da antropologia criminal, que não se preocupam apenas com o delito, mas principalmente com o agente do delito, ao qual são atribuídos influências físicas, fisiológicas e sociais na prática criminosa. Foi também nesse período que a polícia passou a se especializar na prisão de “criminosos” políticos, a exemplo dos comunistas, que segundo o próprio Vargas eram “forças do mal”. As mudanças na instituição policial são destacadas por Cancelli (1993, p. 32)

A polícia, em todo esse contexto, assumia uma dimensão especial. Perdia definitivamente sua origem, que visava ao bem público, ou mesmo sua dimensão burguesa pós-Revolução Francesa – que a instituiu como um agente armado para a repressão de crimes e desmandos do povo –, para adquirir um papel legal, juntamente com as instituições que a circundavam de perto, de intervenção direta sobre o cidadão das multidões e de sua psiquê

A autora observa que a “perda de origem” se deu quando a instituição policial foi inserida num projeto político-ideológico. A manutenção da ordem pública, a prevenção e a repressão ao cometimento do crime passou a estar em segundo plano, tendo a perseguição política o foco central das políticas de segurança. Essa forte relação da polícia com a política é um fato marcante em quase todos os países, porém mais contundente nos países que passaram por regimes ditatoriais, a exemplo do Brasil. Esse aspecto precisa ser analisado com mais atenção, sobretudo quando se desenvolve políticas públicas que visam transformar as instituições policiais.

Para Marcos Bretas (1998), a formação do Estado brasileiro se encontra muito ligada ao desenvolvimento de sua justiça criminal. Isso decorre da necessidade de manutenção de uma ordem social estabelecida ainda no período colonial: de um lado a elite aristocrática e de outro, escravos e homens livres pobres. O liberalismo brasileiro implantou sofisticados mecanismos que o colocavam no eixo dos estados liberais europeus, a exemplo do *habeas-corpus* e dos tribunais do júri. Por outro lado, criou uma justiça criminal de controle e manutenção da ordem estabelecida. Há portanto, uma estreita relação entre os aparatos de controle do Estado e uma ideologia ligada à justiça criminal.

Há dessa forma um aspecto de grande relevância. Se estamos discutindo a ação policial, e mais precisamente a ação violenta, constatamos que essa violência é praticada contra os mais desfavorecidos economicamente, moradores de periferias e negros. Há também de se notar que a violência contra essa categoria se apresenta de forma naturalizada pelo próprio Estado. Podemos pensar então, que não estamos tratando apenas de uma questão de má formação dos agentes públicos, mas de algo que faz parte do projeto de construção de um Estado que legitimou a violência como forma de manutenção da ordem pública, bem colocado por Sevcenko a respeito da polarização entre o centro e a periferia: “A própria concepção de segurança pública se subordina a esse critério geográfico, atuando como prioridade ‘em pleno coração da cidade, dentro, portanto, dos limites em que a segurança é imprescindível’”. (SEVCENKO, 2003, p. 49).

Sevcenko mostra uma *subordinação* da segurança pública à modernização da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. A polarização entre os lugares seguros e os inseguros passa a fazer parte de uma orientação política, de um projeto de construção do Estado Nacional. O fato da força policial ser monopólio do Estado e seu uso estar subordinado a decisões políticas, que envolve interesse de classes, nos leva a compreender que no Brasil a violência policial faz parte de um passado autoritário e de um projeto político mais amplo.

Neste sentido, não há como prosseguir a discussão da relação entre Estado, polícia e segurança pública, sem analisar a grande influência que os bacharéis de direito tiveram nesse processo a partir do século XIX, quando da construção do espaço nacional. Mas antes disso, cabe salientar a influência da criminologia não apenas como um conhecimento voltado para a compreensão do homem criminoso, mas também como um instrumento para “solucionar” o problema da ordem social herdada do escravismo, como observa Alvarez (2002, p. 693)

A criminologia, como conhecimento voltado para a compreensão do homem criminoso e para o estabelecimento de uma política “científica” de combate à criminalidade, será vista como um instrumento essencial para a viabilização dos mecanismos de controle social necessários à contenção da criminalidade local. Mas, com a Proclamação da República, os desafios colocados para as elites republicanas não irão limitar-se ao estabelecimento de novas formas de controle social, mas incluirão especialmente o problema ainda maior de como consolidar os ideais de igualdade política e social do novo regime ante as particularidades históricas e sociais da situação nacional. É com relação a esse problema que os desdobramentos das ideias da criminologia parecem ter sido mais interessantes.

O esforço das elites em dificultar a participação das classes populares no espaço político valeu-se das ideias criminológicas advindas da Europa. Para os adeptos dessas ideias,

fatores como a diversidade climática, “racial” e física tornavam-se fundamentais para a atitude criminoso do indivíduo. Nesse sentido, tratar “desigualmente os desiguais” foi a tônica da ação policial e da justiça criminal no Brasil como política de Estado. Essa perspectiva se colocava na contramão do direito clássico, onde todos são iguais perante a lei e “solucionava” o problema da herança colonial. Mesmo que os adeptos da criminologia não tenham tido a possibilidade de implantar suas ideias por completo, essa foi a ideologia que permeou a sociedade brasileira desde a segunda metade do século XIX até a primeira metade do século XX e ainda assombra as instituições policiais.

Há no Brasil uma cultura “bacharelesca” quando tratamos de temas como polícia e justiça criminal (MUNIZ, 2001). Há de se notar que o próprio processo de formação do policial privilegia disciplinas jurídicas no seu currículo. É também evidente que a ação policial está atrelada à repressão aos atos criminosos, roubos, furtos, sequestros, homicídios, etc. Contudo, esse bacharelismo brasileiro está muito mais ligado a um projeto muito maior, que se confunde com a própria formação do Estado brasileiro, sobretudo do período republicano. A forte influência dos bacharéis, nesse caso específico, os bacharéis em direito, tiveram uma importância preponderante na construção de inúmeras instituições republicanas, inclusive da polícia.

Se esses bacharéis foram de grande importância para a formação do Estado Nacional brasileiro, vale então analisar como se constituiu a formação profissional e cultural dessa categoria. Sergio Adorno (1988), na obra *Os aprendizes do Poder*, fornece elementos contundentes para compreender como foi possível conviver *liberalismo* e *autoritarismo* nos primeiros anos da independência e durante longo período do século XX. Levanta portanto um problema clássico para o tema aqui abordado: “(...) como era possível que o Estado fosse autoritário e seus construtores, bacharéis em Direito, liberais?” (ADORNO, 1988, p. 24).

O primeiro fato curioso que Adorno nos apresenta é que o bacharel em Direito não era formado apenas para exercer uma atividade estritamente jurídica. A sua formação o capacitava para exercer os diversos cargos da burocracia estatal, da administração pública, delegados de polícia, para cujos exercícios o recrutamento se operava por *cordialidade*, aspecto que se contrapõe radicalmente à concepção de Estado legal-racional weberiana. Há também outra parcela desses bacharéis que se dedicavam à vida política propriamente dita, atuando como deputados, senadores e governadores. Adorno ainda esclarece que “a Academia de Direito de São Paulo produziu uma safra numericamente inexpressiva de jurisconsultos, em favor de um contingente quantitativamente significativo de advogados, administradores, parlamentares, oradores, jornalistas e artistas (ADORNO, 1988, p. 102).

O resultado foi a formação de uma elite intelectual, uma *intelligentzia*, que foi de grande importância para erigir um Estado ainda em formação, mas esse intelectual era educado para reproduzir as relações sociais coloniais, ou seja, os interesses das camadas dirigentes na nova ordem política. Esses intelectuais legitimaram o uso da violência como instrumento de mediação entre o Estado e as massas para “solucionar” os conflitos sociais. Prevaleceu de fato uma desigualdade na liberdade, uma articulação contraditória de “relações sociais típicas de uma dominação burocrático-legal com outras típicas de uma dominação tradicional” (ADORNO, 1988, p. 55). O mesmo autor ainda esclarece que se formou no Brasil

um intelectual disciplinado para privatizar conflitos sociais e que, nessa condição, aprendeu a colocar o indivíduo e sua liberdade como motor coordenador da luta política, relegando a um plano secundário a autonomia da ação coletiva, questão central na idéia de democracia. Enfim, um intelectual preparado para, enquanto futuro profissional da atividade política, perpetuar a cisão entre liberalismo e democracia (ADORNO, 1988, p. 27).

A *privatização dos conflitos* sociais se constitui como um dos elementos mais marcantes para a compreensão da ação policial violenta e obviamente estamos argumentando em termos de uma análise institucional, pois entendemos que há infinitas possibilidades de se entender a ação isolada de um policial violento. Isso nos remete à análise de outro problema-chave que podemos neste contexto considerar, quer seja, a estreita e fluida fronteira entre o público e o privado no Brasil. A outra questão seria o problema da democracia desvinculada do liberalismo, como bem observa Adorno. Nesse sentido podemos compreender que uma camada expressiva da população tenha sido beneficiária de uma cidadania fragilizada, ou para ser mais específico, nos dizeres de Jessé Souza (2005), de uma sub-cidadania, no interior da qual se ocultam as matrizes da naturalização da desigualdade.

### **3.6 A privatização dos conflitos sociais: o patrimonialismo e os paradoxos da modernização brasileira**

A privatização dos conflitos sociais no Brasil está em grande parte ligada à violência institucionalizada, sobretudo quando tratamos das instituições policiais. Esse tipo de violência se coloca na contramão de uma proposta de Estado que busca respeitar os direitos humanos, pois atinge as instituições que têm por finalidade garantir a cidadania e proteger os

cidadãos da violência (VERONESE; CAIRE, 1999). A existência e a naturalização desse tipo de violência demonstram, em primeiro lugar, a fragilidade do Estado em controlar o uso da força (monopólio e uso da violência legítima); e em segundo lugar evidencia, quando essa violência é praticada contra setores específicos da sociedade, a relação *patrimonialista* entre elites e aparelhos repressivos do Estado.

O *patrimonialismo* no Brasil é um dos elementos que podemos apontar como responsável pela privatização dos conflitos sociais. Para Raymundo Faoro (2001), formou-se aqui uma tradição política que alia o domínio econômico ao político, criando mecanismos que possibilitam uma confusão entre as fronteiras do público e do privado, fazendo do *governo o reflexo do patrimônio pessoal*. Para melhor exemplificar, o autor ainda destaca que uma das funções da polícia no final do século XIX era capturar escravos fugitivos. Ora, esse fato demonstra a importância que o Estado tinha na manutenção de uma ordem social altamente hierárquica, nesse caso específico o escravismo, através de seus órgãos de repressão.

A tradição política brasileira ao longo de sua existência se especializou no sentido de construir mecanismos que possibilitassem a particularização dos conflitos sociais, adaptando-se às mais diversas transformações institucionais do Estado Brasileiro. Um dos eixos articuladores desse fenômeno é a difícil distinção entre as esfera pública e privada no Brasil, que na grande maioria das vezes se torna imperceptível. A raiz desse problema pode ser compreendida a partir dos estudos sobre a formação da sociedade brasileira empreendidos por Sérgio Buarque de Holanda na década de 30, numa obra que se tornou clássica para as ciências sociais no Brasil, *Raízes do Brasil*.

Nesta obra, Holanda (1995) busca compreender como se constituíram as bases sociais e políticas do Estado brasileiro a partir de fenômenos que surgiam na década de 1930, quando o Brasil começou a caminhar rumo à “modernização” industrializante. A modernização da sociedade brasileira constitui elemento crucial da discussão, sobretudo com o surgimento dos grandes centros urbanos, a exemplo da cidade de São Paulo. O urbano e o rural patriarcal passam a ser o ponto de tensão e o fio condutor da vida política no início desta década, como bem argumenta Bastos (2008) a respeito do caminho interpretativo tomado pelo autor, que

Aponta para as tensões entre as formas de sociabilidade que têm como eixo a família patriarcal e aquelas características do mundo moderno, que seriam a marca da cidade. Em outros termos, a modernização das formas de sociabilidade não ocorre, tornando-se obstáculo à configuração de uma esfera pública independente (BASTOS, 2008, p. 235).



O mundo moderno que se erigia exigia relações impessoais que caracterizam todo o processo de racionalização do Estado moderno. No Brasil esse processo de racionalização aconteceu de tal forma que preservou elementos do *patriarcalismo* rural, que dentro desse contexto tinha como traço marcante a indicação de parentes ou apadrinhados aos cargos públicos e fundava-se na relação de confiança e favores existentes, como bem observa Holanda:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente [o ambiente patriarcal], compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizavam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular: as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relaciona-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 1995, p. 145).

Como salienta Holanda na citação acima, no Brasil, em virtude de uma série de fatores específicos da história de sua formação, a modernização não se desenvolveu plenamente nos moldes do tipo ideal Weberiano, de forma a engendrar um Estado verdadeiramente burocrático. Esse fenômeno produz efeitos nocivos quando se trata de instituições que têm o poder de fazer o uso da força, a exemplo das polícias. O autor acrescenta que em casos de estruturas permeadas por relações personalistas,

“a gestão pública apresenta-se como assunto de interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer a função pública faz-se de acordo com a confiança pessoal que merecem os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias (HOLANDA, 1995, p. 146).

Os *cargos de confiança* no funcionalismo público possibilitam às elites controlarem as instituições públicas e torná-las privadas, de modo a favorecer interesses de natureza pessoal. Ao constataremos através de pesquisas já desenvolvidas e apresentadas aqui, notamos que o uso da força coercitiva por parte do Estado se configura não apenas como *desvio de função* dos funcionários públicos detentores do poder de polícia, mas podemos pensar que esta situação é constitutiva do próprio projeto de construção do Estado brasileiro. Fora essa questão, tão importante para compreender a gênese das dinâmicas sociais brasileiras, há de se

notar a nossa ainda frágil democracia e consequentemente as concepções de cidadania que nela se sustentam.

Quando discutimos aspectos referentes à “privatização” dos bens públicos, é importante salientar que esses bens podem se constituir de inúmeras formas. Fala-se em desvio de recursos; apropriação de bens móveis e imóveis, mas esses bens podem se constituir em serviços. Michel Misse, ao analisar a “privatização” dos bens públicos cunha o termo “mercadorias políticas”, destacando a “economia da corrupção” como uma das variedades dessa categoria. Como bem explica o próprio sociólogo: “O que há de específico na corrupção como mercadoria política é o fato de que o recurso político usado produzir ou a oferecer (há uma coisa truncada aí) é expropriado do Estado e privatizado pelo agente de sua oferta” (MISSE, 2006, p. 220). O ponto central de sua análise centra-se também na tênue separação entre as esferas política e privada, que parece ser um problema mal resolvido na sociedade brasileira.

Misse avança na discussão, enfocando o papel das polícias nesse contexto, colocando-as como um “termômetro” do grau de racionalizado do Estado moderno, que é marcado pela impessoalidade. O uso da força é tido como uma mercadoria negociável e que pode ser “comprada” por conveniência política, como bem esclarece:

Essa privatização de um recurso público para fins individuais pode assumir diferentes formas, desde o tráfico de influência até a expropriação dos recursos de violência, cujo emprego legítimo dependia da monopolização de seu uso legal pelo Estado. A corrupção policial, que negocia a “liberdade” de criminosos comuns, contraventores e traficantes, é um exemplo de mercadoria política produzida por expropriação de um poder estatal (no caso, o “poder de polícia”) fazendo uso de recursos políticos (a autoridade investida no agente do Estado) para a realização de fins privados (MISSE, 2006, p. 220).

É evidente que essas negociações de “mercadorias políticas” ocorrem nos diversos setores do Estado, no entanto quando a polícia é utilizada para interesses particulares, a violência passa a ser naturalizada na solução dos conflitos sociais. Isso põe em xeque todo o processo de racionalização e, por conseguinte, o monopólio do uso da força.

Ainda sobre a apropriação dos bens públicos, é comum termos governadores, senadores, deputados e até mesmo presidentes, que são detentores de grandes latifúndios. Isso explica em parte a violência institucional usada contra movimentos de trabalhadores rurais. Tomemos como exemplo o livro escrito pelo Jornalista Alceu Luís Castilho intitulado *O Partido da Terra* (2012), no qual, ao focalizar os patrimônios dos políticos na região da *Amazônia Legal*, demonstra quão forte é influência dos latifundiários na política desta região.

O autor destaca que no Estado do Acre, dos 22 municípios 13 são governados por latifundiários. Ele constatou ainda que existem aproximadamente 2 milhões de hectares nas mãos de políticos e que a articulação entre o executivo, o judiciário e o legislativo garante a perpetuação dessa realidade (CASTILHO, 2012).

Se existe uma parcela da população que tem sofrido violência por parte do Estado, violência, ressalte-se, não só uma física no sentido específico da palavra, mas também socioeconômica e psicológica, são os grupos sociais que estão divididos em diversas categorias, sobretudo as classes populares de trabalhadores, moradores das periferias das grandes cidades, cuja situação de desigualdade, de tão precária, torna-se naturalizada e, por decorrência, invisível. Com essa observação não queremos ignorar de forma alguma a visibilidade que essa situação possa eventualmente ter para determinados segmentos políticos ou mesmo para algumas práticas políticas estruturantes, mas colocar em foco um problema, cuja gênese histórica é secular no Brasil. É dentro desse viés que gostaríamos de apresentar os conceitos como sub-cidadania, *habitus* precário e invisibilidade da desigualdade, elaborados pelo sociólogo Jessé Souza.

Para Jessé Sousa (2005), a sub-cidadania se apresenta como uma condição social na qual o indivíduo não usufrui da totalidade de seus direitos políticos e sociais e, por esta razão, é objeto da violência praticada em nome do Estado. Essa característica é marcante em sociedades onde parte considerável da população vive em estado de miséria econômica, social e moral e sob pressão do que Souza (2005, p.80) chama de *habitus precário*, por ele caracterizado como

(...) aquele tipo de personalidade e de disposições de comportamento que não atendem às demandas objetivas para que, seja um indivíduo seja um grupo social, possa ser considerado produtivo e útil em uma sociedade de tipo moderno e competitivo, podendo gozar de reconhecimento social com todas as suas dramáticas consequências existenciais e políticas.

O autor destaca que a desigualdade brasileira se torna invisível e naturalizada e se escamoteia nas relações de trabalho, sobretudo quando se discute o lugar do pobre no processo produtivo. Segundo o autor,

Essas pessoas que habitam o mundo como meros “corpos” são obviamente usados e abusados como corpos, na prostituição, no uso do trabalho pesado muscular e corporal e mal pago, seja ainda nessa instituição brasileiríssima do trabalho doméstico. A ralé não é imprestável para o trabalho. A ralé é desprovida de qualquer valoração positiva dentro do contexto da hierarquia valorativa opaca do mercado competitivo avançado que os relega a subempregos, à sub-cidadania sem direitos e

ao destino de serem meros números nas estatísticas policiais (SOUZA, 2005, p. 93-94).

As grandes vítimas do processo de violência, seja institucionalizada ou não, fazem parte dessa categoria de *meros corpos*, invisíveis ao Estado como plenos cidadãos. Para esses, a violência é justificada ou mesmo naturalizada em discursos como “favela é violenta mesmo”<sup>10</sup>. Corroborando essa posição, Paulo Sergio Pinheiro afirma que

No Brasil, assim como em muitos outros países da América Latina, há um enorme *gap* entre o que está escrito na lei e a realidade brutal da aplicação da lei. A nova Constituição do Brasil, promulgada em 1988, conseguiu incorporar muitos dos direitos individuais que foram violados sistematicamente no período da ditadura militar. Os direitos à vida, à liberdade e à integridade pessoal foram reconhecidos, e a tortura e a discriminação racial são considerados crimes. No entanto, apesar do reconhecimento formal desses direitos, a violência oficial continua. (PINHEIRO, 1997, p. 43).

Para esse pesquisador, a raiz da fragilidade da democracia brasileira reside na falta de articulação entre o que está escrito nas leis e sua aplicabilidade prática, seja na saúde, na educação ou mesmo na segurança pública. Mas ele apresenta outro aspecto, que trata especificamente do controle legítimo da violência, pois “a violência é usada pelas elites como forma de manter a ordem social a tortura e a detenção arbitrária continua a caracterizar o comportamento policial em países como o Brasil” (PINHEIRO, 1997, p. 44). O raciocínio seguido pelo autor converge com a proposta aqui apresentada, a partir da qual deslocamos o problema da violência policial no Brasil, não a considerando exclusivamente um problema de má formação ou de *desvio de função*, mas como um problema institucional e estrutural. É neste sentido que a vemos como um fenômeno histórico diretamente ligado ao papel desempenhado pelas elites dominantes em seu esforço para manter e reproduzir a ordem social. A este respeito Cezar Barreira (2004, p. 12) argumenta que

Os órgãos de segurança pública aparecem claramente, e sem nenhuma mediação, a serviço das classes dominantes, com o aval da “legalidade” dada por parte do Estado. A organização policial e seus exercícios ilegais são construídos visando à defesa da ordem social vigente, da proteção do patrimônio privado e da segurança das classes dominantes. No meio rural, estas práticas são mais socializadas na proteção da grande propriedade rural e no combate à organização política dos trabalhadores agrícolas. No meio urbano estas ações aparecem na batalha contra os movimentos sociais urbanos organizados, na postura diante dos pobres, negros e favelados. Estes hábitos são exercidos sem nenhuma separação do público e do privado, sendo o comando originado, em grande parte, do poder privado.

---

<sup>10</sup> Esse foi o argumento do soldado Rambo em sua defesa, justificando as ações violentas na favela naval. Cf. Blat e Saraiva. A polícia contra o povo, o caso da naval. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

A legitimidade da instituição policial no Brasil se configura como um problema de grande envergadura a ser discutido, embora não possamos aqui aprofundar o debate a respeito. A desconfiança ou mesmo o medo da polícia são reflexos de uma inversão no processo de racionalização do Estado moderno, em que este deixa de operar a partir do modelo de orientação normativa, que lhe seria imanente, para fundar sua ação no modelo de prerrogativas (SOARES DO BEM, 2013, p. 173). A busca de legitimação da instituição policial no Brasil, fato observado nos últimos anos, observa-se através de discursos que dão relevo aos aspectos técnicos da formação dos agentes de segurança, afirmados como “os profissionais de segurança pública”. É como se antes os policiais não fossem vistos como profissionais, e por isso encontravam-se em situação vulnerável para cometer desvios no exercício de suas funções, por falta mesmo até de “parâmetros de controle”<sup>11</sup>. O que se pode verificar também é que não se trata só de discursos de legitimação, mas de racionalização do campo profissional, ou seja, de tentativas de modernização da instituição policial, processo este que encontra, no entanto, sérios entraves estruturais em virtude da reprodução do *habitus precário* ao qual Souza se refere, historicamente consolidado.

A análise de todos os problemas que acabamos de expor objetiva fornecer elementos que nos possibilitem problematizar aspectos da formação policial no Brasil. Isso porque se verifica uma tensão relacionada a uma mudança da polícia a partir da formação, levando a entender que no Brasil todos os problemas estão relacionados ao mau preparo desses policiais. Não que isso não seja verdade, há de fato inúmeros policiais despreparados, no entanto esse discurso pode esconder problemas mais sérios, que se situam além da formação, e que acabamos de enunciar nos tópicos acima. A este respeito Neves (2009, p. 77) salienta que

No fundo, quando colocamos que a formação será capaz de melhorar a polícia, estamos assumindo que as mazelas da polícia no país são uma consequência do despreparo dos policiais. Ou seja, se há desrespeito aos direitos humanos é porque há maus policiais. Essa visão maniqueísta finda por fazer abstração e ignorar a lógica institucional das polícias e a função que tradicionalmente o Estado brasileiro tem exigido delas.

Os argumentos de Neves manifestos no trecho acima transcrito levam-nos a compreender a razão da resistência diante de mudanças estruturais nas instituições policiais brasileiras e também porque temas como os direitos humanos ainda são tratados com desconfiança dentro dessas instituições. O esforço analítico para a compreensão da ação policial violenta a partir da institucionalização da própria violência por parte do Estado

---

<sup>11</sup> A expressão “parâmetros de controle” é aqui utilizada com o objetivo de ressaltar que em todas as profissões existem formas de mensurar a qualidade de um serviço prestado.

fornece elementos para compreender também aspectos peculiares da formação policial em Alagoas, tema central de nossa pesquisa e que será abordado, com base em análise documental, de modo detalhado no próximo capítulo, que trata especificamente da Matriz Curricular Nacional e da formação policial em Alagoas. Tendo em vista facilitar uma visão mais abrangente das ações e esforços efetivados com relação à formação policial em âmbito nacional, inserimos também, no próximo capítulo, um tópico, no qual refletimos preliminarmente à análise documental sobre a formação policial em Alagoas, sobre aspectos relacionados à formação policial no Brasil.

## **4 ENTRE O IDEAL E O REAL: A MATRIZ CURRICULAR NACIONAL E A FORMAÇÃO POLICIAL EM ALAGOAS**

### **4.1 Aspectos gerais da Matriz Curricular Nacional**

*A Matriz curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública* é o produto de um longo debate acerca dos problemas da segurança pública no Brasil, sobretudo aqueles tratados no capítulo anterior. É uma proposta de mudança a partir da formação. Surge em decorrência de um fenômeno social que tem se observado no Brasil nos últimos 20 anos, que é a preocupação com os problemas relacionados à segurança pública, sobretudo depois de inúmeros casos de desrespeito aos direitos humanos

praticados por agentes públicos. Paralelamente a isso, outro fenômeno é possível de ser observado, que se refere à crescente participação do Governo Federal no gerenciamento, fomento e execução de ações que buscam a reestruturação dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública.

Uma das primeiras medidas que podemos avaliar como parte desse esforço foi a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP no ano de 1997, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Esta Secretaria, que se encontra atualmente ligada ao Ministério da Justiça, tem desenvolvido inúmeros projetos que visam auxiliar os Estados da federação nos assuntos ligados à segurança pública e foi criada através do Decreto-Lei 2.315 de 04 de setembro de 1997. Podemos verificar os objetivos de sua criação através de um trecho do próprio dispositivo legal:

Art. 16. À Secretaria Nacional de Segurança Pública compete assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública, e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, por meio das seguintes ações:

I - apoiar a modernização do aparelho policial do País;

II - ampliar o sistema nacional de informações de justiça e segurança pública (INFOSEG);

III - efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais federais e estaduais;

IV - implementar o registro da identidade civil;

V - **estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública;**

VI - gerir os fundos federais dos órgãos a ela subordinados;

VII - incentivar a atuação dos conselhos regionais de segurança pública;

VIII - realizar estudos e pesquisas e consolidar estatísticas nacionais de:

a) Crimes;

b) Trânsito;

c) Entorpecentes. (BRASIL, 1997, p. 19561, grifo nosso)

Como podemos verificar, um dos inúmeros objetivos da criação da SENASP é o *estímulo à capacitação dos profissionais de segurança pública*. Isso já preocupava os gestores públicos da época e se constitui em um problema a ser superado, ao lado do reconhecimento da necessidade de modernização do aparelho policial do país. Dez anos após a criação da SENASP, o governo Lula lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, criado através da Lei 11.530 de 24 de outubro de 2007<sup>12</sup>. A respeito do Programa o Ministério da Justiça esclarece que

---

<sup>12</sup> BRASIL. Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 24 de out. 2007. p. 1.

Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

Entre os principais eixos do Pronasci destacam-se a **valorização dos profissionais de segurança pública**; a reestruturação do sistema penitenciário; o **combate à corrupção policial** e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Para o desenvolvimento do Programa, o governo federal investirá R\$ 6,707 bilhões até o fim de 2012. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012, grifo nosso)

Novamente vemos que o Pronasci, enquanto política pública, visa combater problemas de grande envergadura e desafiadores para a sociedade democrática, como por exemplo, a *corrupção policial*. O tema *valorização dos profissionais de segurança pública* novamente vem à tona de forma enfática, demonstrando a real situação das condições de trabalho desses profissionais.

É importante destacar que o Pronasci é uma política de governo que se insere no contexto das disputas políticas entre diversos atores sociais. É importante destacar alguns pontos importantes da lei. O primeiro aspecto que podemos apontar é o seu caráter *cooperativo*. É sabido que a responsabilidade de gerir a segurança pública é de competência do Governo Estadual. No entanto, o Pronasci busca auxiliar aos Estados que tenham o interesse de aderir ao Programa. O segundo aspecto é que os Estados da federação não são obrigados a aderir ao programa: é voluntária a participação. Existem algumas exigências para que os Estados possam aderir ao Pronasci e uma delas é o compromisso em implantar programas de educação em Direitos Humanos, fato que demonstra a preocupação no processo de formação dos profissionais de segurança pública.

É nesse contexto que entre 2005 e 2007 uma comissão composta por representantes de diversos Estados iniciaram uma série de trabalhos no intuito de construção de Matriz Nacional para a formação dos profissionais de segurança pública, sendo concretizada em 2009. A Matriz Curricular Nacional<sup>13</sup> se apresenta como uma reverberação das ideias contidas no Pronasci, ações padronizadas de gestão e execução, que alcançariam a padronização dos processos de ensino-aprendizagem em segurança pública em âmbito nacional. Obviamente os Estado da federação que aderem ao Pronasci recebem benefícios como assistência técnica para a implantação dos projetos, bem como recursos para a compra de viaturas e armamentos.

Como percebemos, o Pronasci não é uma imposição, cabendo aos Estados federados aderir ou não ao programa. Essa regra vale para a Matriz Curricular Nacional, a sua implantação depende de uma infinidade de arranjos políticos, que podem depender até mesmo

---

<sup>13</sup> A partir de agora identificaremos a Matriz Curricular Nacional apenas pelas iniciais MCN.



de ideias partidárias. Um exemplo claro disso foi um pronunciamento do então ministro da justiça, José Eduardo Cardoso, ao jornal Folha de São Paulo a respeito dos ataques a policiais em SP e sobre a possível ajuda do governo federal, onde afirma: “Estamos fazendo isso com Alagoas, Estado governado pelo PSDB. O que nos recusamos é ser mero repassador de recursos sem discutir planos de eficiência de segurança. O Ministério da Justiça não é a Casa da Moeda” (SADI; ZAMBELI, 2012). Por isso esse processo se apresenta de forma lenta e gradual, havendo muitas disparidades no que é pretendido, porém é possível verificar certos avanços.

Iremos analisar a seguir a Matriz Curricular Nacional com o objetivo de compreender aspectos cruciais relacionados à segurança pública que têm se desenrolando no Brasil nas últimas duas décadas.

### **3.2 A Matriz Curricular Nacional: Análise de uma Política Pública que Pretende Mudanças Na Segurança Pública a Partir da Formação**

*A Matriz curricular Nacional: para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública*, instituída pelo Ministério da Justiça em 2009, tem se revelado como um documento de grande relevância para compreender as mudanças que se tem operado no campo da segurança pública dos últimos 20 anos. Esse documento apresenta dois aspectos que se complementam: estabelece um currículo, definindo de forma clara as áreas do conhecimento que serão enfatizadas ao longo do curso, estabelecendo cargas horárias para disciplinas específicas; outro aspecto é existência de orientações pedagógicas para o desenvolvimento da formação profissional.

Faremos uma análise da *Matriz Curricular Nacional* - MCN com o objetivo de compreender em que medida as discussões traçadas nos últimos vinte anos, às quais foram destacas no segundo capítulo, impactaram na produção desse documento. Ele se constitui como o resultado de uma política pública na área de segurança, fato esse que nos leva a crer que é resultado de tensões dos diversos atores sociais envolvidos e interessados no aperfeiçoamento do aparato policial, e sua adequação à realidade democrática brasileira.

Como a *Matriz Curricular Nacional* - MCN constitui um documento que estabelece diretrizes para a formação dos profissionais de segurança pública, incluindo a Polícia Federal,

a Polícia Rodoviária Federal, As Polícias Militar e Civil, bem como o Corpo de Bombeiros e agentes penitenciários, faremos a análise em dois momentos. Primeiro analisaremos os aspectos gerais e em seguida daremos atenção especial ao que é definido para as polícias militares.

Um dos primeiros aspectos que nos chama atenção na MCN é o discurso de mudança quanto às ações da polícia a partir da formação, que possibilite o policial desenvolver suas atividades de acordo com a realidade democrática do país, tendo os Direitos Humanos como tema central nesse processo. Este aspecto é enfatizado pelo documento:

A Senasp, as instituições de Segurança Pública responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das Ações Formativas para os Profissionais da Segurança Pública e demais instituições que colaboram nesses processos compartilham o mesmo pensamento: **o investimento e o desenvolvimento de ações formativas são necessários e fundamentais para a qualificação e o aprimoramento dos resultados das instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública frente aos desafios e às demandas da sociedade** (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 6, grifo nosso).

As demandas da sociedade democrática se apresentam como desafiadoras na medida em que as instituições policiais se encontram num estágio aquém das necessárias para a mediação de conflitos e preservação da ordem pública numa sociedade democrática. O currículo apresentado na MCN busca privilegiar dois pontos que nos chamou atenção: primeiro, “autonomia intelectual” e o segundo, “reflexão antes, durante e após as ações”. A prioridade à *autonomia intelectual* e à *reflexão* pode ser compreendida como a necessidade de se construir uma força policial ou profissional que possa agir de forma imparcial, afastando-se dos valores tradicionais e se aproximando de um atividade *racionalizada*.

A MCN apresenta alguns princípios que irão nortear o processo de ensino-aprendizagem, sendo esses princípios divididos em três: princípios éticos, educacionais e didático-pedagógicos. Sobre os princípios éticos podemos verificar as seguintes preocupações:

**Compatibilidade entre Direitos Humanos e Eficiência Policial** – as habilidades operativas a serem desenvolvidas pelas Ações Formativas de Segurança Pública necessitam estar respaldadas pelos instrumentos legais de proteção e defesa dos Direitos Humanos, pois Direitos Humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários. Esta compatibilidade expressa a relação existente entre o Estado Democrático de Direito e o cidadão.

**Compreensão e valorização das diferenças** – as Ações Formativas de Segurança Pública devem propiciar o acesso a conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais que valorizem os Direitos Humanos e a cidadania, enfatizando o respeito à pessoa e à justiça social (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 13, grifos nossos).

Surge um ponto de grande importância para o nosso estudo, a necessidade de enfatizar que é possível a compatibilidade entre eficiência policial e direitos humanos. Essa ênfase pode ser compreendida como uma proposta de desconstrução da forma de *fazer polícia* que se cristalizou no Brasil e que tem trazido danos irreversíveis para as populações socialmente vulneráveis. A ideia de que o controle da criminalidade se consegue com mais polícia nas ruas e com ações enérgicas, desrespeitando os direitos constitucionais em nome da ordem pública, tem se mostrado, do ponto de vista ideal, em processo de desconstrução. A evidência reiterada de episódios de desrespeito aos direitos humanos em ações policiais demonstra a prioridade das mudanças.

Sobre os princípios educacionais podemos verificar que ganham destaque as seguintes propostas:

**Flexibilidade, diversificação e transformação – as Ações Formativas de Segurança Pública devem ser entendidas como um processo aberto, complexo e diversificado que reflete, desafia e provoca transformações na concepção e implementação das Políticas Públicas de Segurança, contribuindo para a construção de novos paradigmas culturais e estruturais.**

Abrangência e capilaridade – as Ações Formativas de Segurança Pública devem alcançar o maior número possível de instituições, de profissionais e de pessoas, por meio da articulação de estratégias que possibilitem processos de multiplicação, fazendo uso de tecnologias e didáticas apropriadas.

Qualidade e atualização permanente – as Ações Formativas de Segurança Pública devem ser submetidas periodicamente a processos de avaliação e monitoramento sistemático, garantindo, assim, a qualidade e a excelência das referidas ações.

Articulação, continuidade e regularidade – a consistência e a coerência dos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das Ações Formativas devem ser alcançadas mediante o investimento na formação de docentes e na constituição de uma rede de informações e inter-relações que possibilitem disseminar os referenciais das Políticas Democráticas de Segurança Pública e alimentar o diálogo enriquecedor entre as diversas experiências (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 13, grifo nosso).

Um aspecto relevante da proposta envolve a formação *aberta, complexa e diversificada*, bem como a *atualização permanente*, além de *articulação entre as diversas instituições públicas*. Essa proposta espelha uma mudança de perspectiva frente à atividade policial. Há de se notar que a ênfase dada se refere à percepção da complexidade da atividade de segurança pública e mais estritamente à atividade de policiamento. As sociedades democráticas se apresentam como complexas, exigindo ações que estejam em consonância com a diversidade e os inúmeros interesses postos em conflito no cotidiano. Podemos pensar ainda que é possível compreender a necessidade de dar legitimidade à atividade policial, exigindo, portanto, processos de recrutamento mais sérios e *racionalizados* através de concursos, fato este que inexistia até meados da década de 1990.

Quanto aos princípios didático-pedagógicos dois aspectos que nos chamou atenção:

**Universalidade** – os conceitos, doutrinas e metodologias que fazem parte do currículo das Ações Formativas de Segurança Pública devem ser veiculados de forma padronizada, levando-se em consideração a diversidade que caracteriza o país. **Interdisciplinaridade, Transversalidade e Reconstrução Democrática de Saberes** – interdisciplinaridade e transversalidade são duas dimensões metodológicas – modo de se trabalhar conhecimento – em torno das quais o professor pode utilizar o currículo diferentemente do modelo tradicional, contribuindo, assim, para a excelência humana, por meio das diversas possibilidades de interação, e para a excelência acadêmica, por meio do uso de situações de aprendizagem mais significativas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 13-14).

Podemos compreender que a proposta da universalidade, buscando a padronização das ações policiais se enquadra numa demanda de controle institucional. Foi analisado no 2º capítulo que a falta de controle dessas instituições se apresenta como um problema de grande envergadura. A falta de controle decorre, sobretudo, da própria natureza discricionária da atividade policial, que compreende saberes adquiridos nos cursos de formação e muito mais nas práticas cotidianas. Outro ponto a ser destacado se refere a legitimação da profissão policial. Em todas as profissões existem procedimentos padrões que podem ser fiscalizados e mensurados através dos desvios do padrão. Em qualquer profissão especializada existem órgãos competentes que fiscalizam a atuação dos profissionais, a exemplos dos *conselhos federais e estaduais*. É a atuação desses conselhos dá legitimidade à profissão.

Princípios como *interdisciplinaridade, transversalidade e reconstrução democrática de saberes*, são elementos de um processo de aprendizagem altamente sofisticado e demonstram o quanto é complexa a atividade policial. Demonstram também que a atividade policial se apresenta não apenas como uma atividade meramente operacional, mas exige do policial a capacidade de compreender as dinâmicas sociais. Essa perspectiva se aplica principalmente aos policias militares que desenvolvem o policiamento ostensivo e preventivo, estando envolvidos em mediações de conflitos, como veremos adiante.

Os Direitos Humanos passam a ganhar importância no processo formativo, como tema transversal e interdisciplinar. Nesse sentido a MCN pretende construir caminhos que viabilizem a discussão dos Direitos Humanos em todas as disciplinas da grade curricular, reforçando a ideia pretendida inicialmente de colocar em evidência a *compatibilidade entre direitos humanos e eficiência policial*. Vejamos como estas questões se articulam na MCN:

É válido ressaltar que os diversos itinerários formativos a serem elaborados com base no referencial da Matriz devem abordar os Direitos Humanos, a partir das abordagens interdisciplinar e transversal. Ou seja, os temas relacionados aos Direitos Humanos, principalmente os vinculados à diferença sociocultural de gênero, de orientação sexual, de etnia, de origem e de geração, devem perpassar todas as disciplinas, trazendo à tona valores humanos e questões que estabelecem uma relação dialógica entre os campos de conhecimentos trabalhados nas Ações

A proposta de formação apresentada pela MCN abrange uma infinidade de aspectos convergentes com aqueles que caracterizam uma sociedade democrática. A valorização de temas como etnia, gênero e orientação sexual mostra o quanto as demandas de grupos específicos da sociedade ganharam notoriedade. Podemos tomar como exemplo o movimento negro no Brasil, que ganhou notoriedade nos últimos 20 anos, sobretudo através de participação efetiva no processo de canalização política de demandas e na cooperação para a elaboração e fomento de políticas públicas. Outros fenômenos de grande relevância e que impactaram na construção da MCN foram as crescentes denúncias de homofobia, em muitos casos praticados pelos próprios policiais. Para Ramos e Carrara (2006) o surgimento do ativismo contra a homofobia e consequentemente a construção de políticas públicas para este segmento politicamente organizado da sociedade decorreram do combate a “violências específicas”, como salientam:

De fato, o tema da violência foi estruturante para a constituição de outras matrizes de identidades coletivas no Brasil, como ocorreu com o movimento de mulheres no final dos anos 1970, que elegeu “*quem ama não mata*” como uma de suas bandeiras e definiu a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher como uma de suas primeiras demandas. Processo semelhante ocorreu com o movimento negro, que estabeleceu o racismo e sua criminalização como a principal trincheira de luta nos anos 1980 e 90. Nos três casos, as “violências específicas” - violência de gênero, racismo e homofobia - aparecem como âncoras a partir das quais outras reivindicações se estruturam e, sobretudo, se legitimam (RAMOS e CARRARA, 2006, p. 186).

O atendimento a essas demandas se torna possível devido à existência de mecanismos didático-pedagógicos nas linhas programáticas da MCN que garantem a articulação entre eixos e áreas temáticas, possibilitando a sofisticação da matriz e o consequente atendimento às demandas sociais de setores específicos da sociedade. Os quatro eixos articuladores são: 1 - Sujeito e Interações no Contexto da Segurança Pública; 2 - Sociedade, Poder, Estado e Espaço Público e Segurança Pública; 3 - Ética, Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública; 4 - Diversidade, Conflitos e Segurança Pública. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 14). Esses eixos articuladores abrangem diversos temas que se apresentam como tendo grande relevância para a segurança pública brasileira, e que discutimos nos capítulos anteriores. Eles se apresentam como resultado de um longo debate da sociedade civil organizada ao longo dos últimos 20 anos e se justificam “(...) pela necessidade de considerar o profissional de

Segurança Pública como sujeito que desenvolve sua função em interação permanente com outros sujeitos e com o ambiente” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 16).

Para melhor resumir os temas tratados em cada um desses eixos articuladores propomos apresentamos um quadro com o objetivo de facilitar a compreensão:

| EIXOS ARTICULADORES                                          | TEMAS ABORDADOS POR ESTE EIXO                                                                                |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SUJEITO E INTERAÇÕES NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA        | Sensibilização, motivação pessoal e coletiva e integração de grupo.                                          |
|                                                              | Aspectos humanos da profissão ou de procedimentos específicos.                                               |
|                                                              | Relações humanas.                                                                                            |
|                                                              | Autoconhecimento e valores.                                                                                  |
| SOCIEDADE, PODER, ESTADO, ESPAÇO PÚBLICO E SEGURANÇA PÚBLICA | Elementos de Antropologia e de História.                                                                     |
|                                                              | Sociedade, povo e Estado Brasileiro.                                                                         |
|                                                              | Espaço público, cidadania, democracia e Estado de Direito.                                                   |
|                                                              | Constituição do Estado de Direito.                                                                           |
|                                                              | Formas de sociabilidade e utilização do espaço público.                                                      |
|                                                              | História social e econômica do Brasil e dos estados.                                                         |
| ÉTICA, CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA       | Valores presentes na sociedade.                                                                              |
|                                                              | Atuações humanas frente a dilemas éticos.                                                                    |
|                                                              | Ética, política, cidadania e segurança pública.                                                              |
|                                                              | Práticas dos profissionais da área de Segurança Pública à luz das normas e dos valores dos Direitos Humanos. |
| DIVERSIDADE, CONFLITOS E SEGURANÇA PÚBLICA                   | Diversidade como fenômeno social e direito fundamental da cidadania.                                         |
|                                                              | Valorização das diferenças e a intervenção de órgãos da Segurança Pública.                                   |
|                                                              | Conflitos gerados pela intolerância e a discriminação.                                                       |
|                                                              | Mediação e negociação de conflitos.                                                                          |
|                                                              | Movimentos sociais e a atuação dos profissionais da área de Segurança Pública.                               |

Fonte: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2009)

Vimos os *eixos articuladores* propostos pela MCN e seus respectivos temas e constatamos a diversidade de conteúdo proposto para a formação do profissional de segurança pública. Agora iremos analisar as *áreas temáticas*. Segundo esclarece a Matriz Curricular Nacional:

As áreas temáticas devem contemplar os conteúdos indispensáveis à formação do profissional da área de Segurança Pública e sua capacitação para o exercício da função. Na elaboração da Matriz foram elencadas oito áreas temáticas destinadas a acolher um conjunto de áreas de conhecimentos que serão tratados nos currículos dos cursos de formação policial (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 16).

A partir desse ponto podemos pensar em conteúdos específicos que são de vital importância para a formação do profissional de segurança pública. A proposta busca articular

os conteúdos necessários a uma prática profissional adequada, no contexto de uma realidade social específica. As *áreas temáticas* priorizadas pela MCN são:

- Sistemas, Instituições e Gestão Integrada em Segurança Pública
- Violência, Crime e Controle Social
- Cultura e Conhecimentos Jurídicos
- Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos
- Valorização Profissional e Saúde do Trabalhador
- Comunicação, Informação e Tecnologias em Segurança Pública
- Cotidiano e Prática Policial Reflexiva
- Funções, Técnicas e Procedimentos em Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 19)

Cada *área temática* apresentada abarca conhecimentos indispensáveis ao exercício da atividade policial. A matriz enfatiza como essencial a última temática, relacionada às “Funções, Técnicas e Procedimentos em Segurança Pública”. Todas as outras *áreas temáticas* complementam esta última e sua qualidade depende da articulação com as demais. Além de apresentar as áreas temáticas, a MCN apresenta também “subtemas” a serem desenvolvidos em cada área. Saliente-se que muitos desses “subtemas” podem ser considerados respostas às demandas resultantes de problemas que foram possíveis de verificar ao pesquisar a segurança pública no Brasil. Para melhor compreensão e visualização construímos o seguinte quadro:

| ÁREAS TEMÁTICAS E SEUS RESPECTIVOS SUBTEMAS                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SISTEMAS, INSTITUIÇÕES E GESTÃO INTEGRADA EM SEGURANÇA PÚBLICA |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O conceito e os diferentes paradigmas de Segurança Pública.</li> <li>2. A história das Instituições de Segurança Pública.</li> <li>3. A formulação, a implementação, a avaliação e o acompanhamento de políticas públicas de segurança.</li> <li>4. As funções e as atribuições da polícia em uma sociedade democrática.</li> <li>5. A filosofia e os modelos de policiamento comunitário.</li> <li>6. A gestão integrada e a interatividade em Segurança Pública.</li> <li>7. O controle democrático externo e interno das Instituições de Segurança Pública.</li> <li>8. O poder de polícia, o poder da polícia e o poder discricionário do policial.</li> <li>9. A administração e o serviço públicos.</li> <li>10. A gestão de recursos humanos, os planos de carreira e as relações de trabalho.</li> <li>11. O planejamento estratégico aplicado à Segurança Pública.</li> </ol> |
| VIOLÊNCIAS, CRIME E CONTROLE SOCIAL                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sociologia da violência.</li> <li>2. Violência estrutural, institucional, interpessoal.</li> <li>3. Mídia, violência e (in)segurança.</li> <li>4. Noções de criminologia.</li> <li>5. Processos criminógenos, psicologia criminal e das interações conflituosas.</li> <li>6. Sistema penal, processos de criminalização e práticas institucionais de tratamento dos autores de atos delitivos.</li> <li>7. Jovens em conflito com a lei.</li> <li>8. Violência e corrupção policial.</li> <li>9. Crime organizado: análise crítica da gênese e estruturas.</li> <li>10. Violência da escola e violência na escola.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                            | 11. Violência e grupos vulneráveis.<br>12. Violência contra a mulher.<br>13. Exploração sexual comercial.<br>14. Violência no trânsito.<br>15. Tráfico de drogas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| CULTURA E CONHECIMENTO JURÍDICO                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                            | 1. Direito, sua concepção e função.<br>2. Direitos Humanos, sua história e instrumentos de garantia.<br>3. Elementos de Direito Constitucional.<br>4. Elementos de Direito Administrativo.<br>5. Elementos de Direito Penal e Direito Processual Penal.<br>6. Legislações especiais aplicáveis no âmbito da Segurança Pública.                                                                                                                                                                                                                                     |
| MODALIDADES DE GESTÃO DE CONFLITOS E EVENTOS CRÍTICOS      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                            | 1. Análise e prevenção de conflitos.<br>2. Mediação de conflitos.<br>3. Emotividade e percepção das situações e conflito.<br>4. Preparação psicológica e emocional do “gerenciador” de conflitos.<br>5. Tomada de decisão em situações de conflito.<br>6. Uso da força, legitimidade e limites.<br>7. Formas de uso da força, responsabilidade e ética.<br>8. Responsabilidade dos aplicadores da lei.<br>9. Relação com a mídia.                                                                                                                                  |
| MODALIDADES DE GESTÃO DE CONFLITOS E EVENTOS CRÍTICOS      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                            | 1. Análise e prevenção de conflitos.<br>2. Mediação de conflitos.<br>3. Emotividade e percepção das situações e conflito.<br>4. Preparação psicológica e emocional do “gerenciador” de conflitos.<br>5. Tomada de decisão em situações de conflito.<br>6. Uso da força, legitimidade e limites.<br>7. Formas de uso da força, responsabilidade e ética.<br>8. Responsabilidade dos aplicadores da lei.<br>9. Relação com a mídia.                                                                                                                                  |
| VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL E SAÚDE DO TRABALHADOR            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                            | 1. Imagem do profissional de Segurança Pública.<br>2. Condições de trabalho em Segurança Pública.<br>3. Desempenho profissional e procedimentos e técnicas para proteção à vida.<br>4. Conceito de saúde para o profissional em Segurança Pública.<br>5. Condições de trabalho saudáveis e equipamentos adequados.<br>6. Exercício e condicionamento físico.                                                                                                                                                                                                       |
| COMUNICAÇÃO, INFORMAÇÃO E TECNOLOGIAS EM SEGURANÇA PÚBLICA |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                            | 1. Princípios, meios e formas de comunicação: da comunicação oral à comunicação de massa.<br>2. Comunicação verbal e corporal.<br>3. Comunicação de massa e Sistema de Segurança Pública.<br>4. Sistemas de telecomunicações interno e externo.<br>5. Registro de ocorrências.<br>6. Estatística criminal e análise criminal.<br>7. Geoprocessamento e atuação policial no <i>locus</i> urbano.<br>8. Gestão das novas tecnologias da informação.<br>9. Atividades, operações e análise de Inteligência.<br>10. Controle democrático e atividades de Inteligência. |
| COTIDIANO E PRÁTICA POLICIAL REFLEXIVA                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                            | 1. Casos de relevância e alto risco.<br>2. Mediação e solução de problemas policiais.<br>3. Práticas individuais e institucionais polêmicas.<br>4. Análise situacional concreta.<br>5. Temas relacionados ao imaginário popular sobre segurança pública e seus profissionais.<br>6. Reflexão sobre rotinas.<br>7. Práticas policiais emblemáticas.                                                                                                                                                                                                                 |
| FUNÇÕES, TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS EM SEGURANÇA PÚBLICA     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |



|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planejamento de ação integrada.</li> <li>2. Análise criminal.</li> <li>3. Áreas integradas de Segurança Pública.</li> <li>4. Informações sobre proteção a testemunhas.</li> <li>5. Perícias.</li> <li>6. Técnicas para ação tática (ex: técnicas de abordagem, técnicas de defesa pessoal, técnicas de contenção, imobilização e condução, direção defensiva, uso legal da força, métodos de intervenção e de mediação, formas e técnicas de patrulhamento, técnicas de atendimento pré-hospitalar, local de crime, entre outras).</li> <li>7. Investigação policial.</li> </ol> |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2009)

Na *área temática*: Sistemas, instituições e gestão integrada em segurança pública, podemos verificar “subtemas” como: “As funções e as atribuições da polícia em uma sociedade democrática; A filosofia e os modelos de policiamento comunitário; O controle democrático externo e interno das Instituições de Segurança Pública; O poder de polícia, o poder da polícia e o poder discricionário do policial”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 20). Estes “subtemas” nos levam a compreender o quanto tem sido urgente a reestruturação do “sentido” da atividade policial em sociedades democráticas, já que esses conteúdos possibilitam o profissional compreender o alcance e os limites de sua atividade, sejam estes de natureza funcional, legal ou ética. Outro aspecto vincula-se à centralidade adquirida pelos modelos de policiamento comunitário na matriz curricular. A reflexão sobre esses modelos permite identificar aqueles mais adequados do ponto de vista da estrutura de necessidades dos locais onde atuam os profissionais, cujas atividades devem ser compreendidas como sendo passíveis de controle externo e interno.

Na *área temática* Violências, Crime e Controle Social, destacamos: Sociologia da violência; Violência e corrupção policial e crime organizado. Chama-nos a atenção o aparecimento da sociologia como ferramenta de reflexão para o trabalho policial. Esta ciência ganhou importância ao dispor de elementos teóricos e metodológicos que facilitam compreender os fenômenos relacionados ao crime e ao controle social de maneira mais aprofundada do que entre aquelas ciências, em cujo interior se sedimentaram princípios e tendências que bloqueiam tendencialmente críticas externas aos seus sistemas dogmáticos, como as ciências penais e outros ramos do Direito (Cf. BARATTA, 2002, p. 41).

Outro subtema que gostaríamos de destacar se refere à *corrupção policial* como tema de estudo e reflexão. É importante destacar que ao estudar e debater esse *subtema* o “policial aluno” estará fazendo um duplo exercício: primeiro, ele poderá se confrontar reflexivamente com a corrupção policial enquanto um fenômeno inscrito historicamente no *habitus* cultural de muitos profissionais e na vida de instituições militares, no Brasil, sobre a qual a MCN não

se silencia; e, segundo, irá possibilitar uma reflexão a respeito de sua própria atuação enquanto policial. Novamente apresenta-se, na forma de temática a ser trabalhada em sala de aula, uma proposta que visa refletir sobre um problema de grande relevo no espaço acadêmico, mas que encontrava forte resistência para ser discutida no interior da própria instituição militar, que é a corrupção policial e sobre cuja existência não paira qualquer mistério (Cf. MINGARDI, 1998, p. 76). Ao lado da corrupção policial, a MCN privilegia também a reflexão sobre o crime organizado, fato da maior importância, pois como sabe, entre as características definidoras desta modalidade de crime constam, além da previsão de lucros, a ligação com órgãos estatais (Cf. BORGES, P. C. C., 2002, p. 16).

A inclusão, pela MCN, da temática *Cultura e conhecimentos jurídicos*, confirma a necessidade do conhecimento acerca dos instrumentos legais que compõem uma sociedade democrática de direitos. O policial precisa conhecer os direitos garantidos pela constituição, para o não cometimento de ilegalidades, como esclarece a MCN: “Esta área temática propicia a reflexão crítica sobre o Direito como construção cultural e sobre os Direitos Humanos e sua implementação, com vista à atuação profissional de Segurança Pública no Estado Democrático de Direito (...)”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 19).

Numa sociedade democrática de direitos, o uso da força precisa ser comedido e atrelado a regras formalmente instituídas para que possa ser considerado legítimo. Inúmeros eventos desastrosos podem ser relacionados ao uso indiscriminado da força, sobretudo na década de 1990. A falta de preparo para lidar com eventos pouco rotineiros ou críticos, como protestos, fechamento de rodovias, fenômenos que estão ligados ao exercício da cidadania e, diretamente, às próprias atividades de policiamento, podem terminar em tragédias irreparáveis. Por outro lado, as demandas pelo aperfeiçoamento das instituições policiais resultaram em políticas públicas que podem ser sentidas pelo menos numa orientação institucional via SENASP. É nesse sentido que passamos a destacar o subtema: Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos.

Conhecimentos sobre as diferentes estratégias para administrar conflitos e eventos críticos demonstram-se fundamentais para que as próprias dinâmicas dos conflitos possam ser amplamente refletidas, de modo a contribuir para desnaturalizá-los e, com isso, tornar possível a identificação de seu enraizamento social. Isso exige que os conflitos não sejam particularizados, mas sim mediados a partir de procedimentos adequados aos princípios legais e racionalizados. Por isso a ênfase dada em temas como: *mediação de conflitos, emotividade e percepção das situações de conflito e uso da força, legalidades e limites*. Efeitos produtivos dessas orientações fazem-se sentir no Estado de Alagoas, que já desenvolve há

aproximadamente uma década um modelo de gerenciamento de crises envolvendo trabalhadores rurais sem terra. Por esta razão, o Estado de Alagoas sediou o I Curso Nacional de Resolução de Conflitos Agrários, realizado na cidade de Maceió com fomento da SENASP em 2009. Uma reportagem estampada no jornal Gazeta de Alagoas descreve a iniciativa:

O ouvidor agrário nacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), desembargador Gercino José da Silva Filho, disse ontem que Alagoas serve de modelo para o País na resolução de conflitos agrários, por reunir órgãos especializados para tratar da questão. Ele participou do encerramento do 1º Curso Nacional de Resolução de Conflitos Agrários, na Academia da Polícia Militar - PM de Alagoas. “Alagoas hoje é o Estado que reúne vários órgãos especializados na questão dos conflitos agrários, com vara, promotoria e defensoria agrária, além de ter a melhor polícia militar agrária do Brasil. E isso tudo não só contribuiu para diminuir os conflitos agrários no Estado, mas também para servir de modelo. Por isso que este curso aconteceu aqui e é uma demonstração de nosso reconhecimento da boa atuação do Centro de Gerenciamento de Crises da PM daqui de Alagoas”, disse o ouvidor agrário nacional, que promoveu o evento em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a Força Nacional e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (SOARES, 2009).

Outro ponto que podemos destacar é a existência de uma *área temática* referente à *Valorização Profissional e saúde do Trabalhador*. Evidencia-se que a proposta de transformação das instituições policiais busca ir além dos aspectos relacionados à ação policial e busca também legitimar a própria profissão policial. Nesse sentido podemos perceber que essa preocupação decorre de uma realidade latente no sistema de segurança pública no Brasil. Por muito tempo os policiais engajados no policiamento ostensivo (Polícia Militar) eram recrutados do exército, sobretudo seus comandantes (MEDEIROS, 2004). Tomando a polícia militar como um exemplo eloquente, ela apresenta o que Jaqueline Miniz (2001) já afirmara experimentar uma *crise de identidade*. Ocorre que o policial militar ainda é formado dentre de uma lógica militarizada (formação interna dentro do quartel sob rígida disciplina), em descompasso com dinâmicas relativas a uma atividade de alta complexidade.

Tomemos como exemplo o soldado. Ele é investido da função mais subalterna na estrutura militar, seja nas forças armas ou nas polícias militares. Porém, há muitas diferenças quando analisamos questões funcionais entre as duas instituições. O primeiro aspecto é quanto à *estabilidade funcional*. O soldado das forças armadas não tem, via de regra, total estabilidade, ele é reservista e depois de um período que pode chegar a alguns anos ele é dispensado e novos jovens são convocados para a função. Já nas polícias militares há concurso público para a função de soldado e, ao ser aprovado ele ganha estabilidade e pode, assim o desejando, aposentar-se na profissão. A questão é que os regulamentos disciplinares, os conhecidos RDs, tratam ambos da mesma forma. Podemos citar, por exemplo, que em

muitos regulamentos disciplinares das polícias, o policial militar que receber duas prisões administrativas em menos de um ano poderá sofrer processo de exclusão.

O segundo aspecto a ser destacado se refere à *modalidade de trabalho*. Enquanto no exército o soldado é formado para trabalhar aquartelado e estar dentro do quartel em constante treinamento para um eventual emprego bélico, o soldado (policial militar) é empregado no policiamento ostensivo, atendendo às mais diferentes ocorrências nas ruas, estando diretamente envolvido com inúmeros conflitos sociais que ocorrem nos ambientes públicos e domésticos. Por esses motivos faz-se necessário definir com precisão suas atribuições, diferenciá-la da atividade estritamente militar, sobretudo com respeito à *imagem do profissional em segurança pública*. Há de se destacar que inúmeras vezes presenciamos nos meios de comunicação greves de policiais militares por melhorias salariais e das condições de trabalho.

Mesmo que de forma breve e sucinta, tivemos o cuidado de expor aspectos que se apresentam como orientações fundamentais para a formação dos profissionais de segurança pública a partir das orientações da Matriz Curricular Nacional. Tentamos descrevê-las levando em consideração que muitas dessas orientações se apresentam como propostas que visam diminuir problemas apresentados nos capítulos anteriores, como por exemplo, a corrupção e a violência policial. Compreendemos que a SENASP, tem proposto uma mudança institucional através do processo de formação. É evidente que o currículo nacional não é uma imposição, mas uma orientação, no entanto os Estados que aderem a essas orientações do Governo Federal recebem verbas para a segurança pública.

O que observamos é uma Matriz Curricular sofisticada, tanto em relação ao seu conteúdo quanto em relação às orientações teórico-metodológicas. Os conteúdos buscam capacitar o profissional de segurança pública para agir com consciência e reflexividade dentro de uma sociedade democrática de direitos e abrangem diversas áreas do conhecimento. Já quanto à perspectiva metodológica, a matriz orienta que a formação deve ser constituída através da *interdisciplinaridade* e da *transversalidade*, constituindo um conhecimento eclético e reflexivo. É uma proposta completamente nova de formação que se contrapõe ao clássico modelo de formação militarizado. Neste sentido, a MCN preconiza que:

(...) para realizar a integração pretendida, mudanças na metodologia de ensino são decisivas, incluindo o rompimento com práticas docentes conservadoras e a exigência de espaços para a reflexão e discussão, pelos docentes, dos pontos contidos na Matriz (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 31).

São destacados dois pontos cruciais para a eficácia do processo de transformação buscado pela MCN: o *rompimento com práticas docentes conservadoras* e a *exigência de espaços para a reflexão e discussão*. Iremos avaliar no tópico 4.3 o peso dessas duas exigências no processo de formação dos policiais militares em Alagoas, para entendermos quais os impactos que a Matriz Curricular Nacional tem exercido nesse processo formativo.

Antes, porém, e para finalizar a exposição sobre a MCN, vamos apresentar a seguir, um quadro demonstrativo contendo a malha curricular proposta, da qual constam as disciplinas a serem ministradas nos cursos de formação, levando em consideração as particularidades de cada instituição e as particularidades regionais:

| Áreas Temáticas da Matriz |                                                               | Disciplinas                                        | Percentual da Carga Horária sugerida |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------|
| I                         | Sistemas, Instituição e Gestão integrada em Segurança Pública | Sistema de Segurança Pública no Brasil             | 5%                                   |
|                           |                                                               | Fundamentos de Gestão Pública                      | 5%                                   |
|                           |                                                               | Fundamentos da Gestão integrada e comunitária      | 5%                                   |
|                           |                                                               | Abordagem sociopsicológica da violência e do crime | 4%                                   |
| II                        | Violência, Crimes e Controle Social                           | Abordagem sociopsicológica da violência e do crime | 5%                                   |
|                           |                                                               | Criminologia Aplicada a Segurança Pública          | 5%                                   |
|                           |                                                               | Análise de Cenários e Riscos                       | 5%                                   |
| III                       | Cultura e conhecimento jurídico                               | Direitos Humanos                                   | 6%                                   |
|                           |                                                               | Fundamentos do conhecimento jurídico               | 5%                                   |
| IV                        | Modalidades de Gestão de Conflitos e eventos críticos         | Prevenção, Mediação e resolução de conflitos       | 4%                                   |
|                           |                                                               | Gerenciamento Integrado de Crises e desastres      | 4%                                   |
| V                         | Valorização Profissional e Saúde do Trabalhador               | Relações Humanas                                   | 6%                                   |
|                           |                                                               | Saúde e Segurança Aplicada ao Trabalho             | 6%                                   |
| VI                        | Comunicação, Informação e Tecnologia em Segurança Pública     | Língua e Comunicação                               | 4%                                   |
|                           |                                                               | Telecomunicações                                   | 4%                                   |
|                           |                                                               | Sistemas Informatizados                            | 4%                                   |
|                           |                                                               | Gestão da Informação                               | 5%                                   |
| VII                       | Cotidiano e Prática Reflexiva                                 | Ética e Cidadania                                  | 6%                                   |
| VIII                      | Funções, Técnicas e Procedimentos em Segurança Pública        | Preservação e valorização da prova                 | 4%                                   |
|                           |                                                               | Primeiros socorros                                 | 4%                                   |
|                           |                                                               | Uso da Força                                       | 5%                                   |

Fonte: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009

As disciplinas acima identificadas e que constituem o que a MCN chama de *núcleo comum*, devem fazer parte do currículo de formação dos profissionais de segurança pública, independentemente da instituição onde se processará a formação policial. A seguir iremos analisar os documentos que compõe o processo de formação das praças na Polícia Militar de

Alagoas - PMAL, estabelecendo alguns contrapontos com as orientações da Matriz Curricular Nacional.

### **4.3 A Formação Policial Em Alagoas: Uma Análise Documental**

Para a compreensão do processo de formação dos policiais militares em Alagoas (PMAL), optamos pela análise documental. Esses documentos fazem parte de todo um conjunto de normas e orientações pedagógicas que dão sustentação à formação do policial. Temos então os seguintes documentos: Plano de Curso de Formação de Praças 2010; Regimento do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças - CFAP<sup>14</sup>; Regulamento do CFAP; Regulamento Escolar do CFAP; Normas para o planejamento e conduta de ensino para o ano de 2010. Todos esses documentos foram obtidos através de autorização formal do Comandante Geral e todos estão disponíveis em BGO (Boletim Geral Ostensivo) da Polícia Militar de Alagoas.

#### **4.3.1 Estrutura e funcionamento do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças da Polícia Militar de Alagoas**

Para entendermos o funcionamento do CFAP iremos utilizar o seu Regimento interno publicado no BGO nº 234 de 30 de dezembro de 2004. Não vamos nos deter, em virtude do foco colocado na formação e aperfeiçoamento, nos aspectos históricos da instituição.

O CFAP pode ser definido como um “estabelecimento de ensino da Polícia Militar do Estado de Alagoas que tem por missão formar, aperfeiçoar, habilitar e especializar graduados e soldados da Corporação através de cursos e estágios” (PMAL, 2004, p. 04). O CFAP está subordinado à Diretoria de Ensino, órgão responsável também pela formação dos oficiais através da Academia de Polícia Militar - APM. Conclui-se, portanto, que a formação dos policiais na Polícia Militar de Alagoas está dividida em dois segmentos distintos. O CFAP é

---

<sup>14</sup> A partir de agora identificado apenas pelas iniciais CFAP.

destinado à formação das praças e a APM é destinada à formação dos oficiais. Compete ao CFAP:

I – Elaborar o Plano Geral de Ensino em conformidade com as Normas para o Planejamento e Conduta do Ensino (NPCE); II – Elaborar os planos dos cursos para aprovação pela Diretoria de Ensino; III – Propor a realização de seleção para Instrutores e Professores; IV - Propor a realização de seleção para Monitores; V – Manter registros das atividades escolares desenvolvidas nos cursos e pelos alunos; VI – Apoiar a Diretoria de Ensino em assuntos de suas atribuições (PMAL, 2004 - A, p. 4-5).

Como pode ser observado, cabe a este órgão da Polícia Militar de Alagoas a responsabilidade em planejar, executar e selecionar professores e instrutores para a formação das praças. No contexto das polícias militares, as praças são formadas por: soldados, cabos, sargentos e subtenentes. Estes, por sua vez, diferem dos oficiais, que assumem funções de comando, enquanto os primeiros exercem a função de assessoramento e de policiamento propriamente dito. Para o Estatuto dos Policiais Militares e Bombeiros Militares de Alagoas, cabos e soldados são “elementos essencialmente de execução”<sup>15</sup>. As guarnições que compõem o policiamento diário são formadas por soldados, cabos e sargentos. São as praças, portanto, que estão diariamente nas ruas em contato direto com a população na resolução dos conflitos.

O CFAP se apresenta como um órgão de ensino especializado e com inúmeras diretorias responsáveis pelo planejamento, fiscalização, orientação pedagógica e psicológica, além de constituir uma unidade administrativa da PMAL. Podemos verificar que dentro da PMAL o processo de racionalização do Estado Moderno atingiu o processo de formação dos policiais. Todo policial militar antes de atuar nas “ruas” desenvolvendo atividades de policiamento ostensivo e preventivo precisa passar por um curso de formação no CFAP. Este órgão está dividido em Comando, Subcomando, Divisão de Meios. A Divisão Técnica - DTA e o Corpo de Alunos – CA constituem as instâncias mais significativas para a nossa investigação.

Estes dois setores podem ser resumidos através do quadro abaixo:

|                                     |                                            |
|-------------------------------------|--------------------------------------------|
| Divisão Técnicas de Ensino<br>(DTC) | Subseção de Ensino Fundamental             |
|                                     | Subseção de Ensino Profissionalizante      |
|                                     | Seção de Orientação                        |
|                                     | Subseção de Orientação Educacional (SsOE)  |
|                                     | Subseção de Orientação Psicológica         |
|                                     | Seção de Educação Física e Desporto (SEFD) |

<sup>15</sup> Estatuto dos Policias Militares e Bombeiros Militares de Alagoas. Lei nº 5346, de 26 de maio de 1992.

|                                    |                                                           |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Comandante do Corpo de Alunos (CA) | Coordenadores dos Cursos e Estágios                       |
|                                    | Coordenador da 2ª Coordenadoria com encargo de P/2 da OPM |
|                                    | Comandante de Pelotão do Corpo de Alunos compete:         |
|                                    | Auxiliar do Pelotão (Monitor)                             |

Fonte: PMAL (2004)

São esses dois setores, com seus respectivos subsetores, que se responsabilizam diretamente pelo processo de formação dos policiais militares, estando os demais envolvidos em atividades estritamente administrativas. Iremos analisar algumas competências que são pertinentes para a nossa pesquisa, que são elementos que se aproximam do processo de ensino-aprendizagem orientado pela MCN, de acordo com o sofisticado processo de formação proposto pela SENASP. Foi observado que esses dois setores, DTE e CA, somam um total de 184 atribuições, todas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e estas encontram-se claramente discriminadas no Regimento Interno do CFAP, principalmente na parte constante dos objetivos:

Promover estudos e pesquisas que contribuam para melhoria do ensino; Elaborar propostas de livros e publicações que complementem a formação cultural dos alunos; Coletar os dados sobre o nível de aprendizagem do Corpo Discente e sugerir as medidas necessárias à sua melhoria em conjunto com a Subseção de Orientação Educacional; Promover reuniões dos docentes da Subseção para elaborar propostas de verificação e propostas para atualização de Planos de Unidade Didática; Analisar problemas pedagógicos, relativos à disciplina, com vista ao aperfeiçoamento do ensino e da aprendizagem; Elaborar, na sua área, propostas de livros e publicações que complementem a formação cultural dos alunos; Verificar as falhas do processo escolar; Promover pesquisas às causas de fracasso escolar e o não atendimento de necessidades do Corpo Discente; Promover a divulgação de normas e medidas que tenham bons resultados em uma disciplina, para estendê-las às demais, se possível; Propor a aquisição de livros, assinaturas de revistas científicas e outras medidas, para promover a atualização dos Professores e alunos; Promover estágios, seminários e palestras de extensão e atualização didático-pedagógica, bem como de suplementação para os alunos; Elaborar, na sua área, propostas de livros e publicações que complementem a formação cultural do aluno; Promover e supervisionar os eventos tipos (palestras, simpósios, seminários etc.), no âmbito do CFAP; Acompanhar a vida escolar de cada Aluno, considerando seu comportamento dentro e fora da Corporação. (PMAL, 2004 A, p. 9-12).

Foi possível verificar que dos 184 itens relacionados ao processo de ensino-aprendizagem, 13 se aproximam das propostas exigidas pela SENASP, representando um percentual de 7,6%. É importante destacar que não queremos fazer uma análise meramente quantitativa, mas demonstrar os impactos que a MCN tem exercido sobre o funcionamento de unidade de ensino na PMAL através deste recurso analítico.

Iremos nos debruçar de forma específica sobre as atribuições do CA - Corpo de Alunos. Isso se faz necessário, pois este setor é responsável diretamente pelo processo de



formação dos policiais e a ele compete: “Planejar, coordenar, fiscalizar e controlar a atividade disciplinar do Corpo Discente; Primar pela formação moral, cívica e profissional do Corpo Discente” (PMAL, 2004 A, p. 5). É importante notar que esse setor não é apenas responsável pela formação estritamente profissional, mas também a uma formação “moral e cívica”. A ele cabe a *socialização* do novo integrante da corporação para a internalização dos valores institucionais.

No Brasil, o ingresso nas Polícias Militares se dá através de concurso público e após aprovado o candidato passa por um curso de formação inicial. Se tomarmos como exemplo o Soldado, posto inicial da carreira militar, após a aprovação no concurso de provas objetivas, o candidato é nomeado e promovido a soldado-aluno. Esse termo pode variar de instituição para instituição, porém caracteriza o fato de o policial (soldado) estar em processo de formação, podendo já ser empregado no policiamento ostensivo sob a supervisão de monitores. Por esse motivo utilizaremos a partir de agora o termo *aluno-policial*, para descrever o policial enquanto aluno do curso de formação. Na Polícia Militar de Alagoas, chama-se de Curso de Formação de Praças - CFP. Este curso habilita o policial a ser soldado, Cabo e sargento, seguindo uma carreira ao longo dos seus trinta anos de serviço.

Este curso é de grande importância, pois os conhecimentos adquiridos durante esse período irão dar competências funcionais para que o policial (praça), seja ele soldado, cabo ou sargento, possa atuar nas ruas desenvolvendo atividades de policiamento ostensivo e preventivo. Iremos detalhar os aspectos particulares do CFP e adiantamos que ele é composto por uma carga horária de 1048 horas-aulas, o que corresponde a um período de oito a seis meses de curso.

Cabe ao Corpo de Alunos, setor comandado por um oficial no posto de Major, que é composto por diversos subsetores, como foi demonstrado na tabela anterior, estar diretamente envolvido na formação de *alunos-policiais*. A formação dos policiais militares segue regras específicas de funcionamento e uma das características mais marcantes é a divisão da turma em diversos pelotões. Estes pelotões são formados em média por 40 *alunos-policiais*. Esses pelotões são comandados por um oficial no posto de Tenente, que é auxiliado por um monitor na graduação de Sargento. O comandante e o monitor são os responsáveis diretos pela formação desses *alunos-policiais*. Nesse sentido, uma turma pode ser dividida em diversos pelotões.

Gostaríamos que fazer outra observação importante antes de avançarmos na exposição das atividades do CFP. A formação policial militar processa-se através de dois eixos bem definidos. De um lado temos a formação profissional, que podemos caracterizar como

competências técnicas que possibilitam o policial a desenvolver suas atividades de policiamento. De outro, temos o processo de socialização do policial militar para o exercício profissional na instituição e neste caso estamos falando daquilo que Erving Goffman (2001) denomina de *instituições totais*. Como sabemos, a estrutura dessas instituições têm consequências diretas na formação da identidade pessoal de seus agentes de modo muito marcante. É nesse sentido que precisamos analisar com cuidado esses dois eixos, que são distintos, porém tênues.

Iremos dar atenção especial às atribuições inerentes aos Comandantes de Pelotões e aos Monitores, para podermos entender aspectos referentes ao processo de socialização desses *alunos-policiais*. São atribuições do Comandante de Pelotão

**I - Auxiliar o Coordenador de Formação no tocante à manutenção e fiscalização da disciplina;**

II - Propor ao Comandante do Corpo de Alunos punições disciplinares ou recompensa aos Alunos, conforme o caso;

III - Preparar e controlar as guias de trânsito dos alunos do pelotão;

IV - Preparar os vales de rancho e encaminhá-los ao Comandante do CA, dentro do expediente administrativo, às vésperas dos dias sem atividades escolares;

V - Fiscalizar diariamente a apresentação pessoal dos seus comandados (fardamento, metais, sapatos, barba etc.);

VI - Realizar, nas datas determinadas, a revista de cabelo;

**VII - Fiscalizar os Alunos no tocante à pontualidade a todas as atividades discentes;**

VIII - Observar e exigir dos Alunos a rigorosa observância às prescrições regulamentares no tocante às manifestações de respeito e apreço aos superiores e camaradas;

IX - Manter atualizado o controle de registro de fichas de comportamento disciplinar dos alunos do seu Pelotão;

X - Manter atualizado o fichário com todos os dados e alterações referentes aos alunos;

XI - Zelar pelo asseio e ordem das salas de aula e alojamento dos comandados;

XII - Comandar o seu Pelotão nos desfiles e representações;

XIII - Providenciar, junto ao Comandante do CA, o encaminhamento do Aluno que necessite cuidados fora do CFAP;

XIV - Manter severa fiscalização sobre os uniformes e peças obrigatórias para os Alunos e sobre os seus estados de conservação;

XV - Fornecer informação ao Comandante do CA para elaboração do relatório anual, no âmbito do seu Pelotão;

**XVI - Encaminhar ao Cmt do CA proposta de programação alternativa para cobrir os horários livres informados pela Divisão Técnica (PMAL, 2004 A, p. 15, grifos nossos).**

Como podemos observar, das atribuições elencadas apenas três estão diretamente relacionadas ao processo de ensino. As demais se relacionam à disciplina dos alunos. É importante novamente destacar que o comandante de pelotão é o responsável direto pela formação do seu pelotão. A ênfase dada à aspectos referentes ao comportamento dentro da instituição e o cuidado para o não cometimento de falhas que coloquem em risco os pilares da

instituição (disciplina e hierarquia) parecem ser a preocupação central nesse processo de formação, sendo que para isso a punição disciplinar apresenta-se como importante instrumento de normalização. De modo reiterado, isso se repete com relação às atribuições dos monitores, como podemos destacar

- I – Auxiliar o Cmt de Pelotão na educação, instrução, disciplina e administração que lhes incumbe, em princípio, **assegurar a observância ininterrupta das ordens vigentes impondo-se a confiança de seus chefes e a estima e respeito de seus subordinados;**
- II – Responder pelo pelotão, na ausência do Cmt, exercendo sua autoridade sobre os alunos, nas questões de instrução e disciplina;
- III – Proceder à chamada ou verificação dos alunos nas formaturas anotando-lhes as faltas;
- IV – Conhecer diversos manuais de instrução e regulamentos, devendo possuir os conhecimentos necessários para o exercício de suas atribuições;
- V – Por em forma o pelotão, na hora determinada da parada matinal, fazer a respectiva chamada, revistar-lhes os uniformes, barba e cabelo;
- VI – Apresentar ao Cmt do Pelotão os documentos relativos a todos os assuntos que devem ser por ele resolvido, referente ao respectivo pelotão;
- VII – Participar ao Cmt do Pelotão tudo que na sua ausência ocorrer com os alunos;
- VIII – Auxiliar o Cmt do Pelotão na fiscalização da fiel observância das ordens e instruções respectivas à limpeza, conservação e arrumação das dependências que ocupa e do material distribuído aos alunos, verificando se todos encontram inteirados das ordens gerais e particulares que lhe dizem respeito;
- IX – Participar das faltas verificadas no pelotão;
- X – Apresentar-se, diariamente, ao Cmt do Pelotão logo que este chegue no Quartel (PMAL, 2004 A, p. 15-16, grifos nossos).

Podemos destacar um aspecto fundamental na socialização intensa do *aluno-policial*, quando focalizamos a expectativa institucional de “assegurar a observância **ininterrupta** das ordens vigentes impondo-se a confiança de seus chefes e a estima e respeito de seus subordinados;”. A constante preocupação em não ferir os princípios basilares da instituição passa a ser uma demanda urgente no processo de formação. Outro elemento que ganha destaque é a preocupação com a aparência pessoal do aluno, sendo necessária uma “revista” do uniforme, da barba e do cabelo. Para que seja possível garantir o fiel cumprimento dos aspectos relacionados à disciplina e ao respeito aos valores da instituição, a punição disciplinar é um recurso reivindicado com muita ênfase nesse processo.

#### 4.3.2 Análise Do Regulamento Disciplinar

A *disciplina* enquanto categoria central das instituições militares, sejam elas policiais ou não, apresenta uma importância de grande interesse analítico. A disciplina é caracterizada pela “rigorosa observância e acatamento integral das leis, regulamentos, normas e dispositivos que fundamentam a Organização Policial Militar”<sup>16</sup>. É importante frisar que em 2011 o Comandante Geral da PMAL, através de portaria publicada em BGO, aprovou o *Regulamento Disciplinar Escolar do Corpo de Alunos do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças*. Este regulamento tem a finalidade de “especificar e classificar as faltas disciplinares escolares e estabelecer normas relativas à amplitude e à aplicação das punições decorrentes dessas faltas e à concessão de recompensas” (PMAL, 2011, p. 3).

Iremos analisar os pontos mais significativos desse regulamento para a nossa investigação. Como existem uma infinidade de normas, não iremos detalhá-las, para não perdermos o foco de nosso trabalho. Queremos, no entanto, destacar aqui o caráter punitivo, já que esse mecanismo possibilita a “regularidade” do funcionamento do curso. No regulamento as faltas disciplinares estão divididas em três níveis: leve, média e grave. É importante frisar que os policiais militares já formados continuam sujeitos aos regulamentos disciplinares durante toda a sua vida castrense, que também estabelece as transgressões disciplinares em leves, médias e graves. Vejamos quais as faltas leves:

- I – Deixar sua banca escolar desalinhada;
- II – Estar o aluno com a barba mal feita;
- III – Estar o aluno com o bolso do uniforme aberto;
- IV – Estar o aluno com o calçado fosco;
- V – Deixar sua cama desalinhada;
- VI – Estar o aluno com a sua cama suja;
- VII - Estar o aluno com o cinto sujo;
- VIII - Deixar o aluno de dar o retorno de missão;
- IX - Deixar de limpar a janela sob sua responsabilidade;
- X - Estar em forma com o cadarço do calçado desamarrado;
- XI - Estar o aluno com o lençol da sua cama amarrado;
- XII - Estar o aluno com o lençol da sua cama folgado;
- XIII - Estar o aluno com o lençol da sua cama rasgado;
- XIV - Estar o aluno com o lençol da sua cama sujo;
- XV – Manter o material escolar desorganizado;
- XVI - Mexer em forma;
- XVII - Não preencher corretamente a ficha de alteração ou qualquer outro formulário;
- XVIII – Deixar o quadro mural sujo;
- XIX – Estar o aluno com as unhas demasiadamente grandes;
- XX – Estar o aluno com as unhas sujas;
- XXI – Deixar o aluno o varal desorganizado;
- XXII – Estar com o vinco do uniforme mal feito;
- XXIII – Usar a aluna brincos grandes e extravagantes;
- XXIV – Estar à aluna com as unhas pintadas com esmaltes de cores fortes;

---

<sup>16</sup> Lei nº 5346, de 26 de maio de 1992 Dispõe sobre o estatuto dos policiais militares do estado de alagoas e dá outras providências. <http://www.cbm.al.gov.br/portal/images/stories/legislacao/Lei5346.pdf>

XXV - Utilizar camisa do uniforme sem o top preto, para o aluno do sexo feminino (PMAL, 2011, p. 5).

Ao todo, foram elencadas 25 faltas classificadas como leves. Dessas 25 (vinte e cinco) faltas apenas 01 (uma) se relaciona a algum aspecto do processo de ensino, que seria a primeira falta. Porém, ela está inserida também em um contexto de ordem e disciplina. Deixar a banca escolar desarrumada provocaria uma ofensa ao sentido de ordem institucional. Vejamos agora as faltas médias:

- I – Deixar o aluno o alojamento sujo ou desarrumado;
- II - Amarrar cadarço do calçado em forma ou durante o desfile;
- III – Não identificar o material sob sua responsabilidade;
- IV – Deixar o aluno de fazer a barba;
- V – Estar com o cabelo fora do padrão estabelecido;
- VI – Estar com o calçado sujo;
- VII – Estar com a cama desforrada;
- VIII – Estar com a cama sem colchão;
- IX - Comparecer o discente no C/A, DTE, DM ou em locais privativos dos Oficiais do CFAP sem ser chamado ou sem estar autorizado;
- X - Cumprir o aluno, qualquer missão fora do prazo;
- XI - Deixar de exigir conduta regulamentar do subordinado;
- XII - Deixar o discente mais antigo de anunciar a presença de Superior Hierárquico;
- XIII – Deixar o aluno de deferir o correspondente pronome de tratamento e o posto ou graduação de superior hierárquico ao dirigir-se ao mesmo;
- XIV – Deixar o aluno de entrar em forma na hora prevista;
- XV - Entrar em forma com qualquer aparelho eletrônico ou Celular ligado; XVI – Errar nos movimentos de ordem unida, após o término da carga horária da referida matéria;
- XVII - Errar quando da apresentação individual;
- XVIII – Errar quando estiver comandando a tropa;
- XIX – Deixar de fazer os movimentos de ordem unida com energia;
- XX – Deixar de zelar pelas plantas localizadas na área do CFAP;
- XXI - Não zelar pelo material próprio ou de outrem;
- XXII – Realizar faxina com desleixo;
- XXIII – Utilizar lençol fora do padrão;
- XXIV – Utilizar meia fora do padrão;
- XXV – Demonstrar o aluno morosidade;
- XXVI - Mudar a cor do cabelo sem informar ao Comandante imediato; XXVII - Não manter, o xerife ou seu substituto, o controle da turma; XXVIII - Deixar a manta desarrumada;
- XXIX – Estar sem cobertura em ambiente aberto ou com esta em ambiente fechado;
- XXX - Estar com o uniforme amarrotado;
- XXXI – Estar com o uniforme em desalinho;
- XXXII - Estar com o uniforme sem vinco;
- XXXIII - Estar com o uniforme sujo;
- XXXIV - Usar roupa descomposta no âmbito interno do CFAP;
- XXXV - Usar costeletas grandes;
- XXXVI - Usar jóias ou outros adereços que prejudiquem a apresentação pessoal;
- XXXVII - Usar maquiagem excessiva (PMAL, 2011, p. 5-6).

Das 37 (trinta e sete) faltas médias algumas nos chamam atenção. Um ponto importante é notar a existência da prática da faxina, item (XXII – *Realizar faxina com*

*desleixo*). Esse item reporta-se a um problema identificado por Caruso (2006) na Polícia Militar do Rio de Janeiro e por nós destacado no capítulo anterior. Cabe salientar que a falta se dá pelo “desleixo” em realizar a faxina, exigindo do *aluno-policial* um cuidado especial na realização desta atividade. Outro ponto de grande tensão se relaciona à existência de faltas que punem o erro. É obvio que num processo de ensino/aprendizagem a existência do erro se configura como algo natural, porém para a instituição em estudo o erro se configura como elemento punitivo.

Por fim, temos as transgressões graves:

- I - Adotar postura inadequada em qualquer circunstância;
- II - Apor o aluno distintivos ou insígnias não regulamentares ao uniforme;
- III - **Ausentar-se do local de instrução, no horário de instrução, sem estar autorizado;**
- IV - Confeccionar documentos em desacordo com as normas regulamentares; V - Conversar em forma;
- VI - Deixar a chave no armário;
- VII - Deixar armário aberto;
- VIII - Deixar o aluno de corresponder ao cumprimento de subordinado;
- IX - Deixar de cortar o cabelo na data estabelecida;
- X - Deixar de cumprimentar Superior Hierárquico;
- XI - Deixar de cumprir missão;
- XII - Deixar de ir ao rancho estando arranchado;
- XIII - Deixar o aluno de portar o documento de identidade em qualquer circunstância;
- XIV - Deixar de realizar faxina;
- XV - Deixar de regar as plantas, localizadas na área do CFAP, sob sua responsabilidade;
- XVI - Deixar de se apresentar ao Superior Hierárquico;
- XVII - Deixar eletrodoméstico ligado sem que esteja em uso;
- XVIII - Deixar luz acesa;
- XIX - Deixar o armário desarrumado;
- XX - Deixar o xerife ou seu substituto de preencher a ficha de alteração;
- XXI - Deixar pertences à toa;
- XXII - Dormir na sala de instrução;
- XXIII - Fazer barulho na sala de aula ou alojamento;
- XXIV - Fazer uso de qualquer aparelho eletrônico em forma, na instrução ou no serviço, exceto neste último caso, comprovado, em objeto de serviço; XXV - Fumar nas dependências internas do CFAP;
- XXVI - Ir ao rancho sem estar devidamente arranchado;
- XXVII - Não executar ou executar mal as atribuições do serviço;
- XXVIII - Não respeitar o toque de silêncio;
- XXIX - Não saber cantar a canção do dia;
- XXX - Permanecer desuniformizado nas dependências do CFAP;
- XXXI - Permanecer deitado após o toque da alvorada nos dias úteis;
- XXXII - Deixar o aluno de solicitar troca de serviço para o qual estava escalado;
- XXXIII - Rir em forma;
- XXXIV - Usar o uniforme em desacordo com o regulamento;
- XXXV - Usar uniforme de terceiros sem autorização (PMAL, 2011, p. 6).

Novamente temos aqui também apenas um item relacionado ao processo de ensino/aprendizagem (III - Ausentar-se do local de instrução, no horário de instrução, sem

estar autorizado). E mais uma vez aparece o tema *faxina*, dentro de uma demanda tida como muito importante, já que a não realização acarreta uma punição grave. É importante salientar que as punições podem ser: ADVERTÊNCIA, que se constitui como uma forma branda de punição, aplicada a faltas disciplinares leves; REVISTA, que consiste na apresentação do aluno após o término das aulas/instruções às 20h:45min e sendo liberado logo após a revista de recolher; PERNOITE, aplicadas a faltas de natureza média, consiste “na permanência do sancionado nas dependências do CFAP, por até 20 (vinte) horas, do término das instruções até a parada matinal do dia seguinte” (PMAL, 2011, p. 7). Em linguagem simples isso significa dormir no CFAP e esta é uma punição aplicada às faltas leves; LICENÇA CASSADA, que “consiste em o discente, cumprir as condições estabelecidas no art. 16 deste Regulamento e permanecer no CFAP durante a quantidade de dias que for determinado” (PMAL, 2011, p. 7). O artigo 16 se refere ao pernoite, simplificando seria cumprir o pernoite nos finais de semana, permanecendo o dia inteiro no CFAP.

Se contabilizarmos o total de faltas, teremos 97 (noventa e sete) faltas disciplinares. Desse total apenas dois itens estão relacionados diretamente com a formação profissional propriamente dita e as demais se relacionam ao processo de socialização aos valores da instituição, respeito à hierarquia e à disciplina. Analisando com cuidado os 97 itens, podemos dividi-los em 4 (quatro) necessidades de enquadramento, isso é faltas que têm como objetivo enquadrar o *aluno-policia* através de quatro dimensões institucionais. Podemos dividir essas quatro dimensões em: enquadramento corporal (fisiológico); enquadramento corporal (visual); enquadramento espacial (preocupação com os espaços) e por fim o enquadramento de conduta (moral). Iremos analisar detalhadamente cada um.

O enquadramento corporal, numa perspectiva fisiológica, é compreendido aqui a partir da necessidade que a instituição tem de enquadrar o comportamento natural do indivíduo, para forçar a sua adaptação dentro do campo institucional. Pode ser enquadrado em uma falta leve o *aluno-policia* que estiver com a barba mal feita; mexer em forma (nesse item é importante destacar que essa necessidade de não se movimentar, mesmo que seja de forma discreta, está relacionada à prática de ordem unida); estar com as unhas grandes; além de estar com a barba ou cabelo grande (no caso dos homens) se enquadram no campo da falta média. Dormir na sala de instrução pode levar o *aluno-policia* a perder seu final de semana. Essas faltas estariam ligadas à necessidade de controlar aspectos naturais do corpo humano.

Por enquadramento corporal visual podemos entender que são exigências relacionadas à imagem do *aluno-policia*. Esses aspectos estão ligados ao uso do uniforme e adereços, tanto por parte dos homens como das mulheres. A instituição se mostra tão preocupada com a

imagem que seus integrantes possam passar para o público interno e principalmente externo, que dos 97 itens analisados 29 podem ser relacionados ao enquadramento visual. Outro ponto a ser destacado se refere à gravidade das faltas, a grande parte delas se inserem em faltas médias, mas podemos encontrar faltas leves e graves. Por exemplo, *estar com o bolso do uniforme aberto* ou *estar com o cinto sujo* pode gerar uma advertência; *por outro lado estar com o calçado sujo, estar com o uniforme sem vinco* ou *estar com maquiagem excessiva* (para o caso da mulher), pode fazer com que o aluno cumpra uma *revista*.

O enquadramento espacial está relacionado a um cuidado com o ambiente do quartel, CFAP. É importante lembrar que o CFAP tem funcionado como um quartel. O ambiente precisa estar em ordem, e a falta de esforço para manter esse ambiente limpo, arrumado, é tido como algo negativo para o recém-integrado à instituição. Esse ambiente pode ser dividido em externo e interno. O ambiente interno são as dependências que são de uso exclusivo dos integrantes da corporação, porém podendo ser visitadas pelo público externo; os ambientes externos são as áreas comuns ao CFAP, como praças, jardins, quadras esportivas e alamedas. Foi possível identificar 27 faltas que podem ser inseridas nesse enquadramento e citamos apenas exemplarmente: “Deixar sua banca escolar desalinhada”; “Estar o aluno com o lençol da sua cama folgado”, são faltas leves que estão relacionadas ao ambiente interno, alojamentos e sala de instrução.

Por outro lado se o *policial- aluno* “Deixar de zelar pelas plantas localizadas na área do CFAP”; “Deixar de regar as plantas, localizadas na área do CFAP, sob sua responsabilidade” são detectadas faltas respectivamente médias e graves, e que se relacionam a ambientes externos. Uma falta cometida acarretará a perda de um fim de semana.

Por fim, temos o último enquadramento que está relacionado à *conduta* do *policial- aluno* durante o curso de formação. Essa *conduta* é entendida aqui como qualquer tipo de conduta praticada no âmbito do CFAP que venha a ferir aspectos morais da instituição, como comportamentos inadequados, estar ou permanecer em ambientes inadequados. Podemos citar como exemplos as seguintes faltas: “Comparecer o discente no C/A, DTE, DM ou em locais privativos dos Oficiais do CFAP sem ser chamado ou sem estar autorizado”; “Cumprir o aluno, qualquer missão fora do prazo”; “Deixar de fazer os movimentos de ordem unida com energia”, são tipos de faltas médias. Podemos citar exemplos de faltas graves: “Adotar postura inadequada em qualquer circunstância”; “Conversar em forma”; “Deixar de cumprir missão”.

Como podemos verificar apresentamos quatro eixos de enquadramentos a partir dos quais podemos categorizar as 97 faltas. Obviamente trata-se aqui de uma tentativa de classificar as faltas a partir de critérios mais abrangentes, o que significa dizer que é possível



construir também inúmeros outros tipos de enquadramentos. Para os objetivos de nossa pesquisa, os quatro enquadramentos demonstram-se, todavia, esclarecedores. Outrossim, há de se destacar um elemento curioso, que se refere ao processo efetivo de ensino/aprendizagem. Trata-se do elemento *erro*. Por exemplo, o *policia-aluno* pode ser punido por “Não preencher corretamente a ficha de alteração ou qualquer outro formulário”; “Errar nos movimentos de ordem unida após o término da carga horária da referida matéria”; “Errar quando da apresentação individual”; “Errar quando estiver comandando a tropa” ou “Confeccionar documentos em desacordo com as normas regulamentares”.

Como podemos observar, o cometimento de *erros* não faz parte de um processo natural do ensino, como ocorre numa instituição de ensino convencional. Aqui o *erro* compromete a liberdade do indivíduo, constituindo-se como elemento de punição. Foucault (2008, p.149) ao analisar os processos disciplinadores evidencia a inerência punitiva, e esclarece que

Na essência de todos os sistemas disciplinares, funciona um pequeno mecanismo penal. É beneficiado por uma espécie de privilégio de justiça, com suas leis próprias, seus delitos especificados, suas formas particulares de sanção, suas instancias de julgamento. As disciplinas estabelecem uma “infra-penalidade”; quadriculam um espaço deixado vazio pelas leis; qualificam e reprimem um conjunto de comportamentos que escapavam aos grandes sistemas de castigo por sua relativa diferença.

Observamos que esse caráter punitivo provoca e desencadeia um processo de “normalização”. Esse mecanismo acelera o processo de subjeção individual, levando à incorporação dos valores institucionais do “militarismo”. É possível identificar de fato uma grande preocupação quanto à preservação e manutenção de valores nodais à instituição. É preciso que o iniciado internalize a disciplina, a hierarquia e o universo punitivo que sustenta os dois primeiros pilares. Para nós essa socialização se constitui como o *real* nesse processo. Seguiremos nosso estudo, analisando o plano de curso de formação de praças.

#### 4.3.3 Análise do Plano de Curso de Formação de Praças

Analisamos agora o Plano do Curso de Formação de Praças de 2010-B. Esse plano foi publicado no Boletim Geral Ostensivo nº 086 de maio de 2011. Apesar de ser publicado em

2011, ele estabelece diretrizes para a turma de 2010 por conta do concurso público daquele ano.

O primeiro ponto que podemos destacar é que esse plano de curso segue orientações da Matriz Curricular Nacional- MCN (PMAL, 2011-b, p. 12). Isso é um fato de grande significado, pois podemos verificar os impactos da política nacional de segurança pública sobre a PMAL. A aceitação das diretrizes do Governo Federal para a formação policial pode ser compreendida de duas formas. De um lado podemos pensar na necessidade que os Estados têm - e Alagoas especificamente - de assessoramento técnico, revelando suas deficiências frente aos novos desafios de uma sociedade democrática. Por outro lado, essa aderência pode ocorrer também por conveniência política, o que significa dizer que o Estado adere às orientações da SENASP na expectativa de receber recursos financeiros.

O primeiro aspecto a ser analisado refere-se ao objetivo geral do curso, que consiste em

Instruir os (as) candidatos(as) ao cargo de soldado(a) combatente da PMAL norteando uma formação técnico-profissional voltada para a observância dos Direitos Humanos, habilitando-os(as) a bem atender a população alagoana, como profissional de segurança pública, e ao mesmo tempo, possibilitar o (a) futuro (a) policial militar a ascender às graduações subsequentes, nos termos da Lei no 6.544 de 21/12/2004 (PMAL, 2011-b, p. 12).

Para nós não é novidade a existência da ênfase na formação voltada para a observância dos Direitos Humanos. Podemos dizer que essa preocupação vem se contrapor aos problemas que foram apresentados no segundo capítulo, como também se apresenta como tema transversal da Matriz Curricular Nacional. Surge, além disso, a preocupação com a “população alagoana” e em prestar-lhe um bom serviço. Esse aspecto toca num dos pontos-chaves da pesquisa, pois, o esforço feito no primeiro capítulo, no intuito de demonstrar as mudanças ocorridas e o processo de modernização da polícia na Europa, surge aqui com muita nitidez. O papel da polícia está definido: Fazer segurança pública respeitando os Direitos Humanos e sendo profissional.

Em seguida, passamos aos objetivos específicos:

Adquirir conhecimento sólido e abrangente na área de atuação policial com domínio das técnicas básicas referente à vida profissional militar; **Desenvolver a capacidade crítica para analisar de maneira conveniente os seus próprios conhecimentos; Identificar o processo de ensino/aprendizagem como processo humano em construção de maneira inclusiva;** Incrementar uma visão crítica com relação ao papel social da Polícia Militar e à sua natureza epistemológica, compreendendo o processo histórico-social de sua construção; Habilitar para o trabalho em equipe e com uma melhor compreensão das diversas etapas que compõem a atuação de um

(uma) policial militar; Provocar o interesse no auto-aperfeiçoamento contínuo, curiosidade e capacidade para estudos extra-curriculares individuais ou em grupo; **Assimilar uma formação humanística permitindo o exercício pleno de sua cidadania e, enquanto profissional de segurança pública, respeitar o direito à vida e ao bem estar dos cidadãos**; Reconhecer e respeitar as normas que regem a atuação Policial Militar; Compreender o processo de formação da Polícia Militar de Alagoas; Avaliar as características dos cidadãos infratores discernindo os seus *modus operandi* para aplicar as mais diversas técnicas com o intuito de coibir, senão extinguir a ocorrência do delito, minimizar as suas consequências, visando à manutenção da ordem pública; **Utilizar técnicas que possibilitem uma resolução pacífica dos conflitos existentes no dia-a-dia das comunidades** (PMAL, 2011-b, p. 12-13, grifo nosso).

Quando analisamos com cuidado essas especificidades, percebemos a convergência desses objetivos com as propostas da formação pretendida pela SENASP. Essas especificidades se apresentam como um conjunto de elementos que identificam a PMAL como uma “polícia moderna”. Esse moderno sendo entendido como parte de um processo de “construção histórica”, como propomos no primeiro capítulo.

É importante notar que o plano de curso, diferente do *Regulamento Disciplinar Escolar do Corpo de Alunos do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças*, que normatiza aspectos do universo interno da instituição, confere visibilidade às ações da PMAL no campo institucional externo. Essa tensão entre o externo e o interno é um fenômeno comum às instituições militares, pois se constituem como instituições fechadas, totais. Se foi possível verificar uma urgência na socialização do indivíduo (*policial-aluno*) aos valores institucionais em detrimento de uma formação técnico-profissional, por outro lado, é possível identificar uma adequação às diretrizes da SENASP quanto ao *plano do curso*. Chamamos isso de parte *ideal* do processo.

Isso se torna possível analisando dois aspectos que achamos relevantes no plano de curso: os objetivos gerais e específicos e a malha curricular. Se atentarmos para os aspectos específicos, iremos observar elementos que nos fariam acreditar sem reservas no caráter dinâmico e sofisticado da formação policial na PMAL. Isso porque esses elementos se aproximam em muito aos norteamientos propostos pela SENASP para a formação dos profissionais de segurança pública. Dos inúmeros objetivos específicos, quatro colocaremos em discussão, pois se aproximam da proposta específica do nosso trabalho. Não iremos apenas apresentar esses quatro objetivos, mas discuti-los e confrontá-los com os aspectos que chamamos de componentes do processo *real*.

Com efeito, observar a existência de discontinuidades entre o processo ideal e o processo real não deve nos levar a adotar uma perspectiva estática de análise, tratando de modo estanque os dois processos. Assim como o processo real pode passar por alterações e

mudanças originadas de impulsos ativados pelo processo ideal, assim também o processo ideal pode perder em qualidade transformadora quando tensionado com elementos bloqueadores inscritos no processo real. Certo é que ambos os processos podem ser vistos como dois polos ambivalentes e contraditórios, mas não menos dinâmicos, do mesmo processo real de construção institucional. Uma avaliação mais aprofundada da interação entre os dois processos somente poderia ser garantida se tivéssemos tido a oportunidade de empreender a análise do comportamento dos policiais em uma situação real de atividade em campo, em experiências de policiamento comunitário desenvolvidas pela Polícia Militar de Alagoas. Infelizmente a morosidade dos encaminhamentos feitos junto ao Comitê de Ética da Universidade impediram-nos de levar a termo nossa proposta inicial de fazer o trabalho de campo, levando-nos à limitação da pesquisa à análise documental.

O primeiro ponto que nos chamou a atenção foi que um dos objetivos específicos do curso se constitui em *Identificar o processo de ensino/aprendizagem como processo humano em construção de maneira inclusiva*. Essa é uma proposta ousada e situa-se num contexto contemporâneo de *ensino/aprendizagem* de uma postura que se aproxima do construtivismo. Fernando Becker (1993, p.88) salienta que no construtivismo

(...) o conhecimento não é dado, em nenhuma instância, como algo terminado. Ele se constitui pela interação do indivíduo com o meio físico e social, com o simbolismo humano, com o mundo das relações sociais; e se constitui por força de sua ação e não por qualquer dotação prévia, na bagagem hereditária ou no meio (...).

O que nos parece é que a proposta de criar um ambiente de *construção* de saberes provoca uma ruptura com elementos essenciais de uma “formação” tradicional, característicos das instituições militares. Para Denise Leão (1999) uma formação tradicional consiste em enfatizar a transmissão do conhecimento de forma sistemática, sendo a exposição do conteúdo, a realização de exercícios e a avaliação elementos essenciais da metodologia e dos próprios objetivos pedagógicos. A autora argumenta que, para essa concepção, “se o aluno foi capaz de reproduzir os conteúdos ensinados, ainda que de forma automática e invariável, houve aprendizagem” (LEÃO, 1999, p. 194).

Tomando como exemplo o Regulamento Disciplinar Escolar constatamos que “Errar nos movimentos de ordem unida, após o término da carga horária da referida matéria” constitui falta disciplinar de gravidade média. E se o aluno “ Confeccionar documentos em desacordo com as normas regulamentares”, essa atitude configura uma falta grave.

Os problemas que se apresentam quando comparamos uma proposta que se aproxima de uma perspectiva construtivista com uma perspectiva tradicional, geram outros desdobramentos que podem ser questionáveis, e nisso resulta nossa segunda observação a respeito dos objetivos específicos do plano de curso. Quando observamos a necessidade de *“Desenvolver a capacidade crítica para analisar de maneira conveniente os (seus) próprios conhecimentos”*, percebemos mais uma vez um descompasso entre o tradicional (formação militar baseada em regulamentos) e as dinâmicas do próprio processo pedagógico. De um lado uma formação que objetive propiciar o desenvolvimento da capacidade crítica poderia levar ao questionamento dos próprios mecanismos de socialização baseados na punição e na suspensão da liberdade. De outro, esse objetivo comporta também uma certa ambiguidade, na medida mesmo em que deixa aberto o sentido daquilo que é “conveniente” quando os próprios conhecimentos são colocados sob o crivo da capacidade crítica a ser desenvolvida. Se há, pois, um limite circunscrito em torno do que é “conveniente” na avaliação pessoal, por outro lado a capacidade crítica a ser desenvolvida poderia não se restringir somente à conveniência do conhecimento adquirido no ambiente escolar, abarcando também elementos de crítica mais abrangente.

Dando prosseguimento à nossa análise, a terceira questão observada está enviesada dentro do contexto de cidadania, já que a formação do policial militar em Alagoas busca *“Assimilar uma formação humanística permitindo o exercício pleno de sua cidadania e, enquanto profissional de segurança pública, respeitar o direito à vida e ao bem estar dos cidadãos”*. Com efeito, diversas pesquisas apontam para a existência de um caráter ambivalente na formação do policial militar. Basilio (2008) identifica, em sua pesquisa sobre a Polícia Militar no Estado do Rio de Janeiro, uma incongruência entre a formação e a necessidade de ser o policial capaz de exercer e respeitar a cidadania e conclui que:

Um dos pontos identificados como crítico é a utilização dos alunos em atividades adversas aos objetivos do treinamento, como: realização de serviços de limpeza; serviço de manutenção de equipamentos; pinturas; apoio em jogos de futebol e policiamento de praia. O que se percebe, é que o efetivo de alunos é utilizado para suprir deficiências de ordem gerencial, como contratação de funcionários para limpeza e manutenção de quartéis (BASÍLIO, 2008, P. 18).

Novamente percebemos uma inconsistência entre o ideal e o real. Se o objetivo é formar profissionais reflexivos em segurança pública, a existência de uma cultura institucional que enfatiza a prática de atividades, como as faxinas, que não exigem grandes investimentos cognitivos, torna-se bastante questionável. É algo contraditório, pois a própria

instituição afirma que a atividade policial exige refinamento intelectual, sobretudo quando postula uma visão crítica para avaliar epistemologicamente *o papel social da policia militar*.

Por fim chegamos ao quarto ponto, que se constitui em “*Utilizar técnicas que possibilitem uma resolução pacífica dos conflitos existentes no dia-a-dia das comunidades*”. Essa seria a máxima de uma formação *ideal*. Primeiro pelo entendimento de que a atividade policial se configura como uma constante mediação de conflitos sociais, e, segundo, pela mediação que deve se desenvolver de forma pacífica, dentro de um processo racional do uso da força. A questão que se abre é saber se uma formação profissional que se estabelece dentro de uma lógica fortemente marcada pelo caráter punitivo terá capacidade de formar indivíduos/profissionais capazes de equacionar e mediar, de modo pacífico, conciliatório e racional, os inúmeros e complexos conflitos advindos das comunidades onde atuam.

Como podemos observar são inúmeros os caminhos que poderíamos tomar para analisar os problemas da formação policial militar em Alagoas. Esses quatro aspectos que acabamos de destacar nos ajudam a compreender a complexidade da efetivação de políticas públicas na área de segurança, sobretudo quando se objetiva a mudança de cultura institucional.

## 5 CONSIDERAÇÃO FINAIS

Nossa pesquisa teve como objeto específico o estudo da formação policial no Estado de Alagoas. Como se evidenciou na exposição dos resultados da pesquisa teórica e documental realizada, a discussão dessa temática impõe discutir também temas como a violência, a criminalidade e aspectos relacionados à história da instituição policial, de modo a captar a complexidade e a pluralidade de caminhos teóricos e práticos constitutivos do campo de investigação. Foi possível constatar a existência de uma preocupação por parte do Governo Federal em reformar<sup>17</sup> as instituições de segurança pública através da formação e capacitação dos policiais. Grande parte dos esforços de produção de mudanças nas instituições policiais militares estão relacionadas à formação voltada para o policiamento comunitário. Esta filosofia de policiamento tem sua origem em contextos como os países da Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão, como se evidenciou no primeiro capítulo do trabalho. No Brasil há uma tendência marcante desde o final da década de 1990 em desenvolver ações voltadas para o policiamento comunitário, numa tentativa de reconstruir as bases fundantes das instituições de segurança pública, historicamente marcadas por modelos autoritários, verticais e excludentes de interação e, como se evidenciou, a formação dos policiais militares do Estado de Alagoas acompanha também essa tendência.

As novas configurações das políticas de segurança pública resultaram em tensões sociais de grande relevo entre as antigas práticas de fazer polícia, legitimadas historicamente, e as novas perspectivas de policiamento orientadas pela defesa dos direitos humanos. O uso da violência para a solução de conflitos sociais com a anuência das elites econômicas hegemônicas é uma prática recorrente na história das instituições militares brasileiras e tem sido, desde a sua origem, responsável pelo processo de naturalização generalizada da violência policial contra amplos segmentos da sociedade e, em especial, contra os desfavorecidos economicamente e minorias étnicas.

O que se tem observado é que a tensão existente entre o novo e o velho modelo provoca disputas institucionais, levando setores progressistas da sociedade à defesa enfática dos direitos humanos e da remodelação das instituições policiais. Com efeito, essas disputas

---

<sup>17</sup> Para Guy Bajoit (2006, p. 280), “numa reforma, a mudança é voluntariamente procurada por um actor colectivo organizado, que se esforça por obter aquilo que quer, através de um processo de negociação com outros actores (...). Quando a mudança em questão tem um alcance suficientemente geral, deve ser garantida pelo Estado, que frequentemente é o seu próprio instigador” (mantivemos a ortografia do original na língua portuguesa de Portugal).

têm sido observadas dentro das próprias instituições policiais, quando podemos verificar setores da polícia atuando na defesa dos direitos humanos, a exemplo do Centro de Gerenciamento de Crises, Direitos Humanos e Policiamento Comunitário da Polícia Militar de Alagoas.

Apesar dos esforços institucionais para superar os velhos modelos de segurança pública, nossa pesquisa demonstrou a existência de um descompasso entre as ideias estruturantes do aprimoramento das instituições policiais e suas reais práticas cotidianas. Porém, devemos admitir os avanços que foram possíveis verificar quanto aos impactos das medidas adotadas pelo Governo Federal através da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. Isso fica evidente quando analisamos o *Plano do Curso de Formação de Praças* da Polícia Militar de Alagoas e notamos a existência de inúmeros elementos que aproximam esse plano de curso das diretrizes inscritas na Matriz Curricular Nacional.

Tivemos a oportunidade de expor, principalmente no terceiro capítulo, aspectos marcantes relacionados à formação dos policiais militares em Alagoas e dentre eles evidenciaram-se aqueles relativos ao desenvolvimento de atividades de *pouco refinamento intelectual*, como são as práticas de limpeza do quartel e também ao peso conferido aos aspectos formais da disciplina relacionados às prescrições comportamentais (pouco favoráveis, diga-se de passagem, à formação de um *habitus* reflexivo). Se por um lado há uma tendência em desenvolver uma formação condizente com a complexidade da atividade policial, por outro ainda verificamos práticas que demonstram o descompasso com essa realidade.

Identificamos que há, de fato, um hiato entre a formação curricular (oficial) e a formação extracurricular, sendo ambas legitimadas pela instituição. Saliente-se que o hiato entre a formação curricular e as práticas extracurriculares não se apresenta com exclusividade no campo das instituições militares, mas pode ser refletido em contextos mais amplos da formação profissional. Num trabalho já discutido anteriormente, Sergio Adorno (1988), ao analisar a formação dos bacharéis de direito no final do século XIX e início de século XX, deixa clara a importância que as atividades extracurriculares tiveram na formação profissional dos mesmos. Os argumentos do autor, abaixo transcritos, permitem-nos estabelecer esclarecedoras analogias com o nosso objeto específico de investigação:

A vida acadêmica e a formação cultural e profissional do bacharel, em São Paulo, durante a vigência da monarquia, nunca se circunscreveram às atividades curriculares e sequer se sustentaram às expensas das relações didáticas entre aluno e professores. A interferência das doutrinas difundidas no curso jurídico sobre a profissionalização do bacharel não residiu no processo ensino-aprendizagem. Ao



contrário, essa formação foi tecida nos interstícios dos institutos acadêmicos e do jornalismo literário e político. Nos institutos e associações acadêmicas os estudantes não só participavam de debates sobre assuntos nacionais, locais ou mesmo cotidianos, além daqueles pertinentes à academia, como também articulavam alianças entre grupos partidários e promoviam campanhas. Dispondo de uma organização burocrática e formal, com distribuições de funções, estabelecimento de cargos eletivos e constituição de comissões para tratar de assuntos variados – como alteração no regimento interno, redação de manifestos, posturas a serem adotadas frente a acontecimentos ligados à academia e a fatos políticos –, esses institutos e associações desempenharam o papel que tradicionalmente esteve reservado às salas de aula (ADORNO, 1988, p. 157).

O hiato a que nos referimos e ao qual também o autor acima citado implicitamente se refere é o hiato entre as *inovações ideais* e o *habitus* do campo institucional e é dentro dessa perspectiva que compreendemos tanto a formação dos policiais militares em Alagoas como também em outros estados da federação. A formação extracurricular, que se desenvolve através de atividades culturalmente enraizadas, produz efeitos que podem bloquear os elementos de inovação da formação profissional calcada na mudança e, ao ativar as “reservas de sentido” (BAJOIT, 2006, p. 103) implícitas nos modelos que deseja superar, concorre paradoxalmente para reprimir o florescimento do novo *habitus*.

Com efeito, o desenvolvimento de um novo *habitus* deveria se cristalizar como um importante indicador da eficácia da formação profissional embasada nos direitos humanos. No entanto, a ênfase atribuída a práticas como a *faxina* nos cursos de formação, revela a persistência de lógicas de ação que preservam poderes de legitimação do velho modelo. É curioso notar que a prática de utilizar o soldado para a realização de faxinas é legitimado pelo próprio exército brasileiro. Se tomarmos como exemplo o Regulamento Interno e dos Serviços Gerais – RISG, do Exército Brasileiro, notaremos que uma das funções do soldado é a realização de faxinas: “Art. 86. Os soldados do rancho são auxiliares diretos do graduado, incumbindo-lhes: I - o serviço de copa e faxina (...);” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2003, p. 47). Essa prática é, pois, uma herança do exército, que ainda povoa as práticas dentro das polícias militares. É importante notar que o artigo 27 do estatuto dos policiais militares de Alagoas estabelece que “Os cabos e soldados são essencialmente elementos de execução”<sup>18</sup>.

Essa lógica de ação vai de encontro à própria concepção de profissional de segurança pública proposta pela SENASP, que, ao elaborar a Matriz Curricular Nacional, propõe uma formação reflexiva e capaz de capacitar os policiais para a mediação de conflitos, atividade que exige o desenvolvimento de uma “ética situacional” (BAJOIT, 2006, p. 135), dadas as características dinâmicas e mutantes das sociedades contemporâneas, mas também a incerteza

---

<sup>18</sup> A Lei nº 5346, de 26 de maio de 1992 dispõe sobre o estatuto dos policiais militares do Estado de Alagoas e dá outras providências.

que lhes corresponde. Em sociedades dessa natureza, a “ética situacional” de que fala Bajoit deve preparar os profissionais para atuarem mais de acordo com as circunstâncias, nem sempre previsíveis, do que com princípios imutáveis – frequentemente intangíveis no âmbito da prática profissional. Porém, a formação profissional esbarra em mecanismos tradicionais de socialização que possibilitam o enquadramento funcional do indivíduo à estrutura institucional, ou seja, à hierarquia e à disciplina, dificultando que este se transforme naquilo que se reclama do indivíduo contemporâneo: que seja ator e sujeito de sua experiência pessoal e social. Nem de longe estamos aqui questionando o poder ordenador e a legitimidade da hierarquia e da disciplina em instituições militares, no entanto elas podem se configurar, em condições dadas, como dispensáveis e se apresentarem mesmo como empecilhos no processo de mediação de conflitos, no contexto das experiências de policiamento comunitário para as quais os profissionais são preparados.

Se a preocupação da formação profissional do militar é deslocada, contrariamente ao que postula a Matriz Curricular Nacional, do nível intelectual para o nível prático, podemos supor que, no âmbito da ação, este profissional opere também a partir do deslocamento do complexo para o simplificado. Nesse sentido, se o policial militar não dispuser de recursos cognitivos que lhes permita avaliar as complexas nuances da realidade social e que o coloquem em condições de mediar adequadamente os conflitos sociais, ele pode optar pela redução da complexidade, utilizando mecanismos tradicionais de seletividade e criminalização e facilitar, assim, a reprodução de formas tradicionais de policiamento.

Parece-nos, ao final de nossa investigação, que há um fosso estrutural e intransponível entre as propostas da SENASP e a realidade que norteia as instituições policiais, uma vez que existem elementos que se apresentam como não negociáveis nessas instituições e estes impõem resistências internas quando se referem a práticas tidas como essenciais para a vida militar. Trata-se, neste sentido, menos de uma incapacidade de adequação dessas instituições às diretrizes ordenadoras das novas modalidades de formação profissional do que propriamente de questões de ordem ontológica inscritas no âmbito da essência das instituições militares. Com efeito, estas instituições se enquadram na definição do que Goffman (1974, p. 11) identifica como *instituições totais*, ao argumentar que nelas os indivíduos são “cortados do mundo exterior por um período relativamente longo (e) levam em conjunto uma vida reclusa cujas modalidades são explícita e minuciosamente reguladas”. De fato, o aluno do curso de formação de soldados, durante todo o seu tempo de permanência no curso, tem sua vida regulada pela instituição e isso ocorre tanto interna quanto externamente. Ainda existem funcionários especializados no monitoramento desses alunos e que têm o poder

de puni-los, às vezes severamente, quando cometem desvios tipificados como sendo de ordem disciplinar. Em virtude disso, a socialização apresenta-se como extremamente padronizada.

Se é um fato teoricamente incontestável que a descontinuidade, a fragmentação e a reflexividade se apresentam como características eloquentes das sociedades contemporâneas (GIDDENS, 1991, HALL, 2002), então as instituições militares preservam, no que tange às construções identitárias, características dificilmente compatíveis com a modernidade recente e se aproximam mais daquele modelo típico da modernidade clássica expresso por Bentham quando concebeu o *Panopticon* como uma forma específica de utopia política. Michel Foucault salienta, aliás, em sua obra *Vigiar e Punir* (2008), que as ideias de Bentham surgiram justamente após a visita a uma Escola Militar.

Diante do exposto, a proposta pedagógica formulada pela SENASP e que enfatiza a reflexividade como dimensão essencial e indispensável à atividade policial parece-nos um tanto fragilizada e insólita quando referida a um contexto institucional e a um ambiente de ensino fortemente marcados, como o das instituições aqui focalizadas, pelo controle através de mecanismos de punição e normalização (Idem) constitutivos de seus aparatos de integração interna.

Saliente-se que uma das constatações propiciadas pela análise documental que empreendemos através de nossa pesquisa relaciona-se à preocupação com a manutenção da disciplina por parte da PMAL, evidenciada pelo *Regulamento Disciplinar Escolar do Corpo de Alunos do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças*. O interessante é notar que esse regulamento foi instituído no ano de 2011, dois anos após a criação da Matriz Curricular Nacional, no ano de 2009. O que percebemos é que os elementos não negociáveis estão relacionados à manutenção das relações sociais no interior da instituição militar. Se há uma preocupação por parte da MCN em estabelecer uma compatibilidade entre direitos humanos e eficiência policial, fato é que ela se silencia quando se trata de estabelecer uma compatibilidade entre a reflexão e um ambiente fortemente marcado pela normalização disciplinar.

Demonstramos, em especial no terceiro capítulo, a preocupação com o controle do corpo, ao abordar sobre os quatro tipos de enquadramento institucional que construímos a partir da análise documental e destacamos, entre eles, o enquadramento corporal. É importante notar que esse controle se desenvolve nos mínimos detalhes e algumas faltas podem ser severamente punidas. As pequenas faltas, tão insignificantes a um olhar desatento, podem revelar um mecanismo de manutenção da ordem hierárquica e funcional da instituição, fato que nos parece natural e inerente às instituições militares. Porém, quando se trata da

necessidade de construção de um ambiente que possibilite a reflexão, a rigidez da estrutura e a funcionalidade institucional podem criar barreiras para se alcançar tais objetivos.

Uma formação regradada por tantas exigências (97 faltas disciplinares passíveis de punição) faz com que o *aluno-policia*l esgote suas energias no afã de não cometer transgressões, no intuito de não perder também a sua liberdade. Sua concentração estará voltada ao acatamento das regras disciplinares, aos mínimos detalhes. Acreditamos que o espaço para a reflexão da área temática proposta pela Matriz Curricular Nacional voltada para o *cotidiano e prática policial reflexiva* precisa ser criado, já que um campo tão complexo como é a segurança pública - fato enfatizado pela própria MCN -, exige um ambiente institucional favorável a esta intenção. Neste sentido, ao lado das diretrizes e formulações tendo em vista a mudança dos padrões de sociabilidade na formação do policial militar propostas pela MCN, deveriam constar também reflexões organizadoras das *vias da mudança sociocultural* nas instituições militares, incluindo parâmetros e elementos da gestão e da integração da ordem interna, assim como a gestão de um novo contrato social e das permutas externas (BAJOIT, 2006, p. 297-304), de modo a garantir a construção de uma ampla base material para a cristalização das inovações no campo da formação profissional, tão fundamentais para uma sociedade, como a brasileira, que emerge como potência promissora entre as grandes nações do planeta.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. **Aprendizes do Poder: O bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALVAREZ, Marcos César. A Criminologia no Brasil ou Como Tratar Desigualmente os Desiguais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, n ° 4, 2002, pp. 677 a 704.

BAJOIT, Guy. **Tudo muda: Proposta teórica e análise da mudança sociocultural nas sociedades ocidentais contemporâneas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: Introdução à sociologia do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Editora Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2002, p.41.

BARREIRA, César. Questão de Política, Questões de Polícia: A Segurança Pública no Ceará. **O público e o privado** - Nº 4 - Julho/Dezenbro – 2004.

BASILIO, Marcio Pereira. O Desafio da Formação do Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro: Entre o modelo reativo e o contingencial. **Anais do XIII CLAD**, em Buenos Aires, 2008.

BAYLEY, David e SKOLNICK, Jerome. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. 2º Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

BECKER, Fernando. O que é construtivismo. **Idéias**. São Paulo: FDE, n.20, p.87-93, 1993.

BELLI, Benoni. **Tolerância Zero e Democracia no Brasil**. Visões de segurança pública na década de 90. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BLAT, José Carlos e SARAIVA, Sergio. **O Caso da Favela Naval: polícia contra o povo**. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

BORGES, Paulo César Correia. **O crime organizado**. São Paulo: Unesp, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007

\_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 12ª ed.: Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2009

BRASIL. Decreto lei nº 2.315, de 04 de setembro de 1997. Altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 de set. 1997. p. 19.561.

BRASIL. Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de out. 2007. p. 1.

BRETAS, Marcos Luiz. A Polícia carioca no Império. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 22, 1998, p. 219-234.

CANCELLI, Elizabeth. **O Mundo da Violência: a polícia na era Vargas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

CARUSO, Haydée Glória. **Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro: da Escola de Formação à Prática Policial**. Relatório final: Concursos Nacionais de Pesquisa Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. SENASP, Ministério da Justiça, Brasil, 2006.

CASTILHO, Alceu Luis. **Partido da Terra: Como os Políticos Conquistam o Território Brasileiro**. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

CHALOM, Maurice *et al.* **Seguridad Ciudadana, Participación Social y Buen Gobierno: el papel de la policía**. Chile: Ediciones Sur, 2001.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. São Paulo, Globo, 1975.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Margens Da Política, Fronteiras Da Violência: Uma Ação Coletiva Das Periferias de São Paulo. **Lua Nova**, São Paulo, 79: 201-233, 2010.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2005.

FLAMARION CARDOSO, Ciro; BRIGNOLI, Héctor Pérez. **Os métodos da história**. Rio de Janeiro: Graal, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Tradução de Raquel Ramallete. 35. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 199.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2006.

GOFFMAN, Erving. **Manicônios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas nas Ciências Sociais**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2003.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 7ª ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru - SP: Edusc, 2004.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In SANTO-SÉ, João trajano. **Prevenção da Violência: o papel das cidades**: Rio de Janeiro: Editora Record. 2005.

\_\_\_\_\_. **Velha e Nova Polícia: Polícia e Políticas de Segurança Pública no Brasil Atual**. São Paulo. Editora Sicurezza, 2002

KITAHARA, Naomi. **A Polícia Japonesa e o Sistema Koban**. Pretória: IDASA, 2007. Disponível em: <[www.idasa.org/media/uploads/outputs/files/Naomi-speech\\_PT.pdf](http://www.idasa.org/media/uploads/outputs/files/Naomi-speech_PT.pdf)> Acesso em: 12 de Jan. 2012.

LEÃO, Denise Maria Maciel. Paradigmas Contemporâneos de Educação: Escola tradicional e escola construtivista. **Cadernos de Pesquisa**, Nº 107, P. 187-206, Julho/1999

LOUIS, Pinto. Experiência Vivida e Exigência Científica de Objetividade. In: CHAMPAGNE, Patrick. **Iniciação a Prática Sociológica**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1996.

MARCONI, Marina de Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

McNEILL, William. As Gangues de rua são uma antiga herança da Civilização ". In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (Org.). **Insegurança Pública: Reflexões Sobre A Criminalidade e a Violência Urbana**. Rio de Janeiro. Nova Alexandria. 2002

MEDEIROS, Mateus Afonso. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. **Dados** [online]. 2004, vol.47, n.2, pp. 271-296. ISSN 0011-5258.

MINGARDI, Guaracy. **O Estado e o crime organizado**. São Paulo: IBCCrim, 1998.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Regulamento Interno e dos Serviços Gerais (R-1)**. PORTARIA Nº 816, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003. Disponível em: <[http://www.asprarj.com.br/arquivos\\_pdf/RISG.pdf](http://www.asprarj.com.br/arquivos_pdf/RISG.pdf)> Acesso em: 3 de nov. de 2012

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Matriz Curricular Nacional: Para ações formativas dos profissionais de área de segurança pública**. Secretaria Nacional de Segurança Publica. Brasília. 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **O que é o Procasci**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRNN.htm>> acessado em: **Quinta-feira**, 30 de agosto de 2012

\_\_\_\_\_. Valorização Profissional. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/pronasci>>. acessado em: 22 de out. de 2011

MISSE, Michel. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: Estudos de sociologia do crime e da violência**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: Estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. ...

MONET, Jean-Claude. **Polícia e Sociedades na Europa**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. – 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

MONJARDET, Dominique. **O que Faz a Polícia**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. ed. rev. 2002. São Paulo: Editora Universitária de São Paulo, 2003.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento Para a Solução de Problemas. in: **Policiamento Moderno**. Michael Tonry e Norval Morris (Org.) São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

MUNIZ, Jaqueline. A Crise de Identidade das Polícia Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional. **Security and Defense Studies Review**. Vol. 1. Winter 2001

NETO, Paulo de Mesquita. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. São Paulo: **Perspectivas**. vol.18 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2004

NETO, Theodomiro Dias Neto. **Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia: A experiência norte-americana**. Rio de Janeiro: editora Lumen Juris, 2003

NEVES, Paulo da Costa. Polícia Comunitária e Participação Social na Segurança Pública em Sergipe. **Revista da Fapese**. Aracajú. v.3, n. 1, p. 87-128, jan./jun. 2007

\_\_\_\_\_. Segurança Pública e Perspectivas de Mudanças a Partir da Formação. **Perspectivas**. São Paulo, v. 36, p. 73-93, jul./dez. 2009.

PINC, Tânia Maria. Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. 2011. Tese (doutorado) – Universidade de São Pulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. **Revista da USP**, (9):45-56, mar./abr./maio, 1991.

POLÍCIA MILITAR DE ALAGOAS. **Plano do Curso de Formação Para Praças** – CFP/2010-B. Boletim Geral Ostensivo nº086 de 09 de Maio de 2011.

\_\_\_\_\_. **Regimento interno do centro de formação e aperfeiçoamento de praças** – CFAP. Boletim Geral Ostensivo nº235 de 30 de dezembro de 2004.



\_\_\_\_\_. **Regulamento Disciplinar Escolar do Corpo de Alunos do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças**. Aditamento ao Boletim Geral Ostensivo nº 017 de 25 de Janeiro de 2011.

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 1 Edição 1 2007.

PRADO JUNIOR, C. Evolução política do Brasil. **Ensaio de interpretação dialética da história brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1947.

\_\_\_\_\_. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

RAMOS, Silvia e CARRARA, Sérgio. A Constituição da Problemática da Violência contra Homossexuais: a Articulação entre Ativismo e Academia na Elaboração de Políticas Públicas. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 16(2):185-205, 2006.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004

LENGRUBER, Julita *et al.* Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

RIBEIRO DA CUNHA, Paulo. Militares e anistia no Brasil: um dueto desarmônico. In: TELLES, E.; SAFATLE, V. (Orgs.). **O que resta da ditadura**. São Paulo; Boitempo, p. 15-40.

SADI, Andréia ; ZAMBELI, Fábio. Secretário nega oferta de ajuda federal para conter violência em SP. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 de out. de 2012. Disponível em: < <http://app.folha.com/m/noticia/160397>> Acesso em: 12 de dez. de 2012.

SILVA João Batista da. Os novos parâmetros educacionais das Polícias Militares brasileiras: um exercício de análise a partir da formação profissional dos soldados da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, na primeira década do século XXI. **Rev. bras. segurança pública**. São Paulo v. 6, n. 1, 48-73 Fev/Mar 2012.

SILVA, Jorge da. Violência policial e ideologia dos algozes-vítima. In: **Policial: tolerância zero**. OLIVEIRA, Dijaci David de. SANTOS, Sales Augusto dos. SILVA, Valéria Getúlio de Brito. (Org.) Goiânia: Ed. da UFG; Brasília: MNDH, 2001.

SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais. **Revista Brasileira de Segurança Pública** , Ano 4 Edição 6, p. 6-29 Fev/Mar 2010

SKOLNICK, Jerome e BAYLEY, David. **Policimento comunitário: Questões e Práticas através do Mundo**. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SOARES DO BEM, Arim. Brüche und Kontinuitäten im politisch-institutionellen Leben Brasiliens: vergangene und gegenwärtige Dilemmata der Demokratie. In: DE LA FONTAINE, D.; STEHNKEN, T. (Hrsg.). **Das politische System Brasiliens**. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag, p. 34-51, 2012.

\_\_\_\_\_, A. Paradoxos da diferença. Etnicidade, inimificação e reconhecimento (Alemanha-Brasil). Curitiba: Editora Appris, 2013.

\_\_\_\_\_. Criminologia e etnicidade: Culpa Categórica e Seletividade de Negros no Sistema Judiciário Brasileiro. **Kulé-Kulé: Visibilidades negras**. Revista do núcleo de estudos Afro-brasileiros, NEAB/UFAL Maceió/AL, 2006 p. 71-84.

SOARES, Davi. Estado vira modelo na resolução de conflitos agrários. Gazeta de Alagoas, Maceió, 29 de ago. 2009. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/acervo.php?c=152052>> Acesso em 03 ago. 2012.

SOARES, Luis Eduardo. O Enigma de Nova York. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (Org.). **Insegurança Pública: Reflexões Sobre A Criminalidade e a Violência Urbana**. Rio de Janeiro. Nova Alexandria. 2002

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma Sociologia Política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

\_\_\_\_\_. (Sub)Cidadania e Naturalização da Desigualdade: Um Estudo Sobre o imaginário social na modernidade periférica. **Política e trabalho**. Revista de Ciências sociais. nº 22 abril de 2005 – p. 67-96.

STRECK, Danilo Romeu. Educação e transformação social hoje: alguns desafios político-pedagógicos. **Revista Lusófona de Educação**, 2009,13, 89-100.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário como começar**. Rio de Janeiro: Policia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1994. P. 4.

VASCONCELOS, Ruth. As incertezas da vivência democrática no espaço institucional dos Conselhos de Gestão Participativa. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia** 25 a27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais - NPMS (ISSN 1982-4602).

\_\_\_\_\_. Autoritarismo e democracia na vida político-institucional brasileira: um estudo sobre rupturas e continuidades. Projeto PIBIC 2010-2011, **Manuscrito**. Maceió: UFAL, 2010, p. 1-16.

VERONESE, J. R. P.; CAIRE, E. A Ação Repressiva do Estado: a construção histórica da violência. **Novos Estudos Jurídicos – Ano V – Nº 9** - p. 11-12, setembro/1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora da UNB, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ética protestante e o Espírito do Capitalismo**, São Pulo. Editora Martin Claret, 2001.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente**. Exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

PORTO, Maria Stela Grossi. Violência e Segurança: a morte como poder? In: OLIVEIRA, Dijaci David de; SANTOS, Sales Augusto dos; SILVA, Valéria Getúlio de Brito. (Org) **Policial: tolerância zero?** Brasília: MNDH, 2001.