

REVISTA

PRELEÇÃO

PUBLICAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ISSN 1981 - 3813

Ano I – Nº 02 – Agosto/2007



2

Assuntos de Segurança Pública

REVISTA
PRELEÇÃO

PUBLICAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assuntos de Segurança Pública

Vitória
ano I, n. 2, ago. 2007

REVISTA PRELEÇÃO – Publicação Institucional da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo – Assuntos de Segurança Pública. Ano I, n. 2, ago. 2007. Vitória: PMES/DEI, 2007.

ISSN 1981 - 3813
Semestral

1. Segurança Pública. 2. Generalidades/Periódicos.
- I. Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES).
- II. Diretoria de Ensino e Instrução (DEI).

Comandante Geral da Polícia Militar



Major Manoel P. do Nascimento
Período: de 1894 a 1895

Sumário

Editorial.....	7
-----------------------	----------

ARTIGOS

Saberes e Fazeres: Paradigmas Atuais do Ensino na Polícia Militar do Espírito Santo

Vitor Nunes Rosa.....	11
-----------------------	----

Olhando através do Espelho: Considerações sobre o Uso de Indicadores de Desempenho na Atividade Policial

Gustavo Debortoli.....	33
------------------------	----

O Ethos do Policial Militar e a sua Cultura

Jair Gomes de Freitas / José Augusto Píccoli de Almeida.....	47
--------------------------------------------------------------	----

O Ethos nas Políticas Públicas de Segurança

Márcio Luiz Boni / Moacir Leonardo Vieira Barreto	61
---------------------------------------------------------	----

Controle Social e o Controle do Servidor Policial

Getúlio Marcos Pereira Neves.....	87
-----------------------------------	----

Corregedoria da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES): A Importância do Trinômio Educação, Prevenção e Ressocialização

Anderson Loureiro Barboza / Odilon José Pimentel Silva.....	99
-------------------------------------------------------------	----

O Fenômeno da Prisionização e seu Reflexo na Ressocialização do Apenado da Casa de Custódia de Viana

Irio Dória Junior / Marcelo Tavares de Souza / Wesley Motté de Albuquerque	113
----------------------------------------------------------------------------------	-----

Como publicar um artigo na Revista Preleção.....	131
---------------------------------------------------------	------------

Expediente

REVISTA PRELEÇÃO

Publicação Institucional da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo

– Assuntos de Segurança Pública –

Criada pela Portaria do Comando Geral da PMES nº 440-R, datada de 15/03/2007

Registro ISSN 1981-3813 • Ano I, n. 2, ago. 2007

CONSELHO EDITORIAL

Presidente: Cel PM Antônio Carlos B. Coutinho – Comandante Geral da PMES

Vice-Presidente: Cel PM Carlo Marx S. Rocha – Subcomandante Geral / Chefe do EMG

Diretora Executiva: Maj PM Sonia do Carmo Grobério

Redação: Cap PM Celso Luiz Ferrari e Cap PM Januir Carlos Pinheiro da Silva

Circulação: 1º Ten PM Silvagner Andrade de Azevedo e

2º Ten PM Elizabeth P. Bergamin Rubim

Diagramação / Digitação: 1º Sgt PM John Alcântara de O. Paulino e

Estagiário Haniel da Vitória Mazega

Revisão: 2º Ten Sylvia Mara Pedrini

Normalização: 1º Sgt PM Edelci Lima do Nascimento Souza

Jornalista Responsável Convidada: Karina Amorim Gonçalves – CRJ/ ES: 01374

Bibliotecária Convidada: Arilaine da Silva Gave – CRB Prov. 123/ES

Fotos: Sd PM Fábio Elias da Cruz e Sd PM Luis Adriano Paes

MEMBROS

Cel PM Moacir Provedel

Cel PM Oberacy Emmerich Júnior

Ten Cel PM Ilton Borges Correia

Maj PM Helio Alexandre Lima Holanda

Maj PM Reginaldo Santos Silva

REDAÇÃO

Diretoria de Ensino e Instrução – Quartel do Comando Geral da PMES

Av. Maruípe, nº 2.111 – Bairro Maruípe, Vitória/ES – CEP: 29.045-231

Tel.: (27) 3380-2737 – FAX: (27) 3380-2846

e-mail: revistaprelecao@pm.es.gov.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil

Distribuída em todo o território nacional

Tiragem: 1.500 exemplares

Editoração Eletrônica: Bios Editoração

Impressão: GSA Gráfica e Editora

Nota: Os artigos publicados expressam a opinião dos seus autores e não necessariamente dos integrantes do Conselho Editorial da Revista Preleção.

Editorial

Comemoramos o sucesso da Revista Preleção – nº 01, lançada em abril/ 2007 no 172º aniversário da PMES. Várias foram as menções que parabenizaram o Conselho Editorial da Revista pela iniciativa e na oportunidade vimos de público agradecer a todos nossos leitores.

Dedicamos esta edição ao ensino policial militar que comemora em agosto/ 2007 o 83º aniversário do CFA - Centro de Formação e Aperfeiçoamento, nossa Unidade escola.

A velocidade das transformações da sociedade e a evolução do conhecimento criam a demanda da constante atualização tecnológica e profissional, requerendo a criação e manutenção de sistemas de formação profissional eficientes para a disseminação das boas práticas policiais.

Hoje, a formação guerreira foi substituída pela formação do profissional de segurança pública que tem um importante papel e grande responsabilidade social. Sabemos que a atividade policial é multidisciplinar, porquanto, sua eficiente execução, além das disciplinas essencialmente policiais militares, envolve várias áreas de conhecimento tais como Direito, Psicologia, Sociologia, pois a função primordial do policial militar é gerenciar crises e conflitos, utilizando técnicas baseadas nos princípios da segurança, legalidade e proporcionalidade em primeiro plano.

É nesse contexto que o conhecimento se mostra como a mais potente arma contra as adversidades de nossa profissão, substituindo, não raras vezes, a força ou os meios materiais pela técnica e desenvoltura, contribuindo para a redução de resultados indesejados através de respostas positivas com foco no resultado.

A preocupação com a valorização profissional é concretizada quando oferecemos todo o suporte necessário – instrumental e teórico – para que os elementos de execução estejam sempre alinhados com os objetivos e diretrizes institucionais. Constatamos que a cada dia que passa os limites do desempenho policial vão se ampliando e a Polícia Militar vem assumindo tarefas cada vez mais amplas e complexas, que requerem um enfoque policial inovador e inteligente para fazer frente às novas demandas de forma eficiente e eficaz.

A adoção das boas práticas policiais e a padronização de doutrina policial trazem como consequência a redução de procedimentos correicionais, o aumento dos índices de aceitação e confiança no trabalho da polícia e a excelência na prestação de serviços, sendo resultados que certamente serão alcançados tendo como base um ensino policial de qualidade.

Dotar os profissionais de segurança pública de conhecimentos imprescindíveis ao exercício de suas atividades, bem como divulgar para a sociedade a preocupação da Corporação com a capacitação profissional, elevando o nível técnico e científico dos profissionais de segurança pública, é meta do Comando Geral que volta seus esforços para alcançar a estratégia da constante atualização tecnológica da Polícia Militar.

Artigos

Saberes e Fazeres: Paradigmas Atuais do Ensino na Polícia Militar do Espírito Santo

Vitor Nunes Rosa¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os paradigmas sócio-epistemológicos atuais do ensino na Polícia Militar do Espírito Santo. Destaca a importância dos paradigmas norteadores da prática de ensino assumidos pela Polícia Militar do Espírito Santo como elementos formadores de profissionais de segurança pública inseridos no contexto do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Modelos de Polícia. Educação e Sociedade. Ensino Policial. Currículo.

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) tem desenvolvido suas políticas, enfatizando a defesa e a promoção dos princípios do Estado Democrático de Direito, dos Direitos Humanos e do Modelo Interativo de Polícia. Há um empenho da Corporação no sentido de se inserir no movimento de consolidação de saberes e fazeres coerentes com as proposições de uma ordem social democrática e democratizante.

Neste artigo, apresentamos uma análise dos paradigmas sócio-epistemológicos relacionados aos saberes e fazeres no campo educativo, que têm perpassado os documentos formais (Normas para Planejamento

¹ Professor no Sistema FAESA de Educação e no Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Polícia Militar do Espírito Santo, Licenciado em Filosofia, Especialista em Filosofia e Administração Escolar e Mestre em Educação.

e Conduta do Ensino e Plano Geral de Ensino – 2000 a 2006) referentes à formação dos policiais que compõem a PMES.

2 RELAÇÕES DIALÉTICAS ENTRE POLÍCIA E SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

Na ótica de Monet (2001), o regime político democrático depende da qualidade da sua polícia e do apego dos policiais aos valores que o fundamentam. O autor é enfático ao afirmar que a democracia necessita da polícia:

Uma sociedade livre não pode dispensar um certo nível de ordem, ou ainda de previsibilidade, nas trocas sociais cotidianas. Quer se trate de limitar a extensão dos comportamentos predadores sem retroceder à auto-defesa dos séculos passados, de facilitar os deslocamentos em sociedades marcadas pela mobilidade, de regar as divergências pelas quais uma arbitragem é pedida ou deve ser imposta, a força do elo social e a qualidade de vida de que se beneficia a maioria dos cidadãos das sociedades ocidentais dependem, em boa parte, da maneira como a polícia cumpre as tarefas para as quais ela é solicitada ou que ela própria se atribui. Não só os cidadãos esperam da polícia que ela lhes assegure um certo nível de segurança, mas lhe pedem que o faça de tal modo que sua convicção democrática saia reforçada (MONET, 2001, p. 29).

Essa mesma idéia é compartilhada por Skolnick e Bayley (2002) ao defenderem que a instituição de regimes democráticos requer da polícia, como força pública, novas atribuições e novas posturas, fazendo com que ela assuma, entre as democracias industriais mundiais modernas, um direcionamento progressista em que prevalece o policiamento orientado para a comunidade.

Essa vinculação entre modelo de policiamento comunitário e democracia é crucial, segundo Goldstein (2003, p. 13), porque:

[...] para manter o grau de ordem que torna possível uma sociedade livre, a democracia depende de maneira decisiva da força policial. Cabe à polícia prevenir contra a pilhagem de coisas alheias, dar uma sensação de segurança, facilitar o ir e vir, resolver conflitos e proteger os mais importantes processos e direitos – como eleições livres, liberdade de expressão e liberdade de associação -, em cuja continuidade está a base da sociedade livre. O vigor da democracia e a qualidade de vida desejada por seus cidadãos estão determinados em larga escala pela habilidade da polícia em cumprir suas obrigações.

Considerando a importância da polícia na consolidação de regimes democráticos, surge a concepção de policiamento orientado para a comunidade ou policiamento comunitário, o qual parte da premissa central de que o público deve exercer um papel ativo e coordenado na obtenção da segurança, atuando como co-produtor da segurança e da ordem junto com a polícia. Nesse cenário, novas responsabilidades são impostas à polícia no que diz respeito à inclusão do público como ator social no campo do policiamento e da segurança pública (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

Na concepção de Skolnick e Bayley (2002), há uma diferença essencial entre o policiamento tradicional e o policiamento comunitário. O policiamento comunitário enfatiza a solicitação, a ajuda, o convite e o encorajamento, tendo como objetivo central a prevenção do crime com a comunidade, ao passo que o policiamento tradicional é direcionado à advertência, à ameaça, à força e à agressão. Outro aspecto distintivo do policiamento comunitário é a sua capacidade de interagir de forma respeitosa com a heterogeneidade do público, buscando sempre a competência legal.

Rosenbaum (2002) também apresenta um estudo sobre a mudança no papel da polícia, discutindo a oposição entre policiamento comunitário e policiamento repressivo. Os elementos comumente encontrados no modelo de policiamento comunitário incluem: uma definição mais ampla de trabalho de polícia; um reordenamento das prioridades da polícia, dando maior atenção ao crime leve e à desordem; um enfoque na solução de problemas e prevenção mais do que ao policiamento direcionado ao incidente, reconhecimento do papel fundamental da comunidade na solução dos problemas e o reconhecimento de que a polícia deve ser reestruturada e reorganizada para dar conta dessas reivindicações e encorajar um novo comportamento dos policiais.

O autor enfatiza que esses conceitos estão sendo traduzidos em práticas comuns nos países que têm adotado o modelo de policiamento comunitário, inclusive com novos programas de treinamento e de avaliação da atuação policial.

A análise de Rosenbaum (2002, p. 32. 38) mostra que o modelo de policiamento tradicional tem contribuído para reforçar a imagem da po-

lícia como combatente do crime, tendo como principal ferramenta de intervenção a repressão, conforme ele descreve:

[...] o trabalho de controlar o crime é considerado como prioridade maior da polícia sob o modelo tradicional (outras funções-chave incluem fornecer serviços de emergência, administrar a justiça através de prisão e oferecer uma cadeia de serviços não-emergenciais). Esses métodos tradicionais usados para combater o crime incluem detenção (através de patrulha preventiva ou prisão), incapacitação e reabilitação. [...] as polícias têm adotado completamente (e promovido através dos anos) a imagem de 'combatentes do crime' [...]. Um dos maiores problemas com o policiamento tradicional tem sido a confiança excessiva no policiamento repressivo como principal instrumento de controle do crime e da desordem. Qualquer que seja o problema, a primeira inclinação dos policiais é fazer uma prisão, e esta tendência é resultado tanto da pressão da comunidade quanto da pressão de dentro da organização policial.

Em relação ao modelo de policiamento comunitário, esse autor explica que o objetivo da polícia continua sendo a redução do crime, porém são feitos rearranjos buscando-se atingi-lo por meio de estratégias indiretas envolvendo outras funções policiais.

Por isso, Rosenbaum (2002) considera que um traço distintivo do modelo de policiamento comunitário é o foco na solução de problemas. O policiamento comunitário parte do princípio de que o policiamento eficaz deve envolver a identificação da fonte e da natureza desses problemas e trabalhar para desenvolver ações eficazes. O modelo tradicional (policiamento direcionado para o incidente) não desenvolve um pensamento sobre os problemas persistentes. Nesse modelo, a atuação do policial se encerra quando atende à reclamação do cidadão sobre um incidente único.

Na ótica do policiamento comunitário, a solução de problema não é um dado isolado e requer a efetiva participação da comunidade. A participação da comunidade constitui peça essencial para o policiamento comunitário e é o seu traço distintivo, gerando uma concepção de co-produção da segurança pública. O modelo tradicional de polícia exclui a participação da comunidade ou permite que ela seja apenas e de forma restrita os seus "olhos e ouvidos". No modelo de policiamento comunitário, a comunidade assume como ator social protagonista e co-produtor de segurança pública e a polícia recebe a incumbência de exercer o

papel de liderança e de catalisador da mudança comunitária, gerando autonomia e auto-gestão nas comunidades (ROSENBAUM, 2002).

Ao se adotar o modelo do policiamento comunitário, os papéis da polícia no processo de construção da comunidade são ilimitados e poucos são os que se assemelham ao que era desenvolvido no modelo tradicional, que enfatiza a imagem do combatente do crime individualizado. Na ótica do policiamento comunitário, o policial precisa ter como objetivos precípuos procurar processualmente a contribuição e a participação da comunidade na definição e na solução dos problemas locais, bem como identificar e mobilizar os recursos necessários para oferecer respostas eficazes diante dos problemas, firmando parcerias dentro e fora da comunidade. O policial passa a assumir o papel de agente facilitador, coordenador, referencial e articulador de ações no contexto da comunidade, a fim de criar um ambiente desfavorável aos comportamentos anti-sociais e criminosos (ROSENBAUM, 2002).

No Espírito Santo, a experiência do Policiamento Comunitário foi implantada inicialmente no Município de Guaçuí, em 1994, patrocinada pelo prefeito municipal Luiz Moulin e pelo então Capitão PM Julio César Costa, comandante da 2ª Cia. da PM – 3º BPM. Essa concepção de Polícia Interativa começou a ser disseminada no Espírito Santo em meados da década de 1980 por meio do Decreto 2.171/85, que autorizou a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança, assinado pelo Governador do Estado Gerson Camata. Em cumprimento a esse princípio legal, a Polícia Militar do Espírito Santo criou o Programa de Interação Comunitária (Diretriz 02185 – 3ª EMG).

Moulin (2003, p. 33), ao relatar sua experiência precursora da comunitarização da polícia no Espírito Santo, que serviu de parâmetro para todo o Brasil, acentua que “a segurança pública, no período ditatorial, confundia-se com a questão da segurança nacional, militarizando por completo suas ações [...]”, o que gerava um afastamento sistemático entre população e órgãos policiais.

Com o intuito de superar essa lógica, Moulin (2003) desenvolveu, em 1987, um amplo debate sobre o Sistema de Policiamento Modular, que constituiu a espinha dorsal e a base legal para mudanças significativas na mentalidade dos policiais militares. Em 1988, em Guaçuí, município

do interior do Espírito Santo, começou a implantação do policiamento em duplas a pé nos bairros, tendo em vista estreitar os relacionamentos entre os agentes policiais e a população.

O modelo interativo foi assumido, na ótica de Moulin (2003, p. 120), tendo como um dos seus pressupostos a proatividade do trabalho policial em suas relações articuladas com as comunidades:

Sem prejuízo das ações voltadas para o criminoso, é necessário que as comunidades queiram e disponham de proteção contra a eclosão do delito. Aqui está a gênese da Polícia Interativa pois, entrosada com os estamentos diversos da sociedade onde atua, a polícia deixa de ser a 'polícia do aconteceu, passando a direcionar suas ações para ser a 'polícia do pode acontecer'. A interação da polícia com as comunidades permite que estas tomem consciência de que o crime não é problema só da polícia, mas também de cada cidadão. [...] O modelo secular de policiamento ostensivo, com pequena participação comunitária, está sucateado e não reflete os anseios do cidadão.

Em 1995, na cidade de Guaçuí, foram realizados dois grandes eventos na área de segurança pública sobre o modelo de Polícia Interativa: um em janeiro, o I Encontro Estadual sobre Polícia Interativa e outro em agosto, o I Fórum Nacional sobre Polícia Interativa.

Em 1998, o Governo do Estado do Espírito Santo e a Polícia Militar do Espírito Santo realizaram o I Encontro Estadual de Lideranças Comunitárias de Polícia Interativa, em Vitória, cujos trabalhos resultaram na elaboração do documento Parâmetros para sistematização do Modelo Interativo de Polícia.

Na apresentação da obra de Moulin (2003, p. 3), Humberto Pedrosa Espínola (Secretário Geral da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Ministério da Justiça – Julho de 1998), assim se manifesta sobre o trabalho policial na ótica da comunitarização no contexto das instituições democráticas:

Na concepção democrática, cabe à organização policial velar pela ordem e bem-estar dos cidadãos, somente intervindo nas reações sociais e nas interações individuais para prevenir ou reprimir conflitos. Isto quer dizer que o policial é, em essência, o agente do Estado a intervir e administrar, do modo mais emergencial e direto, a cidadania e a defesa dos direitos humanos.

3 EDUCAÇÃO, ENSINO POLICIAL E SOCIEDADE

O currículo escolar expressa as relações de poder que se estabelecem na sociedade (MOREIRA, 1999). Por isso, toda ação educativa caracteriza-se pela sua intencionalidade e, como processo histórico, constitui uma atividade marcada por interesses sócio-político-econômicos.

As práticas pedagógicas não são neutras e expressam, em seu bojo, a idéia de sociedade pretendida pelos seus sistematizadores. As práticas pedagógicas ocorridas no interior da instituição escolar têm um caráter eminentemente político e tornam-se um espaço de reprodução ou de transformação social (DAMIS, 1996).

Sobre essa articulação entre educação e sociedade, assim se expressam Cerqueira e Dorneles (2001, p. 15):

O processo educacional é o lugar onde encontramos as práticas pedagógicas de formação da consciência social, de consolidação de valores, moldando comportamentos e formando um tipo de ser humano que vai atuar na sociedade. [...] O processo pedagógico é entendido como o processo de transmissão da experiência, do saber, das crenças, valores e princípios que norteiam uma determinada sociedade. Dessa forma, o processo de educação e formação reproduz e divulga, através do ensino, um conjunto de idéias, de representações simbólicas da realidade, de valores culturais e de formas de comportamento que satisfarão às necessidades de manutenção de um dado modelo de sociedade.

Por isso, a educação constitui um território marcado por intensas lutas pela preservação ou pela transformação do status quo. O reconhecimento deste pressuposto não significa delegar à educação o poder decisivo no processo de mudanças sociais, mas:

a educação torna-se um mecanismo extremamente importante no âmbito dos projetos de transformação ou de manutenção de uma estrutura social. Neste sentido, a educação só pode ser entendida no contexto das relações sociais de que nasce. [...] A educação, como prática formal, torna-se ensino, praticado por professores em escolas. Mas a sociedade não é um tecido homogêneo. É uma arena de conflito, com classes que se opõem. Entre os bens em disputa está a educação (CASTANHO e CASTANHO, 1996, p. 53).

A instituição escolar tem uma missão social específica, que é transmitir e problematizar os conteúdos sistematizados historicamente e que fazem parte do patrimônio cultural produzido pela humanidade. A escolha

de uma disciplina e sua ênfase, por meio da distribuição de uma maior carga horária, são fatores que manifestam a proposta de sociedade desejada pela instituição. Daí, entendermos que as estruturas curriculares, como parte integrante do currículo, nos permitem fazer uma leitura das pretensões dos seus sistematizadores.

As estruturas curriculares, como documento formal de apresentação das disciplinas e sua respectiva carga horária, fazem parte de um todo chamado currículo, definido por Coll (1996, p. 45):

como o projeto que preside as atividades educativas, define suas intenções e proporciona guias de ação adequadas e úteis para os professores, que são diretamente responsáveis pela sua execução. Para isso, o currículo proporciona informações concretas sobre o que ensinar, quando ensinar, como ensinar e que, como e quando avaliar.

Nesse contexto, como parte integrante e imprescindível do processo ensino-aprendizagem estabelecido numa determinada sociedade:

o currículo não é um elemento inocente e neutro de transmissão desinteressada do conhecimento social. O currículo está implicado em relações de poder, o currículo transmite visões sociais particulares e interessadas, o currículo produz identidades individuais e sociais particulares. O currículo não é um elemento transcendente e atemporal – ele tem uma história, vinculada a formas específicas e contingentes de organização da sociedade e da educação (MOREIRA, 1999, p. 7).

A dimensão política da educação se visualiza mediante a organização curricular e se concretiza por meio das práticas desenvolvidas no interior da escola. De fato, “as teorias, diretrizes e práticas envolvidas na educação não são técnicas. São intrinsecamente éticas e políticas (AP-*PLE*, 1999, p. 41)”. Isso confirma que a dimensão técnica subordina-se à dimensão ética e política, ou seja, a formalização da estrutura curricular, que demanda à primeira vista, um aspecto eminentemente técnico, está imbuída de um caráter ético e político, ou seja, axiológico-valorativo.

Isso significa dizer que não basta definir simplesmente o que queremos ensinar, como uma questão puramente técnica. É imprescindível conceber o currículo como um campo ético e de intenções políticas. Silva (1999) argumenta que as teorias críticas contestam o pensamento que concebe o currículo numa perspectiva de organização puramente técnica. Para essas teorias é importante questionar o conhecimento cor-

porificado no currículo, ou seja, deve-se perguntar por que determinado conhecimento faz parte do currículo e não outro. Por que alguns conhecimentos são considerados válidos e não outros? Quais são os interesses e as relações de poder que fazem com que determinados conhecimentos acabem fazendo parte do currículo, enquanto outros são excluídos? Quais identidades e quais relações de poder são construídas por meio do currículo? Esses questionamentos são relevantes para que possamos compreender os enfoques dados a determinados conteúdos privilegiados no currículo.

Cerqueira e Dorneles (2001, p. 17), ao analisarem a relação polícia e direitos humanos, presente na ordem democrática, apresentam a existência de modelos distintos de sociabilidade e práticas sociopolíticas, que geram propostas diferentes de atuação do aparelho policial, e resultam em práticas diferentes de formação inicial (ensino) e formação continuada (instrução):

[...] dois modelos de sociabilidade e de duas concepções de práticas sociopolíticas. Por um lado, nos mostra todas as diferentes experiências conservadoras, as 'concepções da ordem', que atuam na manutenção da ordem pública priorizando práticas de repressão direta, buscando reproduzir um modelo de sociedade punitiva. Por outro lado, temos as diferentes propostas que partem da noção de que não existe separação entre segurança pública e cidadania. Essas experiências e propostas partem da idéia de que a população, no exercício da cidadania, é a destinatária de um serviço público e titular do direito à segurança pública.

No contexto da nova ordem constitucional estabelecida com a redemocratização do País, a concepção de que não existe separação entre segurança pública e cidadania, demanda uma nova postura e uma nova modalidade de ensino preocupada com a efetivação dos direitos humanos nos cursos de formação dos policiais:

O papel da educação para a efetivação dos princípios dos direitos humanos se coloca para o conjunto das instituições sociais, inclusive para a polícia. É exatamente aqui que reside o grande desafio de uma nova formação e da educação dos membros das forças policiais, dando conta das resistências, destruindo preconceitos e, principalmente, possibilitando às escolas de formação policial um instrumento fundamental para a prestação de um serviço público que se tornou essencial para uma sociedade democrática (CERQUEIRA; DORNELES, 2001, p. 18).

A Polícia vem passando por um processo de adequação ao novo conceito de Estado de Direito advindo da Constituição da República de 1988. Reale (2005, p. 1) alerta para essa mudança significativa operada pela Assembléia Nacional Constituinte no texto constitucional de 1988, que opta pela expressão Estado Democrático de Direito, conforme enunciado no Art. 1º:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O reconhecimento de que o Brasil se estabelece como Estado Democrático de Direito, na ótica de Reale (2005), pressupõe a existência de dois elementos diferenciadores: a cidadania e o respeito à dignidade da pessoa humana, considerada por ele o valor fonte. Sendo que todas as diretrizes previstas no texto constitucional de 1988 somente se legitimam se for considerado que “todo poder emana do povo”, o que demanda uma nova postura e um novo modelo de formação na Polícia Militar.

4 PARADIGMAS ATUAIS DA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA NA POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO

Em meados de 2000, o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Segurança Pública, elaborado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP – Ministério da Justiça. Esse Plano traça os parâmetros da ação da polícia, abordando de forma multidimensional a questão da segurança pública.

O documento apresentou caminhos a serem adotados no processo de formação da polícia no contexto de Estado Democrático de Direito. Esse posicionamento aparece de forma explícita no documento ao serem abordadas as reformas substantivas que poderão ser tomadas na esfe-

ra da União e dos Estados, sem precisar de mudanças constitucionais. Dentre essas mudanças o Plano Nacional de Segurança Pública indica a criação do Sistema Único de Segurança Pública nos Estados, tendo como uma das medidas iniciais a unificação progressiva das academias e escolas de formação, bem como sua adequação paradigmática:

“A atual formação das polícias é positivista, discriminatória e se funda na antiga Lei de Segurança Nacional e, principalmente, na Doutrina de Segurança Nacional, que entendiam o cidadão como potencial inimigo interno. Para superar esse problema e criar **condições** para a integração das polícias, propõe-se:

- 1) **a criação de um Núcleo de Formação em Segurança Pública e Proteção Social**, que fará parte da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Ministério da Justiça, com a função de supervisionar a formação de todos os policiais brasileiros;
- 2) o Núcleo será formado por educadores, professores universitários e policiais das diversas corporações, escolhidos por sua qualificação no campo da educação e da formação de quadros;
- 3) esse Núcleo operará sob a égide de um documento legal, que consolidará os princípios, os currículos mínimos, a qualificação dos docentes e a duração dos cursos, seja de formação, seja de requalificação;
- 4) o ciclo básico desses cursos priorizará a formação humanística, científica e multidisciplinar dos profissionais, sendo que o ciclo técnico também será fundado nesses elementos norteadores, voltando-se para o conhecimento e o uso de técnicas atualizadas de policiamento, investigação, prevenção, proteção e controle, com ênfase maior ou menor nessas práticas, dependendo da especialização do(a) policial a ser formado(a);
- 5) o processo educacional será desenvolvido em parceria com universidades e centros de pesquisa, a fim de que seja o mais atualizado possível. A formação técnica será desenvolvida pelas academias e escolas das corporações, desde que tenham quadros profissionais qualificados para o exercício do magistério e da pesquisa;

- 6) o Núcleo poderá criar equipes pedagógicas móveis, que desenvolverão trabalhos em todo Brasil, ou em regiões onde eles sejam necessários, objetivando o aprendizado de técnicas novas e requalificação;
- 7) os Núcleos poderão, em colaboração com universidades brasileiras e estrangeiras, desenvolver estudos sobre temas de segurança pública e proteção social, realizando cursos de especialização, de mestrado ou de doutorado, que poderão constituir uma **Escola Superior de Segurança e Proteção Social**;
- 8) o Núcleo desenvolverá, junto com universidades e centros qualificados, um centro de pesquisa sobre temas fundamentais para conhecimento, informação e direcionamento das atividades educacionais do sistema unificado.”

A implantação dos princípios preconizados pelo Plano Nacional de Segurança Pública no âmbito da formação dos profissionais de Segurança Pública contribuiu, de forma significativa, para a consolidação de linhas pedagógicas focadas na perspectiva dos Direitos Humanos, comunitarização da Polícia, direcionamento para metodologias ativas nas Escolas de Formação dos profissionais de Segurança Pública, bem como a proposição de uma concepção curricular na perspectiva da transversalidade e da interdisciplinaridade.

Essa perspectiva está subjacente às Normas para Planejamento e Conduta do Ensino – Triênio 2001 – 2002 – 2003, as quais defendem o mote “Polícia Militar: a transformação através do ensino”, e com o objetivo de inserir a formação da PMES no contexto da educação brasileira, tomam por base a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), o que é seguido nos documentos posteriores, conforme exposto no Artigo 2º:

Art. 2º São tomadas por base para as Normas para o Planejamento e Conduta do Ensino da Polícia Militar do Espírito Santo, as seguintes legislações:

- I – Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988;
- II – Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB);

- III – Lei 3.196, de 09 de janeiro de 1978 (Estatuto dos Policiais Militares do Espírito Santo);
- IV – Lei 3.044, de 31 de dezembro de 1975 (Lei de Organização Básica da Polícia Militar do Espírito Santo – LOB);
- V – Decreto Nº. 254 – R de 11 de agosto de 2000 (Regulamento Disciplinar dos Policiais Militares).

As NPCE 2004 articulam elementos advindos das proposições feitas em nível nacional no que diz respeito à formação dos profissionais da área de segurança do cidadão e elementos específicos da realidade local, em termos de demanda do Estado e da própria Corporação adjetivada de Militar, o que implica na oferta de disciplinas específicas de uma instituição que segue os padrões das organizações militares, conforme os artigos transcritos abaixo:

Art. 5º O ensino deve estar voltado para o homem na compreensão do seu papel social, na criação e desenvolvimento de conhecimentos e de hábitos profissionais para desempenho otimizado da missão policial militar.

Art. 6º Os objetivos do ensino são:

- I – proporcionar formação técnico-profissional e humanística ao integrante da Corporação, habilitando-o para o exercício das diversas funções e desenvolvendo-lhe o senso de respeito às leis, as convicções democráticas, a responsabilidade e o interesse pela comunidade;
- II – estimular o espírito de corpo, o amor à carreira e a profissionalização dos integrantes da Corporação;
- III – desenvolver o comprometimento com os princípios éticos e com as orientações do Plano Nacional de Segurança Pública.

Art. 7º O ensino profissional abrange áreas definidas nos seguintes módulos:

- I – Módulo de Fundamentação, que visa dar base humanístico-científica e desenvolver a formação geral necessária ao profissional da PMES;
- II – Módulo Jurídico Aplicado que objetiva proporcionar conhecimentos jurídicos necessários à execução das atividades da Instituição Policial-Militar;
- III – Módulo Gerencial e Pedagógico cujo objetivo é capacitar o policial para o gerenciamento da Corporação, bem como para o ensino profissional peculiar da Instituição Policial-Militar;

- IV – Módulo Técnico-Policial que visa proporcionar conhecimentos e técnicas necessárias à execução das missões peculiares à atividade fim da Corporação;
- V – Módulo de Formação Militar que objetiva adaptar e proporcionar conhecimentos específicos do militarismo;
- VI – Módulo Saúde do Policial que visa capacitar o policial física e mentalmente para o desempenho de suas atividades, bem como estimular o cuidado preventivo com a saúde.

Nas NPCE de 2004 aparece a concepção de formação inicial e formação continuada. Esses elementos conceituais desvinculam-se da mera reprodução do conhecimento e da compreensão da aprendizagem como adestramento ou condicionamento. A concepção processual da formação do policial militar defendida nas NPCE de 2004 fica explícita no texto transcrito a seguir:

Art. 9º O ensino profissional, desenvolvido através de cursos e de estágios, compreende as seguintes modalidades:

- I – formação inicial;
- II – adaptação;
- III – formação continuada.

§ 1º. Os cursos de formação inicial de soldado (CFSd), de sargento (CFS) e de oficiais (CFO) têm por objetivo a preparação de aprovados em concurso público de nível médio para a carreira policial militar e o enquadramento na Corporação.

§ 2º. Os estágios e cursos de adaptação visam a integração de profissionais civis que passarão a desempenhar atividades específicas dentro da Organização Policial Militar, e a preparação das praças que têm direito a promoção peculiar.

§ 3º. Os cursos de formação continuada são aqueles que integram a atualização, o aperfeiçoamento e a especialização contínua do profissional em atividades-fim e/ou meio exercidas na Corporação.

Em consonância com as NPCE de 2004, o Plano Geral de Ensino de 2004 enfatiza explicitamente o comprometimento da Corporação com a política de Direitos Humanos e a promoção da cidadania, ampliando a concepção da ação do policial militar, tomando como referencial as Bases Curriculares para a Formação do Profissional da Área de Segurança do Cidadão, elaboradas pelo Ministério da Justiça (2001), as quais aparecem em citações no documento. A referência à Matriz Curricular Nacional da SENASP – MJ aparece a partir das NPCE 2006.

Em sua apresentação inicial (p. 1), o PGE 2004 define como eixo norteador das suas proposições a garantia do cidadão como foco dos serviços a serem prestados pela Polícia Militar do Espírito Santo, enfatizando a dinâmica do aprender continuamente, relacionado ao aprender a aprender. Faz considerações sobre o currículo e suas dimensões, deixando transparecer a absorção crítica em relação ao fazer pedagógico, o qual não pode ser considerado elemento neutro, mas imbuído de intencionalidades axiológicas, portanto políticas.

O Plano Geral de Ensino de 2004 (p. 8) propõe como pressupostos essenciais o “emprego da polícia na sociedade democrática como parte integrante da política de direitos humanos, e a concepção de polícia como serviço público para a proteção e defesa da cidadania”.

Desses pressupostos essenciais decorrem os objetivos da formação do profissional de segurança do cidadão. O PGE 2004 apresenta dez objetivos a serem alcançados com o processo de formação dos policiais militares, qualificados no documento como profissionais de segurança do cidadão, articulados em torno do respeito aos preceitos legais, éticos e morais, aos Direitos Humanos, ao exercício da cidadania, ações integradas, gestão de conflitos, aprendizagem e geração de novos conhecimentos de forma contínua e vinculadas ao uso das novas tecnologias, bem como o zelo pelo processo de comunitarização da polícia e pela própria vida pessoal saudável, conforme apresentado a seguir:

PGE 2004 (p. 10) “Objetivos da formação do profissional de segurança do cidadão:

- Tenha sólidos conhecimentos para que seja capaz de compreender a diversidade de cenários e agir concernentemente com as normas legais nacionais e internacionais, notadamente as que se referem aos Direitos Humanos;
- Conheça e utilize técnicas que auxiliem os seus procedimentos, tomada de decisões e resoluções de conflito;
- Esteja consciente de seu papel de cidadão responsável pela segurança, orientação e proteção de outros cidadãos;
- Saiba trabalhar em equipe;

- Consiga relacionar-se com outros segmentos da segurança pública para ações articuladas e trabalho integrado;
- Utilize as novas tecnologias;
- Busque e gere continuamente novas informações;
- Cultive hábitos de vida sadia;
- Mantenha contato mais direto com a comunidade;
- Trate a todos de acordo com os preceitos morais e éticos”.

O Plano Geral de Ensino de 2004 (p. 11) fundamenta-se, do ponto de vista epistemológico, em uma concepção interacionista, valorizando a construção do conhecimento e compreendendo o profissional em formação como sujeito do processo de ensino e aprendizagem, respeitando e aproveitando sua bagagem de conhecimento e experiências. Essa proposição visa superar paradigmas positivistas, que priorizam a ação exclusiva do professor e do instrutor, bem como dos superiores no comando das atividades cotidianas, e a atitude receptora do aluno ou do subalterno, como tabula rasa, que deve absorver e obedecer as ordens emanadas do que detém o poder.

Partindo da concepção epistemológica interacionista, o PGE 2004 (p. 13) indica que os processos educativos desenvolvidos nos cursos de formação e especialização da PMES devem contemplar três dimensões do conhecimento, entendidas na perspectiva dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ministério da Educação: Saber (agrega conteúdos conceituais), Saber fazer (agrega conteúdos procedimentais), Querer fazer (agrega conteúdos atitudinais).

Quanto à prática docente, o PGE 2004 (p. 36) segue a proposição da aplicabilidade da transversalidade, tendo como princípios filosóficos e políticos para proporcionar essa organização das disciplinas o estudo da ética, dos direitos humanos e da comunitarização da polícia, e da interdisciplinaridade, buscando integrar as áreas do conhecimento visando encontrar soluções que surjam da intersecção das mesmas, possibilitando a reinvenção do conhecimento, o exercício da criatividade e a visão de conjunto.

No que tange aos conteúdos, a Diretoria de Ensino e Instrução e o Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Polícia Militar do Espírito Santo fizeram as adequações necessárias dos currículos, respeitando as proposições emanadas da SENASP, por meio da implantação dos princípios comuns em nível nacional, e proporcionando o estudo das questões pertinentes ao contexto do Estado do Espírito Santo.

A implantação do Plano Estratégico da Polícia Militar do Espírito Santo 2005/2009, intitulado “Novos rumos: a Polícia Militar à frente” reafirma o papel decisivo da PMES, na consolidação do regime democrático e seus elementos decorrentes. Nesse documento, a Corporação, seguindo os preceitos constitucionais, define como sua missão “Promover com a Comunidade Capixaba, a preservação da Ordem Pública no Estado do Espírito Santo”. Dentre os 14 valores assumidos pela Corporação, destacamos a interação comunitária, a legalidade e a priorização dos direitos humanos. Dentre as estratégias do Plano Estratégico da PMES 2005/2009, realçamos o “Restabelecimento do Modelo Comunitário-interativo de Polícia, baseado nos Direitos Humanos, nos níveis Estratégico, Tático, Operacional” e “Ampliar investimentos na formação e capacitação dos recursos humanos através de um sistema permanente voltado para a utilização de novas tecnologias e práticas, baseadas nos Direitos Humanos e incluindo a elaboração de parcerias público-privadas”. Em termos de Objetivos Estratégicos, dentre outros, destacamos “Elaborar Plano de Formação e Qualificação permanente baseado na constante atualização tecnológica (Crescimento Institucional)”; “Estabelecer parcerias públicas e privadas em ações comunitárias em Segurança Pública” (Cidadania e Comunitarização); “Institucionalizar Processo de Gestão baseado no modelo comunitário-interativo de Polícia” (Cidadania e Comunitarização).

Esse Plano Estratégico da PMES define elementos essenciais do ponto de vista institucional, que refletem diretamente na concepção de ensino e formação assumida pela Corporação. Há uma concepção direcionadora do trabalho da Corporação pautada nos princípios do Modelo Comunitário-Interativo de Polícia, fundamentada na legalidade e na priorização dos Direitos Humanos. Essa ação demanda a ampliação de investimentos na formação e qualificação permanente coerente com o modelo proposto no Plano Estratégico.

Nesse contexto, foram elaboradas as NPCE de 2006. Esse documento, além das legislações indicadas nas NPCE de 2004, fazem referência à Matriz Curricular da Secretaria Nacional de Segurança Pública como base para o planejamento e condução do ensino no âmbito da Polícia Militar do Espírito Santo:

Art. 2º São tomadas por base para as NPCE da Polícia Militar do Espírito Santo, as seguintes legislações:

- I – Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988;
- II – Constituição do Estado do Espírito Santo, de 05 de outubro de 1989;
- III – Lei 9.394/96 (LDB);
- IV – Lei 3.196, de 09 de janeiro de 1978;
- V – Lei 3.044, de 31 de dezembro de 1975 (LOB);
- VI – Lei Complementar Nº. 321, de 19 de maio de 2005;
- VII – Decreto Nº. 4445 – N –, de 05 de abril de 1999 (Regulamento de Uniforme e Insígnias da PMES – RUIPMES);
- VIII – Decreto Nº. 254 – R, de 11 de agosto de 2000 (Regulamento Disciplinar dos Militares Estaduais do Espírito Santo – RDME);
- IX – Matriz Curricular da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SE-NASP).

[...]

Art. 5º O ensino deve estar voltado para o homem na compreensão do seu papel social, na criação e desenvolvimento de conhecimentos e hábitos profissionais para desempenho otimizado da missão policial militar.

Art. 6º Os objetivos do ensino são:

- I – proporcionar formação técnico-profissional ao integrante da Corporação, habilitando-o para o exercício das diversas funções e desenvolvendo-lhe o senso de respeito às leis, às convicções democráticas, a responsabilidade e a comunitarização;
- II – proporcionar condições para uma perfeita compreensão das transformações sociais bem como o papel das instituições policiais no estado democrático de direito;
- III – despertar valores essenciais para o convívio social como centro de excelência no desenvolvimento humano dos profissionais de segurança pública e defesa social;

- IV – desenvolver o comprometimento com os princípios éticos de valorização e promoção dos direitos humanos e com as orientações do Programa Nacional de Segurança Pública;
- V – estimular o espírito de corpo, a devoção à carreira e a profissionalização dos integrantes da Corporação;
- VI – desenvolver capacidades para absorção de mudanças tecnológicas.

Art. 7º O ensino policial abrange as seguintes áreas de conhecimento conforme diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP:

- I – Sistemas, Instituições e Gestão Integrada em Segurança Pública
- II – Violência, Crime e Controle Social
- III – Cultura e Conhecimento Jurídico
- IV – Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos
- V – Valorização profissional e saúde do trabalhador
- VI – Comunicação, Informações e Tecnologias em Segurança Pública
- VII – Cotidiano e prática policial reflexiva
- VIII – Funções Técnicas e Procedimentos em Segurança Pública.

Os documentos formais referentes ao ensino na PMES deixam transparecer a preocupação com a formação de um profissional de Segurança Pública/do Cidadão com capacidade técnico-profissional, vinculada ao saber e ao saber fazer, sem perder de vista o saber querer, que pressupõe os conteúdos atitudinais, considerando a sua postura ética condizente com o regime do Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Corporação tem dado mostras do seu comprometimento com uma formação adequada ao Estado Democrático de Direito. Esse empenho está explícito no Plano Estratégico da PMES, homologado em 2005, ao assumir o investimento na formação dos profissionais da Corporação, seguindo a perspectiva delineada no contexto do Estado Democrático de Direito, como compromisso público da Corporação. Verificamos que os paradigmas subjacentes às proposições na área de ensino da PMES correspondem aos referenciais teóricos preconizados na legislação e na reflexão vigentes no contexto da educação brasileira.

Há uma perspectiva progressista e interacionista nos documentos formais assumidos pela Corporação como referencial norteador de seus

saberes e fazeres educativos, visando sua adequação ao cenário de uma educação que promova um conhecimento emancipatório e formador de profissionais cidadãos críticos e participativos.

A PMES tem adotado uma postura em relação à formação que corresponde ao que Cerqueira e Dorneles (2001) denominam de propostas de ensino que não separam segurança pública e cidadania e concebem a população, no exercício da cidadania, como destinatária de um serviço público e titular do direito à segurança pública e ao que os autores têm demonstrado em termos de articulação do trabalho policial à consolidação da democracia.

REFERÊNCIAS

APPLE, Michel. Repensando ideologia e currículo. In: MOREIRA, Antônio Flávio; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Currículo, cultura e sociedade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 39-57.

CASTANHO, Maria Eugenia; CASTANHO, Sérgio E. M. Revisitando os objetivos da educação. In: VEIGA, Ilma P. Alencastro (Org.) **Didática: o ensino e suas relações**. 6. ed. São Paulo: Papirus, 1996. p. 53-76.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth; DORNELES, João Ricardo W. (Orgs.). **A polícia e os direitos humanos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

COLL, César. **Psicologia e currículo: uma aproximação psicopedagógica à elaboração do currículo escolar**. São Paulo: Ática, 1996.

DAMIS, Olga Teixeira. Didática e sociedade: o conteúdo implícito do ato de ensinar. In: VEIGA, Ilma P. Alencastro (Org.) **Didática: o ensino e suas relações**. 6. ed. São Paulo: Papirus, 1996. p. 9-31.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da Força Pública**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

MOULIN, Luiz Ferraz. **Polícia interativa**. Vitória: Formar, 2003.

MOREIRA, Antônio Flávio; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). Sociologia e teoria crítica: uma introdução. In: _____. **Currículo, cultura e sociedade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 7-370.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric (Orgs.). **Democracia X violência: reflexões para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

REALE, Miguel. **O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROSENBAUM, Dennis P. A mudança no papel da Polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas**. São Paulo: Edusp, 2002. p. 27 – 55.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

Olhando através do Espelho: Considerações sobre o Uso de Indicadores de Desempenho na Atividade Policial

Gustavo Debortoli¹

1 INTRODUÇÃO

O recente e crescente processo de cobrança por resultados a que vem sendo expostas as agências policiais têm conduzido as estruturas de segurança pública e defesa social a uma inevitável reinterpretação de seus processos internos e de seu relacionamento externo. Nesse novo contexto, vêm ganhando força as interpretações relativas à necessidade de utilização de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade como pressuposto fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas de segurança.

Dentre as principais motivações para a avaliação mais precisa de resultados e impactos das políticas públicas de segurança merecem destaque a recente substituição de modelos de gestão calcados em preceitos burocrático-patrimonialistas por um novo modelo de gestão pública com foco gerencial (*new public management*), orientado, sobretudo, para o bom uso do dinheiro público (*value money*), e para a prestação de serviços ao cidadão (*public service orientation*); e a tendência de monitoramento do esforço governamental no cumprimento de sua agenda político-social por parte da sociedade organizada e da mídia.

A reação das organizações policiais a esta nova demanda materializou-se, em alguns casos, sob a forma de aplicações distorcidas das noções de eficiência, eficácia e efetividade na mensuração de processos e

¹ Major da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo; Mestre em Administração de Empresas; Pós-graduado em Segurança Pública pela UFES; Instrutor do Centro de Formação e Aperfeiçoamento/PMES.

resultados que envolvem um alto grau de complexidade. Na maioria dos casos as estruturas responsáveis pela segurança pública e defesa social possuíam pouca ou nenhuma experiência no uso de indicadores de desempenho. Pautadas invariavelmente pela mídia, boa parte das agências policiais no Brasil passou a adotar as taxas de homicídios e de criminalidade letal como os principais – quando não únicos – indicadores da efetividade policial, ignorando uma diversidade variáveis incontroláveis relacionadas. O principal reflexo dessa distorção tem sido a ausência de padrões de mensuração de resultados e de indicadores comuns, mesmo em nível local, capazes de estabelecer linguagens que facilitem o diálogo entre os atores sociais envolvidos.

Outra manifestação identificada junto às organizações policiais com relação às pressões no sentido de estabelecer indicadores como elementos balizadores de suas ações, deu-se sob a forma de resistência; notadamente buscando evidenciar que a premissa central desse novo modelo gerencial assentava-se, desde a origem, em preceitos de concepção, no mínimo, discutível. Os resultados esperados – fundamentos a serem perseguidos através da utilização de indicadores – estavam estruturados sobre construtos e conceitos de definição suficientemente ampla. As idéias contidas em expressões como “preservação da ordem pública”, “elevação da sensação de segurança” ou “controle da criminalidade”, por si só, remetem a um grau de complexidade suficiente para que dependam diretamente da compreensão individual de cada operador do sistema de segurança e da percepção de sua relevância sobre o desenvolvimento das políticas públicas de segurança. Além disso, a busca por objetivos estruturados em conceitos amplos, como os anteriormente descritos, mesmo quando interpretados de maneira unívoca, estava submetida a realidades igualmente complexas e assimétricas, onde um conjunto diverso de variáveis apresentava-se capaz de interferir nos processos, e os resultados apresentavam-se muito mais como um “investimento” ou “aposta” do que como uma “certeza”.

É possível ilustrar essa peculiaridade organizacional a partir da tipologia proposta por Wilson (1989), que classifica as agências públicas, de acordo com a visibilidade de seus resultados e da capacidade de mensurá-los, em quatro categorias distintas: organizações produtivas

(*production organizations*), organizações processuais (*procedural organizations*), organizações de ofício (*craft organizations*), e organizações competitivas (*coping organizations*). Organizações produtivas caracterizam-se por processos mensuráveis e resultados visíveis; organizações processuais desenvolvem processos mensuráveis, mas seus resultados não podem ser facilmente visíveis ou mensuráveis; organizações de ofício são caracterizadas por processos imensuráveis e resultados visíveis; e finalmente as organizações competitivas, como as agências policiais, caracterizam-se por não possuir processos mensuráveis ou controláveis e nem resultados visíveis. Nesse sentido, Muniz (2006) alerta que

(...) as percepções dos executivos de polícia, outros operadores do sistema de segurança pública e justiça criminal, autoridades políticas, cidadãos, formadores de opinião, meios de comunicação, etc, acerca dos níveis de visibilidade do trabalho policial, influenciam os tipos de cobranças de resultados das polícias e, por conseguinte, a escolha dos indicadores de desempenho “mais adequados” para responder a estas mesmas cobranças.

Na prática, as distorções, dispersões, recusa ou resistência em utilizar um sistema de indicadores capaz de pautar ações, metas e objetivos promovidos pelos órgãos responsáveis pela segurança pública e defesa social referem-se, em grande parte, às dificuldades inerentes à observação dos processos e resultados da atividade policial e das políticas públicas de segurança (BEATO, 2001).

2 INDICADORES: PRINCIPAIS CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Derivado do latim *indicare*, o termo indicador originalmente remetia ao ato de “apontar” ou “mostrar com o dedo”. Na concepção atual, o termo refere-se, em linhas gerais, ao ato de tornar patente; demonstrar, revelar, denotar, designar, enunciar, expor, mencionar, determinar, estabelecer, esboçar ou delinear levemente (FERREIRA, 1986). Sob a perspectiva da teoria das medições (*measurements theory*), o termo indicador recebe diferentes adjetivos, normalmente objetivando caracterizar o tipo de intervenção, o aspecto a ser avaliado, da metodologia de avaliação (RUA, 2005). Dentre os adjetivos mais utilizados para qualificar os indicadores estão: econômico, social, gerencial, de desempenho, de processo, de

produto, de qualidade, de impacto, etc. No plano geral, indicador pode ser classificado como um elemento informacional de síntese, obtido a partir de um modelo de relacionamento de variáveis cujo produto, numérico ou simbólico, frente a uma escala ou parâmetros de referência, mostra a situação relativa de um determinado problema ou aspecto da realidade considerado importante ou relevante, em função do que é possível estabelecer e orientar ações e atividades. Outras definições clássicas do conceito de indicador permitem delinear-lo como

(...) uma expressão (numérica, simbólica ou verbal) empregada para caracterizar as atividades, eventos, objetos ou pessoas, em termos quantitativos e qualitativos, com o objetivo de determinar um valor (ISO, 1998, p. 03);

(...) uma série de dados definidos para responder perguntas sobre um fenômeno ou um sistema dado (OCDE, 2001);

(...) uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas) (JANNUZZI, 2003, p. 15);

(...) uma medida, geralmente quantitativa, que pode ser usada para ilustrar e comunicar um conjunto de fenômenos complexos de uma forma simples, incluindo tendências e progressos ao longo do tempo (EEA, 2005, p. 7); ou ainda

(...) um instrumento estabelecido a partir de conjuntos de dados reunidos em séries temporais que objetivam refletir e registrar um processo de mudança através de um número significativo de dimensões relevantes, a partir das quais serão medidas a eficácia, eficiência e efetividade de um determinado sistema para alcançar seus objetivos (NORRIS, 1993, p. 32).

Dentre as características universais atinentes aos indicadores, Martinez e Albornoz (1998) destacam três merecedoras de especial distinção: generalidade; possibilidade de correlação entre variáveis ou contextos; e produção histórica (temporalidade). Além dessas características, Sousa (2003) destaca que um indicador deve: apresentar relevância; ser passível de comunicação; apresentar facilidade de compreensão tanto por parte dos executores quanto dos usuários; refletir cientificamente o estado da arte; e ser eficiente e sensível a prováveis e possíveis mudanças.

Takashina e Flores (2000) ampliam esse conjunto de características acrescentando outras dez: (1) adaptabilidade: capacidade de resposta às mudanças de comportamento e exigências dos usuários; (2) representatividade: captação das etapas mais importantes e críticas dos processos no local certo; (3) simplicidade: facilidade em ser compreendido tanto pelos executores quanto pelos usuários; (4) rastreabilidade: facilidade para identificação da origem dos dados, seu registro e manutenção; (5) disponibilidade: facilidade de acesso para coleta (estar disponível a tempo, para as pessoas certas e sem distorções), servindo de base para as decisões; (6) economicidade: os benefícios trazidos pelos indicadores devem ser maiores do que os custos para a sua coleta e processamento; (7) praticidade: garantia de operacionalização e apoio ao processo decisório; (8) estabilidade: garantia de geração rotinizada e regular ao longo do tempo; (9) mensurabilidade: capacidade de captar uma característica-chave do problema em questão; e (10) comparabilidade: facilidade de comparação com padrões apropriados.

Da análise dos conceitos e características dos indicadores, é possível observar perspectivas sutilmente diferenciadas entre si, mas que, contudo, estão consensadas na percepção de que, qualquer que seja o objetivo do monitoramento e avaliação, este deverá estar baseado na análise de um tipo de indicador.

3 TIPOLOGIAS DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

A literatura internacional relata uma diversidade de tipologias distintas para classificar indicadores de desempenho. Uma das mais comumente utilizadas classifica esses indicadores em: finalísticos (*outcome*), que objetivam mensurar resultados (gerais ou específicos), como por exemplo, “o efeito de uma política pública sobre a sensação de segurança de uma comunidade”; e intermediários (*output*), que buscam mensurar os meios através dos quais os resultados são alcançados. Os indicadores intermediários, por sua vez, podem ser classificados em dois grupos: indicadores de insumo, que medem a quantidade ou qualidade dos recursos disponibilizados para a provisão de bens e serviços; e indicadores de processo, que medem o grau de cumprimento das atividades realizadas a partir dos recursos disponibilizados.

Podem ser classificados também como: quantitativos, que permitem medir alterações de dada uma situação inercial, auxiliando na compreensão das mudanças ocorridas; e qualitativos, que informam sobre as alterações ocorridas em termos de qualidade, relação social, autoridade ou *status* social.

Outro modelo tipológico apresenta os indicadores de desempenho divididos em: indicadores estratégicos, que servem para informar o quanto a organização encontra-se na direção da consecução da sua visão; indicadores de eficiência ou de insumo (produtividade): medem a proporção de recursos consumidos com relação aos resultados gerados; indicadores de eficácia (qualidade): focam as medidas de satisfação dos clientes e as características do produto ou serviço; Indicadores de efetividade (impacto): focam as conseqüências dos produtos-serviços; indicadores de capacidade (processo): medem a capacidade de resposta de um processo através da relação entre as saídas produzidas por unidade de tempo; e indicadores de performance: procuram mensurar mudanças entre dois momentos distintos no tempo.

4 REQUISITOS PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

Na construção de indicadores, o primeiro elemento a ser observado segundo Valarelli (2005) refere-se à diferença e a coerência que guardam entre si a variável a observar, o indicador utilizado e o meio ou fonte de verificação. Da mesma forma, sugere que sejam levados em conta: (1) **as concepções, interesses e enfoques das organizações envolvidas:** indicadores resultam do processo negociação entre os diferentes atores envolvidos no contexto ou objeto a ser mensurado; de tal forma, cada organização constrói uma leitura particular dos problemas, de suas causas e possíveis soluções; estabelece valores próprios e atribui para si uma missão ou papel na resolução destes problemas; cria expectativas sobre o ganho e o aprendizado que terá com ele; (2) **o contexto:** cada processo requer um sistema de indicadores próprio; mesmo que o conjunto de variáveis utilizadas seja semelhante aos de outros processos, os indicadores deverão retratar as condições específicas de cada realidade; o grau de conhecimento sobre uma situação, bem como a quantidade

e qualidade de informações já existentes e disponíveis, determinam se o projeto utilizará dados facilmente acessíveis ou se deverá produzi-los por sua própria conta; (3) **o modelo de gestão**: modelos de gestão que priorizam a dimensão do controle tendem mais facilmente a enveredar para a produção de um sistema de indicadores detalhado, complexo apoiado em dados quantitativos; por outro lado, modelos de gestão direcionados para o aprendizado e o aperfeiçoamento podem apoiar-se em indicadores simples, porém relevantes; e (4) **os recursos**: indicadores de desempenho muitas vezes só se mostram reveladores quando observados a partir de uma perspectiva temporal; a disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros também condiciona a escolha dos indicadores.

Moore (1989) apresenta igualmente um conjunto de princípios fundamentais, relativos ao processo de construção de indicadores: a avaliação deve fazer parte integrante do processo de gestão; a eficácia deve ser avaliada em função das necessidades dos consumidores; a avaliação deve levar em conta os limites impostos pelos recursos disponíveis; a eficácia de uma organização deve ser medida em função de seus objetivos; o nível de avaliação deve ser determinado pelo grau de detalhamento pretendido; a comparação é um elemento essencial à avaliação; e os indicadores devem ser adaptados às condições locais.

5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

O desempenho das agências policiais no Brasil tem sido tradicionalmente avaliado sob a forma de análise de dados estatísticos criminais. Tal modelo de avaliação estrutura-se fundamentalmente sobre a observação de variações dos registros criminais – num dado tempo e espaço – e sua interrelação com determinadas práticas policiais; estabelecendo – mesmo sem qualquer embasamento científico – uma relação de causalidade.

Quantitativamente mensurável, esse conjunto de dados caracteriza-se principalmente por sua simplicidade, rastreabilidade, disponibilidade e comparabilidade. O principal expoente desse modelo de avaliação são as taxas de homicídios. Tipicamente impactantes, facilmente compará-

veis e historicamente registradas e caracterizadas por baixos índices de sub-registro, as taxas de homicídios tornaram-se uma espécie de padrão internacional de avaliação do desempenho policial.

Mesmo sem nenhum elemento que permitisse estabelecer uma relação consistente entre a ação – ou inação – policial e o número de registros criminais, esses indicadores estatísticos têm servido, até então, como o principal balizador das políticas públicas de segurança, pautando desde o aumento de investimentos no setor até a adoção de novos modelos de atuação por parte das agências policiais.

Corroborando ainda para a adoção maciça desse modelo avaliativo, a natureza particular da atividade policial, cujos processos e resultados são difíceis de mensurar e valorar.

Outro conjunto de indicadores utilizado de forma recorrente pelas agências policiais está relacionado à disponibilidade e ao uso de recursos. Na prática, além das estatísticas criminais, esse é um dos poucos conjuntos de indicadores caracterizado pela simplicidade, disponibilidade e comparabilidade. Dentre os mais comuns, merecem destaque: o número de policiais (normalmente correlacionado com aspectos demográficos ou geográficos); o número de viaturas policiais alocadas nas atividades de rádio-patrolhamento; o número de chamadas atendidas pelas centrais de emergência; o tempo de resposta aos acionamentos de emergência; o número de ocorrências policiais e/ou atendimentos efetuados; o número de inquéritos policiais instaurados e/ou solucionados; o número de detenções e prisões realizadas; a quantidade de drogas e/ou armas de fogo apreendidas; etc.

Além desses, são utilizados com menor intensidade pelas agências policiais brasileiras indicadores como: o número de acidentes de trânsito; o tipo e quantidade de multas de trânsito; o número de crimes elucidados por confissão, prisões em flagrante, e/ou investigação; o tempo médio gasto no processo de investigações; as taxas de prisões por crimes elucidados; o número de casos de desvio de conduta policial (identificados e comunicados); o volume de reclamações dos cidadãos; e o número de processos arquivados, etc.

Dentre as principais limitações ao uso isolado desse modelo de indicadores de desempenho destacam-se a baixa disponibilidade de recur-

soos humanos, materiais e financeiros necessários para coletar, sistematizar e analisar dados que alimentarão esses indicadores; a sobrecarga de trabalho a que estão submetidos os setores operacionais; as distorções geradas pelo excesso de informações operativas (processuais); a amplitude dos objetivos e a complexidade dos contextos em que é gerado (onde o efeito da variável ação policial é influenciado pelos efeitos de diversas outras variáveis desconsideradas). Tudo isso acaba por dificultar a determinação da verdadeira extensão do impacto da atividade policial nos resultados planejados e, conseqüentemente, afeta o estabelecimento de medidas consistentes para a melhoria do desempenho policial.

6 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM SEGURANÇA PÚBLICA

Algumas experiências internacionais em avaliação de desempenho policial vêm, nos últimos anos, atraindo a atenção de pesquisadores e de formuladores de políticas públicas de segurança no Brasil. Esse interesse deve-se, em parte, aos resultados alcançados no desenvolvimento das políticas públicas de segurança nos países em que foram implantadas e, em parte, a inovação nos formatos de avaliação em termos de escala, instrumentos e mudança de paradigmas.

Dentre as experiências mais destacadas está o sistema de avaliação de desempenho Francês, que estrutura seus indicadores sobre quatro eixos estratégicos: (1) aperfeiçoamento da capacidade operacional das forças policiais; (2) melhoramento e aperfeiçoamento da elucidação de crimes e de delitos, da interpelação de seus autores e da luta contra o crime organizado; (3) aperfeiçoamento das taxas de identificação de autores de infrações em vias públicas; e (4) aperfeiçoamento dos recursos a fim de melhor assegurar as ações operacionais da polícia. Os principais indicadores utilizados nesse modelo são: índice de disponibilidade das forças policiais; taxa de presença policial em vias públicas; correlação entre taxa de presença em via pública e a delinqüência constatada por períodos; taxa de elucidação dos delitos em via pública; taxa de criminalidade em via pública; evolução anual de fatos elucidados em via pública; taxa de elucidação de crimes global e detalhada; tempo utilizado

na formação contínua prioritária; taxa de indisponibilidade das viaturas policiais.

O modelo Australiano de avaliação de desempenho destaca os seguintes indicadores: número de delitos declarados; número de acionamentos da polícia; taxa de vitimização; sentimento de insegurança e preocupação em face da segurança; resultado das investigações de crimes contra a pessoa e crimes contra o património (taxas de investigação finalizadas nos 30 dias após o registo); taxas de recuperação de veículos roubados; número de mortes nas estradas; número de hospitalizações causadas por acidentes; preocupação no que tange à segurança nas estradas; mortes em detenção provisória; proporção de julgamentos com sentenças condenatórias; proporção de medidas de mediação oferecidas aos delinquentes menores. Esse modelo caracteriza-se ainda por agregar a cada um desses indicadores, duas outras medidas: o custo do serviço por habitante e os eventuais prejuízos causados pela ação da polícia.

Na Inglaterra, foi criado para desenvolver e padronizar os instrumentos de avaliação de desempenho policial, uma estrutura denominada *policing performance assessment framework* (PPAF). Focado em todas as suas dimensões no cidadão (*citizen focus*), o modelo de avaliação de desempenho policial proposto pelo PPAF estrutura-se a partir de seis dimensões distintas: foco no cidadão; uso dos recursos; redução da criminalidade; investigação; promoção da segurança; promoção da assistência; cada qual com seu conjunto específico de indicadores (Quadro 01).

Dimensão	Indicadores
Foco no cidadão	Satisfação das vítimas de crimes no que diz respeito ao contato com a polícia, ao trabalho conduzido pela polícia, às informações sobre o progresso do trabalho policial, ao tratamento fornecido pelos policiais, e ao conjunto do serviço prestado pela polícia; Percentual das pessoas que consideram que a polícia faz um bom trabalho; etc.
Uso dos recursos	Proporção de policiais recrutados oriundos de grupos étnicos entre a população economicamente ativa; Percentual de mulheres policiais; Percentual de ganhos monetários ou não adquiridos; Percentual de horas de trabalho perdidas devido a doenças; Percentual de horas de trabalho perdidas devido a doenças para o total de policiais; etc.
Redução da criminalidade	Risco comparativo de crimes contra a pessoa pela pesquisa nacional de vitimização; Risco comparativo de crimes domésticos; Taxas de crimes violentos por 1000 habitantes; Taxas de ameaças de morte e crimes com armas de fogo por 1000 habitantes; Taxas de crimes contra o patrimônio por 1000 habitantes, etc.
Investigação	Percentual de ofensas levadas à Justiça; Percentual de medidas que resultaram em algum tipo de sanção; Percentual de incidentes de violência doméstica em que houve prisão; etc.
Promoção da segurança	Pesquisas de sondagem a respeito do medo do crime; Pesquisas de sondagem a respeito das percepções dos comportamentos anti-sociais (vandalismo, drogas, álcool, carros abandonados, etc); Pesquisas a respeito das percepções sobre o uso de drogas no local e tráfico de drogas; etc.

Dimensão	Indicadores
Promoção da assistência	Percentual de policiais empregado em atividades de patrulhamento e investigação; tempo médio de emprego de policiais em atividades de patrulhamento e investigação; etc.

Quadro 1: Modelo inglês de indicadores de desempenho policial.

Fonte: National Policing Plan 2006/2009.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS DE REFORMA NOS MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM SEGURANÇA PÚBLICA

Na literatura internacional recente tem sido comum a apresentação de proposições para reforma ou desenvolvimento de modelos alternativos de avaliação de desempenho policial. Esses trabalhos abordam de forma recorrente – e muitas vezes impositiva – que os modelos de indicadores tradicionais precisam ser adequados à nova realidade social para promover a superação de um dos principais desafios das agências policiais na atualidade: a adoção de um modelo de avaliação de desempenho **profissional** (*true professional model*). Isso inclui, dentre outros, a mensuração de indicadores baseados nos controles sociais formais e informais, táticas de patrulhamento, condução de investigações, em complemento a indicadores tradicionais como: tempo de resposta às chamadas de emergência, número de prisões efetuadas, etc. Autores como Alpert e Moore (1993) indicam também a necessidade crescente de utilização de medidas de desempenho voltadas para: a **interação da polícia com a comunidade**, principalmente no que se refere à prevenção de comportamentos criminosos e da vitimização, e à promoção de iniciativas baseadas na “resolução dos problemas” e na redução da sensação de insegurança; **qualidade de vida**, notadamente no que tange à assistência e apoio às vítimas depois que os crimes acontecem; e na **promoção de ações preventivas não tipicamente policiais**, a partir do desenvolvimento de programas que reforcem as relações entre os membros da comunidade – e destes com a polícia – e a ampliação do capital humano e social nas comunidades.

Em síntese, cabe ressaltar que, apesar da recenticidade desse tipo de discussão – seja em termos acadêmicos, políticos ou técnicos – não se pode descansar ante a urgência da adaptação de modelos tradicionais de avaliação de desempenho policial – sob a perspectiva filosófica, política e tecnológica – para um conjunto de indicadores adequado à complexidade das variáveis e realidades sociais envolvidas na consecução do objetivo primordial de qualquer agência policial: a promoção e a defesa da cidadania.

“While you’re refreshing yourself,” said the Queen,

“I’ll just take the measurements.”

Lewis Carrol, *Through the Looking Glass*

REFERÊNCIAS

ALPERT, G. P.; MOORE, M. **Measuring police performance in the new paradigm of policing**. Washington: U.S. Department of Justice, 1993.

BEATO FILHO, C. C. Informação e desempenho policial. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 7, p. 117-150, 2001.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA). Información para mejorar el ambiente en Europa. In: **Barcelona, lugar de encuentro de las dimensiones medioambiental, económica y social**. Copenhagen: European Environment Agency, 2002.

FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

INTERNATIONAL FOR ORGANIZATION STANDARDIZATION (ISO). ISO 11620:1998(F); **Information et documentation**: indicateurs de performance des bibliothèques. Genebra: ISO, 1998.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2003.

MARTINEZ, E. ; ALBORNOZ, M. **Indicadores de ciência y tecnologia**: estado del arte y perspectivas. Caracas: UNESCO, 1998.

MOORE, N. **Comment mesurer l’efficacité des bibliothèques publiques**: project de manuel. Paris: UNESCO, 1989.

MUNIZ, J. O. **Considerações sobre a construção de indicadores de avaliação policial.** In: Reforma Policial en Venezuela. Taller de Expertos Internacionales 2006, Caracas. Anais do Taller de Expertos Internacionales 2006. Ponências, 2006.

NORRIS, N. Evaluation Economics and Performance Indicators. In: ELLIOTT, J. (ed) **Reconstructing Teacher Education:** teacher development. London: Falmer Press, 1993.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). **Glossary of statistical terms.** Genebra: OCDE, 2001. Disponível em: <<http://cs3-hq.oecd.org/scripts/stats/glossary/detail.asp?ID=2547>>. Acesso em: 15 abr. 2007.

PARTIDARIO, M. R. **Indicadores de Qualidade do Ambiente Urbano.** Lisboa: Direcção Geral do Ordenamento do Território, 2000.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema:** uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fIndicadores_desmistificacao_problema_1.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2007.

SOUSA, J.P. *et al.* **Projecto BIOASSESS:** desenvolvimento de indicadores de biodiversidade em sistemas terrestres. Encontro Anual da Sociedade Portuguesa da Ciência do Solo. Lisboa, Anais do Encontro Anual da Sociedade Portuguesa da Ciência do Solo, 2003.

STABLEIN, R.; NORD, W. **Practical and emancipatory interests in organizational symbolism:** a review and evaluation. *Journal of Management*, v. 11, n. 2, 1985. p.13-18.

TAKASHINA, N. T.; FLORES, M. C. X. **Indicadores da qualidade e do desempenho.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

VALARELLI, L. L. **Indicadores de resultados de projetos sociais.** Disponível em: <http://200.159.236.204/users/45/06/645/construcao_de_indicadores.doc>. Acesso em 26 abr. 2007.

WILSON, J.Q. **Bureaucracy:** what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989.

O Ethos do Policial Militar e a sua Cultura

Jair Gomes de Freitas¹

José Augusto Píccoli de Almeida²

RESUMO

Este artigo traz um breve enfoque da cultura organizacional, suas origens e como é tratada no âmbito acadêmico. Aborda também o *ethos* policial herdado do militarismo. Conceitua a cultura policial e mostra como se dá a transformação do homem oriundo do mundo civil para um novo modelo, o militar. Caracteriza a Polícia Militar como órgão que realiza uma burocracia tendente a descentralizar suas decisões e tornar flexíveis suas ações e como uma instituição alicerçada na hierarquia, na centralização e na racionalidade. Afirma que o grande problema dessa “roupagem” militarista é justamente no momento de prestar o serviço junto à sociedade, que é diferente do “combate ao inimigo”.

Palavras-Chave: Cultura organizacional. *Ethos* militar. Cultura policial. Subjetividades. Prática policial.

1 INTRODUÇÃO

O estudo da cultural organizacional, como tema das teorias administrativas, tem despertado os gestores contemporâneos para a sua importância no sucesso das suas instituições. Função maior é desvendar o *ethos* dos seus clientes internos visando à conciliação com a cultura corporativa, relacionada com os fins da organização junto ao público a qual se relaciona. Neste enfoque, verifica-se a necessidade de se estudar a

¹ Administrador formado pela Universidade Federal do ES; Pós-graduado em Gestão em Segurança Pública pela FAESA; Capitão da Polícia Militar do ES e Comandante da 2ª Cia do 7º BPM.

² Especialista em Gestão Empresarial Avançada pela Universidade Federal do ES; Pós-graduado em Gestão em Segurança Pública pela FAESA; Major da Polícia Militar do ES e Instrutor de Direitos Humanos e Policiamento Ostensivo do CFA/PMES.

cultura policial nos contextos organizacionais, o que tem motivado diversas publicações na área de cultura, simbolismo e representações sociais das organizações. Trata-se de um estudo inovador e por que não um desafio, já que a estrutura militar, sua formalização e ostensividade são ainda um universo pouco explorado. Os esboços geralmente se norteiam pela logística, pelas estatísticas, ou seja, somente pelo que é palpável e não pela subjetividade.

A relevância para a sociedade está na possibilidade de se criar caminhos para a modernização da instituição, para sua reforma ou para o seu entendimento a partir da compreensão dos valores compartilhados pelos policiais e do imaginário policial alicerçada então, na cultura policial. A mesma sociedade que vive em constante transformação social, política e econômica, cada vez mais consciente de seus direitos individuais e coletivos e do seu papel como fomentadora de cidadania, gozaria de serviços cujos profissionais de segurança pública estariam mais comprometidos em alcançar os seus objetivos. Assim, torna-se importante entender a percepção do mundo social pelo olhar do policial, bem como o seu papel nesse contexto.

Ao abordar o *ethos* policial herdado do militarismo, a demanda é a avaliação da adequação da estrutura burocrática, rígida e rotinizada, relacionando-a com as funções das polícias atuais e a necessidade da sociedade. São objetos também desta avaliação os valores, ritos, mitos e demais subjetividades construídas no decorrer da formação do policial militar e que em sua carreira são utilizados no trabalho de interação social.

2 POLÍCIA MILITAR

A organização Polícia Militar é o órgão dentro da estrutura de segurança pública que realiza o policiamento ostensivo, conforme preceito constitucional da atual Carta da República, no seu artigo 144. No mesmo dispositivo, recebe a qualidade de força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro. Desta feita, faz-se necessário comentar algumas peculiaridades da sua estrutura tradicional de polícia, previstas em leis e regulamentos que dão à instituição o caráter burocrático, formal e legalizado.

Holanda (1999) caracteriza a Polícia Militar como burocracia, que apesar de ser pressionada, às vezes, a descentralizar suas decisões e tornar flexíveis suas ações, se reproduz como uma instituição alicerçada na hierarquia, na centralização e na racionalidade. Flexibilidade que em virtude das mudanças sociais são imprescindíveis, tendo em vista a necessidade de se adequar ou acompanhar os movimentos sociais e políticos.

Analisando todo arcabouço de regulamentos, leis e normas da Instituição, o mesmo autor fala da exaustão ocasionada pela regulamentação, não só de ações operacionais e administrativas, mas também de direitos e deveres, além de conceitos, canais de comunicação e sinais de respeito.

A Polícia Militar brasileira, ao longo da sua história, adotou o modelo militar para a sua organização, como também a estrutura burocrática. Muniz (1999, p. 112) acrescenta a esse arcabouço, as metáforas militares que, para essa autora, dão cor aos anseios da sociedade em relação à citada organização:

Alegorias associadas à simbologia da guerra, como o 'combate', o 'confronto', o 'inimigo' etc. são empregadas tanto no senso comum quanto na mídia para descrever as ações da polícia e para cobrar iniciativas e formas de intervenção. Também são freqüentes as fabulações que vinculam a função de polícia a uma 'guerra contra o crime'...

Cita-se como herança do militarismo, a farda e os manuais herdados do Exército Brasileiro, dentre eles, o Manual de Campanha de Ordem Unida. Esse manual serviu de base para formação de futuros militares da polícia militar, cujo teor estabelece as normas que padronizam os movimentos e gestos da instrução militar. A disciplina é abordada como a força principal dos exércitos, adquirida por uma educação adequada, ou seja, treinamento que leva o policial, através de gestos individuais ou coletivos, a desenvolver o espírito militar.

3 CULTURA ORGANIZACIONAL

Os termos cultura organizacional, cultura de empresas e cultura corporativa são freqüentemente usados como sinônimos apesar de parecerem um tanto quanto contraditórios, uma vez que,

[...] por um lado remetem à racionalidade, eficácia, eficiência, e ao pragmatismo que nos habituamos a associar as organizações e os negócios e, por outro, ao universo simbólico da cultura, pouco afeito a mensurações, à objetividade, a resultados e associado ao particular, ao específico e a valores sociais duráveis (BARBOSA, 2002, p. 7).

Oliveira (2005) nos informa em seus estudos que o interesse pelas abordagens culturais na administração não é recente. Utiliza uma série de referências que corroboram a sua preocupação em fazer um histórico sobre o importante conteúdo que é a cultura. Tentativas de aproximação ao tema segundo este autor são notadas, mesmo que de forma incipiente, já em meados dos anos trinta. Aktouf (1994) cita que, no início da década de trinta, Mayo (1960) já se referia a “sistemas sociais irracionais” e a “sistemas ideológicos simbólicos”, o que demonstraria uma aproximação dos estudos organizacionais com o tema cultura. Barbosa (1996) e Pépin (1998) citam ainda que, a preocupação com os aspectos culturais na gestão de recursos humanos podem ser observados nos trabalhos de Barnard (1938), no final da década de trinta, quando este autor distingue entre a estrutura formal das organizações e as normas informais que regem o comportamento dos indivíduos no seio das organizações.

Não obstante a estes acontecimentos, Oliveira (2005) demonstra que Aktouf (1994) e Pépin (1998) indicam que o primeiro pesquisador a utilizar o termo cultura para descrever uma organização foi Elliot Jaques ao afirmar que a empresa deve seu caráter único a configuração da estrutura, cultura e personalidade que lhe é particular, reconhecendo, ainda, o caráter dinâmico destes três elementos.

Segundo Pépin (1998, p. 269), após a produção de Jaques “a questão da cultura desapareceu quase que completamente dos escritos sobre gestão e organização do trabalho”, deslocando seu foco para os estudos da “cultura como variável externa às organizações”. Para o autor, este período, que compreendeu de 1951 a 1979, pode ser dividido em dois tempos distintos:

O primeiro refere-se ao período compreendido entre o final da década de cinquenta até a o final da década de sessenta, onde a “multinacionalização das atividades industriais” deu margem a uma abordagem etnocêntrica dos estudos sobre cultura onde, os estudos sobre esta matéria, visavam muito mais demonstrar a superioridade do *the best way*

norte-americano do que buscar elementos para crescimento da teoria, mediante o confronto entre as diversas culturas estudadas.

O segundo momento deu-se na década de setenta, onde o foco direcionou-se para o sucesso japonês e as suas condicionantes culturais nacionais, que até então eram entendidas como fatores determinantes do sucesso daquele país no pós-guerra.

É somente a partir do final da década de setenta que os estudos acerca de cultura ganham força e projeção (FREITAS, 1991a, 1991b, 1999; BARBOSA, 1996, 2002; PÉPIN, 1998; AKTOUF, 1994; FLEURY; FISCHER, 1996), tendo seu foco voltado para as características internas às organizações.

Na visão de Pépin (1998), é o trabalho de Pettigrew (1979), que relança o debate da cultura em organizações, gerando o renascimento da tendência culturalista nos estudos da administração.

Smircich (1983) propõe uma tipologia que analisa a cultura sob duas perspectivas: a primeira entende a cultura como uma variável organizacional, algo que a empresa “tem”, a segunda entende a organização como uma metáfora, ou algo que a empresa “é”.

Martin (1992) apresenta uma nova proposta para as pesquisas sobre cultura, ao sugerir três novas perspectivas de abordagem do tema: integração, diferenciação e fragmentação. Neste trabalho a nossa perspectiva será a da integração. Nela, a cultura é entendida como um mecanismo aglutinador, uma “cola” (MARTIN, 1992), ou mesmo um “oásis de harmonia e homogeneidade” (MARTIN, 2002, p. 95) no seio das organizações.

O emprego das metáforas da “cola” e do “oásis de harmonia e homogeneidade”, empregadas para definir esta perspectiva, demonstra sua proximidade com a linha paradigmática funcionalista de estudos (BURREL; MORGAN, 1979), que tem suas raízes na corrente da regulação, na abordagem objetiva, “caracterizando-se pela preocupação em explicar o status quo, a ordem social, o consenso, a integração social, a solidariedade, a satisfação de necessidades e a realidade (CARRIERI; LUZ, 1998, p. 3)”. Pode-se, ainda, inferir que os estudos sob esta perspectiva enquadram-se na linha da cultura corporativa, proposta por Smircich (1983).

Ainda sob este prisma, a cultura pode ser construída, mantida, reforçada e perpetuada, por meio de políticas formais, normas informais, his-

tórias, mitos, ritos e jargões e, no momento apropriado e de modo consistente, “estes valores seriam partilhados com entusiasmo por todos os empregados, o que deflagraria o efeito dominó: maior comprometimento, maior produtividade e, finalmente, maiores lucros” (MARTIN; FROST, 2001). Esta função de “criar e manter a cultura” estaria a cargo dos líderes, gestores, gerentes ou fundadores destas organizações (SMIRCICH, 1987; MARTIN, 1992).

Desta forma, para Oliveira (2005) a cultura é vista como manipulável, com vistas a manter a coesão organizacional, promover o consenso e garantir o compartilhamento dos valores “organizacionais maiores”, avilizando a perenização da organização.

Já o conceito de cultura organizacional, o que vem mais sendo utilizado pelos autores que pesquisam sobre o assunto é a definição de Schein (apud Fleury, 1996, p.20):

cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos (basic assumptions) que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas.

Ao abordar o papel da cultura organizacional como o importante fator a ser considerado no processo de mudança, Morgan (1996, p.132) deixa claro que ao falar de cultura “[...] está sendo feita uma referência ao processo de construção da realidade que permitem às pessoas ver e compreender eventos, ações, objetos, expressões e situações particulares de maneiras distintas”.

Katz e Kahn (1976, p.510) deixam clara a importância desses atores organizacionais, quando afirmam que:

nenhuma organização social pode existir sem a habitual aceitação por parte dos seus membros das atividades que deles são esperadas, sem a compreensão e habilidades necessárias para a execução dessas atividades e sem a motivação para que se empenhem na execução.

Neste contexto, para desenvolvimento do processo analítico que visa desvendar a cultura organizacional, Fleury (1996, p. 23-24) propõe que se que aborde: o histórico das organizações; o processo de socialização

de novos membros; as políticas de recursos humanos; o processo de comunicação; a organização do processo de trabalho.

4 CULTURA POLICIAL: A FORMAÇÃO DO ETHOS DO POLICIAL MILITAR

Dentro dessa visão de cultura, tanto organizacional como corporativa ou empresarial, pertinente é investigar a cultural policial. Valores, normas, perspectivas, ritos e mitos norteiam a ação do profissional que diuturnamente realiza o policiamento ostensivo, ou seja, o *ethos* do policial de ponta.

Reiner (2004, p. 132-134) define que a cultura da polícia

não é monolítica nem universal nem imutável, [...] que se desenvolveu como uma série padronizada de acordos que ajudam os policiais a superar e a ajustar-se às pressões e tensões com que a polícia se confronta. Há variantes particulares – subculturas – que se pode distinguir dos policiais, geradas por suas experiências distintas, trazidas de suas biografias e histórias anteriores, somadas aos diferentes padrões e problemas de seus ambientes.

Surge aí o antagonismo a ser explorado, no *ethos* policial, o militarismo e a sua estrutura de formação têm como objetivo principal forjar o futuro indivíduo, militarizado, hierarquizado e burocratizado, que reflete a corporação a qual pertença, não no sentido de pensar, indagar, mas sim, reproduzir a cultura da organização. Cultura essa que remete à racionalidade, à performance, ao pragmatismo, à eficiência e à eficácia.

Segundo Sá (2002) o espaço da Academia, no universo simbólico da corporação militar, é tido como o lugar que formará os futuros “guardiães da sociedade”, aqueles que serão jovens responsáveis pela segurança e ordem social, bem como os gestores da Polícia Militar. Nota-se que tanto na percepção de Sá e Muniz (1999), nas escolas de formação de militares, a ênfase é a formação do *ethos* policial militar, seja através dos hinos, canções, arquitetura dos prédios da academia, linguajar, ordem unida e outros regulamentos. A finalidade é a mesma: a transformação do homem oriundo do mundo civil para um novo modelo, o militar. Modelo este herdado da gênese das polícias militares a partir dos exércitos, forças estatais que visavam à defesa territorial.

Tais características que fazem parte do novo homem são percebidas por quem convive com essas. Para Muniz (1999, p. 285):

A construção do ethos policial militar, ou melhor, a ressocialização no mundo da caserna imprime marcas simbólicas que são visíveis ao primeiro olhar, que se mostram evidentes logo no primeiro olhar. O espírito da corporação encontra-se cuidadosamente inscrito no gestual dos policiais, no modo como se expressam, na distribuição do recurso à palavra, na forma de ingressar socialmente nos lugares, no jeito mesmo de interagir com as pessoas etc mesmo uma pessoa desinteressada e distante do universo.

O indivíduo não só desenvolve características explícitas, mas também valores que complementam a rigidez e o garbo militar. A presteza no atendimento das ordens, a negação do medo, a defesa do grupo a que pertence, são notórios durante toda a trajetória profissional do policial militar. Percebe-se que uma nova criatura foi gerada, o “homo hierarchicus hierarchicus”, como classifica Leirner (1997). Ao definir a hierarquia, mostra que ela é o que dá sentido a ação de cada indivíduo no grupo, ou seja, ela formaliza todos os militares como se fossem um só, com gestos, atitudes e comportamentos uniformizados e internalizados. Tem-se assim, uma nova denominação das abordagens conceituais vistas nos textos citados, mas com a mesma ênfase na modelagem formal e mecanicista: “... a hierarquia é a exteriorização da organização militar, mas a disciplina é o que o faz a organização funcionar e é seu maior símbolo.” (LEIRNER, 1997, p. 103).

Esse processo foi chamado por Foucault (2004) de “docilização”. Quando os indivíduos “selvagens” eram confinados em quartéis e ao serem submetidos a processos de submissão e treinamentos constantes, conforme tempos, atitudes e movimentos, eram educados para seguir padrões adequados com a finalidade militar.

Foucault (2004) ao abordar a questão da disciplina, denomina um corpo disciplinado como corpo dócil, que pode ser submetido, utilizado, transformado e aperfeiçoado. Cita como exemplo o soldado na segunda metade do século XVIII:

o soldado tornou-se algo que se fabrica; de uma massa informe, de um corpo inapto, fez uma máquina de que se precisa; corrigiram-se aos poucos as posturas; lentamente uma coação calculada percorre cada parte do corpo, se assenhoreia dele, dobra o conjunto, torna-o perpetuamente disponível,

e se prolonga, em silêncio, no automatismo dos hábitos; em resumo, foi “expulso o camponês” e lhe foi dada a “fisionomia de soldado (Foucault, op. cit p.117).

Demonstra, analogicamente, como o homem ao ingressar nas fileiras das polícias militares vai deixando para trás as suas manias e vícios que o identificavam como civil, ou mundo dos “mortais”, para se tornar um “super-herói”, até com o risco da própria vida³. Para ele, disciplinas são os métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante das suas forças e lhes impõe uma relação de docilidade-utilidade. Ou seja, controle máximo do tempo, espaço e movimento, uniformizando, com isso, as ações e comportamentos.

Castro (2004,p.34) deixa claro que muitos sociólogos que desenvolveram estudos sobre as academias militares nos Estados Unidos deram destaque à intensidade do processo de socialização profissional militar, que está aliada a um relativo isolamento e autonomia. Este mesmo autor informa que em comparação a outras profissões,

a militar representa um caso-limite sociológico, contribuindo para uma grande coesão ou homogeneidade interna ‘espírito-de-corpo’, mesmo que frequentemente ao preço de um distanciamento entre os militares e o mundo civil.

O grande problema dessa “roupagem” militarista é justamente no momento de prestar o serviço junto à sociedade, que é diferente do “combate ao inimigo”. Como no vocabulário do policial “na prática é outra coisa”, é nessa hora da verdade que a formação policial externa a sua fragilidade e inadequação com a prestação de serviços aos quais é destinado. Esse “cinismo policial”, segundo Muniz (1999,p.130), é uma reação ao tratamento dado dentro das academias e a realidade das ruas. Para ela,

aparentar cumprir ordens, mostrar-se dócil e afinado com as exigências da conduta disciplinar militar, simular obediência cega aos princípios que regulam a vida institucional das agências policiais, têm-se apresentado como uma estratégia racional de sobrevivência no interior das corporações policiais. Tem-se, portanto, configurado em uma forma habilidosa e informal de conciliar as demandas do trabalho nas ruas com as exigências da burocracia militar. (grifo nosso)

³ Em nossa corporação, a Polícia Militar do Espírito Santo, este rito de passagem é denominado de “deixar de ser paisano”.

Já nas ruas onde os olhares controladores não estão tão presentes como na situação “intra-muros”, a tendência é que os profissionais afrouxem ou burlem a rigidez a fim de cumprir com as exigências com que se deparam e que estão previstas em regulamentos castrenses⁴. É nesse momento que a robotização do “homo hierarchicus hierarchicus” entre em choque com a subjetividade, pois, “não basta que o PM seja apenas um obediente soldado burocrata, ele deve ainda ‘mostrar serviço’ contribuindo para a contabilidade das ocorrências, o que, na prática, tende a significar prisões e flagrantes”. (MUNIZ, 1999, p.132)

Bittner (2003), ao estudar os aspectos do trabalho policial, relata que até o início dos anos oitenta, os melhores programas de instrução policial nos Estados Unidos tinham como objetivo primeiro a conversão do “paisano”, ou calouro, em um soldado obediente e cumpridor dos regulamentos internos, mais do que em executor competente na arte de manter a paz e controlar o crime. Fica assim bem claro, que a “docilização” do futuro policial era o enfoque mais do que um agente que pudesse usar bem da discricionariedade inerente a sua função.

5 CONCLUSÃO

A formação do *ethos* do policial tem origem imbricada da genética do Exército, da qual as polícias são reservas e alvo da sua inspeção. Os regulamentos, canções, uniformes e o treinamento são uma grande herança. Para alguns cientistas, a adoção do argumento que nada foi criado e sim copiado é o que melhor sustenta esta posição.

Também é perceptível, ao longo dos anos, a inadequação da formação militar para trabalho tão nobre que é o policiamento junto à sociedade. Ela evolui cotidianamente e tem sido um cliente mais e mais exigente. Assim, se os próprios muros das academias policiais militares são considerados a divisão dos mundos, fechamento da instituição, sua

⁴ O termo castrense é utilizado para designar o que é *interna corporis*, da caserna, da própria corporação. Hoje, muitos destes regulamentos passam por uma revisão com o objetivo de adequá-los as normas de direito constitucional que prevêm garantias individuais e coletivas. Um exemplo que reforça nossa afirmação são os Regulamentos Disciplinares das Polícias Militares dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Espírito Santo. As mudanças nestes dispositivos de docilização e controle dos policiais militares têm seu genoma na luta das Associações de Classe que representam estes profissionais.

arquitetura foi concebida como condição e suporte de uma vigilância constante com relação a si mesma e com relação ao mundo exterior. A organização do seu espaço está ligada à organização dos indivíduos na comunidade, sendo a presença e a ausência os fios condutores de sua lógica. Daí, como podemos falar em interação com a sociedade? É preciso avançar no paradigma taylorista/burocrático, que fabrica autômatos, incompatíveis com as nuances da interação policial com os cidadãos no âmbito social.

Como o mecanicismo naufragou quando a flexibilidade e a informação ditaram as regras de mercado, assim as polícias militares que quisessem sobreviver, que desejarem ser adequadas aos grupos sociais, deverão rever a formação de seus integrantes. A subjetividade dos policiais militares deve ser levada em conta, já que há uma “cultura policial das ruas”, conforme Jacqueline Muniz, sendo construída, diferentemente dos valores e princípios do modelo militar.

Em síntese, avaliamos que a formação do policial militar deveria ser infinitamente maior que a de outros profissionais, pois o espaço de manobras para a tomada de decisões é complexo e as relações com a comunidade permeia e navega entre o indivíduo e pessoa. Levar em consideração o seu saber prático, o seu *ethos*, é construir a sua identidade, respeitar a sua condição de cidadão. É compreender que por trás da farda, há uma cultura rica em símbolos, ritos, mitos e saberes efervescentes para serem desvendados.

REFERÊNCIAS

AKTOUF, O. O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas. In: CHANLAT, J. F. (Org.). **O indivíduo nas organizações**: dimensões esquecidas. São Paulo, Atlas, 1994. v. 2, p. 39-79.

BARBOSA, L. **Cultura e empresas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: EDUSP, 2003.

CARRIERI, A. de P.; LUZ, T. R. da. Paradigmas e metodologias: não existe pecado do lado de baixo do equador. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998,

Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD-ROM ORG\ORG04.doc.

CASTRO, C. **O espírito militar: um antropólogo na caserna.** 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

CAVEDON, N. R. O método etnográfico em estudos sobre a cultura organizacional: implicações positivas e negativas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999a. 1 CD-ROM.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. (Orgs.). **Cultura e poder nas organizações.** São Paulo: Atlas, 1996.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões.** 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos.** São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991a.

_____. **Cultura organizacional: grandes temas em debate.** **RAE - Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, v. 31, n. 3, p. 73-82, jul./set. 1991b.

_____. **Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOLANDA, H. A. L. **Polícia Militar do Estado do Espírito Santo: uma proposta de avaliação estrutural.** 1999. 176p. Monografia apresentada no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO/PM) – Programa de Pós Graduação em Segurança Pública – Polícia Militar do Espírito Santo em Convênio com a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

LEIRNER, P.de C. **Meia volta volver.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999

KATZ, D.; KAHN, R. L. **Psicologia social das organizações.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1976.

MARTIN, J.; FROST, P. Jogos de guerra da cultura organizacional: a luta pelo domínio intelectual. In: CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2, p. 219-251.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MUNIZ, J. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da polícia militar do Estado do Rio de Janeiro**. 1999. 285 p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, U. C. R.. **Subjetividades Sobre Os Trilhos – Representações simbólicas no trabalho: um estudo de caso sobre os maquinistas da Estrada e Ferro Vitória a Minas**.

Pré-projeto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória: 2005.

PÉPIN, N. **Cultura de empresa: nascimento, alcance e limites de um conceito**. Mosaico: Revista de Ciências Sociais, Vitória, v. 1, n. 1, p. 267-293, 1998.

REINER, R. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004.

SÁ, L. D. de. **Os filhos do Estado: auto-imagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar do Ceará**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

SCHEIN, E. **Organization cultures and leadership: a dynamic view**. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

SMIRCICH, L.; CALAS, M. B. Organizational culture: a critical assessment. In: JABLIN, F. M. (Dir.). **Handbook of organizational communication**. Beverly Hills, CA: Sage, 1987. p. 228-263.

O Ethos nas Políticas Públicas de Segurança

Márcio Luiz Boni¹

Moacir Leonardo Vieira Barreto²

RESUMO

Apresenta o tema Políticas Públicas de Segurança com enfoque na necessidade de se identificar o sentido norteador de seu planejamento e execução. O objetivo da pesquisa direciona-se à produção de um referencial teórico sobre o ethos das políticas públicas de segurança.

Palavras-chave: Cidadania. Políticas Públicas. Segurança. Integração. Qualidade de Vida. Centro de Vitória. Planejamento Urbano.

1 INTRODUÇÃO

O Planejamento Urbano Interativo é composto de várias etapas sucessivas e complementares. Na fase do diagnóstico participativo, realizado com a comunidade e segmentos da sociedade, bem como na fase do perfil para o Centro, a questão da segurança teve destaque por sua essencialidade e precariedade, sendo indicada em diversos momentos da pesquisa como principal ponto negativo do Centro de Vitória.

Nesse ponto reside a questão do desenvolvimento e avaliação de políticas públicas para gestão da segurança social do Centro de Vitória e adjacências, visando articular e harmonizar a atuação das esferas públicas e privadas, para aumentar a sensação de segurança e controlar

¹ Major da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo; Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Campos; Especialista em Gestão em Segurança Pública pela FAESA; Professor de Direito Administrativo do CFA/PMES; Professor de Direito Administrativo e Metodologia do Estudo da UNISERRA.

² Capitão da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo; Especialista em Direito pelas Faculdades Integradas de Vitória – FDV; Especialista em Gestão em Segurança Pública pela FAESA; Diplomado na Escola da Magistratura do Espírito Santo – EMES/AMAGES; Professor de Direito Penal e Processual Penal do CFA/PMES.

os níveis de violência e criminalidade da região, favorecendo assim ao desenvolvimento sustentável do município.

Contextualizado na linha de pesquisa sobre Gestão da Segurança Pública, o tema das Políticas Públicas de Segurança é delimitado temporal e espacialmente a partir do início do século XXI, no Centro da Cidade de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo. A abordagem do tema será focada no aspecto da segurança que interfere no desenvolvimento da região, dentro de uma visão integradora, formada com a participação dos órgãos e entidades, públicos e privados, da sociedade civil, da mídia e daqueles que possam contribuir para o ideal de bem-estar e felicidade do ser humano que convive socialmente. A cidadania deve nortear o projeto que almeja a melhoria na qualidade de vida de quem vive e frequenta aquela comunidade.

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, percebe-se um crescimento gradual e constante da criminalidade e da violência, exigindo do Estado o cumprimento de sua função de garantir a segurança e a ordem social dentro de uma ótica cidadã. Diante deste panorama característico, questiona-se como planejar e implementar políticas públicas de segurança?

Existe a viabilidade em se planejar e executar políticas públicas de segurança norteadas pela cidadania, buscando uma atuação articulada dos segmentos públicos e privados, de acordo com as competências e habilidades específicas de cada órgão ou entidade, valendo-se da devida participação popular. Para tanto, faz-se necessário superar o paradigma da exclusiva responsabilidade dos órgãos policiais pela ordem e tranquilidade públicas, destacando a relevância da pesquisa diante da necessidade de controle do fenômeno da criminalidade e da violência na sociedade, com instrumentos eficientes e eficazes de gestão.

O objetivo deste artigo é identificar o *ethos* das políticas públicas de segurança no Estado Democrático de Direito.

O tema é necessário e adequado ao contexto do início do séc. XXI, numa sociedade globalizada com influências neoliberais, que proporciona demanda para o planejamento e execução de políticas públicas integradas visando ao bem comum.

Resta demonstrada a relevância e viabilidade do objeto de pesquisa científica para especialização proporcionada no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais.

2 O ETHOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Em termos genéricos, ética é a “teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade” (VÁSQUEZ,1980). Como ciência de uma forma específica do comportamento humano, fornece o saber necessário à identificação dos valores existentes numa sociedade, em determinado local e época, de acordo com a conjuntura social e política vivenciada, para, segundo Srour (1998), “captar os fundamentos das tomadas de decisões, não importando o seu âmbito – políticas públicas, gestão de empresas, comando de órgãos estatais ou direção de organizações voluntárias”.

Adolfo Sanches Vasquez (1980, p. 14) indica, ainda, que o *ethos* traduz-se no ‘modo de ser’ ou no ‘caráter’, enquanto forma de vida adquirida e conquistada pelo homem. Trazendo esse conceito para o contexto da sociedade contemporânea, os valores essenciais que devem fundamentar a elaboração, execução e consolidação das políticas públicas de segurança, são, principalmente, a cidadania e a democracia, a fim de assegurar o bem-estar social, os direitos humanos, igualdade, autonomia, legalidade, legitimidade, probidade e o interesse coletivo no trato da coisa pública.

Mas a construção desses valores não é tarefa fácil, sobretudo no mundo contemporâneo em que a globalização encurta tempo e aproxima espaços, alterando de forma contínua e simultânea aspectos geopolíticos e geoeconômicos de um bairro, de uma cidade, de um país e de um continente. O cidadão, portanto, não está isolado. Está em constante interação com outros indivíduos, com o Estado, com meio vivenciado e com os processos de transformação política, econômica e social do mundo globalizado.

Numa realidade ideológica em que se prima pelo “ter” em detrimento do “ser”, em que o equilíbrio da espécie humana sofre ameaças resultantes de diversidades temporais paradoxais, a construção desse *ethos* envolve uma sinergia de esforços de dentro do Estado para fora dele, ou

seja, para a sociedade civil, e desta para o Estado; do indivíduo para o grupo e deste para a coletividade social; e, ainda, trazendo para a realidade específica da Polícia Militar do Espírito Santo, do cume da organização policial para baixo e vice-versa e, horizontalmente, da instituição para a comunidade e vice e versa.

2.1 CIDADANIA E DEMOCRACIA: DO ESTADO PARA A SOCIEDADE E VICE-VERSA

Exercer um cargo político, ter direito a voto nas assembleias públicas e júris era, na Grécia antiga, atributo do chamado ‘cidadão’ (*politai*) e indicava o membro ativo da sociedade política que participava nas decisões da polis (cidade-estado), excluindo-se dessa qualidade os súditos – homens livres não-dotados de direitos políticos - e os escravos (DALLARI, 1995).

Saltando do tempo antigo para a era moderna, a cidadania deixa de ser um atributo meramente político e passa a constituir uma situação social que inclui três tipos distintos de direitos, especialmente em relação ao Estado (Johnson apud Marshall):

- 1) direitos civis, que incluem o direito de livre expressão, de ser informado sobre o que está acontecendo, de reunir-se, organizar-se, locomover-se sem restrição indevida e receber igual tratamento perante a lei;
- 2) direitos políticos, que incluem o direito de votar e disputar cargos em eleições livres; e
- 3) direitos socioeconômicos, que incluem o direito ao bem-estar e à segurança social, a sindicalizar-se e participar das negociações coletivas com empregadores e mesmo o de ter um emprego.

Numa ótica liberal, a evolução de tais direitos na sociedade permite um novo dimensionamento de cidadão. Tomas H. Marshall, citado por Adela Cortina (2005), traz o conceito de cidadão social, como sendo aquele que numa comunidade política reclama ambos direitos (de primeira e de segunda gerações), recebendo educação de qualidade, atenção sanitária, segurança social e proteção pública, participando da vida cultural e política da sociedade de que faz parte.

Estabelecer as tipologias de cidadania é perpassar por civilizações, culturas e ideologias de diferentes épocas. Por ora, torna-se relevante

destacar que a cidadania recebe diversas conceituações e interpretações, em razão da sua evolução na ampliação dos direitos, sendo na sociedade civil ocidental contemporânea a democratização um fator preponderante para a ampliação do conceito e da prática da cidadania. José Murilo de Carvalho (2002), afirma que “a cidadania é um fenômeno complexo e historicamente definido, construído pela sociedade em busca de direitos civis, políticos e sociais”, argumentando que “a cidadania plena, combinando liberdade, participação e igualdade é um ideal das democracias do Ocidente, talvez inatingível”.

E justamente na relação entre democracia e cidadania brasileira que surge um grande paradoxo quando se pensa em políticas públicas. Como falar em cidadania, como *ethos*, na elaboração de políticas públicas, quando o cidadão brasileiro não se sente sujeito receptor do “bem-serviço público”, quando, para ele, a cidadania e a democracia se revelam valores postos formalmente na norma e cuja *práxis* está afastada da realidade de desigualdade sócio-econômica vivenciada.

As raízes desse paradoxo são antigas e variadas e não cabe aqui pormenorizá-las. Mas para entender o processo, convém resgatar alguns comentários da análise crítica de José Murilo de Carvalho (1996), em seu estudo intitulado Cidadania: tipos e percursos, quando demonstra que o modelo de construção da cidadania proposto por Marshall seria insuficiente para explicar a tipologia e o percurso histórico da cidadania no Brasil.

Segundo o historiador (CARVALHO, 1996), partindo dos eixos analíticos propostos por Bryan S. Tuner, a cidadania no Brasil formou-se de cima para baixo e do espaço privado para o público, revelando, dentro da distinção apresentada por Gabriel Almond e Sidney Verba, uma cultura política paroquial e súdita.

Grande número de brasileiros que durante a colônia se mantinham totalmente afastados da vida pública, presos a seu mundo privado, a sua “*idiotia*”, para usar a expressão grega indicadora do não-cidadão, saíram de seu paroquialismo e passaram a se relacionar com o Estado. Eles o fizeram, sem dúvida, nas eleições, posto que desordenadamente e tumultuadamente. Mas o fizeram também ao servir na Guarda Nacional, no júri, no Exército e na Armada, e ao lutar na defesa do país; eles o fizeram ainda ao ser contados no censo e ao ter que procurar agentes do governo para

registrar os principais acontecimentos de suas vidas. No mínimo, pode-se dizer que muitos se tornaram conscientes da presença do Estado; em alguns foi despertada a consciência da nação como comunidade de pertencimento. Na terminologia que venho usando, pode-se dizer que passaram do paroquialismo para a condição de súditos.

O sistema político-econômico brasileiro impediu a formação de uma cidadania ativa e participativa como ocorreu em outros países como França, Inglaterra e Alemanha, conforme completa José Murilo Carvalho (1996):

Não é difícil apontar razões sociológicas para explicar a diferença brasileira. Entre elas, a escravidão, que negava a cidadania, mesmo civil, a boa parte da população; o patriarcalismo, que a negava às mulheres; o latifúndio que fazia o mesmo com seus dependentes.

Além do que a hegemonia das oligarquias agrárias brasileiras se confundia com uma espécie de Estado-privado e, somado a insensibilidade da elite intelectual da época, o incipiente Estado-público pouco inseria a população no sistema público, quando o fazia era, sobretudo para utilizá-la na proteção do próprio Estado e na conservação da dominação político-social das elites econômicas.

Diante dessa realidade, as elites ilustradas, agentes da modernização de cima para baixo, se mostraram muito mais eficientes em cooptar setores dominantes do que em atrair a população para dentro do sistema. A maioria da população, excluída do voto em 1881, viu, sim, a cara do Estado e neste sentido, que se pode chamar de fraco, passou à condição de súdito. No episódio da guerra é possível mesmo que o Estado, ou pelo menos os símbolos nacionais que ele administrava, tenham exercido alguma atração. Mas, pelo resto, a cara do Estado que a população viu era pouco atraente, como no serviço da Guarda, na exigência de registro civil, no recenseamento. Em alguns casos, penso sobretudo no recrutamento, ela era repulsiva. As leis reformadoras e os novos deveres cívicos introduziam na vida cotidiana mudanças cujo sentido não era compreendido. Não havia por essas leis nem o respeito alemão nem a adesão inglesa (CARVALHO, 1996).

A inserção do brasileiro no mundo político estatal à época, foi de cima para baixo, sem a premissa do respeito aos direitos civis como base do próprio Estado, sem seu envolvimento direto, ativo, ao contrário, sua participação era potencialmente prevista, mas negativamente disposta.

Nesse sentido é que foi usada a expressão de cidadãos em negativo. Havia um potencial de participação que não encontrava canais de expressão dentro do arcabouço institucional e que, também, não tinha condições de

articular arcabouço alternativo. O brasileiro foi forçado a tomar conhecimento do Estado e das decisões políticas, mas de maneira a não desenvolver lealdade em relação às instituições. O caminho para uma cidadania ativa era para ele muito mais longo do que para os súditos inglês e alemão inglesa (CARVALHO, 1996).

Liszt Vieira (1999, p. 40) cita Marilena Chauí, numa alusão à cidadania ativa em luta pela participação política por uma sociedade pluralista e democrática:

A cidadania, definida pelos princípios da democracia, constitui-se na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando necessariamente conquista e consolidação social e política. **A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa, na qual o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.** (grifo nosso)

Norberto Bobbio (1983) retratou a distorção entre a participação política efetiva e a figurativa ao explicar que a democracia formal é caracterizada pelos chamados “comportamentos universais”, mediante o emprego dos quais podem ser tomadas decisões de conteúdo diverso, enquanto a “democracia substancial” faz referência prevalentemente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo:

A democracia formal é mais um Governo do povo; a substancial é mais um Governo para o povo. A primeira indica um certo número de meios que são precisamente as regras de comportamento anteriormente descritas independentemente da consideração dos fins. A segunda indica um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar.

Na democracia brasileira, positivou-se na Carta Magna de 1988 a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme se verifica na transcrição literal do art. 1º:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do distrito Federal, constitui-se em estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político. (grifo nosso)

Esse processo representa um progresso do ponto de vista conceitual, todavia a prática exige mais efetividade no cumprimento do que prescreve o art. 5º da CRFB/88, *in verbis*:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se** aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes: [...] (grifo nosso)

Os direitos materiais e formais também foram incorporados ao ordenamento pátrio, em decorrência da ampliação de cidadania, caracterizando um marco do garantismo no Brasil. Mas, substancialmente, não são tratados como fundamento constitucional republicano.

Dadas as dificuldades oriundas da formação histórica da sociedade brasileira, é cediço que esse novo *ethos* não será construído simplesmente com mero discurso político ou apenas com promulgação de leis. No Brasil, onde a cidadania ativa é quase nula, para não dizer negativa, não basta esperar que a sociedade, sozinha, de uma hora para outra se cidadanize ativamente. As entidades estatais ao formularem as políticas públicas devem estimular a interação dinâmica entre o Estado e a sociedade civil. Fornecer serviços públicos de qualidade, não visando o que José Murilo de Carvalho (1996) chama de estadania - em que o Estado age como mero cooptador seletivo dos cidadãos e estes buscam aquele como provedor de interesses privados -, mas sim a cidadania como forma de permitir ao cidadão, como ator social incipiente, transformar sua realidade concreta e a de sua comunidade, para que seja capaz de transformar o próprio Estado.

2.2 ÓBICES RECENTES À CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA ATIVA NO CONTEXTO DA DEMOCRÁCIA PARTICIPATIVA

No Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, há pelo menos dois fatores de ordem política e econômica que dificultam a passagem da cidadania passiva (em que o indivíduo é

apenas formalmente cidadão: vota e não participa) para a cidadania ativa (o indivíduo vota, mas participa, delibera): a crise do Estado do bem-estar social (*Welfare State*)³ e o grande desequilíbrio entre a democracia formal e a ordem econômica global.

Em face da proposta de “Estado-Mínimo” em substituição ao *Welfare State*⁴, direitos tidos como indisponíveis passam a ser relativizados diante dos seus custos para o Estado.

Pedro Jacobi (19--?, p. 25-26), ao tratar da engenharia institucional para uma cidadania ativa, assevera que no contexto da transição pós-democrática no Brasil e, devido às pressões de uma sociedade civil mais ativa e organizada, componentes democráticos foram introduzidos nas estruturas administrativas para uma gestão governamental mais qualitativa, com a influência das transformações decorrentes da crise do *Welfare State* e do fortalecimento do neoliberalismo:

As transformações na dinâmica de gestão e o fortalecimento de práticas que tornam legítima a participação cidadina estão direta ou indiretamente associados à necessidade de tornar mais eficiente a ação governamental. **Trata-se de tema repleto de contradições, em virtude das transformações em curso, inclusive nos países capitalistas avançados, em função da crise no *Welfare State* e do fortalecimento das políticas de corte neoliberal.** A lógica de **desqualificação do papel do Estado e a defesa do Estado mínimo** constituem a referência recorrente na concepção privatista da ideologia neoliberal, visando à **gradual erosão dos direitos sociais e à desregulamentação e à redução dos fundos públicos, utilizando de forma perversa uma argumentação que privilegia a transferência para a sociedade civil de responsabilidades anteriormente vinculadas à ação do Estado.** (grifo nosso)

³ Conforme JOHNSON, A. G. Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica. Tradução, Ruy Jungmann; consultoria Renato Lessa – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997: “O Estado de bem-estar é um sistema social no qual o governo assume a responsabilidade básica pelo bem-estar de seus cidadãos, providenciando para que o povo tenha acesso a recursos básicos como habitação, serviços de saúde, educação e emprego. O Estado de bem-estar foi instituído inicialmente na Alemanha em fins da década de 1800 e subsequentemente na Grã-Bretanha e na maior parte da Europa ocidental e Escandinávia”.

⁴ BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. Trad. VARRIALE, C. C. et al. 5 ed. Brasília: Editora UNB, 1983. Segundo sua análise, a crise fiscal do Estado foi tida como indicio da incompatibilidade natural entre as duas funções do Estado assistencial: o fortalecimento do consenso social, da lealdade para com o sistema das grandes organizações de massa, e o apoio à acumulação capitalista com o emprego anticonjuntural da despesa pública, estabelecendo entre estado e sociedade uma relação não mais entendida em termos de equilíbrio, mas como elemento de uma crise que leva à natural eliminação de um dos dois pólos.

Sobre esta questão, Liszt Vieira (1999, p.214) se manifesta no texto sobre Cidadania e Controle Social, afirmando a existência de uma tensão interna entre os diversos direitos que compõem o conceito de cidadania e sua relação com o Estado:

Enquanto **os direitos de primeira geração** – civis e políticos – **exigiriam, para a sua plena realização, um Estado mínimo, os direitos de segunda geração** – direitos sociais – **demandariam uma presença mais forte do Estado para serem realizados**. Assim, **a tese atual de Estado mínimo – patrocinada pelo neoliberalismo, que parece haver predominado sobre a social-democracia nesta década** – corresponde não a uma discussão meramente quantitativa, mas a estratégias diferenciadas dos diversos direitos que compõe o conceito de cidadania e dos atores sociais respectivos. (grifo nosso)

Esta relação seria equilibrada, por intermédio da cidadania ativa e participativa com atos de reativação da esfera pública, por intermédio da sociedade civil, em que os indivíduos atuassem coletivamente e envolvessem em assuntos que afetam a comunidade política, defendendo o interesse público e se constituindo como instância de crítica e controle do poder, em prol do bem-estar da comunidade. A cidadania ativa potencializa as redes de diálogo público com poder político, forçando-o a um agir sintonizado com a participação democrática popular.

2.3 A GLOBALIZAÇÃO E A CIDADANIA PLANETÁRIA

Para compreender essa necessidade de participação popular nas questões de interesse comum de uma sociedade democrática, mister contextualizá-la com a idéia de globalização, que influencia sua atuação, estimulando-lhe ou lhe restringindo.

Sobre a globalização e a era da informação, tempestivamente, identifica-se adequado ao estudo em questão, o posicionamento de Manuel Castells (1999, p. 149), para melhor explicitação conceitual:

O que é globalização? **É um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado** (a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do ambiente e o crime organizado) **funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta. Trata-se de um processo historicamente novo** (distinto da internacionalização e da existência de uma economia mundial) porque somente na última dé-

cada se constituiu um sistema tecnológico (telecomunicações, sistemas de informação interativos e transporte de alta velocidade em âmbito mundial, para pessoas e mercadorias) que torna possível essa globalização (grifo nosso)

A globalização apresenta aspectos favoráveis no que tange ao desenvolvimento tecnológico e econômico, e ao seu fluxo em nível mundial. Todavia, produz a exclusão daqueles que não se adaptam ao sistema, ou seja, aqueles produtores e consumidores “falhos”. Nesta linha Castells (1999, p. 149-150) afirma que:

Esse sistema global tem estrutura de rede, a qual se valendo da flexibilidade proporcionada pelas tecnologias de informação, **conecta tudo o que vale e desconecta tudo o que não vale ou se desvaloriza: pessoas, empresas, territórios e organizações**. Por isso, a globalização é, ao mesmo tempo, segmentação e diferenciação. Junto à conexão das multinacionais e suas redes auxiliares, junto à inter-relação dos mercados financeiros, **observa-se a marginalização de grupos sociais, de pessoas, de atividades e, às vezes, de regiões e países inteiros. A globalização é, ao mesmo tempo, dinamismo produtivo, inclusão dos criadores de valor e marginalização social, exclusão dos que carecem de interesse como produtores ou consumidores a partir da perspectiva da produtividade, competitividade e lucro**, que se constituem critério fundamental para mercados desregulados e economias privatizadas (grifo nosso)

Ao tratar o tema a crise da cidadania moderna, Liszt Vieira (1999) ressalta que os problemas que afetam a humanidade e o planeta atravessam fronteiras, e se tornam globais com o processo de globalização. A produção, o comércio, o capital financeiro, as migrações, a pobreza, os danos ambientais, o desemprego, a informatização, as telecomunicações, enfim, as grandes questões econômicas, sociais, ecológicas e políticas tornaram-se transnacionais. E nesse contexto nasce o conceito de cidadão do mundo, de cidadania planetária construída paulatinamente pela sociedade civil de todos os países, em contraposição ao poder político do Estado e ao poder econômico do mercado.

Constata-se que a influência do sistema globalizante apresenta alguns aspectos positivos, mas também fatores negativos, como a consequente exclusão social, que direta e indiretamente, repercute na questão da segurança social.

Em relação ao problema, Adela Cortina (2005, p. 340) sugere a articulação conjugada dos setores político, econômico e cívico para promover mudanças favoráveis à sociedade:

en un mundo global aparecen, cuando menos, dos nuevos protagonistas de una posible transformación hacia mejor. Habitualmente se entendía que sería el sector político el que debería protagonizar la mejora de las sociedades, de modo que quien deseaba cambiar el mundo debía 'entrar en la política'. Pero, en un universo globalizado, el poder político necesita aliarse al poder económico y al poder ciudadano. Los tres sectores tradicionales – el político, el económico y el cívico – tienen que articularse y trabajar conjuntamente para cambiar las cosas a mejor.

A educação como base da sociedade contemporânea pode, face à complexidade apresentada por essa cidadania cosmopolita, é a principal ferramenta de transformação social. Cortina (2005, p. 339) propõe que os valores da ética cívica transnacional sejam enfatizados na educação moral dos jovens:

En el campo de la educación moral también se há rescatado la idea de ciudadanía como objeto de reflexión teórica y de norma práctica. Cuando las sociedades transitan del monismo al pluralismo moral, cuando distintas éticas de máximos conviven en un mismo suelo, se vuelve imprescindible preguntarse em qué valores educar a las jóvenes generaciones. Y la respuesta más razonable parece consistir em educarlas em los valores de una ética cívica – de una ética de os cidadãos que es compartida por las distintas éticas de máximos de las sociedades pluralistas. Esta ética cívica es ya, a mi juicio, transnacional.

Nesse cenário, a elaboração de políticas públicas, incluindo as referentes à segurança pública, tendo como base uma visão garantista, precisa estar voltada às garantias fundamentais inerentes ao cidadão, o qual precisa sentir-se não apenas como ator social na plenitude dos direitos e garantias de sua existência física e cultural (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2001), mas, sobretudo, como ser humano inserido numa comunidade planetária (MORIN, 2003), consciente criticamente de seu papel nas relações humanas e sociais no mundo globalizado.

2.4 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA

A ausência de funções precípuas do Estado comprometem a cidadania plena, ao passo que a participação popular se apresenta como alternativa viável para uma cidadania mais efetiva. Entretanto, a participa-

ção cidadina não pode ser utilizada de forma perversa e indiscriminada, por meio da transferência de funções que deveriam ser desenvolvidas exclusivamente ou em conjunto pelo Estado, somente para a sociedade civil.

Surge então, a visão de democracia e participação como alternativa para gestão dos bens e serviços públicos, que não pode ficar na retórica. Neste sentido, Castell (1999, p. 163) ressalva o olhar romântico e reconhece, com base empírica, que a proximidade entre governos e cidadãos no âmbito local permite o controle social mais transparente e reforça as oportunidades de participação política e de relegitimação do Estado.

Nestes espaços de participação, devem-se destacar os problemas relacionados com a segurança, ou melhor, com a insegurança social, haja vista a existência de demanda para discussão e gestão participativa nos diversos níveis citados, abrangendo dessa forma o conceito e a prática da cidadania, como direito individual, político, social e difuso.

Insta registrar que Maria Vitória Benevides, *apud* Jacobi(19--?, 22), reconhece a relação de direitos e deveres, as liberdades individuais, e a participação popular como elementos essenciais à democracia:

[...] **“o cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público.** Isso significa que a antiga e persistente distinção entre a esfera do Estado e a da sociedade civil esbate-se, perdendo a tradicional nitidez. Além disso, essa possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia” (grifo nosso).

Sob essa perspectiva, afasta-se o mero discurso da democracia representativa e formal. Exige-se a construção de uma democracia participativa que concretamente redunde numa democracia popular deliberativa, obviamente não em seu sentido clássico ateniense, em que todos os cidadãos reuniam-se em praça pública para deliberação assemblear, mas sim no sentido de que os cidadãos de fato participem de debates e audiências públicas em que a sociedade civil seja massivamente envolvida na discussão e na proposição das políticas públicas, tornando-se protagonista decisivo das decisões políticas.

2.5 O ESPIRAL DA CIDADANIZAÇÃO: DA POLÍCIA PARA SOCIEDADE E VICE-VERSA

Grandes transformações ocorreram nas instituições policiais da América Latina pós ditadura militar. Na Argentina, por exemplo, Lúcia Eilbaum (2004) aponta que a Polícia Federal Argentina – PFA, embora a redemocratização tivesse ocorrido a partir de 1983, somente a partir da metade da década de 90, para melhorar a imagem da instituição adotou-se a estratégia de discursar acerca da integração da Polícia com a comunidade:

A partir de 1995, entonces, comienza un proceso institucional em que las políticas de relación policía-sociedad ocupan un lugar importante em el discurso policial(...). Pero es a partir de 1998 que la PFA intensifica su política de acercamiento comunitario, sumando al ofrecimiento de servicios un discurso que enfatiza la necesidad de integración y participación de la 'comunidad' em el trabajo policial. El inicio de uma nueva campana de um renovado impulso a la política de imagen institucional de la PFA.

No Brasil, após o processo de redemocratização, a partir da metade da década de 80, teve início a elaboração de estudos e pesquisas em relação ao policiamento comunitário aplicado em países democráticos. O fala corriqueira nos quartéis policiais paulatinamente mudava, o “pai-sano” passava a ser chamado cidadão, apesar de ainda se ouvir falar do primeiro. A polícia cidadã ainda era mais retórica do que uma prática efetiva. Isso porque o *ethos* repressivo-militar definia e ainda define a atuação das polícias militares que tradicionalmente foram organizadas como exércitos, tanto antes de 1964 quanto depois desta data (LIMA, 2003).

O que se observou, na prática, é que não bastou apenas ter instituições sendo chamadas de “Polícia cidadã” ou “Polícia a serviço da comunidade”, pois fazer marketing político-institucional da polícia cidadã e democrática é muito pouco. A gestão da segurança social, que se enquadra no conceito de cidadania, é uma necessidade que integra o rol das funções-síntese do Estado, devendo ser garantida ao cidadão não meramente como um discurso, mas sim de maneira efetiva, democrática e humanizada com respeito aos direitos, e também obediência aos deveres.

A atitude institucional precisa ser mais substancial e qualitativa, pois o papel da polícia é fundamental para a formação do novo *ethos* das políticas de segurança pública. A visão de que a polícia, por ser uma ins-

tuição formada por integrantes dessa mesma sociedade seria apenas produto desta e não um de seus agentes catalisadores de transformação é equivocada. A polícia pode sim influenciar dialeticamente na construção da cidadania ativa da sociedade, a partir da promoção de sua própria cidadanização institucional, na medida em que adotando a comunitarização como modelo de gestão permite ser cidadanizada pela sociedade e vice-versa, como num espiral de cidadanização interativa de dentro para a fora e de fora para dentro.

Nesse sentido, Comparato (1996, p. 10-11) ressalta a importância dos meios de participação popular para o controle político. E, ao detalhar a participação na administração da coisa pública, afirma que a polícia, como braço armado da Administração Pública, sempre foi imune aos controles democráticos que, em nível estadual, sempre obedeceu à política de segurança dos Governadores, sem estar minimamente vinculada aos interesses da comunidade. Acrescenta ainda, que não basta aproximar a polícia do povo, reorganizando-a em nível municipal. Faz-se necessário estabelecer mecanismos de controle popular das forças policiais, com eleição popular e *recall* do chefe de polícia, com acompanhamento das atividades por um Conselho de Cidadãos também eleitos.

Resta demonstrada a pertinência temática entre a cidadania e a atividade policial, tendo em vista a sua função de garantia da ordem e tranquilidade públicas no conjunto do sistema de segurança e justiça. Robert Kant de Lima (2003, p. 244) ainda enfatiza:

(...) a política de emprego da polícia numa sociedade democrática é parte da política geral de expressão da cidadania e da universalização dos direitos; a polícia é um serviço público para a proteção e defesa da cidadania; o fundamento da autoridade policial é sua capacidade de administrar conflitos.

As instituições policiais são órgãos da administração direta federal e estadual, integrantes do sistema de segurança e de justiça do Estado brasileiro, e se estruturam em prol do interesse público.

Porém, a impossibilidade fática de controle da violência e da criminalidade de forma isolada pelos órgãos policiais, acompanhada da crescente importância da sociedade civil e de diversos órgãos e entidades públicas e privadas junto à administração pública, na solução de seus problemas, demonstram que o paradigma da exclusiva responsabilidade policial na

gestão e no controle da segurança social foi superado, havendo a necessidade de uma atuação holística na área da segurança pública.

Em razão do crescimento da insegurança, que é percebido com o aumento da criminalidade e da violência, requer-se do Estado alternativas, dada a natureza difusa do direito à segurança, e sua identificação como função-síntese do Poder Público.

Como ente estatal integrante de um sistema, a polícia brasileira atua na preservação da ordem pública, principalmente na mediação de conflitos, com a finalidade de equacionar as conseqüências da problemática da insegurança que aflige todos os cidadãos. Porém, esta demanda exige mais do que a atuação policlesca, ela deve ser multidisciplinar e interdisciplinar, envolvendo segmentos públicos e privados.

Tendo a cidadania como parâmetro norteador das políticas de segurança públicas, a proposta de segurança deve ser direcionada à minimização de conflitos, e, quando sua conciliação não for possível, suprimidos através do monopólio legítimo do uso da força, visando propiciar sensação de segurança aos cidadãos, independente da classe social a que pertençam. Merece destaque neste ponto, a não adoção de medidas de cunho repressivista ao extremo, que em essência só servem para intensificar os mecanismos de exclusão social, cada vez mais presentes na sociedade neoliberal e globalizada.

A solução completa da violência e da criminalidade, nas suas mais distintas acepções, é algo utópico, pois o crime é fato social normal em todas as culturas e civilizações que se tem notícia. Nesse sentido, não existem fórmulas mágicas, mas verifica-se cabível e pertinente uma atuação lógica e racional para o enfrentamento desta problemática.

A este respeito, Jorge da Silva (2003, p. 1) se manifesta na introdução da obra *Segurança Pública e Polícia*:

Em vez da pretensão estatal e irrealizável de prover segurança a todos os indivíduos, indistintamente, apenas com a ação da polícia e demais instituições de justiça criminal, o poder público se coloca, sim, como provedor de serviços de segurança, mas também e sobretudo como coordenador de esforços dos diferentes setores da sociedade para gerenciar a insegurança. Isto mesmo: **gerenciar a insegurança, o que significa reconhecer a impossibilidade de reduzi-la com os meios usuais, mas ter como certa a viabilidade de fazê-lo de forma mais racional**, em termos objetivos (diminuição dos riscos e perigos reais) e subjetivos (diminuição do medo), com a

conjugação de outros meios, não usuais, de que se podem valer o Estado e a sociedade (grifo nosso).

Verifica-se a relevância do tema dada a sua utilidade prática e teórica, haja vista que no Estado Democrático de Direito devem ser garantidos os direitos, mas também devem ser respeitados os deveres, como condição da efetiva cidadania, e em prol da tranquilidade pública.

Essa cidadania também deve ser considerada no processo de elaboração de políticas de segurança pública, partindo da premissa de que existem dois modelos centrais de atuação policial, o eficientismo penal e o garantismo constitucional, que sofrem a influência do contexto sócio-econômico e político.

João Ricardo W. Dornelles (19--?) afirma que a violência criminal demarca de forma precisa dois modelos de sociabilidade e duas concepções de práticas sociopolíticas, *in verbis*:

Por um lado, temos todas as diferentes experiências conservadoras que poderíamos definir como concepções baseadas no modelo do eficientismo penal publicizado através dos discursos de “lei e ordem”, centrando sua atuação no campo da manutenção da ordem pública priorizando mecanismos de repressão direta, militarização da segurança pública e penalização dos problemas sociais, atingindo com práticas violentas e repressivas os segmentos mais vulneráveis da sociedade. É a prevalência do discurso penal máximo.

Por outro lado, temos as diferentes propostas que partiram da concepção de que não existe separação entre a segurança pública e cidadania (essas experiências e propostas partem da noção de que a população, no exercício da cidadania, é que detém a titularidade do direito à segurança pública) – entendendo a segurança pública como um direito fundamental. São propostas que estão no campo do direito penal mínimo, do garantismo constitucional, centrando a sua ação no processo social preventivo, e na desconstrução da lógica e do discurso penal. Aqui se inserem os modelos de segurança pública baseados nos princípios contidos nos instrumentos internacionais e nacionais de proteção dos direitos humanos.

Nota-se a pertinência destes requisitos para uma polícia cidadã de fato, e não apenas discursiva, com a prática do policiamento comunitário, que se trata de uma filosofia de atuação policial baseada nos estreitamento dos laços de confiança, para a interação com a sociedade, visando à obtenção de informações necessárias ao direcionamento do

planejamento e execução das ações de segurança, conforme os anseios da comunidade, respeitadas as peculiaridades técnicas dos operadores de segurança.

No manual de Instrução Modular da Polícia Militar do Espírito Santo (1999, p. 243), a polícia comunitária é conhecida como a polícia interativa, que se trata de uma nova maneira de pensar na proteção e socorro públicos, baseada na crença de que os problemas sociais, condicionantes da criminalidade, terão cada vez mais soluções efetivas, na medida em que haja a participação das comunidades na sua identificação, análise, proposta e implementação de ações conjuntas para a busca de soluções.

A comunitarização, a cidadanização e a profissionalização são identificadas na Instrução Modular como características do Modelo Interativo de Polícia. A comunitarização volta-se à gestão participativa e a prestação de contas, a interação com a sociedade civil e a fixação do efetivo; a cidadanização ressalta a importância da politização, da supervisão civil da polícia e a defesa dos direitos humanos e; a profissionalização prioriza a atuação proativa, a qualificação e a valorização da inteligência policial (PMES, 1999, p. 245-247 passim).

As características consideradas basilares para uma polícia cidadã são perceptíveis e adaptadas ao modelo interativo ou comunitário de policiamento.

Na obra organizada pelo coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira (1999), "Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário", o autor contextualiza a comunitarização da polícia a partir do reconhecimento de três eras distintas.

O primeiro momento é caracterizado pela intervenção política nas polícias, o que ocasiona a falta de profissionalismo e má qualidade nos serviços prestados. Posteriormente, orientado pelo taylorismo vigente à época, surge a era da reforma, objetivando o efficientismo policial, com práticas padronizadas que desconsideravam o discernimento do policial e o contato com a população, objetivava-se a lei e a ordem. Finalmente surge a era da resolução dos problemas com a comunidade, congregando os ideais de uma polícia comunitária, norteados por um modelo garantista, focado no desenvolvimento da polícia pró-ativa e interativa.

A tecnologia trouxe inovações para o atendimento rápido dos acionamentos, por intermédio dos meios de comunicação e utilização de veículos, porém, a filosofia de polícia comunitária apresenta como viável, principalmente, o policiamento a pé para aproximação com a comunidade.

Essa aproximação favorece ao conhecimento e relacionamento da polícia com a sociedade, permitindo o estabelecimento de um laço de confiança por meio da interação, que propicia a troca de informações, indispensáveis ao planejamento e à implementação das táticas e estratégias policiais.

Para essa gestão democrática, todos os meios existentes para se estabelecer a comunicação constante da população com os operadores de segurança devem ser utilizados, como: seminários, audiências, debates e consultas públicas; Conselhos Interativos de Segurança; disque-interativo, urnas interativas, *internet*, e quaisquer outros que favoreçam a vertente de cidadania voltada à participação popular e ao controle externo da atividade policial.

Nesse caminho, a prof.^a Eugênia Raizer (2003, p. 99) ressalta a importância dos Conselhos Comunitários de Segurança como um novo espaço de luta, de arbitragem, de articulação de interesses e que têm, ao mesmo tempo, um papel propositivo e legitimador. O debate sobre os Conselhos abre uma perspectiva para ação crítica organizada da sociedade, de controle e de fiscalização das ações das organizações policiais.

Segundo Cerqueira (1999, p. 23), a estratégia comunitária provoca alterações no tradicional conceito das funções policiais. Primeiramente, há uma expansão da atividade de controle do crime transcendendo o patrulhamento preventivo e atendimento emergencial. Existe a demanda de manutenção da ordem, de resolução de conflitos e de solução dos problemas por intermédio da organização e do fornecimento de serviços, que devidamente articulados com a comunidade são essenciais para prevenção do crime. Soma-se a isto a necessidade de revisão dos pressupostos organizacionais, o que requer o discernimento policial com atividades intelectivas para a busca de inovações e de criatividade no patrulhamento.

Quanto à necessidade de mudança organizacional, objetiva-se propiciar aos policiais uma maior responsabilidade e autonomia, todavia,

submetidos ao controle da própria comunidade, o que é compatível com a idéia de *accountability*, que significa a responsabilização institucional através da prestação de contas de forma transparente e ampla dos serviços policiais a fim de propiciar uma verdadeira supervisão civil do policiamento.

Segundo Cláudio C. Beato (2001, p. 34) “o termo *accountability* refere-se a esta adequação entre o comportamento da polícia e objetivos da comunidade” (sic).

Para um sistema de leis e instituições que siga o ordenamento jurídico, dentro de princípios e práticas democráticas e igualitárias, informadas pelos direitos humanos, é preciso valorizar os órgãos de segurança e seus agentes; resgatar da autoridade afirmada pelo poder público; bem como se submeter a rígidos controles internos e externos (SILVA, 2003, p. 446).

Adverte Jorge da Silva (2003) que de nada adiantará qualquer esforço de estruturação do sistema de controle da polícia, se não se resolver o problema preliminar de distribuição de responsabilidades antecipadamente. Tendo em vista a autoridade conferida a polícia, há necessidade recíproca em zelar pela responsabilidade na sua utilização.

O tradicional sentimento de impunidade, ou de transferência da culpa para aquele que se situa na ponta da linha passam a contar com um instrumento que pode ajudar na distribuição da responsabilidade do setor público para os segmentos gerenciais e de direção, não somente para a ponta da linha, com a identificação prévia do responsável, o que permite uma verificação mais exata da culpa, proporcionando assim, o sentimento de responsabilidade, diante da possibilidade de submissão dos atos dos órgãos e agentes do sistema de segurança e justiça aos controles internos e externos.

O controle exercido pela sociedade se faz necessário para a existência de uma polícia cidadã, e de um sistema de segurança e de justiça voltado ao cidadão como cliente preferencial.

Neste contexto, apoiados pelos ensinamentos do coronel Cerqueira (1999, p. 107), verifica-se que, para a definição do policiamento comunitário com a participação e a solução conjunta dos problemas conexos, sugere-se uma nova concepção policial: com a noção da

polícia como serviço público, e a necessidade de um novo perfil policial.

A polícia como serviço público é orientada para a proteção de todas as pessoas da comunidade, buscando servi-las e ajudando na construção de uma vida social harmoniosa, o que se opõe a polícia-força orientada exclusivamente ao ataque do criminoso com foco na lei e ordem.

O policial deve ter o seu perfil adequado à atividade policial como serviço público que vise à melhora na qualidade de vida dos cidadãos. Mas para o desempenho de seu mister, também deve ser valorizado e reconhecido como cidadão desde do cume da organização à sociedade, em face da relevância de sua atividade e de seu papel transformador no ambiente citadino.

O cidadão é o principal protagonista das políticas públicas de segurança. Ele é o termômetro da mudança. Se a tática criminosa é incutir uma cultura psicossocial de medo para dominar as mentes dos cidadãos a ação do Estado deve ir além das estratégias meramente reativas, de prevenção orgânica e repressão imediata.

O contraponto é utilizar-se de um *ethos* policial proativo, no sentido de promover a co-participação dos atores sociais, afastando das mentes das pessoas o sentimento de impotência e medo, implantando uma cultura de superação dos problemas, em que

“a polícia passa a ser empregada como parte da política geral de direitos dos cidadãos, baseada na inevitabilidade do conflito e na necessidade de sua administração, para o exercício pleno da cidadania na sociedade estruturada juridicamente em um Estado moderno, republicano e democrático” (LIMA, 2003).

Em tempos de globalização includente de economias e culturas, mas excludente de condições sociais e humanas, em que a crise do Estado do bem-estar social impõe valores individualistas e materialistas, Leonardo Boff (2003), em relação ao novo paradigma de relações sociais, defende que é necessário também um novo *ethos* de sociabilidade, baseado na responsabilização coletiva pelo bem comum e na solidariedade humana.

As políticas públicas de segurança precisam partir dessa premissa, pois as ações governamentais devem ser integradas e conectadas com sociedade civil, visando a consolidação de uma democracia plena e efe-

tiva, permitindo a transformação, de uma vez por todas, da cidadania passiva, inativa, súdita e paroquial para uma cidadania ativa, participativa, social e planetária.

3 CONCLUSÃO

A cidadania é o referencial norteador para o planejamento e a execução das políticas públicas de segurança e constitui muito mais que a incorporação de direitos individuais, políticos e sociais ao ordenamento jurídico. Trata-se também de uma questão de respeito aos deveres por parte do cidadão e de valorização da participação popular na atuação do poder público. A cidadania deve ser vista não só como fim, mas como meio de agir, interna e externamente, “de dentro para fora e de fora para dentro”.

A cidadanização brasileira possui características peculiares na sua evolução, e apresenta-se como estruturante para o processo democratização do Estado de Direito, pois muito ainda resta para a ampliação do conceito e da prática da cidadania no Brasil.

Nesse contexto, nada mais coerente e adequado do que considerar a cidadania como referencial para o *ethos* das políticas públicas de segurança, desde seu planejamento a sua execução.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria de los derechos fundamentales**. Versión castellana: Ernesto Garzón Valdés. 3. reimp. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In:_____. **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEATO FILHO, C. C. Política pública de segurança: equidade, eficiência e *accountability*. **Unidade**: revista de assuntos técnicos da Polícia Militar, Porto Alegre, ano 19, n. 46, p. 23-52, abr./jun.2001.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. Trad. VARRIALE, C. C. et al. 5. ed. Brasília: Editora UNB, 1983.

BOFF, L. **Ética e moral**: a busca dos fundamentos. Petrópolis: Vozes, 2003.

BONI, M. P. **Revitalização do Centro de Vitória**. 2006. Entrevista concedida a Márcio Luiz Boni, Vitória 18 jun. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

CARVALHO, J. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Cidadania: tipos e percursos. Revista Estudos Históricos, Justiça e Cidadania, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, 1996.

CASTELLS, M. Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 147-171.

CERQUEIRA, C. M. N. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

COMPARATO, F. K. A nova cidadania. In: **Direito público**: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva. 1996. p. 3-24.

CORTINA, A. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. São Paulo: Loyola, 2005.

_____. Bioética: um impulso para la cidadania activa. **Revista Brasileira de Bioética**, Brasília, v. 1, n. 4, 2005.

DALLARI, D. de A. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

_____. **Elementos de teoria geral do estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DORNELLES, J. R. W. **Controle social, violência e políticas de segurança pública**. [S.l.: s.n.,19--?].

_____. **Conflito e segurança: entre pombos e falcões**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

EILBAUM, L. La policía “al servicio de la comunidade”: tradición policial y vientos de cambio In: TISCORINA, Sofia (compiladora). **Burocracias y violencia: estúdios de antropologia jurídica**. Buenos Aires: Antropofagia, 2004. cap. 2.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, [19--?].

JOHNSON, A. G. **Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica**. Tradução: Ruy Jungman. Supervisão: Renato Lessa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

KANT DE LIMA, R. Direitos Civis, Estado de Direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 11, n. 41, p. 241-256, 2003.

MORIN, E.; CIURANA, E. R.; MOTTA, R. D. **Educar na era planetária: o pensamento complexo como método de aprendizagem pelo erro e incerteza humana**. São Paulo: Cortez; Brasília-DF: UNESCO, 2003.

PESSINI, L. ; BARCHIFONTAINE, C. de P. de. **Bioética: alguns desafios**. São Paulo: Centro Universitário São Camilo & Loyola, 2001.

POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO. **Instrução modular**. 5. ed. rev. e ref. Vitória: PMES, 1999.

RAIZER, E. C. Conselhos comunitários de segurança pública (CONSEPS): desafios ao debate e a organização. In: **Estratégias e Desafios: violência, direitos humanos e segurança pública**. Vitória: NEVI, 2003.

SILVA, J. da. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SROUR, R. H. **Poder, cultura e ética nas organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

VÁSQUEZ, A. S. **Ética**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1980.

VIEIRA, L. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 213-255.

_____. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

Controle Social e o Controle do Servidor Policial

Getúlio Marcos Pereira Neves¹

RESUMO

No presente texto situa-se muito brevemente a atividade policial como atividade-meio no exercício, pelo Estado, da atividade de controle social e introduzem-se as formas institucionais de controle da atuação do agente policial, em especial a do agente policial militar, nas suas vertentes administrativa e criminal. O fato de o controle judicial da primeira e o exercício da segunda estarem, após a edição da EC 45/2004, a cargo das Auditorias de Justiça Militar estaduais, permite o traçado aproximado de perfil do agente policial militar implicado em ações penais na Auditoria de Justiça Militar do Espírito Santo e a breve análise de causas teóricas da falha na prestação do serviço pelo servidor militar estadual.

Palavras-chave: Controle social; Agente Policial; Controle; Policial Militar; Auditoria de Justiça Militar;

1 CONTROLE SOCIAL E AS CORPORAÇÕES POLICIAIS

Num Estado Democrático de Direito, as corporações policiais exercem, em última análise, o papel de órgãos executores do controle social formal. Sem controle, diga-se, a organização social não pode persistir, na medida que uma sociedade sem desvio de conduta é, ao menos nas condições de civilização atual, construção meramente especulativa. O fato é que tanto a função de conformar o indivíduo às regras do grupo social (o mais das vezes, na forma de leis e regulamentos, como os de trânsito) como o de executar as ordens expressas para que a estas leis e regulamentos o indivíduo se adeque (na forma de mandados judiciais,

¹ Juiz de Direito da Justiça Militar do Espírito Santo. Mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Lisboa.

por exemplo) é exercido pelas corporações policiais, órgãos que, assim, funcionam como segmento estatal de contato direto com o indivíduo.

Por exercerem esse papel de controle social é que as tarefas confiadas às corporações policiais são compartimentadas, visando à especialização da função policial, por um lado - o que acarreta um melhor desempenho das atribuições - e também à pulverização do poder, por outro. Esta pulverização de poder se faz necessária na medida que a essas corporações o Estado confia a missão de restringir direitos de seus nacionais, ato de força que representa e que exterioriza seu *jus imperii*.

Dessa forma, o controle da atuação dos integrantes das corporações policiais é matéria de crucial importância e que presentemente se reveste de grande interesse pela visibilidade que lhe empresta a mídia, num momento de rediscussão, nem sempre isenta, diga-se, do Mandato Policial (entendido, aqui, como o conjunto de atribuições e metodologias aceitáveis, consensualmente reconhecidas a estes organismos pela sociedade).

2 CONTROLE DO AGENTE POLICIAL: CONTROLE DISCIPLINAR

Como servidores públicos os integrantes das corporações policiais estão sujeitos a um regulamento disciplinar que lhes estabelece normas de boa conduta pessoal e outras visando a coibir faltas no serviço, o que faz pela listagem de condutas indesejadas, fixação dos procedimentos apuratórios, sanções e recompensas. Como cidadãos, estão sujeitos à legislação penal, que lista condutas contrárias ao bom convívio social e estabelece sanções visando a coibir a sua prática. O servidor integrante da corporação policial militar está sujeito, ainda, à legislação penal militar, que lista condutas contrárias, em última análise, à hierarquia e disciplina militares, valores sem os quais a própria organização não sobreviveria.

No entanto, com relação a esta última esfera de controle, a conceituação de crime militar está em constante mutação, constatando o estudo da jurisprudência uma diferença conceitual na forma como se aborda a questão da competência da Justiça Militar, dependendo de o delito ser cometido por militar das Forças Armadas ou das Forças Auxiliares.

Abstraídas razões de cunho ideológico e outras de não menor valor jurídico que condicionaram o órgão legislativo, o que o legislador cons-

tituinte acabou por estabelecer, com a alteração introduzida na Justiça Militar Estadual pela Emenda Constitucional 45/2004 (aliás, na esteira de paulatina orientação jurisprudencial dos Tribunais Superiores), foi a consagração da idéia de que a corporação policial militar não existe apenas para si mesma, mas sim, para prestar um serviço público. Assim, concomitante à preocupação com os valores castrenses que lhe permitem a sobrevivência, deve vigor a preocupação da corporação com a regular prestação do serviço que entrega à sociedade – o que, diga-se, sempre foi da índole da corporação no Espírito Santo.

A ilustrar este aparente estado de coisas, de valorização da organização castrense sobre a prestação do serviço, refira-se, como justificativa imperativa, que os regulamentos disciplinares que regem as corporações militares estaduais, de explícita inspiração no documento do Exército Brasileiro (por força do determinado no parágrafo único do art. 19 do Decreto-Lei 667/69) e por isto mesmo, listam uma maioria de transgressões referentes à conduta pessoal e interna em detrimento daquelas que se referem ao trato com o exterior, inclusive à prestação do serviço. A propósito, BARBOZA e PIMENTEL listam 32 destas últimas, para um total de 218 tipificações no RDME (2006, p.56). Tendo-se em conta a natureza totalmente distinta de destinação constitucional das Forças Armadas e das Forças Auxiliares, pode referir-se, à guisa de comparação, o fato de que a Lei Estadual 3.400/81, o Estatuto da Polícia Civil do ES, lista, no seu art. 192, 80 transgressões disciplinares, das quais 20 dizem respeito ao desempenho da atividade-fim policial civil.

Desta comparação conclui-se, primeiramente, que a grande diferença quantitativa nas regulamentações de uma e outra corporação policial diz respeito às maiores exigências disciplinares do regime militar a que se sujeita uma delas; depois, que a própria natureza da função policial militar, essencialmente de prevenção e repressão (que necessariamente exige confronto), desafia postura bastante diferente com relação ao público com que ambos servidores se relacionam no dia-a-dia.

O fato é que o regime disciplinar estrito é essencial à atividade policial. O que distingue funcionalmente ambas polícias estaduais (as funções constitucionais de ambas, já se registrou, são totalmente distintas) é a organização militarizada de uma e não militarizada de outra, já que

hierarquia e disciplina são pilares organizacionais comuns a ambas (art. 11 da Lei 3.196/78, que as fazem “base institucional da Polícia Militar”, e art. 179 da Lei 3.044/81, que as fazem “fundamentos da função policial”, por conta de suas “características e finalidades”, na Polícia Civil).

É esta exigência legal de preservação de hierarquia e disciplina o que determina um regime disciplinar diferenciado para esta espécie de servidores públicos, com conseqüente tipificação de uma grande quantidade de transgressões disciplinares e uma necessidade de apuração rigorosa das faltas. Assim, modernamente a atividade correcional das Corregedorias das corporações policiais se deve dividir entre a prevenção e repressão de atividades ilícitas do policial, internas e externas ao serviço, e à repressão à má prestação deste mesmo serviço. Obviamente, neste último caso (prestação do serviço), a prevenção e a correção de condutas só podem advir da boa formação e do constante aperfeiçoamento do efetivo, o que refoge ao âmbito de atuação das Corregedorias, isto em ambas corporações policiais militares estaduais.

3 CONTROLE DO AGENTE POLICIAL MILITAR: AS ESFERAS ADMINISTRATIVA E CRIMINAL

Registradas, neste particular, as semelhanças entre as corporações policiais estaduais, isto tendo em conta as diferenças de destinação constitucional e de organização institucional entre ambas, cabe aprofundar ainda mais a característica que distingue funcionalmente a Polícia Militar no que diz respeito ao controle de sua atividade-fim, no entanto fazendo-o levando em conta o integrante da corporação policial, o servidor público militar.

Mais acima já se referiu que, no desempenho de sua função, este servidor está sujeito não só ao regulamento disciplinar mas também à legislação penal militar, que tutela bens e valores inerentes à organização militar, e de valor basilar nesta espécie de corporação. Assim, a Corregedoria da Polícia Militar acumula funções investigatórias que se destinam a instruir procedimentos administrativos (sindicâncias, processos administrativos disciplinares, Conselhos de Disciplina) e também procedimentos pré-judiciários, no desempenho de sua função de polícia judiciária militar (inquéritos policiais militares), o que lhe exige uma organização um tanto complexa.

Deixando-se de lado o controle da conduta pessoal do policial militar, interna ou externamente ao serviço, a execução do serviço policial está sujeito a controle por meio das prescrições contidas no regulamento disciplinar e também no Código Penal Militar, já que este se sujeita ao foro militar, na forma do parágrafo único do art. 19 do Decreto Lei 667/69. Ambas as formas de controle, atualmente, afetas à função judicante da Auditoria de Justiça Militar, seja na aplicação da pena, na esfera criminal, seja na revisão da punição disciplinar aplicada administrativamente, na esfera cível.

No entanto estas duas esferas não se confundem, não ocorrendo “bis in idem” pela punição de uma conduta do agente com base no regulamento disciplinar e na lei penal militar. Aliás, depois de muita discussão, súmula do Supremo Tribunal Federal firmou a atribuição do Comando Geral da PM para aplicar pena de demissão ao servidor público militar, em suas espécies (Súmula 673 do STF), como sanção disciplinar. Por outro lado, a revisão judicial da punição disciplinar aplicada pela autoridade, que se faz como espécie do gênero controle do ato administrativo, tem permissivo constitucional no inciso XXXV do art. 5. da CF, segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça a direito deixará de ser levado a apreciação judicial.

Nesta matéria a discussão atual se circunscreve aos limites da *cognitio* possível ao juiz, entre as teses da indisponibilidade do mérito administrativo, como consequência do princípio da separação de poderes, por um lado, e o exame da razoabilidade e proporcionalidade do ato punitivo, por outro. Exame este último que, baseando-se no aludido princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, sem embargo apresenta limitações ao juiz da Auditoria Militar, que se adentrar sem limites no exame do mérito administrativo, corre o risco de proferir pré-julgamento sobre a mesma conduta que eventualmente lhe seja submetida a conhecimento na esfera criminal, singularmente ou presidindo o escabinato.

Isto porque, insiste-se, a mesma conduta pode estar tipificada como transgressão disciplinar e como crime militar. Havendo indícios de ambos na apuração, o Corregedor solucionará o procedimento e procederá na forma do art. 82 do RDME: determinará a instauração do procedimento

administrativo disciplinar cabível (inciso III) e instaurará IPM (inciso IV, se não for esta a sede apuratória) ou remeterá o IPM à Auditoria Militar, na forma do art. 23 do CPPM. Para se ter uma idéia, dados estatísticos levantados por BARBOZA e PIMENTEL dão conta da instauração, pela Corregedoria da PMES, de 385 IPM no ano de 2005 (2006, p.69), enquanto que em 2006 este número foi de 379 (informações da Corregedoria em julho de 2007).

O fato é que a justiça criminal atua por amostragem, cabendo a aplicação da lei penal onde outras formas de repressão a condutas que se mostrem indesejadas falharam: nas palavras de ERLICH (1986, p.57), “vê-se que a pena e a execução judicial são fenômenos que não ocorrem em massa e só ocorrem quando os outros meios de coação das associações sociais, por qualquer motivo, falharam”. Assim, tanto a censura do grupo social ao infrator de suas regras como a aplicação dos regulamentos disciplinares nas corporações policiais antecedem, numa lógica sócio-jurídica, a instauração de ação penal contra o infrator.

Aliás é assim que, sob fundamentos de cunho estritamente jurídico-penal, como causas de justificação de conduta, por exemplo, justifica-se de forma jus-sociológica o fato de que nem todos os IPM instaurados (ou inquéritos policiais civis, no âmbito da justiça comum) deságüem na deflagração da ação penal.

4 CONTROLE DO AGENTE POLICIAL MILITAR: O PROCESSO PENAL MILITAR

No entanto em grande parte das vezes a conduta do policial militar requer uma investigação judicial para que se verifique se a ação ou omissão, com o atingir bens juridicamente relevantes em geral, máxime de terceiros (incluídos aí o direito à vida, à incolumidade física, à propriedade), atenta, também, contra os valores da corporação a que serve – ou em nome de quem atua².

² No texto “Lide Penal e a Lide Penal Militar”, publicado na Revista Direito Militar n. 60, jul/ago 2006, examinei aspectos da lide penal, em geral, e da lide penal militar, em particular, como pedido de investigação de fatos visando à justificação da conduta do agente e possibilidade real de aplicação da sanção, já que, no âmbito da justiça militar, desde 1969 era possível ao Ministério Público Militar pedir a absolvição em alegações finais (art. 54, parágrafo único, do CPM).

Em matéria processual penal o acusado, nos termos do art. 69 do CPPM, é aquele contra quem se imputa a prática da infração penal militar, após recebida a denúncia que lhe deduza a acusação. Na justiça militar estadual, em tempo de paz, é somente o militar estadual integrante das Corporações Militares estaduais, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, para quem o foro militar, na prática de crime militar definido em lei, é prerrogativa legal (art. 82 do CPPM) e constitucional (art. 5., inciso LIII da CF).

Mas qual é o perfil do militar estadual que responde a ação penal por crime militar? Em levantamento estatístico realizado no cartório da Auditoria Militar do Espírito Santo constatou-se que a maior parte das ações penais julgadas entre janeiro de 1990 e dezembro de 2003 pelos Conselhos de Justiça Militar, algo da ordem de 59% (cinquenta e nove por cento) do total, se referiam a situações de confronto envolvendo o servidor militar estadual, assim incurso nas iras dos arts. 209 (lesão corporal), *caput* e seus parágrafos, e art. 205 (homicídio), ambos do CPM.³

Mas o policial militar, o mais das vezes, não busca voluntariamente esta situação. A situação de confronto, que se verifica quase que diariamente entre o servidor e elementos infratores, ou suspeitos do cometimento de alguma infração penal, sem embargo decorre da definição do papel da Polícia Militar dos estados, como instituída pelo Dec. Lei 667/69.

A propósito, o art. 3.º da referida legislação estabelece como funções da Polícia Militar, entre outras:

- a) **atividade ostensiva:** a execução, com exclusividade, e ressalvada atribuição das Forças Armadas, do policiamento ostensivo e fardado, para assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) **atividade preventiva:** atuar preventivamente, como forma de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) **atividade repressiva:** atuar de maneira repressiva em caso de perturbação da ordem, precedendo o emprego das Forças Armadas.

³ Estes e outros dados estatísticos in A Justiça Militar Estadual do Espírito Santo. **Espírito Santo:** estudos jurídicos. Vitória: EMES, 2005.

Essas disposições, salvo manifestação em contrário, que não conhecemos nesta data, estão em consonância com o disposto no § 5.º do art. 142 da CF, tendo sido recepcionadas pela atual Carta. No dia-a-dia da atividade regular do policial militar o que se vê é que:

- 1) o desempenho puro e simples da função referida em a, ou seja, a simples presença ostensiva do policial militar fardado, tem-se cada vez mais mostrado insuficiente para inibir a ação criminosa, o que se pode constatar através de levantamentos estatísticos, em dados e informações públicos e notórios. Isto até mesmo pelo decréscimo do efetivo da Corporação (que, a bem da verdade, no Espírito Santo se tenta hoje reverter pela seleção e formação de novos alunos soldados).

Assim, ocorrendo, a critério dos planejadores do setor de segurança pública, a necessidade de monitoramento de áreas geográficas específicas, que estatisticamente apresentam maior número de ocorrências, surge a necessidade da atuação preventiva de policiamento, como forma mais ativa de dissuasão.

- 2) Principalmente as atividades executadas para se desincumbir da atribuição referida na letra b acima sem embargo acabam por criar situações de conflito de maior ou menor gravidade, eis que a maioria dos cidadãos, independente do local onde sejam abordados, não gosta de ser tachado de suspeito. E daí, o típico desrespeito do cidadão pela autoridade constituída (que, infelizmente, vem se tornando cada vez mais num traço de personalidade nacional), alia-se à situação pessoal do servidor militar, seja esta situação agravada por condições psicológicas do servidor (onde se incluem problemas pessoais e o nível de estresse, o sentimento de estar ali como “agente da lei” e também o sentimento de orgulho da farda); seja pela falta ou insuficiência de reciclagem no seu preparo profissional.

Estas condicionantes pessoais do servidor público militar não são desprezíveis. O mais das vezes encontram-se na raiz dos problemas por ele apresentados quanto a seu rendimento e, em última análise, à má execução de serviços por parte do efetivo. O sentimento

de orgulho da farda, e conseqüente impulso de proteção a esta e aos valores que representa, lhe é inculcido durante sua formação, quando lhe é passada a noção de diferenciação entre a sua “nova” condição (a de militar) e a antiga, de civil – quando deve ser realçada a superioridade de uma sobre a outra como forma de desmarcar a identidade do grupo (a corporação militar em que ingressa) e, a final, como justificativa para que o cidadão ali esteja, submetido à formação⁴.

Por outro lado o elevado nível de estresse a que se submete o servidor policial na execução da atividade-fim é consensual. Os efeitos sobre ele da consciência da exposição ao perigo, os parâmetros capazes de delinear a ação esperada daquele exposto a esta situação (levando-se em conta a imponderabilidade de possíveis reações instintivas e reflexas), o grau de risco que representa a má internalização, por alguns, dos chamados “mito do guerreiro” e “mito do herói” (potencializados exatamente pela construção da identidade policial em geral, seja militar, seja civil), tudo isto em última análise as corporações militares procuram administrar, através dos serviços de promoção e assistência social que põem à disposição do efetivo⁵.

O que se vê das ações penais em curso nas Auditorias de Justiça Militar é que, no atendimento da ocorrência, essas condicionantes pessoais do servidor acabam por se somar às demais circunstâncias - de tempo, lugar, modo de execução - para criar situações que geralmente deságuam num ato de força de parte do servidor público, o mais das vezes, excessivo.

- 3) Já as atividades desempenhadas como cumprimento das funções estabelecidas na letra c acima são as ações que geram, em sua grande maioria, absolvições por legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal nas Auditorias de Justiça Militar, geralmente quando

⁴ Estes e outros traços que condicionam o espírito militar encontram-se muito bem estudados em “O Espírito Militar: um antropólogo na caserna”, de Celso Castro, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004, em que o autor aborda as peculiaridades inerentes à formação da identidade do Oficial do Exército Brasileiro durante sua passagem pela Academia Militar das Agulhas Negras.

⁵ Interessante a exposição destas e outras condicionantes de natureza psíquica em “Atividade Policial Militar e o Confronto Armado”, do Oficial da PM do Paraná João Cavalim de Lima, Curitiba: Juruá, 2005.

o policial militar atua em reposta imediata a ação de infratores que acabaram de praticar algum ato ilícito (o que geralmente inclui perseguições e trocas de disparos de arma de fogo).

Esta constatação não quer dizer, no entanto, que a atuação neste caso esteja sempre respaldada juridicamente. Nem, por outro lado, que a atividade policial militar preventiva não seja necessária e de fundamental importância para manutenção da ordem, até porque não seria razoável exigir-se do policial o aguardar a prática de uma infração para só então agir de forma repressiva. Mas a atividade de policiamento preventivo deve ser bem pensada, muito bem planejada e, principalmente, muito bem executada, o que remete às condições pessoais do agente policial que foram referidas no item 2.

Assim, e respondendo à indagação formulada mais acima, pode-se dizer que o servidor militar que responde a ação penal na Auditoria de Justiça Militar é, em geral, o que se encontra nas ruas, na atividade fim de policiamento ostensivo e preventivo, o que inclui abordagem a suspeitos e controle de situações de risco. Na verdade o policial pode usar da força para vencer uma resistência indevida à sua atuação legítima, na forma do art. 234 do CPPM, e pode até mesmo fazer uso da arma para controlar a situação, em determinados casos e como último recurso, restando puníveis quaisquer excessos de sua parte no exercício das funções. Estes excessos é o que deve o Ministério Público Militar provar inquestionavelmente para que seja proferida uma decisão condenatória, uma vez que meros indícios, se são suficientes para oferecimento de denúncia (art. 30 do CPM), não se prestam a embasar condenação criminal.

5 CONCLUSÃO

No seio das corporações policiais, como de resto em todas as outras, casos de desvio deliberado de conduta de fato existem, mas como exceções à regra da clientela das corregedorias, cuja média é a do servidor que executa o serviço de forma não adequada ou não eficiente.

Uma grande parte da atividade correcional das corregedorias de polícia diz respeito, assim, à identificação, investigação e punição destes desvios deliberados de conduta, que denigrem a imagem da corporação.

Mas tanto este servidor como aquele outro, cujo aparente excesso o levam a ter sua conduta em serviço investigada, influem negativamente no balanço final do desempenho da função da corporação como um todo.

Vê-se que a Corregedoria da PMES ao longo do tempo tem buscado desenvolver ações baseadas na necessidade de um tratamento diferenciado para ambas situações, de tal maneira que o servidor que apresente um desvio deliberado de conduta, assim detectado, não tenha o mesmo tratamento daquele que acumula investigações simplesmente por atuar numa área ou função potencialmente mais sujeitas a conseqüências externas, no caso de falha na prestação do serviço. De fato, para estes últimos o acompanhamento dos setores de planejamento e de reciclagem profissional das corporações fazem-se tão ou mais necessários que a atuação do sistema preventivo e repressivo da conduta em si, de que fazem parte as Auditorias de Justiça Militar.

Muito conscientes destas peculiaridades é que os envolvidos na atividade de controle da atuação do agente policial no desempenho de sua função (juizes, civis e militares, promotores e advogados incluídos) devem procurar, pela mais justa possível aplicação dos regulamentos disciplinares e da lei penal militar, se for o caso, o aperfeiçoamento da prestação do serviço à sociedade, de que uma das maneiras previstas é a atividade de controle da atuação do servidor policial.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, A. L.; PIMENTEL, O. J. **Influência da Corregedoria da PMES na prevenção de delitos funcionais**. 2006. Monografia (Pós-Graduação em Gestão em Segurança Pública) – Programa de Pós-Graduação, FAE-SA, Vitória, 2006.

CASTRO, C. **O espírito militar: um antropólogo na caserna**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

ERLICH, E. **Fundamentos da sociologia do direito**. Trad. René Ernani Gertz. Brasília: UNB, 1986.

LIMA, J. C. **Atividade policial e o confronto armado**. Curitiba: Juruá, 2005.

NEVES, G. M. P. A Justiça Militar Estadual do Espírito Santo. In: _____
Espírito Santo: estudos jurídicos. Vitória: s.n., 2005.

_____. Lide penal e a lide penal militar. **Revista Direito Militar**, Florianópolis, n. 60, p. 28-30, jul./ago. 2006.

POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO. **Regulamento disciplinar dos militares estaduais.** Vitória: Comando Geral, 2000.

Corregedoria da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES): A Importância do Trinômio Educação, Prevenção e Ressocialização

Anderson Loureiro Barboza¹

Odilon José Pimentel Silva²

RESUMO

Este artigo visa demonstrar, por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental, a importância das funções educativa e preventiva da Corregedoria da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) no Estado Democrático de Direito. Esse órgão corregedor tem atuado, desde sua criação (agosto de 1998), com ênfase meramente na repressão, distanciando dos Policiais Militares em geral, bem como dissociado dos órgãos internos de ensino e de promoção social. Nesse contexto, observou-se o aumento do número de Inquéritos Policiais Militares instaurados pelo órgão de direção geral da PMES, no período de 1999 a 2006 (até 23 de outubro de 2006), como sendo um indicativo da ineficácia da atividade de correção em termos preventivos no que tange ao cometimento de delitos funcionais por parte de Militares Estaduais. Propõe-se a otimização dos processos correccionais articulados às atividades de qualificação/requalificação da tropa como um todo, objetivando a melhoria da imagem da Corregedoria da PMES perante o público interno e da qualidade do

¹ Capitão da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo. Especialista em Gestão em Segurança Pública pela FAESA. Atuou no órgão corregedor da PMES desde a sua criação (1999) até meados do mês de setembro de 2006.

² Capitão da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo. Especialista em Gestão em Segurança Pública pela FAESA. Atuou no órgão corregedor da PMES desde a sua criação (1999) até meados do mês de setembro de 2006.

serviço prestado pela Instituição, tendo, por via reflexa, a melhoria da imagem da PMES perante à Sociedade.

Palavras-chave: Polícia Militar. Corregedoria. Educação e Prevenção.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) consagrou o Brasil como sendo um Estado Democrático de Direito, demandando da Polícia a implantação de políticas de direitos humanos e de comunitarização no trato da Segurança Pública. Assim, [...] **a missão precípua da Corregedoria da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) é envidar esforços no sentido de prevenir a prática de delitos funcionais por parte de Policiais Militares (PPMM)**, (grifo nosso) demonstrando a preocupação com a valorização da cidadania e da dignidade da pessoa humana (Barboza e Pimentel, 2006, p. 24).

Entretanto, por meio da análise da atuação da Corregedoria da PMES, verificou-se que o órgão corregedor historicamente tem trabalho de forma distanciada dos PPMM, dos órgãos internos de ensino, de promoção social e de saúde. O desdobramento das atividades de tal corregedoria, freqüentemente, redundam em decisões de caráter punitivo/repressivo, representando a “polícia do depois”, assumindo a perspectiva de “polícia tradicional”, com a ausência, inclusive, de um efetivo programa de recuperação de Militares infratores, articulado com políticas de qualificação/ requalificação.

A análise documental revelou que essa concepção de trabalho tem sido ineficaz em termos preventivos, tendo por indicativo o aumento do número de Inquéritos Policiais Militares instaurados pelo órgão de direção geral da PMES, no período de 1999 a 2006 (até 23 de outubro de 2006).

Tendo em vista os indicativos de ineficácia e o papel fundamental que esse órgão corregedor tem em salvaguardar a imagem da Corporação junto à sociedade, torna-se necessária a prática de uma nova filosofia de trabalho, por meio de investimentos em programas de caráter educacional, preconizados no Plano Estratégico da PMES (2005 – 2009), precedendo e complementando as ações de cunho repressivo/punitivo.

2 POLÍCIA: PARA QUÊ E PARA QUEM?

Para se enveredar pelo pouco explorado campo da atividade correccional faz-se necessário dar uma rápida pincelada sobre a própria atividade policial, buscando compreendê-la um pouco, uma vez que as corregedorias são basicamente “as polícias das polícias”.

Assim, depreende-se da abordagem de Pasquino, Mateucci e Bobbio (1986, p. 409-413),

que as polícias atuais surgiram no século XIX como fenômeno histórico, devido a necessidade da política liberal burguesa para a manutenção do Estado de Direito. A Polícia se tornou um setor subsidiário do Estado na prevenção e punição dos ilícitos, mediante o emprego de um aparelho rígido e, muitas vezes, autoritário de investigação e intervenção.

Portanto, os Organismos Policiais Militares foram criados como instrumentos de manutenção de poder das elites econômicas e políticas contribuindo para manter o Capitalismo Excludente³, sendo incorporado por essas instituições de controle social o conceito de proteção do Estado e não do cidadão propriamente dito.

Tal postura é paradoxal em relação ao que se depreende da abordagem de Sir Robert Peel (apud FAESA, 2006, p. 3), idealizador inglês das polícias modernas, para o qual “[...] o propósito da polícia era prevenir o crime, a desordem, ao invés de somente reprimir a população com o uso da força”. Em outras palavras, numa polícia realmente moderna, voltada para servir e proteger o cidadão, o órgão correccional deve colocar a educação para prevenção numa seqüência prioritária em seu ministério diário.

3 CORREGEDORIA DA PMES: PARA QUE SERVE E PARA ONDE VAI?

A Corregedoria da PMES foi criada, através do Decreto Estadual-ES nº 4.328-n, de 28 de agosto de 1998, tendo somente passado a funcionar no dia 05 de fevereiro de 1999, visando otimizar os processos de depuração e controle dentro da Corporação.

³ Expressão utilizada por Srour (1998) para designar o sistema capitalista que moldou os séculos XIX e XX, baseado na concentração de rendas, exploração da mão de obra, intensa exclusão social, prevalência da hierarquia e da autoridade política, matriz autoritária de pensamento, defesa de sociedades elitistas, preferência por regimes políticos de exceção, intolerância em relação aos subalternos e discriminação em relação aos que se apresentam como diferentes.

Representa, numa abordagem simplista, o órgão gestor dos assuntos referentes aos desvios de conduta cometidos pelo público interno da Polícia Militar.

Desde sua criação até o presente momento, a atuação da Corregedoria da PMES ocorre nos aspectos administrativo/disciplinar e penal, norteando-se basicamente pela legislação castrense específica. Em ambos os aspectos, os norteadores maiores deveriam ser as Constituições Federal (de 5 de outubro de 1988) e Estadual-ES (de 5 de outubro de 1989), bem como a legislação internacional.

No âmbito internacional, destaca-se, por exemplo, o Art. 7º, da Resolução nº 34/169, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 17DEZ1979, Resolução essa que instituiu o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, prescrevendo que os “[...] funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem cometer qualquer ato de corrupção. Devem, igualmente, opor-se rigorosamente e combater todos os atos desta índole”. Tudo isso demonstra, na verdade, a grande preocupação existente com o combate à corrupção, especialmente no âmbito dos organismos policiais, os quais são os verdadeiros detentores do monopólio legal e legítimo do uso da força.

Portanto, havendo indícios da prática de crime ou transgressão da disciplina militar, são instaurados pela Corregedoria da PMES ou determina-se às unidades que instaurem procedimentos apuratórios ou processos de caráter especificamente punitivo (demissionários ou não), cujos resultados são encaminhados à Corregedoria para fins de análise e correição quando o caso o exigir.

No Estado Democrático de Direito se espera que a Corregedoria atue na prevenção de delitos funcionais (desvios de conduta) que trazem prejuízos para a imagem institucional e proporcione a verdadeira justiça, seguindo a ótica do modelo interativo de polícia exigido no contexto do “Capitalismo Social”.

Entretanto, permaneceu tal órgão com seu foco voltado apenas para os aspectos repressivo/punitivo, graças ao funcionamento da democracia representativa, articulando preocupante Incremento Percentual no número de Inquéritos Policiais Militares instaurados pela Corregedoria da

PMES (de 2000 a 2005), cerca de quarenta e sete vírgula cinqüenta e um por cento (47,51%). Tal Incremento Percentual se consiste em indicativo da ineficácia da maneira atual que o órgão corregedor tem desenvolvido suas atividades.

O foco meramente repressivo/ punitivo da Corregedoria da PMES não é exclusividade do órgão correcional capixaba. Segundo Braga (2006, p. 60), a qual empreendeu pesquisas em diversas corregedorias, inclusive na da PMES, tal como as Corregedorias da Polícia Civil, as Corregedorias de Polícia Militar apresentaram-se muito heterogêneas em diversos aspectos, já que a qualidade dos trabalhos, a disponibilidade de recursos humanos e a eficácia na atuação são muito variáveis.

Apesar disso, constatou-se que seu trabalho também é eminentemente investigativo e punitivo, ligado à idéia de fiscalização e controle, o que cumpre o determinado por lei, mas, salvo no Pará e no Rio Grande do Sul, não parece sensível ao enfoque preventivo. Portanto, mais uma vez, é corroborado o argumento do presente artigo, no sentido da importância do trabalho preventivo do órgão corregedor da PMES.

No caso específico da Corregedoria da PMES, enquanto preocupada apenas em reprimir/ punir Policiais Militares infratores esquece-se de que o crime é um fato social normal e inerente à sociedade, mais particularmente, no âmbito do público interno da instituição policial, conforme abordagem de Durkheim (apud SÁ, 2005, p. 9, grifo nosso).

[...] Em primeiro lugar, o crime é normal porque uma sociedade isenta dele é completamente impossível.

[...] O crime não se observa só na maior parte das sociedades desta ou daquela espécie, mas em todas as sociedades de todos os tipos. Não há nenhuma em que não haja criminalidade.

Ou seja, os delitos funcionais sempre irão existir, devendo a Corregedoria buscar dar um salto qualitativo em sua forma de atuar, buscando, pois, preveni-los, administrá-los e controlá-los, por meio, principalmente, e não somente, de uma política verdadeiramente educativa, mas também buscando aproximar-se dos Policiais de uma forma geral para conhecê-los e fazer-se conhecer.

4 AS FUNÇÕES EDUCATIVA E PREVENTIVA: VISÃO LIBERTÁRIA

Esse enfoque baseado na educação e na prevenção se encontra descrito no Art. 24, do Regulamento Disciplinar dos Militares Estaduais-ES (RDME), desde o ano 2000, adequando-se parcialmente assim ao regime jurídico vigente a partir da Constituição Federal de 1988. É importante destacar que alguns membros da PMES costumam não compreender a função educativa como papel da Corregedoria, isso por não conhecer ou prestar mais atenção na essência do dispositivo previsto no próprio RDME (2000, grifo nosso).

[...] Art. 24 - **A sanção disciplinar objetiva assegurar a regularidade e o aperfeiçoamento do serviço realizado pela PMES e CBMES**, bem como a reeducação do infrator, **servindo como meio de prevenção geral**, buscando o fortalecimento da disciplina.

O mesmo enfoque pode ser percebido na abordagem de doutrinadores do Direito Administrativo Militar, como, por exemplo, Rosa (2003, p. 20, grifo nosso), enfatizando o aspecto educativo da aplicação das sanções disciplinares.

[...] A punição administrativa deve ser eficaz quando comprovada a culpabilidade do agente, para se evitar o cometimento de novas infrações. **A aplicação de sanção administrativa possui o seu aspecto educativo**, mas esta deve ser proporcional à falta cometida, para se evitar o excesso e a prática de arbitrariedades.

As ações educativas/preventivas libertadoras, na concepção de Freire (2002), pressupõem que a superação autêntica da contradição opressores-oprimidos não está na pura troca de lugar, ou seja, não está em oprimidos de hoje, que em nome de sua libertação passem a ser novos opressores amanhã. A educação libertadora reconhece que os sujeitos envolvidos no processo educativo são atores sociais, visando a emancipação das pessoas e a construção de uma cultura dialógica.

Depreende-se de Rosa (2006, p. 121), considerando os resultados do estudo descritivo e comparativo das mudanças curriculares ocorridas no Curso de Formação de Soldado/PM, correlacionadas ao seu contexto histórico, e a triangulação das percepções da maioria dos policiais militares, lideranças comunitárias e profissionais da educação que participa-

ram da pesquisa realizada pelo autor citado, que pode-se afirmar que a Polícia Militar do Espírito Santo está empenhada em desenvolver políticas de formação dos seus quadros coerentes com os princípios do Estado Democrático de Direito. Isso é um indicativo positivo do real comprometimento da Instituição Policial Militar com a melhoria da capacitação técnico profissional de seus quadros.

Na pesquisa de Oliveira Júnior (2006, p. 45), verificou-se também que, em entrevista com um comandante de área da polícia paulista, o reconhecimento de que segurança é procedimento, o que ressalta a necessidade da regulamentação do “Mandato Policial” no Brasil. Na mesma entrevista, o policial reconheceu também que na polícia, para reduzir a letalidade, deve-se investir em duas coisas: instrução e treinamento. Isso pode ser traduzido no presente artigo científico como relativo à necessidade de se investir na educação preventiva, o que também é papel, até então negligenciado, da Corregedoria da PMES, em relação aos delitos funcionais.

A “visão libertária” de Freire (2002) é uma necessidade premente na atividade policial, a qual é, sem sombra de dúvidas, a mais estressante e desgastante no Brasil, segundo se verifica em notícias veiculadas na mídia. O *stress policial* já se inicia pelo próprio desconhecimento geral acerca da falta de regulamentação do “Mandato Policial” no Brasil e, por via de conseqüência, da ausência de responsabilização policial, especialmente no aspecto político, conforme se depreende da abordagem Proença Júnior e Muniz (2007, p. 57-64).

[...] Porque discutir segurança pública no estado democrático de direito é debater e validar os termos do consentimento dos cidadãos diante da capacidade de coerção do Estado.

[...] A responsabilização policial pressupõe esferas claramente estabelecidas de autoridade e responsabilidade entre os diversos níveis hierárquicos da Segurança Pública. Estas esferas devem ser pactuadas politicamente e submetidas à apreciação [sic] Sociedade de forma transparente. Se não há critérios prévios e formalmente estabelecidos de responsabilidade ou de mérito, se a responsabilização pode simplesmente acontecer, então cada tomador de decisão tende a buscar aproximar a sua ação do que quer que tenha sido valorado positivamente no passado recente ou imediato.

O investimento em programas educativos com caráter preventivo assume uma condição essencial, no momento em que a PMES estabeleceu como uma das estratégias de desenvolvimento consolidadas do seu Plano Estratégico (2005-2009), o “[...] fortalecimento tecnológico e doutrinário dos sistemas de inteligência e correição” (POLÍCIA..., 2005, p. 13), e como um dos objetivos estratégicos do mesmo plano é “[...] implantar novas tecnologias nos processos administrativos e operacionais, inclusive nas atividades de inteligência e correicionais” (POLÍCIA..., 2005, p. 16).

Peel (apud MOVIMENTO VIVA RIO, 2006, p. 15, grifo nosso), em resumo, instituiu na Inglaterra, já em 1829, nove (09) princípios basilares para a atividade policial. Desses princípios se depreende que na polícia do povo (e não do Estado) a educação preventiva deve vir em primeiro lugar.

[...] **1º - Prevenção** (A missão fundamental da polícia é a prevenção do crime e da desordem, e não a repressão);

2º - Necessidade de respeito público (A capacidade da polícia de cumprir o seu dever depende da aprovação de sua ação pelo público);

3º - Cooperação do público para com a polícia (Para obter e conservar o respeito e a aprovação do público, a polícia deve poder contar com sua cooperação voluntária na tarefa de assegurar o respeito das leis);

4º - Diminuição do uso da força física (O grau de cooperação do público com a polícia diminui na mesma proporção em que a necessidade do uso da força aumenta);

5º - A polícia precisa ser imparcial (É pela demonstração constante de sua ação imparcial, e não quando ela cede aos caprichos da opinião pública, que a polícia obtém o apoio da população);

6º - A polícia deve esgotar todas as possibilidades (A polícia não deve recorrer à força física a menos que ela seja absolutamente necessária para fazer cumprir a lei ou para restabelecer a ordem e, mesmo assim, somente após ter constatado que seria impossível obter esses resultados pela persuasão, conselhos ou advertências);

7º - Integração com a sociedade (A polícia deve manter com o público uma relação fundada na idéia de que a polícia é o público e o público é a polícia);

8º - Limite da ação policial (A polícia deve se limitar ao exercício estrito das funções que lhe são confinadas e se abster de usurpar, mesmo em aparência, aquelas que competem ao poder judiciário);

9º - A ausência do crime (A prova da eficácia da polícia é a ausência de crimes e de desordem e não a manifestação visível de sua ação).

Para finalizar, ressaltou-se que as funções educativa e preventiva das corregedorias no Brasil assumem uma importância tamanha que devem servir de parâmetros para se medir a eficácia dos trabalhos correccionais. Tal argumentação se deve ao fato de que é necessário buscar aprimorar mecanismos, os mais objetivos possíveis, para aferir o trabalho policial e correccional, por via de consequência. Afinal, a eficiência de tais organismos deve ser medida pelo mal que conseguiram evitar e não pela quantidade de processos e procedimentos instaurados, ou, ao extremo, a quantidade de policiais punidos, processados ou demitidos.

Percepção obtida junto à Prof. Dra. JAQUELINE MUNIZ (informação verbal), durante suas aulas ministradas no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO/2006), especialização em “Gestão em Segurança Pública” (Curso de Pós-Graduação *lato sensu*) pelas Faculdades Integradas Espiritosantenses (FAESA), sediada em Vitória-ES. Tal percepção se encontra devidamente embasada no nono (9º) Princípio de Peel.

5 A FUNÇÃO RESSOCIALIZADORA: ASPECTO TEOLÓGICO – PIEDADE RACIONAL

Quanto à ausência de programas de recuperação de militares transgressores, apesar de que não se possa considerar a Bíblia como fonte científica, verifica-se no Evangelho do Apóstolo LUCAS, aquilo que deveria ser a base ética da atividade correccional: as Parábolas da *Ovelha Perdida*, da *Dracma Perdida* e do *Filho Pródigo* (BÍBLIA, 2002, Cap.15, pp. 65-66).

O argumento das antigas tradições religiosas cristãs encontra-se concatenado, por exemplo, com o previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em cujo preâmbulo se encontra considerado “[...] o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

Em suma, o que poderia ser mais importante nos dias atuais que a piedade? A piedade anteriormente referida é aquela descrita no célebre “Discurso” de Jean-Jacques Rousseau (apud POMPEU, 2006, p. 125-126),

[...] destacando a relação existente entre razão e paixão, não propriamente a idéia de paixões como sentimentos negativos que marcam a animalidade do homem em contraponto com a razão, relacionada à civilização, mas uma paixão apenas responsável de forma determinante pelo processo civilizador e essencial no processo de retorno do homem ao estado de natureza, o que o ilustre filósofo francês disse tratar-se da piedade. A razão divorciada da piedade não é capaz de uma transformação ética do homem em direção ao reencontro dos bons valores do estado de natureza.

Portanto, é fundamental que se entenda que a Corregedoria tem o Dever de corrigir os Erros Institucionais, mas também a Obrigação de, como Órgão de Direção Geral da PMES, assumir mais eficazmente o seu papel Educador. Deve não somente ceifar da Corporação os maus profissionais, mas também, por meio dessa “piedade ética”, contribuir para que essas “ovelhas”, boas ou más, sejam resgatadas.

É lógico que isso não significa fazer apologia à impunidade, a qual não pode ser tolerada. Afinal, os trabalhos educativo, preventivo e ressocializador devem ser exercidos em paralelo, conforme se depreende da abordagem doutrinária de Rosa (2003, p. 21, grifo nosso), o qual, coadunado com os princípios constitucionais, discorreu sobre parte da dinâmica a ser utilizada com os policiais infratores.

[...] O policial infrator, ou seja, aquele que desobedece o regulamento ao qual se encontra sujeito e viola o seu juramento, deve ser julgado de forma imparcial e, comprovada a acusação, deve ser punido, e, se for o caso, demitido dos quadros da Corporação, na qual ingressou de forma voluntária. Mas, a busca de uma punição ao policial infrator não pode ser marcada pelo abuso, pela intolerância, acompanhada da parcialidade dos julgamentos, onde alguns aplicam interpretação diversa do princípio da inocência, ou seja, na dúvida, o réu é culpado.

O princípio constitucional da inocência é perfeitamente aplicável ao direito administrativo, que possui as mesmas formalidades e garantias previstas para o processo judicial, em atendimento ao Art. 5º, Inciso LX, da CF.

Alguns administradores ainda não aplicam de forma explícita as normas constitucionais e, em vez de julgarem com base nas provas, de forma objetiva e imparcial, realizam um julgamento subjetivo, fundamentado em suas convicções pessoais.

O mau profissional, que se afasta dos princípios das corporações policiais, que há décadas vêm servindo os Estados-membros da Federa-

ção, deve ser punido, mas em conformidade com a lei, com julgamentos razoáveis.

Essa abordagem mais humanista e ressocializadora pode parecer, num primeiro momento, durante uma análise fria da questão, “piegas” ou “sentimentalista”. Entretanto, se encontra respaldada no enfoque de Becarria (apud SÁ, 2005, p. 1, acesso em 01 abr. 2007, grifo nosso), o qual, por exemplo, exorta exatamente a busca de valores humanos para explicar o direito de punir, “[...] **Consultemos, pois, o coração humano; acharemos nele os princípios básicos do direito de punir**”.

6 CONCLUSÃO

Concluiu-se que a prevenção se faz primeiramente com a educação. Sendo assim, propõe-se o realinhamento da atuação da Corregedoria da PMES, bem como dos demais órgãos corregedores brasileiros. Essa nova estratégia deve ser conjugada por meio da implantação de programas de formação continuada e de ressocialização, desenvolvidos em conjunto com os órgãos internos de ensino, planejamento operacional, de promoção social e de saúde, congregando, inclusive, os demais segmentos da sociedade organizada.

Esse trabalho deve ser sustentado por estudos de casos, por pesquisas, etc, de maneira que os Militares envolvidos em delitos funcionais sejam, por exemplo, qualificados, requalificados e/ou ressocializados durante o cumprimento das penalidades, evitando-se o desperdício e o ócio desnecessários.

Em suma, a forma de melhor fazer a “polícia da polícia” é partindo do envolvimento de toda a sociedade na busca da resolução dos problemas, conforme preconiza o próprio texto constitucional pátrio, no caput, do Art. 144: “[...] a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”.

No entanto, é indispensável concluir que essa legítima e necessária participação popular na gestão da Segurança Pública, especialmente no que tange à atividade correcional, deve ser isenta do ímpeto hipócrita, oportunista e pernicioso de apenas se apontar culpados e atribuir responsabilidades, principalmente, se esses “pobres culpados”, “coitados”, vergarem “fardas milicianas”.

A sociedade deve, pois, contribuir pró ativamente apontando também soluções e enaltecendo as boas iniciativas que também ocorrem, em meio ao caos, lembrando-se de que a responsabilidade deve ser “solidária” e não “solitária”.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, Anderson Loureiro; SILVA, Odilon José Pimentel. **Influência da Corregedoria da PMES na prevenção de delitos funcionais**. 2006. 147 f. Monografia, FAESA, 2006.

BÍBLIA. N.T. Lucas. Português. **A Bíblia sagrada**. Tradução de João Ferreira de Almeida. 2. ed. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 2002. 213 p.

BRAGA, Raquel Willadino. **Arquiteturas organizacionais, modelos de gestão e indicadores de eficiência das corregedorias e ouvidorias de polícia**. 2006. 198 f. Pesquisa – Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública, SENASP, Brasília, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico, 1988.

_____. Resolução nº 217ª (III), de 10 de dezembro de 1948. Ratifica a Carta Internacional dos Direitos Humanos: Declaração Universal dos Direitos do Homem adotada e proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas. **Diário da República**, Brasília, n. 57, 9 mar. 1978.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Constituição (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Assembléia Legislativa, Assessoria Técnica, Coordenação Geral, 1989.

_____. Decreto nº 4.328-n, de 28 de agosto de 1998. Aprova o Quadro de Organização da PMES. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 28 ago. 1998.

_____. Decreto nº 254-n, de 11 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento Disciplinar dos Militares Estaduais-ES. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 11 ago. 2000.

FAESA. **Policciamento comunitário interativo: princípios e metodologias.** Vitória, [s.n.], 2006.

FREIRE, Paulo. **A pedagogia do oprimido.** 34. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MOVIMENTO Viva Rio. **Segurança pública e desenvolvimento institucional das polícias: Caravana comunidade segura.** Rio de Janeiro, 2006. 49 p.

OLIVEIRA JÚNIOR, Emmanuel S. Nunes de. **A corregedoria e a ação letal da polícia paulista.** 2006. 65 f. Pesquisa - Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública, SENASP, Brasília, 2006.

PASQUINO, Gianfranco; MATEUCCI, Nicola; BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** 2. ed. Brasília: UNB, 1986.

POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO. **Plano estratégico.** Vitória: Comando Geral, 2005.

POMPEU, Júlio César. Jean-Jacques Rousseau, da angústia ao ostracismo. In: SANTOS, Mário Vítor. (Org.). **Os pensadores: um curso.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006a, p. 119-134.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline. O desafio da responsabilização policial. **Revista Preleção**, Vitória, v. 1, n. 1, p. 57-65, abr. 2007.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Direito administrativo militar: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ROSA, Vítor Nunes. **A formação do Soldado da Polícia Militar do Espírito Santo e seus reflexos na prática profissional.** 2006. 198 f. Pesquisa – Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia (FACITEC) do Município de Vitória-ES e FAESA, Vitória, 2006.

SÁ, Geraldo Ribeiro de. **O crime e a pena: um diálogo com Émile Durkheim.** Disponível: <<http://www.unincor.br/unin-iuris/artigos/0101005.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2007.

SROUR, Robert Henry. **Poder, cultura e ética nas organizações.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

O Fenômeno da Prisionização e seu Reflexo na Ressocialização do Apenado da Casa de Custódia de Viana

Irio Dória Junior¹

Marcelo Tavares de Souza²

Wesley Motté de Albuquerque³

RESUMO

O objetivo deste artigo é fazer uma análise do Fenômeno da Prisionização ou prisionalização e seu reflexo na ressocialização do apenado, a partir de conhecidos pressupostos teóricos e a observação do cotidiano do detento. O texto busca demonstrar a identificação das peculiaridades inerentes aos que estão imersos nas Instituições Totais com característica Prisional, como a Casa de Custódia de Viana (CASCUVI). Através de um método antropológico de pesquisa, conhecido como observação participativa, foram identificadas regras de convivência dos apenados, analisando-se o modo de vida do detento no período de 03 de outubro a 15 de dezembro de 2006, quando o Batalhão de Missões Especiais esteve à frente da segurança do presídio, em substituição à Força Nacional de Segurança Pública, que estava naquele local desde junho de 2006.

-
- ¹ Oficial da Polícia Militar, 1º Tenente, lotado no Batalhão de Missões Especiais, graduado no Curso de Formação de Oficiais pela Escola de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Espírito Santo, pós-graduando no Programa de Pós-Graduação: Especialização em A Questão Social e As Políticas Sociais – UFES e pós-graduando no Programa de Pós-Graduação: Especialização em Segurança Pública – Universidade Federal do Espírito Santo.
 - ² Oficial da Polícia Militar, Capitão, lotado no Batalhão de Missões Especiais, graduado no Curso de Formação de Oficiais pela Escola de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Espírito Santo, pós-graduando no Programa de Pós-Graduação: Especialização em A Questão Social e As Políticas Sociais – UFES e pós-graduando no Programa de Pós-Graduação: Especialização em Segurança Pública – Universidade Federal do Espírito Santo.
 - ³ Praça da Polícia Militar, Soldado, lotado no Batalhão de Missões Especiais, graduado em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas de Vitória, pós-graduando no Programa de Pós-Graduação: Especialização em A Questão Social e As Políticas Sociais – Universidade Federal do Espírito Santo.

Conclui-se que existe um total descontrole por parte da administração prisional da CASCUVI, ficando evidenciado que este presídio reproduz um sistema imediatista de controle de presos, além de ser bastante perceptível o fracasso da recuperação do apenado, criando um terreno fértil para o surgimento do fenômeno da prisonização, dificultando todos os esforços em favor da ressocialização. Ao invés de devolver à liberdade indivíduos educados para a vida em sociedade, devolve para o meio social delinquentes mais perigosos, com elevado índice de possibilidade para a reincidência.

Palavras-chave: Prisonização Ressocialização Apenado. Casa de Custódia de Viana.

1 INTRODUÇÃO

A CASCUVI foi instituída através da Lei Complementar Nº. 113, de 12 de janeiro de 1998, integrante da estrutura organizacional básica da então Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (SEJUC), hoje Secretaria de Estado da Justiça Social (SEJUS), no Governo de Vitor Buaiz, tendo como Secretário, da então SEJUC, Perly Cipriano.

A Casa de Custódia de Viana tem por finalidade executar as atividades relativas a custódia de presos provisórios, na forma da legislação vigente.

A CASCUVI é um estabelecimento penal de regime fechado, destinado à custódia de internos condenados ou provisórios, do sexo masculino, oriundos de todas as Unidades Penais do Estado, bem como de Delegacias e Distritos Policiais. Tendo em vista esta característica de receber presos de diversas localidades, na CASCUVI, são atendidos internos que trazem as mais diversas subculturas prisionais, ou seja, os diferentes enfoques da prisonização.

2 A VIDA NOS PRESÍDIOS, O INTERNADO E O FENÔMENO DA PRISONIZAÇÃO

2.1 O MUNDO INTRA-MUROS

Goffman (2005) define os presídios como sendo instituições totais, do tipo em que são organizadas para proteger a sociedade contra perigos intencionais. Tal instituição exerce o máximo de controle e vigilância,

onde os indivíduos permanecem em situação de igualdade entre si, ficando separados da sociedade por um período de tempo considerável. Devido a isso, tais indivíduos possuem um estilo de vida fechado, com a instituição impondo uma barreira que impede o relacionamento social do apenado com o mundo fora dos muros.

Aqueles, que estão inseridos no contexto da prisão, têm suas vidas administradas formalmente, sob uma única autoridade, o Diretor Penitenciário, num mesmo local. Existem regras bem definidas, com horários que regem toda a rotina da prisão, sendo o tratamento dado aos internos o mais imparcial possível. Várias são as atividades obrigatórias feitas em conjunto, demonstrando que a instituição controla grande parte das necessidades do incluso, sendo estes vigiados pela burocracia organizada do presídio. Segundo Goffman (2005, p.18) “... as várias atividades obrigatórias são reunidas num plano racional único, supostamente planejado para atender aos objetivos oficiais da instituição”.

A prisão deve ainda ser um aparelho disciplinar que leva o interno à exaustão, e em vários sentidos:

[...] deve tomar a seu cargo todos os aspectos do indivíduo, seu treinamento físico, sua aptidão para o trabalho, seu comportamento cotidiano, sua atitude moral, suas disposições; a prisão, muito mais que a escola, a oficina ou o exército, que implicam sempre numa certa especialização, é “onidisciplinar”. Além disso, a prisão é sem exterior nem lacuna; não se interrompe, a não ser depois de terminada totalmente sua tarefa; sua ação sobre o indivíduo deve ser ininterrupta: disciplina incessante (FOUCAULT, 2004, p. 198-199).

A prisão, segundo Foucault (1987), é uma instituição completa e austera, com controle e vigilância ao máximo, onde cada um de seus internos é disciplinado. Concordando com Goffman, no tocante à rotina e regras da instituição e atividades em conjunto, Foucault (1987, p. 199) diz:

Mais que manter os condenados “a sete chaves como uma fera em sua jaula”, deve-se associá-lo aos outros, “fazê-los participar em comum de exercícios úteis, obrigá-los em comum a bons hábitos, prevenindo o contágio moral por uma vigilância ativa, e mantendo o recolhimento pela regra do silêncio”.

Essas atividades em grupo visam a facilitar a vigilância e a construção da identidade coletiva, onde os comportamentos são condicionados,

fazendo com que se atinja um padrão, ou seja, busca-se um controle social mais eficaz.

O indivíduo inserido na prisão, devido ao controle e afastamento do mundo exterior, acaba por romper com o mundo externo, diluindo a sua individualidade, o que Goffman chama de “mutilação do eu”. Já Foucault diz que, quando o interno é submetido a este regime, ocorre o surgimento dos corpos dóceis, controlados, vigiados e punidos.

O ambiente fechado e controlado das instituições totais modela assim o comportamento daqueles ali inseridos de tal forma que aliena os mesmos para um mundo oposto, bem distante da convivência social normal, Sykes (apud PLAYFAIR; SINGTON, 1969, p.39) acentua:

Que a vida, pelo menos em uma prisão fechada, é tão fundamentalmente anormal e nunca pode aproximar-se de uma semelhança da vida em uma comunidade democrática livre. Sykes descreveu os internados na prisão como uma “sociedade cativa”, governada por uma administração com poderes totalitários.

A prisão, em sua conjuntura atual, pode ser questionada. Apesar de seu expressivo significado, a pena de prisão, que contribuiu decisivamente para eliminar as penas aflitivas, os castigos físicos, as mutilações, as penas infamantes e cruéis, não surtiu o efeito que se esperava quanto a recuperação do apenado. Reconhece-se, hoje, o fracasso da prisão, pois o índice de reincidência é muito alto, em todos os lugares, provando que o erro é do sistema e não decorre da falta de meios e de recursos humanos para uma correta aplicação de terapia penal. Playfair e Sington (1969, p. 41) observa:

A regra 2 (3) do Regulamento da Prisão Inglesa (1964) especifica que o “tratamento de presos deve ser de molde a encorajar seu respeito próprio e uma noção de responsabilidade pessoal”. Essa regra é flagrantemente violada em toda prisão fechada, a menos que se sustente seriamente que separar um homem de sua esposa e seus filhos, lançando-o assim na mais completa miséria, privá-lo de todos os seus direitos (e deveres) democráticos, negar-lhe qualquer voz na administração e organização da sociedade em que é obrigado a viver, regular sua vida por ordens e quase nunca dar-lhe permissão de agir por sua própria iniciativa, trancá-lo em uma cela como se fosse um animal perigoso que a não ser assim pudesse escapar, e mesmo então continuar a vigiá-lo por um orifício de espionagem – que tal tratamento é encorajar seu respeito próprio e noção de responsabilidade

peessoa! Na verdade, mesmo que esse fosse o único método possível para garantir a custódia segura de todos os internados de determinada prisão – e essa é uma questão discutível – seria clamorosamente anti-reformatório e na maioria dos casos despropositado.

Países como os Estados Unidos e a Suíça, que desfrutam de invejáveis condições para prover seus sistemas penitenciários de amplos recursos, não teriam conseguido sensível redução da taxa de reincidência, exatamente porque, o erro está no sistema e não na forma pela qual é ele aplicado.

A pena de prisão, assim está sendo questionada pelo menos quanto à possibilidade de servir como instrumento de retificação do caráter, para a correção da personalidade delinqüente, através de processo de reeducação, em que se lhe insira valores desejados pela sociedade ordeira, ensinando-lhe as regras do bem viver socialmente.

Por isso mesmo, é crescente hoje o número de especialistas que tendem a denegar à pena de prisão qualquer sentido utilitarista, sustentando que a única finalidade que se lhe pode cominar é a de retribuição. Foi muito direta a conclusão de Fogel (apud PLAYFAIR; SINGTON, 1969) deve ser posta de lado qualquer pretensão de utilizar-se a prisão fechada como agência de ressocialização de delinqüentes e, mais, a pena de prisão não pode ter conotação utilitarista, servindo somente para punir.

2. 2 O SISTEMA PENITENCIÁRIO

Ao longo de sua existência, o sistema prisional brasileiro tem sido uma instituição bastante estudada. O sistema penal está regulamentado pela Lei de Execuções Penais (LEP, Lei Federal nº 7.210 de 11/07/1984).

Aos contemplar os conceitos tradicionais da justa reparação, repressão pelo crime que foi cometido, o caráter social preventivo da pena e a idéia da reabilitação, a LEP, em seu bojo, determina a forma de execução e o cumprimento da pena de privação de liberdade e a restrição de direitos.

Com a LEP, os agentes públicos são dotados de instrumentos para a execução da pena de uma forma individual, apontando deveres, garantindo direitos, dispendo sobre o trabalho dos reclusos, a disciplina com as respectivas sanções, determinando a organização e a competência

jurisdicional das autoridades, além de regular a progressão de regimes e as restrições de direito.

O Estado do Espírito Santo mantém estruturas administrativas rudimentares para o seu "sistema" carcerário. É um sistema que, durante o passar dos anos, tem apresentado sérios problemas e sobrevivido de forma caótica, permanecendo em constante conflito e sob o jugo da violação dos direitos humanos de milhares de homens e mulheres.

A CASCUVI, como aparelho de controle social repressor, exerce sobre os internos um poder de punir que se constitui como totalitário. Ao mesmo tempo, revela uma preocupação do poder dominante com a manutenção da ordem pública, punindo os responsáveis pela desordem social.

Além da precariedade das condições físicas da CASCUVI, é dirigida por pessoal pouco qualificado para as tarefas de segurança, os agentes de presídio são nomeados através dos "cargos comissionados", contribuindo pouco para a preparação do retorno do preso à sociedade.

Sofrendo de superlotação, a CASCUVI favorece um processo de desumanização do interno, pois massifica vários fatores de preconceito no tocante à delinquência. A vida carcerária provoca também, no seu cotidiano, a destruição social do preso, afastando-o do convívio com o mundo extra-muros, submete-o a um ambiente degenerativo, estimulante, e reprodutor da violência, observando-se que, pedagogicamente não promove a reeducação, mas o reforço de um comportamento violento.

De acordo com Souza (apud COSTA, 1999), no Brasil as penitenciárias são um tipo de gueto, onde jogam-se aqueles que a sociedade considera como indesejáveis, fazendo com que a revolta é coletiva chega ao ponto do preso se tornar irrecuperável. Ali, o criminoso é uma espécie de animal que está em quarentena, misturando os presos primários com os que aguardam julgamento.

O indivíduo que é privado da liberdade, habitando no cárcere como prisioneiro, está constantemente envolto à uma trama de aprendizado peculiar ao meio prisional, estando próximo da escola do crime e não portando, da reeducação.

2.3 A INSERÇÃO DO INTERNADO NA INSTITUIÇÃO E O FENÔMENO DA PRISIONIZAÇÃO: A SOCIALIZAÇÃO INTRA-MUROS

Os internados chegam à CASCUVI trazendo uma concepção do mundo e de si próprio construída à partir de sólidas disposições sociais advindas da sua vida pregressa. À partir deste momento, esta concepção será destruída e ocorrerá a o que Goffman chama de “mortificação do eu”.

Essa mortificação se dá pela permanência longa em uma instituição total, podendo ocorrer um descultramento o que é denominado de “prisonalização ou prisionização”. Tal fenômeno pode ser descrito como um “destreinoamento” que torna o detento temporariamente incapaz de enfrentar alguns aspectos da sua vida diária. A concepção que o novo interno tem de si mesmo vai sendo modificada aos poucos, através de uma série de rebaixamentos, degradações, humilhações e profanações do indivíduo (SANTOS, 2003).

Esse processo desenha uma nova imagem na mente do preso, sendo descrito por Daufemback apud Clemmer ao estudar a concepção da “figura” do preso, identificando que:

[...] esse processo é a “prisonalização”, caracterizado pela aceitação de um papel inferior, desenvolvimento de novos hábitos no comer, vestir, trabalhar e dormir, adoção de uma linguagem local, o reconhecimento da impossibilidade de realização de suas necessidades nesse ambiente e um eventual desejo de ocupar-se (2005, p. 35).

Como primeira etapa deste processo, separa-se bruscamente o interno da sociedade. Podem ocorrer proibições de quaisquer contatos com o mundo externo, sendo, muitas vezes impossível receber visitas externas, bem como não é permitido sair da instituição, rompendo profundamente com a vida anterior.

Sobre a inserção do indivíduo na instituição total, Goffman (2005, p. 77) traz que:

O esquema de interpretação da instituição total começa a atuar automaticamente logo que o internado é admitido, pois a equipe dirigente tem a noção de que a admissão é prova ‘prima facie’ de que essa pessoa deve ser o tipo de indivíduo que a instituição procura tratar.

Após chegar ao presídio e tendo cumprindo as medidas administrativas, o interno é levado à galeria onde está a cela em que cumprirá sua pena. Na cela, o detento tem por obrigação de se apresentar ao “xerife” ou “frente” da cela em que irá ficar. Este é o preso que detém a liderança no local e é o responsável por manter a ordem na cela coletiva.

O xerife explicará as regras de “como agir no ambiente intra-muros” e lhe mostrará o espaço que irá ocupar dentro da cela. Geralmente, a distribuição dos espaços de ocupação na cela obedece a um ordenamento hierárquico. Os melhores lugares ficam com o xerife e seus amigos ou com os presos de maior prestígio, conhecidos como “fortalecimento” ou “soldados”. Perto do banheiro ficam os detentos de menor prestígio, chamados de “marrecos”.

Para ser escolhido um xerife de cela, não é utilizado nenhum sistema formal. Em geral, ocupa a função o interno mais respeitado, ou o mais antigo ou até o mais experiente. Se for o desejo do preso de não ocupar o cargo, qualquer um poderá ocupá-lo, desde que não seja oferecida resistência.

Quando um novo preso chega à CASCUVI, este deverá adaptar-se aos novos companheiros de cela, além de ser submetido a um criterioso processo de seleção, que será feita pelas várias facções existentes no presídio. Os presos mais antigos irão pesquisar o novo detento. Em geral, os presos que cometeram o mesmo tipo de crime fazem parte do mesmo grupo.

Após a seleção, que é de caráter definitivo, o interno é inserido no grupo em que foi aceito e vive um processo de aculturação. Dentro de seu grupo, o detento receberá as suas funções, que podem variar entre ser um simples componente do grupo, um “faxina” ou um colaborador direto do “xerife”.

Os reprovados na seleção, por impor sua força, não deixando que o subjuguem, ou por não ser considerado da “massa carcerária”, é tido como não confiável, sendo uma ameaça à segurança da cela. Tal interno passa a ser observado como um possível cagete, ou seja o “dedo-duro” ou “X9”. Com o passar do tempo, confirmando-se a desconfiança, o detento pede à direção do presídio para ir para a “cela de seguro”, pois pode morrer a qualquer momento.

Concluindo, este é um dos caminhos que leva a maioria dos detentos à prisionização. Sintetizando o conceito, a prisionização corresponde à assimilação do modo de vida do presídio, estabelecidos pelos mais endurecidos, mais persistentes e menos propensos a melhoras.

3 O REFLEXO DA PRISIONIZAÇÃO NA RESSOCIALIZAÇÃO DO APENADO

3.1 A CHEGADA DO CIDADÃO À CASCUVI

Das diversas partes do Espírito Santo, o cidadão, que passou anteriormente por delegacias, distritos policiais e outros presídios, é transferido à Casa de Custódia de Viana, por determinação da Secretaria de Estado da Justiça do Estado do Espírito Santo, órgão responsável pela custódia de presos condenados ou em processo de julgamento.

A CASCUVI tem abrigado internos da própria instituição e outros do Presídio de Segurança Máxima de Viana (PSMA), desde a última rebelião, ocorrida em junho de 2006. O pavilhão 2 abriga os internos da própria CASCUVI, enquanto os pavilhões 3 e 4 destinam-se aos presos do PSMA, pois o mesmo está passando por reformas. O pavilhão 1 entrava-se desativado. A população carcerária era de cerca de 900 internos.

Quando um novo integrante chega à Casa de Custódia de Viana, era recepcionado pela equipe de agentes penitenciários, responsáveis pelo encaminhamento do mesmo até a administração do presídio. Na administração, o novo detento era cadastrado com fotografias e preenchimento de prontuário, além de receber algumas orientações sobre as normas vigentes no presídio. Durante toda essa fase, o detento sempre estava acompanhado por um policial-militar, que fazia a segurança do próprio interno e de terceiros. A etapa de cadastramento define para qual pavilhão da CASCUVI será recambiado o interno.

Após o cadastramento, o interno era encaminhado para a cela de passagem, sendo, nas imediações, efetuado o corte de cabelo, aparamento da barba e o recebimento de alguns utensílios, como o uniforme, composto por um par de chinelos pretos, camisa branca e short azul, além de uma manta de frio e o kit de higiene, que inclui uma escova de dente, pasta dental, sabão em barra e sabonete.

No geral, os internos chegam ao presídio com cara de assustados, pois, para muitos, o ambiente é novo. Mesmo, quando já possuem passagens por outros presídios do Espírito Santo, os detentos, como não estavam aculturados à disciplina prisional imposta pela administração e não conheciam as regras de convivência com os demais presos, portavam-se da mesma forma, com uma postura cabisbaixa e um olhar de medo do que estava por vir.

3.2 OS LUGARES DO PRESÍDIO

A estrutura física da CASCUVI é composta por um prédio da administração, alojamento para a guarda de policiais e outro para os agentes penitenciários, almoxarifado, salas para atendimento jurídico, ambulatório para atendimento médico, pavilhão de visitas, cela de passagem, celas de reflexão, além de quatro pavilhões, com dois pavimentos cada, com quadra para banho de sol e gradeado no pavimento superior.

3.3 O ACULTURAMENTO DO PRESO À CASCUVI

Os presos da CASCUVI se amontoam em espaços minúsculos, forçosamente, tendo sua auto-estima diminuída e suas chances de recuperação também, uma vez que não são só eles que sofrem com isso, mas suas famílias também.

O processo de sobrevivência do interno no presídio, conhecido como prisionização, divide-se em duas fases: a desculturalização do indivíduo, para conviver junto aos seus semelhantes, em sociedade, uma vez que, dentro da prisão, ele têm sua auto-estima, sua vontade e o senso de responsabilidade reduzidos, onde ele se vê longe dos valores da sociedade. A segunda fase desse processo ocasiona uma aculturação, onde o preso é obrigado a aprender as regras de convivência dentro da instituição, seguindo o caminho ditado pelos que dominam o meio carcerário, tornando-se assim um criminoso sem recuperação, ou lutar contra tudo isso e assumir o papel de “bom preso”, tendo um bom comportamento e se conformando com sua realidade.

O interno passa por um processo de despersonalização tão violento que, por diversas vezes, ao chegar a época de ser posto em liberdade,

está aculturado de tal forma que não se readapta à sociedade, pois se encontra perfeitamente imerso às regras da instituição local.

É normal os presos buscarem o reconhecimento da administração do presídio, fingindo assimilar as normas da casa, mostrando uma obediência aparente. A mortificação do eu é substituída pelos princípios estabelecidos pelos próprios detentos, baseados na rebeldia e resistência, como afirma Pimentel (apud BARROS, 2006):

Ele respeita e interioriza as regras da convivência com os demais presos. Longe de estar sendo socializado para a vida livre, para continuar vivo e, se possível, aceito no grupo, é socializado para sobreviver na prisão, onde vigora um sistema repressivo, totalitário. Um observador desprevenido pode supor que um preso de bom comportamento é um homem regenerado, quando o que se dá é inteiramente diverso: trata-se, apenas, de um homem prisionado.

No contexto prisional, o preso finge adaptar-se às normas da Unidade, mas, na verdade, faz o jogo de interesse do grupo. É comum os detentos solicitarem a transferência da CASCUVI para outras penitenciárias, cuja disciplina e segurança apresentam vulnerabilidade.

3.4 AS REGRAS DA CONVIVÊNCIA

Aqueles que habitam na CASCUVI possuem um modo de vida com regras próprias e bem definidas, chamadas de “Regras de Convivência”, algo desencadeado pelo fenômeno da prisionização.

As principais regras de convivência são:

- a) No presídio existe um abismo de diferença nos modos de vida dos detentos. Aqueles que recebem visitas, podem receber, através de meios velados, celulares, drogas, cigarros e algum dinheiro. Estes internos dividem a cela, muitas vezes, com outros detentos que nunca são visitados e, conseqüentemente, não recebem nenhuma “encomenda”. Por isso, existe a regra de que um preso não pode mexer nas coisas de outro preso, pois corre o risco de ser punido. Por um cigarro de maconha, ou um sabonete, podem morrer presos na cadeia.
- b) Longe dos olhos da administração, foi desenvolvido um conjunto de regras para regular as trocas e circulação de utensílios entre os deten-

tos: O comércio é algo que ocorre diuturnamente nas cadeias, tendo por conseqüência, a obrigação no pagamento de dívidas, pois, se isso não acontece, as regras de convivência são desobedecidas. De forma curiosa, observa-se que, na CASCUVI, até mesmo os estelionatários, famosos por causar grandes prejuízos ao comércio, pagam as suas dívidas. A falta de pagamento, certamente, traz conseqüências drásticas, como uma surra ou a morte. No caso do credor, por outro lado, tem obrigação de cobrar a dívida, pois certamente, se não receber o pagamento, cairá em descrédito com a comunidade carcerária.

- c) Um preso não pode olhar para a esposa ou filha do outro semelhante, quando ocorrem as visitas. Caso o detento descumpra essa regra, ele será penalizado pelos demais com o castigo corporal. Se acontecer de algum interno manter relações sexuais com a companheira de outro preso, este terá de solicitar à administração para ser transferido à cela de “seguro”, pois corre o risco de morrer.
- d) No interior do meio carcerário, existem regras de solidariedade entre os presos: Tratar bem o companheiro é uma das regras de convivência, válida para todos os detentos. Estar com um bom conceito na “massa”, popularmente chamado de “estar bem na fita”, é algo atribuído aos internos que ajudam os demais companheiros, principalmente os que têm acesso à parte burocrática ou privilégios, por exemplo: vistas ao processo e o acesso à administração. Uma temática vigente na penitenciária é que, um preso deve “adiantar o lado do outro”, ou seja, tentar realizar todos os favores que estão a seu alcance, pois pode ficar com uma imagem negativa junto aos demais internos.
- e) A moral do preso deve ser respeitada pelos demais companheiros. A realização de propostas sexuais e os xingamentos são ofensas que devem ter um revide por parte do ofendido que, agindo assim, prova moralmente que é homem. Por conta dos desrespeitos à moral é que surgem os principais conflitos.
- f) Existe uma regra fundamental que pode definir sobre a vida ou a morte de um preso: não caguetar ou “ser um X9”: Quem caguetar,

certamente, corre sério risco de vida. Pode acontecer também do cagete ser deixado de lado pelos componentes da “massa carcerária”, condenado a não ter o laço de solidariedade com os demais internos. O mais comum é que ele peça para ser transferido para a “cela de seguro”, sob o risco de morrer.

- g) A “lei do silêncio” ou “lei do cão” é a lei máxima dentre todas as regras de convivência. Pode-se dizer que ela é o ponto norteador desse poder informal, pois o que acontece nas galerias não deve ultrapassar as grades. É esse dispositivo legal, que faz do Estado uma figura ineficiente no tocante aos assuntos prisionais, não sendo eficaz em estender suas normas legais para o interior das prisões. Nota-se que, o ordenamento jurídico oficial, que vale para toda a sociedade fora das prisões não alcança a massa carcerária. A norma positiva só é aplicada entre eles quando os mesmos permitem.

3.5 A RELAÇÃO INTERNO X AGENTE PENITENCIÁRIO

Existe um mascaramento de que a CASCUVI, aparentemente, é um local onde a sua imagem é vendida à sociedade como uma organização racional, planejada de forma consciente, como um mecanismo eficiente e eficaz para ressocializar positivamente o interno. A verdade é que ela não passa de um depósito de internados, onde a sociedade quer esquecer de que os mesmos existem e que estes fizeram por merecer para estarem lá.

Os agentes penitenciários e a administração da CASCUVI, ou a equipe dirigente, como define Santos (2003), sofrem pressões dos presos, do governo, sociedade civil organizada e dos parentes dos internos, pela melhoria nas condições de tratamento aos internos e na estrutura física, além da higienização do interior dos pavilhões.

Santos (p.14, 2003) cita que:

Neste contexto, a primeira referência à equipe dirigente é de que o seu trabalho, portanto, o seu mundo diz respeito apenas a pessoas. Este trabalho *com pessoas* não é idêntico ao trabalho com pessoal de firmas ou que se dedicam a prestações de serviços. Os objetos e produtos com que trabalham são pessoas. (...) Uma segunda contingência no mundo de trabalho da equipe dirigente é que os internados geralmente têm *status* e rela-

ções no mundo externo, e isso precisa ser considerado, isto é, a instituição precisa respeitar alguns direitos dos internados, mesmo que presos. Esta equipe é lembrada dessas obrigações, quanto a padrões e direitos, não apenas por seus superiores hierárquicos, mas também por vários segmentos da sociedade, e, muitas vezes pelos parentes dos internados. Como uma instituição total funciona mais ou menos como um Estado, sua equipe dirigente sofre com os problemas enfrentados pelos governantes. (...) Um terceiro aspecto geral, pelo qual os materiais humanos se distinguem de outros tipos, e por isso apresentam problemas específicos, é que, por mais distante que a equipe dirigente procure manter-se de tais “materiais”, estes podem tornar-se objetos de sentimentos de camaradagem e até de afeição, podem tornarem-se humanos. No entanto, a pessoa da equipe que estabelece uma relação afetuosa pode sentir-se queimada pelos demais colegas que mantêm distância dos internados, e isto pode custar-lhe algumas remoções para outros lugares e atividades que não a coloquem em contato com a população internada.

Nota-se que, na CASCUVI, existe uma constante obrigação da administração quanto à manutenção de padrões humanitários, no tocante ao tratamento dos detentos, apresentando problemas específicos e característicos no constante conflito entre esses padrões de um lado, e a eficiência da instituição de outro. Especificamente na CASCUVI, a vigilância e a segurança de um lado.

Acontece, dessa forma, que, num esforço para frustrar esses atos de dualidade, os agentes de presídio podem ser obrigados a realizar maus tratos nos internados, e vendendo uma imagem de agentes duros e autoritários. Nessas horas, compreende-se que o controle emocional é muito difícil para os agentes de presídio.

O trabalho é realizado num clima moral peculiar, observando-se que os agentes penitenciários enfrentam a hostilidade e as exigências dos internados e, ainda defender a filosofia institucional. Podemos exemplificar da seguinte forma: na CASCUVI existe a contenção, a retribuição, intimidação, reforma, a proteção da comunidade, e o tratamento penal. Podemos ver que,

O esquema de interpretação da instituição começa tão logo o internado é admitido, pois a equipe auxiliar tem a noção de que a admissão é prova *prima facie* de que essa pessoa é o tipo de indivíduo que a instituição procura “tratar”. *Um homem na prisão deve ser um delinqüente ...* Essa identificação automática do internado não é apenas uma forma de dar nomes; está no

centro de um meio básico de controle social, que deve ser mantido, independentemente do bem-estar da pessoa. Este controle é geralmente racionalizado através de funções ou objetivos ideais do estabelecimento, e isso exige serviços técnicos humanitários. Usualmente, são contratados especialistas para a realização de tais serviços. Contudo, estes profissionais ao se darem conta de sua atividade, muitas vezes contraditória com os seus ideais, tendem a ficar insatisfeitos, pois se de um lado estão comprometidos com o tratamento, de outro lado são obrigados a conviver com atitudes arbitrárias e alheias à sua vontade e decisão (SANTOS, p.15 e 16, 2003).

4 CONCLUSÃO

A Casa de Custódia de Viana (CASCUVI), objeto desta observação participante, realizada no período em que o Batalhão de Missões Especiais foi chamado pelo Governo do Estado, a substituir a Força Nacional em sua rotina diária de controle dos internos, propiciou aos autores um momento ímpar de coleta de dados sobre a rotina diária dos internos.

Decerto que, durante o período de intervenção da força policial, em busca do resgate e controle da disciplina, houve um mascaramento da realidade intra-muros, já conhecida nos presídios capixabas, pela tropa policial e autoridades do sistema penitenciário, e um maior controle dos internos por parte do Estado, ocasionando uma situação “*suis generis*” de comportamento de sua população carcerária. Podemos, então, citar algumas observações, bastante válidas:

- 1) Existe um total descontrole por parte da administração prisional, no que diz respeito à quantidade de presos, dados identificadores dos mesmos, controle de visitas dos defensores, controle de comparecimento às audiências no judiciário e um imenso abismo que separa a administração prisional e os internos, podendo ser por medo ou perda do controle do administrador da unidade prisional. Tendo em vista estes motivos, a administração da CASCUVI faz questão de manter um mínimo contato com os apenados e seu problemas;
- 2) Há uma imensa necessidade, devido ao caos gerencial, do administrador prisional usar da força policial para conseguir introduzir uma rotina disciplinar e básica para a condução do dia-a-dia no presídio;

- 3) Não existe um plano de metas para o resgate da ressocialização no presídio, sendo a resposta imediatista, visando apenas o controle de uma população carcerária sempre crescente;
- 4) Foi preciso uma força policial, com seus métodos coercitivos, para estabelecer uma rotina prisional que mascara, através da faceta do medo, o comportamento do apenado. O preso é extremamente resiliente;
- 5) Durante o processo de resgate da disciplina no presídio, foi informado aos internos que, qualquer desobediência às regras estabelecidas, causariam sanções corretivas que seriam aplicadas de imediato (cela de reflexão, por exemplo). O perfeito cumprimento das regras da administração significaria aos apenados a concessão de prêmios (como assistir filmes, jogos diversos e visitas de parentes);
- 6) Mesmo com o controle policial militar de cerca de novecentos internos, em três pavilhões, numa unidade prisional concebida para custodiar a permanência de aproximadamente quatrocentos internos em quatro pavilhões, observou-se que, o fator mantenedor da disciplina era a presença constante da força policial militar especial, além de um enorme receio do preso em sofrer uma transferência para um presídio de outro Estado da federação; e
- 7) Mesmo sofrendo uma constante fiscalização, os presos não deixavam de praticar a sua própria rotina interna de influência hierárquica, com costumes de seu mundo intra-muros. Tal rotina esteve menos fortalecida e cruel, devido à forte presença policial.

Percebe-se que, o sistema aplicado na Casa de Custódia é do tipo “imediatista de controle carcerário”. A aparente calma é fruto de um imenso desgaste da Polícia Militar “em tentar apagar o incêndio incontrollável”, cuja a solução não lhe pertence. Uma soma considerável de recursos públicos são jogados mensalmente no ralo, apenas para se manter o controle intra-muros de uma população carcerária que vive em masmorras medievais, sem qualquer ação governamental que indique uma saída.

Quanto mais o Estado se omite em estabelecer ações disciplinares, gerenciais, organizadoras e sócio-educativas, visando dar ao apenado uma oportunidade de buscar a ressocialização, mais forte se apresenta o fenômeno da prisionização, em sua roupagem mais violenta e sinistra. Isso acontece em todo sistema fechado, principalmente num sistema prisional em que existe a massificação de uma cultura intra-muros, que é a oposta de uma vida social normal. Isso induz o apenado à mortificação de seus valores sociais e o introduz numa nova e inversa realidade, de uma vida que a cada dia passada numa cela de presídio, o distancia cada vez mais do convívio com a sociedade.

Pudemos observar que na CASCUVI existe um sistema altamente desorganizado, em que seus indivíduos sobrevivem num estado quase natural, habitando verdadeiras grutas, numa lógica social perversa e violenta, invisíveis perante os olhos de uma sociedade silenciosa e distante, que faz questão de esquecer que tais indivíduos existem. Ocorre, então, um ciclo vicioso que reproduz homens e mulheres cada vez mais estranhos ao convívio social normal.

Podemos então concluir que, a Casa de Custódia de Viana, do Estado do Espírito Santo, não foge a regra, pois ficou evidenciado que ela reproduz um sistema imediatista de controle de presos, além de ser bastante perceptível o fracasso de recuperação do apenado. Isso cria um terreno fértil para o surgimento do fenômeno da prisionização, em sua face mais contundente, o que dificulta todos os esforços em favor da ressocialização; fazendo com que, ao invés de devolver à liberdade indivíduos educados para a vida em sociedade, devolve para o meio social delinqüentes mais perigosos, com elevado índice de possibilidade para a reincidência.

REFERÊNCIAS

COSTA, A. M. **O trabalho prisional e a reintegração social do detento.** Florianópolis: Insular, 1999.

DAUFEMBACK, V. **Condições de aprisionamento e condições de aprendizagem de encarcerados.** Dissertação (Mestrado em Psicologia), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

BARROS, J. de. A construção do PCC. **Revista Caros Amigos**, São Paulo, maio 2006. Edição extra.

SANTOS, E. T. dos. **O fenômeno da prisonização**: uma experiência no complexo médico-penal do Paraná. Monografia (Especialização em Modalidades de Tratamento Penal e Gestão Prisional), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. 29. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1990.

PLAYFAIR, G.; SINGTON, D. **Prisão não cura corrompe**. São Paulo: IBRASA, 1969.

COMO PUBLICAR UM ARTIGO NA REVISTA PRELEÇÃO

Para a publicação dos artigos e trabalhos devem ser observados os seguintes itens:

- Os artigos deverão versar sobre assuntos ligados à atividade de segurança do cidadão dentro do contexto da atividade policial e áreas afins.
- Os artigos não poderão exceder 20 (vinte) laudas digitadas e deverão ser enviados em versão impressa, datada e assinada pelo autor, acompanhadas de cópia salva em disquete para o endereço de funcionamento da redação da revista: Diretoria de Ensino e Instrução – Quartel do Comando Geral da PMES – Av. Maruípe, nº 2.111 – Bairro Maruípe, Vitória/ES – CEP: 29.045-231.
- A cópia em disquete poderá ser substituída por e-mail para o endereço *revistaprelecao@pm.es.gov.br*.
- O texto deverá ser formatado da seguinte maneira: WORD, papel A 4, margens 2 cm, espaço simples, fonte ARIAL, tamanho 12.
- A 1ª Página deverá conter o título do artigo, nome completo do autor, sua ocupação, titulação e um resumo de até 8 linhas sobre o tema, acompanhado de palavras-chave.
- Os artigos deverão ser estruturados e acompanhados de Referência Bibliográfica de acordo com as normas da ABNT.
- O Conselho Editorial decidirá sobre a conveniência e a oportunidade da publicação dos artigos recebidos.

Instrução MODULAR



“Evolução profissional na busca de resultados”.



Nova Edição
2008



PRELEÇÃO



1835 - 2007

UM NOVO
ESPIRITO SANTO

Governo do Estado

revistaprelecao@pm.es.gov.br