

(**) **Glauciria Mota Brasil** é Doutora em Serviço Social e Políticas Sociais pela PUC-SP, professora da UECE, coordenadora do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LABVIDA/UECE), do Programa de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da UECE e pesquisadora do CNPq. @ - glaumota@pq.cnp.br **Emanuel Bruno Lopes** é Doutorando em Política Social pela UFF-RJ e pesquisador do LABVIDA/UECE. @ - ebrlopes@gmail.com **Ana Karine Pessoa C. Miranda** é Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela UECE e supervisora do Núcleo de Mediação do Ministério Público do Estado do Ceará. @ - anakarinepcm@hotmail.com

Direitos Humanos e formação policial:

reflexões sobre limites e possibilidades*

Police training and Human Rights: reflections on limits and potential

Glauciria Mota Brasil**

Emanuel Bruno Lopes**

Ana Karine Pessoa C. Miranda**

RESUMO: As organizações de segurança pública responsáveis pelo processo de formação das polícias brasileiras compartilham o momento de repensar as ações formativas necessárias e fundamentais para a reforma e qualificação das instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública frente às novas e velhas demandas colocadas pela sociedade. Nesse contexto, não se pode ignorar que a formação policial orientada pelo paradigma dos direitos humanos e da cidadania é fundamental para atuação dos dispositivos policiais nas sociedades democráticas e, de modo evidente, o não-reconhecimento dos direitos humanos e de cidadania por parte desses dispositivos que compõem o rol das instituições no Estado brasileiro inviabiliza a prática de resolução dos conflitos e da pacificação dos espaços sociais. O presente trabalho tem como objeto de reflexão a política de segurança implementada pelo Governo Cid Gomes (2007-2010) no Ceará, com a criação do Programa Ronda do Quarteirão ou a “polícia da boa vizinhança”. Buscamos, mais especificamente, compreender como se deu a formação dos policiais desse Programa e o lugar que a educação em direitos humanos assume em todo esse processo de governança.

Palavras-Chave: Educação em direitos humanos, formação policial, política de segurança pública, governança.

I ntrodução

A redemocratização do Brasil não significou a democratização das suas forças policiais. Os sucessivos governos que se revezaram no poder pós-ditadura militar (1964-1984) mantiveram intocada a autonomia de funcionamento desses dispositivos, como se eles fossem estruturas neutras e prontas a servir à democracia.

(*) O presente trabalho tem como fonte a Pesquisa Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança-VIPOSEG, financiada pelo MCT/FINEP/FNDCT; Pesquisa em Ciências Sociais (2006-2008),

coordenada por José Vicente Tavares dos Santos (UFRGS). Assim como as pesquisas ora desenvolvidas e intituladas: Os limites e potencialidades da nova formação policial nas parcerias das academias de polícia com a Universidade no Ceará (2008-2011), com financiamento do CNPq, e O impacto da nova formação policial no programa “Ronda do Quarteirão”: uma proposta de policiamento comunitário?(2008-2010), com financiamento da FUNCAP e coordenadas por Glauécia Mota Brasil (UECE).

1 O agente João Alves de França denunciou o envolvimento de policiais civis e militares em assaltos, tráfico de drogas, contrabando de armas e extorsão. Este fato ocasionou uma das maiores crises na área da segurança pública, uma vez que envolveu o então delegado geral da Polícia Civil Francisco Quintino Farias, que tinha sido secretário de Segurança Pública do Estado (1993-1994), além de mais nove delegados, oito comissários, treze policiais, e nove PMs. Em consequência das apurações, são afastados 26 policiais e nove delegados. Francisco Quintino Farias foi denunciado por prevaricação e corrupção passiva. O Governo do Estado rea-

De acordo com Pinheiro (1991), esses governos subestimaram o legado autoritário dessas estruturas de poder. É o que nos mostram as práticas policiais ilegais, violentas e impregnadas pelo arbítrio e abuso de poder, vinculadas à incapacidade das instituições policiais em fazer suas autocríticas.

Discutir a necessidade de reforma das forças policiais significa, antes, reconhecer que as polícias brasileiras não podem continuar a responder aos problemas da criminalidade e da violência, no século XXI, com os instrumentais do século passado. É, sobretudo, reconhecer que os dispositivos policiais são estruturas arcaicas, defensivas e corporativas e, portanto, resistentes às mudanças.

Frente a essa realidade, há que se ter propostas mais ousadas, contemporâneas, corajosas e radicais que sejam capazes de reformar por dentro as estruturas de funcionamento das forças policiais e o sistema de segurança pública nacional.

Como nos dizia Paulo Sérgio Pinheiro (1998), no século passado, as mudanças de que carecem as forças policiais não se farão sem a dessacralização desses dispositivos, sem que se trate concretamente do funcionamento e desempenho de suas burocracias como se faz com qualquer política pública. Políticas públicas significam reformas, planejamentos, etapas, política de pessoal, carreira, remuneração, condições de trabalho, eficiência.

No caso brasileiro, as mudanças nas forças policiais sempre foram impulsionadas pelas crises na área da segurança pública, e funcionam, principalmente, como respostas dos governos aos reclamos da sociedade civil organizada, acrescidos das denúncias dos organismos nacionais e internacionais de direitos humanos.

No Ceará não foi diferente (e continua não sendo), a reforma na área da segurança pública e das polícias, iniciada em 1997, no segundo governo Tasso Jereissati (1995-1998), foi uma resposta desse governo à crise operada pelo denominado “Caso França¹” no sistema estadual de segurança pública. Contudo, não podemos deixar de constatar que o “Caso França” ofereceu as condições reais de possibilidade para o governo TJ alterar a estrutura de poder dos aparelhos policiais e traçar uma política de segurança pública capaz de enfrentar suas crises através de um continuous de ações.

Nas gestões TJ (1995-1998 e 1999-2002), iniciativas como a criação do Centro Integrado de Operações Policiais (CIOPS), dos distritos-modelo (áreas integradas de atuação policial) e a aproximação das academias de polícia com a universidade foram vistas como avanços na área da segurança pública.

Por outro lado, não é menos verdade que o desenvolvimento de todo esse projeto de reformas e mudanças operado na área da segurança pública seguiu um modelo próprio e de pouca plasticidade no que se refere à participação da sociedade civil e o “apoio” das lideranças policiais (muitas delas envolvidas nas denúncias do “Caso França”). Esse isolamento preventivo, com relação às lideranças policiais, acabou por dissociar a reforma do Estado e das instituições policiais, dos interesses da sociedade e dos movimentos de direitos humanos.

Em todo esse “processo civilizador”, há que se considerar o marco legal orientador das mudanças de paradigmas na área da segurança pública, ou seja; os planos, programas e projetos governamentais, como o Programa Nacional de Direitos Humanos (1999); o Plano Nacional de Segurança Pública (2000); o Projeto Segurança Pública para o Brasil (2003); a reformulação dos currículos dos cursos ministrados pelas academias de polícia por meio do documento Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais da Área de Segurança do Cidadão (2000); seguidos da Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública (2003), da Matriz Curricular em Movimento (2006) e do Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos (2006), que traz um capítulo destinado à Educação dos Profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança. Além dos instrumentos jurídicos, o Governo Federal continuou realizando ações para fortalecer o sistema educacional dos profissionais de segurança pública com a criação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), que passou a subsidiar as iniciativas das Instituições de Ensino Superior na implementação de um projeto de educação continuada por meio da educação a distância. São instrumentos que podem contribuir para a qualificação e treinamento contínuos dos profissionais da área da segurança pública com ênfase numa educação fundada nos direitos humanos e de cidadania. Por fim, a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em 2007, pelo Governo Federal, como consolidação de um novo paradigma na área da segurança pública denominado segurança cidadã, que tem como uma das suas ferramentas de ação estratégica: *formação cidadã e valorização profissional das forças de segurança*.

Nesse cenário, o processo de aproximação das academias de polícia, no Ceará, com a Universidade Estadual do Ceará (UECE), com o objetivo principal de integrar o ensino das polícias estaduais, é uma experiência que merece ser estudada e avaliada pela importância estratégica que assumiu na política de segurança pública e na busca de credibilidade das organizações policiais frente às demandas que lhes estão sendo colocadas pelo conjunto da sociedade. Nesse processo, a “Universidade é reinvestida de um lugar

lizou, então, uma série de mudanças administrativo-institucionais na área da segurança pública e criou a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC) em substituição à Secretaria de Segurança Pública. (Jornal O POVO, 16.07.1997).

eminentemente civil, transmissor por excelência de um pensamento humanista. Esta qualificação vem, em grande parte, na contramão de uma formação militarista, resquício de um regime de exceção” (BARREIRA e MOTA BRASIL, 2002, p. 151), e por isso capaz de projetar mudanças no modelo tradicional das polícias brasileiras.

Podemos dizer que a proposta da nova formação policial é, portanto, contrária à formação jurídico-positivista e militarista mantida pelo conservadorismo das academias de polícia, agravado pelo regime de exceção que cerceou as instituições democráticas e liberdades individuais no País (1964-1984). Ao se observar esse movimento inusitado, a experiência do Ceará é uma proposta ousada que merece ser discutida, principalmente, pelos limites e potencialidades que estão sendo colocados como veremos.

Educação em Direitos Humanos nas polícias

A educação em direitos humanos é uma ferramenta fundamental para a mudança de mentalidade das forças policiais pelo fato de que a educação, como dispositivo de formação continuada, pode desenvolver no ser humano condições de possibilidades para mudar o fazer e o pensar.

Assim, as mudanças de paradigmas das forças policiais, de que tanto falam o PNSP (2003) e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (2006), só se realizarão pela efetivação de uma política de democratização do ensino das academias de polícia. São conhecidas as dificuldades que o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) encontra para pactuar ações de reformas nos sistemas estaduais de segurança pública por causa das resistências existentes nas polícias estaduais. Por outro lado, quando se levanta o problema da violência, da truculência e da corrupção policial, sabemos que essa questão envolve outras conexões como a cultura institucional corporativa e de tolerância com “certas práticas” que, ao longo da história brasileira, têm reforçado o arbítrio, o abuso e a ilegalidade de uma instituição que deveria garantir a vida e segurança dos cidadãos.

Portanto, a solução não passa apenas pela inclusão de disciplinas, nos currículos das academias, sobre direitos humanos, ética, cidadania, direitos das minorias e outros. Ao se colocar a discussão sobre a política de formação das polícias, faz-se necessária uma compreensão maior da organicidade policial² e do papel que os dispositivos policiais têm no atual contexto da sociedade brasileira; assim como uma maior discussão do processo educacional proposto para a mudança na formação policial.

2 Organicidade policial diz respeito aos dispositivos cognitivos e operativos que compõem a estrutura organizacional das forças policiais.

Diante dessa realidade, algumas perguntas precisam ser respondidas: Que tipo de profissional se quer formar? Para qual polícia e sociedade? Na democracia, a segurança pública, como qualquer política pública, deve estar submetida ao controle, avaliação, apoio e às críticas vigorosas da sociedade civil. No caso de uma formação policial que tenha como paradigma a defesa, garantia e proteção dos direitos humanos, mais do que nunca esse diálogo deve ser estabelecido entre os dispositivos policiais e a sociedade civil organizada.

Por esse motivo, há que se compreender a segurança como política pública em relação imanente com os dissensos e os conflitos estabelecidos pelas relações sociais de poder, tecidos nos interstícios da sociedade, ora pelas suas estruturas cognitivas (estruturas de pensamento constituídas pela cultura e pelos valores policiais), ora pelas suas estruturas objetivas (ligadas ao operacional, ao fazer).

No Ceará, a Universidade, na sua condição civil, assumiu o lugar da formação e transmissão de um pensamento humanista, plural e dinâmico, em contraposição à formação jurídico-positivista e militarista.

Ao se observar esse movimento inusitado de reforma do ensino nas academias de polícia do Ceará, chama atenção o fato da proposta de reforma se fazer aliada à proposta de integração das polícias civil e militar. A palavra de ordem desse modelo era a integração, considerando ser essa uma alternativa que enfrentaria menos resistências corporativas e, portanto, mais viável do que a proposta de unificação da formação das forças policiais (uma questão que depende de mudanças constitucionais, muitas delas impedidas pelos lobbies dos policiais no Congresso). Assim, não se desconhece a impossibilidade legal, mas, acima de tudo, as resistências desses dispositivos ao instituto da unificação ou a qualquer proposta de mudanças nas estruturas dessas corporações.

Talvez, por isso, muitas das mudanças na Polícia Militar do Ceará tenham se construído mais como propostas pontuais de políticas de Governo do que como políticas públicas de Estado, somando-se a isso o fato da própria cultura corporativa das polícias resistir a qualquer tipo de mudança nas suas estruturas. Desta maneira, pode-se afirmar que, de modo geral, a

[...] cultura policial se marca, finalmente, por um conservadorismo intelectual que, sob a capa do pragmatismo, privilegia o olhar rasteiro, a tomada em consideração apenas dos elementos concretos e anti-intelectualismo. Tudo o que se apresenta sob a forma de inovação, de experimentação ou de pesquisa suscita

3 O Código Penal Militar (CPM) é o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. O mesmo foi instituído pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, com base no art. 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do art. 2º, do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Ele se aplica a todas as PPMM do Brasil. O Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará é a Lei do Estado do Ceará nº 13.407, de 21 de novembro de 2003, que foi publicada no Diário Oficial do Estado nº 231, de 2 de dezembro de 2003. Esta dispõe sobre o comportamento ético dos militares estaduais, estabelece os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativo-disciplinar dos militares estaduais e dá outras providências. O Estatuto dos Militares Estaduais do Ceará, por sua vez, é a Lei do Estado do Ceará nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006, que foi publicada no Diário Oficial do Estado de 13 de janeiro de 2006.

4 Defesa interna, como é definida pelo Manual Básico da Escola Superior de Guerra, constitui um “conjunto de atitudes, medidas

reações de rejeição imediata. Pelo fato de ser redutora de incerteza, a reprodução do ‘eterno passado’ congela o universo policial em práticas rotineiras e bloqueia sua capacidade de se adaptar à mudança social” (MONET, 2001, p. 155).

A experiência do Ceará, nessa área, é um “modelo” que merece ser discutido, principalmente pelos limites e potencialidades que estão postos. Frente a esse cenário, a educação humanista, que fundamenta as disciplinas de ciências sociais e, mais especificamente, de direitos humanos, relações interpessoais e coletivas, passa a ocupar um lugar central no sistema de educação policial proposta, principalmente após o debate suscitado pela apresentação do documento Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais da Área de Segurança do Cidadão (2000) pelo Ministério da Justiça.

Mais recentemente, a Matriz Curricular Nacional (2004) foi elaborada pela Coordenação de Ensino da Secretaria Nacional de Segurança Pública para nortear a Formação dos Profissionais da Área da Segurança Pública. Ela também visa, por meio de processos educacionais, a “implantação das academias integradas em cada Estado, contemplando a necessidade de transformação do saber-fazer e do fazer-saber da Segurança Pública a partir das demandas da sociedade e dos profissionais da área policial” (2004).

Não se pode negar que os novos processos educacionais e os conteúdos propostos pela Matriz Curricular Nacional para a formação dos profissionais da área da segurança pública, adotados pelas academias de polícia, não sejam importantes. A questão que se coloca frente a esse processo diz respeito ao impacto dessa nova formação nas práticas policiais de curto, médio e longo prazo.

No que se refere à PM, a alteração da grade curricular e dos conteúdos ministrados na Academia de Polícia Militar não terá grande impacto sem reformulações na legislação³ que rege o dispositivo militar e traduz a essência do militarismo da PM como o Código Penal Militar; o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará; e o Estatuto dos Militares Estaduais do Ceará.

Com relação ao Regimento da PM, não consta que tenha sido alterado, uma vez que as PMs continuam como forças auxiliares e reservas do Exército, ou seja, responsáveis pelo serviço de defesa interna⁴.

Um regimento, fruto do regime de exceção, feito para a polícia aquartelada e não para a polícia cidadã pode ser usado em ações de repressão contrárias

aos ditames do Estado democrático de Direito. As consequências desses institutos na vida policial emparedam qualquer mudança de mentalidade.

O Regimento e o Estatuto da PM são os dispositivos prático-normativos das ações policiais. Não se pode ignorar que haverá um confronto entre as exigências prescritas nesses institutos e a política de democratização do ensino policial da Academia da Polícia Militar, mesmo que a Universidade seja a grande parceira e que os conteúdos ministrados nos cursos estejam fundamentados numa formação humanista.

O depoimento a seguir é revelador dessa tensão: “Agora, soldados, esqueçam tudo que apreenderam em sala de aula, porque na prática policial é tudo diferente”. Esse depoimento foi relatado por um policial praça sobre as aulas práticas ministradas por instrutores policiais da PM, em curso de formação de soldados, realizado em parceria com a Universidade Estadual do Ceará. O significado dessa fala revela não só os limites, mas as tensões vivenciadas pela nova proposta de formação. Tensões manifestadas no desprezo que alguns instrutores policiais têm pelo conteúdo ministrado pelos professores universitários ao confirmarem a dicotomia: teoria e prática policial. O novo currículo convive com as velhas práticas de um currículo “oculto”, mas que se faz presente e é operacionalizado no cotidiano das práticas policiais.

Assim, não poderíamos deixar de acrescentar que: se os governos quiserem mudar alguma coisa nos dispositivos policiais, terão que fazer uma ruptura com o velho modelo das polícias estaduais, pois não há mudança sem mexer nas estruturas de poder desses aparelhos e sem alterar seus códigos de conduta, estatutos e regimentos, impondo-lhes os parâmetros do Estado democrático de Direito.

A educação das forças de segurança só muda se fundada na garantia, promoção e defesa dos direitos humanos, com o objetivo explícito de qualificar o policial como profissional na sua relação de pertença com a comunidade. Uma educação que seja capaz de alterar definitivamente o paradigma positivista penal (que tem norteado os conteúdos da formação policial das academias de polícia) para um paradigma crítico, perspectivado pelo conhecimento vindo das ciências sociais e humanas.

A educação em direitos humanos das polícias estaduais não pode se limitar a simples mudanças curriculares dos cursos de formação de policiais ou à criação da disciplina de direitos humanos nas academias, ou ainda, às parcerias realizadas entre as academias de polícia e a Universidade para formação inicial de seus quadros.

e ações adotadas para superar antagonismos que se manifestem ou possam se manifestar no âmbito interno do País”.

O êxito dos projetos de reformas e mudanças das polícias estaduais depende das alterações de suas estruturas cognitivas, e essas estruturas internas só mudam pela educação continuada (orientada pelas ciências técnicas, humanas e sociais) de seus efetivos. Nesse processo não pode haver ingenuidade, por isso há que se perguntar: Quem educa os efetivos policiais? Qual a educação de quem educa os efetivos? As respostas podem ser reveladoras dos dispositivos de continuidade e de mudanças operados nas forças policiais, assim como pode redirecionar os projetos de reforma na área da segurança pública.

A educação em direitos humanos das polícias é uma proposta de mudança de paradigma na cultura organizacional dos dispositivos policiais e na maneira de pensar e fazer política de segurança pública no espaço democrático da cidade. No caso do Ceará, os limites e tensões aqui apresentados são uma pequena amostra do que terá de ser superado para que o objetivo proposto de formação cidadã das polícias seja alcançado.

Ao mesmo tempo em que não se ignora o arbítrio que tem caracterizado historicamente o modelo tradicional das forças de segurança, também não se ignora os esforços para mudar a formação policial e, conseqüentemente, suas práticas. Nesse cenário, destacam-se as parcerias e aproximações realizadas em diferentes Estados brasileiros entre as Acadêmicas de polícia e Universidades. Dessa maneira, torna-se fundamental entender como os cursos e atividades desenvolvidos pelas Universidades junto às forças policiais estão mudando ou podem mudar os velhos paradigmas que norteiam a formação policial e, conseqüentemente, a atuação dos policiais orientada por novos conteúdos formativos.

Não se desconhece que a formação policial, numa perspectiva de interlocução com os direitos humanos e o exercício da cidadania, é fundamental para a qualificação das práticas policiais na sociedade democrática brasileira, e, de modo evidente, o não-reconhecimento dos direitos humanos por parte das instituições que compõem o Estado Democrático de Direito é problemático para as ações de mediação dos conflitos e manutenção da ordem social.

A preocupação na criação de um modelo de polícia mais preventivo que repressivo é algo recente nos governos democráticos, muitas vezes por exigências da sociedade civil organizada ou por situações de crises das instituições policiais, como foi dito antes, que acabam exigindo modificações nas suas estruturas, ou, ainda, como temática (segurança pública) que ocupa posição privilegiada na política de alguns governantes. Nesse cenário, os destaques dizem respeito aos aspectos relacionados à formação policial,

sobretudo no que se refere aos conteúdos curriculares, especificamente, e às parcerias estabelecidas entre as academias de polícia e as universidades para formação dos agentes de segurança pública. Essas parcerias assumem relevância estratégica não somente como campo da produção do saber, mas pelas condições de “construção de uma cultura de paz e defesa dos direitos humanos” (Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos, 2006, p.36).

Para alguns, a mudança na formação policial não se dará apenas pelo acréscimo de disciplinas voltadas aos direitos humanos nos currículos de formação das forças policiais, ou pela boa vontade dos governantes. Esses fatos não mudam as feições das práticas policiais. Existe uma série de questões complexas na dinâmica do universo da polícia e da sociedade que não podem ser ignoradas. Isso não significa dizer que a temática seja tratada de modo irrelevante nos espaços públicos. Acredita-se que é por meio de uma qualificação dos profissionais de segurança pública que as instituições policiais e suas práticas possam ser alteradas, com capacidade de atuar com mais profissionalização e eficiência para enfrentar as demandas cotidianas que chegam aos serviços policiais, sem deixar, contudo, de priorizar o respeito, a proteção e a garantia aos direitos humanos. É exatamente essa centralidade dada à educação que a Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública (2003, p. 5) evidencia ao dizer:

A formação dos profissionais da Segurança Pública é fundamental para a qualificação das polícias brasileiras, conforme definido nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Segurança Pública. A Coordenação de ensino da SENASP propõe um conjunto de orientações para o desenvolvimento de ações formativas visando situar as atividades educativas no contexto profissional e social em razão de cada vez mais exigir a demanda de conhecimentos, saberes e habilidades que requer continuamente novas aprendizagens e ainda uma integração de conhecimentos que vai além do desenvolvimento de currículos de forma fragmentada. Estas ações serão operacionalizadas por meio das Instituições de Ensino de Segurança Pública das Unidades Federativas.

Desse modo, a formação policial pautada na educação em direitos humanos passa a ser um mecanismo fundamental para a modificação das polícias, capaz de alterar mudanças e comportamentos que respondam às necessidades da sociedade brasileira, com uma atuação caracterizada por aquilo que Toqueville (2004) denominou como “interesse bem compreendido” entre

as instituições públicas e a população americana, ao discorrer sobre os sentimentos e opiniões de igualdade e liberdade.

Assim, é fundamental entender e analisar as novas ações formativas, as orientações e os conteúdos da nova formação da Polícia Militar no Ceará-Brasil e a importância que a educação em direitos humanos assume nesse processo formativo que define feições nas intervenções policiais. Aqui, nosso objeto é o Curso de Formação de Soldados de Fileiras da Polícia Militar do Ceará, realizado em 2007, pela Academia de Polícia Militar Edgar Facó em parceria com a Universidade Estadual do Ceará.

Ações, orientações e conteúdos na formação policial no Ceará: limites e possibilidades na educação em Direitos Humanos

Caracterizado por uma preocupação nacional em repensar a formação dos profissionais da área de segurança pública, o governo brasileiro colocou a Universidade em posição central no processo da nova formação policial. No Ceará, essa parceria é verificada logo no início do ano 2000 (por meio de convênios firmados entre a Secretária de Segurança Pública e Defesa da Cidadania e o Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará), quando se sucedeu a implementação de um projeto de reformas e mudanças na área da segurança pública para enfrentar crises e desmandos, como podemos verificar nos estudos realizados por Brasil (2000, 2006).

Nessa relação entre as academias de polícia e Universidades, especificamente com a Universidade Estadual do Ceará, é interessante saber como se deu esse processo de formação em 2007, ano de criação e implementação de uma proposta de policiamento (denominado “Ronda do Quarteirão – a polícia da boa vizinhança”) orientada pela filosofia do policiamento comunitário, priorizando ações preventivas e ostensivas, com possibilidades de abertura para a participação e organização comunitária na prevenção dos crimes e mediação dos conflitos.

A formação dos policiais ocorreu por meio de curso de treinamento intensivo de três meses realizado em parceria com a Universidade Estadual do Ceará (UECE). Entende-se que o período de três meses foi problemático para uma formação que tinha como objetivo a ser alcançado a “mudança de mentalidade” na formação de novos policiais. O que se constatou foi uma redução na carga horária do curso de formação policial, que passou de seis para três meses (uma redução de 1.070 para 712 horas-aula), para dar

agilidade à operacionalização do programa devido às pressões políticas e expectativas em torno do curso.

Essa redução foi criticada por estudiosos e pesquisadores da área e classificada de inadequada para um processo de formação com objetivos de operar mudanças no pensar e fazer dos policiais no exercício de suas funções, considerando, sobretudo, o fato do programa proposto se apresentar como inovação frente ao modelo tradicional de policiamento. Ao reduzir a carga horária e o tempo de formação, a proposta do Curso de Formação de 2007 entrou em choque com as orientações da Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública, tendo-se esta como referencial para as diferentes demandas e problemas identificados na formação dos agentes de segurança pública, considerando-se, ainda, os diversos contextos, com ênfase na relação teoria e prática, numa articulação entre as diferentes áreas do saber no processo formativo.

O prejuízo identificado de imediato foi que a nova carga horária do curso implicou na supressão do Estágio Supervisionado ou Ação Policial Supervisionada (APS) e impediu o contato dos novos recrutas com o cotidiano profissional, ou seja, atividades extraclasse que se davam como momento integrado à formação teórica dos alunos em sala de aula. Nesse processo, o Centro de Educação da UECE, como responsável pedagógico pela formação do novo efetivo policial, posicionou-se contrário à redução da carga horária do curso de formação, mas, apesar da discordância, aceitou as “razões de governo” dos parceiros, gestores da área da segurança pública, e coordenou a formação dos novos soldados da Polícia Militar em 2007.

Os policiais entrevistados, nas pesquisas que servem de base empírica para o estudo em tela, também consideraram a redução no tempo de formação inadequada para as funções que passaram a desempenhar. Apontaram, ainda, a necessidade de disciplinas mais específicas e com maior carga horária abordando assuntos como polícia comunitária, participação e mediação de conflitos, técnicas (como práticas de tiro), e outras habilidades de abordagens seguras como treinamento e aula de direção para conduzir veículos de emergência, conforme exige o Conselho Nacional de Trânsito (CNT), no caso específico as potentes e modernas Toyotas Hillux SW4 compradas exclusivamente para o programa Ronda do Quarteirão (nesse treinamento não houve, sendo utilizada como razão para uma greve branca dos policiais rondantes em 2009)⁵.

A estratégia didática e operacional adotada pelo Curso de Formação dos Soldados em 2007 deu-se da seguinte forma: parte das disciplinas de

5 Em dois anos de atuação do Programa Ronda do Quarteirão ocorreram muitos acidentes com as viaturas policiais Hillux pelo fato dos “policiais motoristas” não terem recebido treinamento para conduzi-las.

conteúdo técnico operacional foi ministrada por instrutores da própria corporação policial militar; e parte das disciplinas de conteúdos das ciências sociais e humanas, como ética profissional, direitos humanos e de cidadania ministrada por professores civis e da Universidade Estadual do Ceará. Ao adotar essa estratégia, o curso tinha como objetivo unir o ensino das técnicas e culturas militares aos fundamentos teóricos dos conteúdos e programas das disciplinas de ciências sociais e humanas, permitindo, assim, ao policial novato uma atuação diferenciada do modelo tradicional e mais próxima do policiamento comunitário. Contudo, observou-se que alguns instrutores policiais militares não tinham habilidades e nem conhecimento para desenvolver as funções formativas esperadas, assim como alguns professores da Universidade ou convidados por esta possuíam pouca ou nenhuma familiaridade com a temática da segurança pública e das práticas policiais. Muitos não tinham sequer conhecimento da Matriz Curricular Nacional.

Em uma análise comparativa entre as cargas horárias das disciplinas ministradas durante os Cursos de Formação de Soldados de Fileiras da PMCE, nos anos de 2003 e 2007, podemos observar que das 29 disciplinas ofertadas no Curso de Formação de 2007, 13 sofreram redução na carga horária, que vai desde a diminuição de 10 horas-aula até mesmo a 30 horas-aula; foram acrescentadas três novas disciplinas (Português Instrumental, Polícia Comunitária e Lições de Direito Penal e Processual Militar); e 13 disciplinas não tiveram redução na sua carga horária, sendo elas, em grande parte, jurídicas, de conteúdo normativo da atividade militar, legislações e estatutos, muitos deles anteriores à Constituição Federal. Ao todo, mais da metade das disciplinas ficaram com uma média de 20 horas-aula. Não houve por parte da coordenação institucional do Curso de Formação dos Soldados de Fileira da PMCE (2007) explicações dos critérios de escolha para reduzir e/ou aumentar a carga horária das disciplinas frente às exigências governamentais para redução do tempo de formação e, conseqüentemente, da carga horária.

Nesse processo, podemos observar, nas escolhas de determinadas disciplinas e conteúdos, a sobreposição dos valores e normatividades militares na formação ministrada, o que pode ser constatada na carga horária da disciplina Ordem Unida que foi de 30h/a (mesma nomenclatura e conteúdo dos currículos da velha formação), enquanto a disciplina Polícia Comunitária tinha apenas 20h/a, assim como as disciplinas de Direitos Humanos, Sociedade Ética e Cidadania e Fundamentos Psicossociais do Fenômeno da Violência. Desta maneira, a formação dos policiais militares (os rondantes) de 2007 acabou por oferecer mais espaços aos conteúdos normativos e regulatórios, como leis, estatutos e legislações militares, muitos deles anteriores à redemocratização brasileira, do que aos conteúdos propostos pela nova formação, como se pode verificar nos programas de algumas disciplinas ministradas no curso.

Ao mesmo tempo, alguns policiais destacaram a necessidade de existir uma “formação mais humana para os policiais”. Essa reivindicação é, sobretudo, um olhar direcionado “a dignidade das pessoas que serão responsáveis para garantir a segurança de outras pessoas” (MARIANO, 2004, p. 99). A falta da valorização e do respeito durante o processo de formação pode levar os policiais ao contato com os cidadãos e companheiros de trabalho, a situações desrespeitosas e de violência, negando o papel da polícia na sociedade democrática, assim como os direitos fundamentais da pessoa humana.

O fato é que a redução da carga horária, na formação dos policiais militares do Programa Ronda do Quarteirão, veio atender circunstâncias de gestão governamental, ou melhor, uma urgência política, indo na contramão das exigências e orientações propostas pela Matriz Curricular Nacional para a nova formação das forças policiais como objetivava a proposta inicial do curso. E de modo significativo, a estratégia pedagógica adotada pelo curso de formação dos policiais militares em 2007 acabou por revelar a dicotomia teórico-empírica desse processo formativo ao se configurar como ensino fragmentado e fragilizado, sem interlocuções entre as áreas do saber, e pouco relacionado às técnicas, abordagens e práticas do policiamento comunitário.

Considerações e Reflexões

A nova formação policial precisa rever seus horizontes como dispositivo perspectivado pela democracia, pois, conforme nos mostra Bobbio (2004, p. 51), “sem os direitos humanos reconhecidos e protegidos pelo Estado não se pode falar em democracia e nem nas condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos sociais”. Isso significa dizer que a educação em direitos humanos como condição fundante da nova formação policial é um passo importante e necessário para que se realizem as mudanças e reorientações das práticas policiais, do novo pensar e fazer policial. São exigências da gramática democrática que se colocam para as instituições policiais brasileiras como espaços ocupados por agentes que integram e representam o Estado Democrático de Direito, cujo papel fundamental é garantir o exercício da cidadania nos espaços da cidade e proteger a vida.

Nesse processo, não desconhecemos os limites teórico-empíricos da nova formação dos policiais militares na parceria realizada entre a Academia de Polícia Militar Edgar Facó e a Universidade Estadual do Ceará, em 2007, e destacamos a fragilidade teórico-metodológica dos programas e conteúdos das disciplinas ministradas. Também não podemos ignorar a pouca ou nenhuma familiaridade de alguns professores universitários que ministraram disciplinas, apesar do conhecimento teórico de que eram portadores, com os conteúdos teórico-pedagógicos propostos pela Matriz Curricular Nacional,

que orienta a nova formação das forças de segurança, e, o mais grave, o desconhecimento histórico das polícias como dispositivos e estruturas de poder. No caso dos instrutores militares do curso, a situação era mais gritante, uma vez que a indicação destes dependia das escolhas dos comandos, ou seja, de quem indica.

No caso específico do Ceará, é possível dizer que há um avanço na formação policial e que a positividade desse avanço se concretiza na parceria realizada entre a Academia de Polícia Militar e a Universidade Estadual do Ceará. Essa positividade (no sentido foucaultiano) não nos impede de ver as fragilidades e os limites impostos ao curso de formação pelas estratégias didático-metodológicas adotadas, assim como não nos impede de reconhecer o conservadorismo desse avanço.

Não podemos deixar de constatar que essa problemática não é exclusiva do Ceará, Poncioni (2007) já havia verificado que mesmo o Governo Federal promovendo experiências de policiamento comunitário, a formação profissional dos policiais continua sendo orientada pelo “modelo policial profissional tradicional”, o que é incompatível com a proposta de policiamento comunitário. Dessa forma, “não adianta mudanças curriculares se as velhas práticas continuam garantidas no exercício das atividades policiais, se a teoria na prática é outra” (BRASIL, 2004, p. 160). Então, nos perguntamos o que mudou? Podemos dizer que, nesse processo, as mudanças têm limites conservadores, mas também têm potencialidades e simbologias do novo que não podem ser ignoradas. Como nos ensina o velho Gramsci, o novo sempre vem, mesmo que o velho teime em não querer morrer. A positividade se expressa no tensionamento entre o velho e o novo modelo policial.

Artigo
Recebido: 14/09/2011
Aprovado: 20/10/2011

Keywords: Human rights education, training police, public security, governance.

ABSTRACT: The public safety organizations responsible for the process of formation Brazilian Police share the think the training actions necessary to the reform and upgrading of institutions in the system of security in the face of old and new demands placed by society. In this context, one can't ignore the fact that police training guides by the paradigm of human rights and citizenship by these devices that make up the list of institutions in the brasilian state prevents the practice of conflict resolution and the pacification of social spaces. This paper aims to reflect the security policy implemented by the Government Cid Gomes in Ceará, with the creation of the “Ronda do Quarteirão”. Specifically, to understand how was the training of police from this program and the place that human rights education takes in the whole process of governance.

Referências

BARREIRA, César e MOTA BRASIL, Maria Glauçiria. As Academias de Polícia e a Universidade: parcerias e resistências. Coleção Segurança Pública e Democracia, Rio Grande do Sul, v.1, 2002, p. 151-164.

BOBBIO, Norberto. A Era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, Maria Glauécia Mota (2000). A segurança pública no “Governo das Mudanças”: moralização, modernização e participação. Tese (Doutorado em Serviço Social), Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

_____. Formação e Inteligência Policial: Desafios à Política Pública de Segurança. O público e o privado (Fortaleza), n.º.4, jul./dez., 2004.

_____. As mudanças propostas para a formação policial no Ceará: entre o velho e o novo. Integração Institucional das Academias de Polícia Militar e das Escolas da Polícia Militar e os convênios realizados com Universidades Públicas, nos Estados do Rio Grande do Sul, Ceará, Pará e Mato Grosso - Relatório Final. Porto Alegre: UFRGS/SENASP - Ministério da Justiça, dez. 2005. In <www.mj.gov.br/pesquisas_aplicadas/2005> acesso em junho de 2006.

BRASIL, Glauécia Mota; Almeida, Rosemary Oliveira; Abreu, Domingos (2004). Da criação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania à unificação dos comandos no Ceará. In: Barreira, César (org.). Questão de Segurança: políticas governamentais e práticas policiais. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ. (Coleção Antropologia da Política: 30).

BRASIL. Ministério da Justiça (DEAP). Bases Curriculares para Formação dos Profissionais da Área de Segurança do Cidadão. Mimeo, Brasília, 2000.

_____. Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília. Disponível em <www.mj.gov.br/acs/documentos/pnsp,2000>. Acesso em janeiro de 2001.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Projeto Segurança Pública para o Brasil. Brasília. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/senasp/2003>>. Acesso em março de 2004.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública. Brasília. Disponível em <www.mj.gov.br/senasp/2003>. Acesso em dezembro de 2006.

_____. Matriz Curricular em Movimento: Diretrizes Pedagógicas e Malha Curricular. Brasília. Disponível em <www.mj.gov.br/senasp/2006>. Acesso em novembro de 2008.

CRUZ, Lara Abreu. O tradicional e o moderno da formação Policial Militar: uma análise do Curso de Formação dos Soldados do Ronda do Quarteirão. Monografia (Graduação em Serviço Social). Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará, 2010.

ESTADO DO CEARÁ. Decreto n°. 25.852, de 12 de abr. de 2000. Aprova as Diretrizes Gerais para Área de Ensino e Instrução do Sistema de Segurança Pública do Estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial, Ceará, n°. 71, p.1- 4, 2000.

_____. Lei n°. 13.297, de 7 mar. 2003. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a Estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de Cargos de Direção e Assessoramento Superior e dá outras providências. Diário Oficial, Ceará, n°. 45, p.1-9, 2003.

_____. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Projeto Ronda do Quarteirão. Mimeó, 2007.

KANT DE LIMA, Roberto. Políticas de Segurança Pública e seu impacto na Formação Policial: considerações teóricas e propostas práticas. In: ZAVERUCHA, Jorge & BARROS, Maria do Rosário Nascimento. Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Escola de Governo e Políticas Públicas/Editora Massangana (Série Gestão Pública e Cidadania), 2002.

MARIANO, Benedito Domingos. Por um novo modelo de polícia no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo. (Coleção Brasil Urgente), 2004.

MIRANDA, Ana Karine P. Cavalcante. Segurança pública, formação e mediação de conflitos: novas orientações para a atuação de uma polícia cidadã? Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, 2011.

MONET, Jean-Claude. Polícias e sociedades na Europa. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade, n° 3), 2006.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro. In: Pinheiro, Paulo Sérgio et al. São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. Sociedade e Estado. Brasília, v. 20, n°. 3, set./dez. 2005.

SOUSA LOPES, Emanuel Bruno. Ronda do Quarteirão: um “acontecimento” na política de segurança pública? Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, 2008.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Os impasses do ofício de polícia e as possibilidades de segurança do cidadão. In: As Universidades e a Construção de Novos Modelos de Polícia. Porto Alegre: IFCH/UFRGS/PNSP/SJS-RS (Coleção Segurança pública e democracia, v.1), 2001.

TOCQUEVILLE. Alexis. Democracia na América: leis e costumes. Tradução, Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.