

A Modernização das Polícias: Considerações sobre o projeto de treinamento para profissionais da área de segurança do cidadão

Arthur Trindade Maranhão Costa¹

Introdução

Este artigo pretende comparar a proposta de novas bases curriculares para a formação dos profissionais da área de segurança do cidadão com as diversas abordagens teóricas do que vem a ser considerado violência policial. A partir dessa comparação comentaremos a proposta e apresentaremos sugestões.

Brasil: consolidação democrática e violência

No Brasil, a década de 80 foi marcada pelo fim da transição democrática e pelo aumento da percepção da violência, pelo menos junto a mídia. A persistência e, mesmo, o aumento das taxas de violência colocam em dúvida a qualidade da democracia implantada no país. Como aponta Argelina Peralva "*de certa maneira havia uma expectativa no sentido de que o advento da democracia ocasionasse uma redução da violência. No entanto, foi o inverso que ocorreu*" (Peralva 1997:217).

A posse do primeiro governo civil em 1985 e a promulgação da carta constitucional em 1988 marcaram o fim de uma transição política iniciada em 1974². A nova ordem política ampliou os canais de participação e representação, bem como permitiu maior transparência no processo decisório. Entretanto, existe uma enorme distância entre o modelo institucional e a prática política. Como aponta Carlos Vilas, é perfeitamente possível a coexistência de instituições políticas democráticas e a continuidade de comportamentos autoritários (Vilas 1997:10). Apesar da nova Constituição ter assegurado uma lista de direitos individuais e coletivos, grande parte da população brasileira continua sem ter seus direitos respeitados ou garantidos pelo Estado. O Brasil continua sendo um dos países onde a violência urbana, rural e as violações dos direitos humanos são mais eloquentes.

Com relação à violência, só na cidade de São Paulo, a taxa de mortalidade causada por homicídios ou lesões provocadas por outras pessoas passou de 17,46 por 100 mil habitantes em 1980 para 45,85 em 1994, o que representa um aumento de 162,6 % (Pinheiro 1997). No mesmo município de São Paulo, o percentual de crimes urbanos violentos, ou seja as taxas de homicídios, lesões corporais, roubos, latrocínios, seqüestros e estupros, passou de 10,1% do total de ocorrências criminais registradas em 1988, para 18,4% em 1993 (Adorno 1995).

É importante notar, como aponta Sérgio Adorno, "*a impropriedade de reduzir a fenomenologia da violência à criminalidade comum*" (1995:304). Algumas práticas violentas estão incorporadas no cotidiano da vida brasileira. A violência está institucionalizada como estratégia de ação para resolução de conflitos das relações intersubjetivas³. Paulo Sérgio Pinheiro e Guillermo O'Donnell chamam isto de "autoritarismo socialmente implantado", que estaria impregnado no tecido social brasileiro desde a época da colônia até os nossos dias (Pinheiro 1991; O'Donnell 1986).

¹ Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas (NP3) do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.

² Dentro deste período podemos distinguir duas fases: liberalização, caracterizada pelo afrouxamento da legislação de exceção, e democratização, marcada pelo estabelecimento de regras e procedimentos para a disputa e o exercício do poder.

³ Michel Wieviorka (1997) aponta duas abordagens nas ciências sociais para tratar da violência. Uma primeira, que ele chama de violência instrumental, consiste em considerá-la como meio, ou cálculo estratégico dos agentes para resolução de determinado conflito. A segunda, concebe a violência como consequência das disfunções nas relações intersubjetivas.

Este tipo de autoritarismo alcança os mais diversos segmentos da sociedade brasileira. A violência contra as mulheres continua sendo prática recorrente no Brasil. Esta prática violenta reflete uma assimetria das relações de gênero, nas quais a honra e a vergonha são traços marcantes. Outras vítimas freqüentes da violência são as crianças e os adolescentes. Práticas violentas, seja na forma de abusos sexuais ou "castigos" físicos são comuns. Segundo a PNAD (1990), 19,48% das pessoas que se declaram vítimas de agressões físicas eram crianças e adolescentes (Adorno 1995).

A violência no campo também apresenta números assustadores. Entre 1964 e 1989, 1566 pessoas (trabalhadores rurais, religiosos, sindicalistas e advogados) foram assassinados em função de conflitos de terras. Outro dado impressionante é a impunidade. Somente 17 pessoas foram acusadas destes crimes e apenas 8 casos resultaram em condenação (Linz & Stepan 1996:176).

A Violência Policial

Dentre as práticas violentas presentes no cotidiano brasileiro, uma nos interessa mais de perto: a violência policial. Em São Paulo, o mais rico estado brasileiro, a Polícia Militar é também uma das que mais violam os direitos humanos. Em 1992, a Polícia Militar matou 1470 civis, um terço do total de homicídios ocorridos no estado. Este número é 61 vezes maior que o número de civis mortos pela polícia de New York no mesmo ano (Humans Rights Watch / America 1997:13).

Outra medida para estimar a violência policial é relação entre policiais e cidadãos mortos em confrontos armados. Em 1990, no município de São Paulo, 28 cidadãos foram mortos para cada policial, enquanto que em Nova Iorque esta relação foi de 7,8 para 1, no mesmo período. Se verificarmos os dados apenas da periferia, onde grande parte da população pertence às classes mais baixas, a relação sobe para 40 por 1. Outro índice utilizado para aferir a violência policial é a relação entre civis feridos e mortos nos conflitos policiais. Em Chicago, entre 1971 e 1974, esta relação foi de 3:1 (393 feridos e 131 mortos). Enquanto que em São Paulo, no ano de 1990, 251 cidadãos foram feridos e outros 588 foram mortos, o que equivale a uma taxa sete vezes maior que a de Chicago (Linz & Stepan 1996:176).

Estes dados mostram apenas os casos envolvendo homicídios e feridos e desconsideram outros tipos de violência cometidas por policiais. Pesquisa de vitimização realizada pelo CPDOC-FGV / ISER (1997) mostra que entre agosto de 1995 e agosto de 1996, 5,3% da população residente na região metropolitana do Rio de Janeiro foram desrespeitados pela polícia, 2,3% foram ameaçados e outros 1,1% foram agredidos fisicamente por policiais. A mesma pesquisa mostra que aproximadamente 80% das vítimas de roubo, furto ou agressão não recorreu à polícia, sendo que desses, 30 a 40%, dependendo do tipo de crime, não o fez porque não confiava na polícia ou tinha medo dela. Segundo o relatório da *Human Rights Watch / América*, os tipos mais comuns de violações cometidas pelas forças policiais são: (1) uso de tortura contra suspeitos dentro dos estabelecimentos policiais; (2) maltrato de prisioneiro dentro de delegacias e presídios; (3) execuções extrajudiciais por grupos paramilitares (normalmente ligados às forças policiais) e (4) violência contra trabalhadores rurais (Human Rights Watch / América 1997).

Pobreza e violência policial caminham juntas. As vítimas mais comuns deste tipo de violência são os segmentos mais indefesos da população: pobres, presidiários, trabalhadores rurais e minorias radicalmente discriminadas. A

deficiência da democracia brasileira na implementação do Estado de Direito e no controle da violência constituem sério obstáculo à extensão da cidadania a estes segmentos sociais.

O que é mais dramático nesse caso é que a violência é praticada por aqueles que deveriam garantir a segurança e estender certos direitos aos cidadãos. Isso acaba por gerar uma sensação de insegurança e descontrole que implica numa desconfiança por parte da população com relação ao aparato de coerção estatal. Podemos entender o problema na forma de crise de legitimidade das polícias brasileiras. Preocupados com esse tipo de violência, grupos organizados da sociedade civil, jornalistas, governantes, cientistas sociais e os próprios policiais têm buscado soluções para o problema. Uma das iniciativas tomadas visando o abrandamento do problema é o projeto de treinamento para profissionais da área de segurança do cidadão desenvolvido pelo ministério da justiça com recursos do governo federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

Uso da Força ou Violência Policial

Antes de mais nada, é importante diferenciar o uso legítimo da força e violência policial. O problema que se coloca diz respeito aos limites do uso da força estatal. A questão é definir tais limites e verificar como seria possível traduzi-los em leis, em mudanças institucionais e transformações nos padrões de comportamento dos profissionais da área de segurança do cidadão. É a partir da compreensão desses limites que poderemos a caracterizar a violência policial e aí então propor soluções para o problema, bem como avaliar a eficácia e eficiência das iniciativas tomadas nessa direção.

Em artigo recente, Paulo Mesquita Neto nos mostra quatro interpretações diferentes sobre o fenômeno da violência policial, com suas conseqüências sobre as soluções propostas para o problema (Mesquita Neto 1999). Uma primeira interpretação do que vem a ser entendido como violência policial é aquela que podemos chamar de *abordagem jurídica*. De acordo com essa abordagem, a linha demarcatória entre força e violência é a lei. Portanto, são considerados atos de violência aqueles nos quais policiais extrapolam os limites da lei. Extorsões, tortura, propinas são alguns exemplos desse tipo de violência. Entretanto, de acordo com essa concepção, qualquer uso legal da força, ainda que considerado ilegítimo, desnecessário ou excessivo, é caracterizado como ato de força e não como um ato de violência.

Trata-se de uma concepção restrita do que vem a ser a violência policial, uma vez que baseia-se apenas na lei como medida de força ou violência. Por trás dessa interpretação está uma concepção que confunde legitimidade com legalidade. A lei é entendida como medida de justiça social e como o principal elemento legitimador da autoridade estatal.

Um segundo critério diferenciador entre o uso da força e a violência policial é a legitimidade. Tal critério parte de uma *abordagem sociológica e política* que considera o uso da força de forma ilegítima uma das formas de violência policial. Assim, não só os casos de ilegalidade são considerados atos de violência mas também os casos de troca de tiros em vias públicas e o uso da força para reprimir manifestações políticas e greves, para citar alguns exemplos. Nesses casos, embora a lei permita o uso da força por parte dos agentes estatais, a forma como esta será utilizada pode ser considerada uma violência. Ainda que alguns atos de violência policial não possam ser punidos

por lei, podem ser sancionados por convenções sociais, códigos de conduta e normas de comportamento.

Uma terceira interpretação do que vem a ser violência policial é uma variação da abordagem sociológica. Trata-se da interpretação dada pela mídia ao fenômeno da violência. Do ponto de vista jornalístico, são considerados atos de violência não somente os atos ilegais, ilegítimos, mas também e principalmente os usos irregulares, anormais e escandalosos da força física por parte dos policiais.

Uma quarta abordagem, que podemos chamar de profissional, entende a violência policial como o uso da força de forma desnecessária de acordo com os padrões técnicos de atuação estabelecidos pelo treinamento policial. A linha divisória neste caso é estabelecida pela técnica, e pelo treinamento. Segundo Carl B. Klockars, poderíamos considerar violência policial "*o uso de mais força física do que um policial altamente competente consideraria necessário em uma determinada situação*" (Apud, Mesquita Neto 1999).

Todos estas abordagens têm em comum o estabelecimento de padrões de comportamento para os policiais. Nos três primeiros casos, tais padrões são estabelecidos fora do aparelho policial e devem ser incorporados às instituições de segurança pública. No caso da interpretação profissional, os padrões de conduta são estabelecidos pelas próprias instituições policiais.

Embora diferentes, as quatro abordagens apresentadas não são necessariamente incompatíveis, no sentido de que uma não nega a possibilidade de existência das outras. Entretanto, para cada interpretação do que vêm a ser violência policial cabem algumas soluções específicas. A questão, portanto, está na ênfase dada na identificação do problema.

Do ponto de vista do controle da legalidade dos atos policiais, algumas iniciativas vêm sendo tentadas, tais como: ampliação da atuação do ministério público como órgão controlador da atividade policial, ampliação da jurisdição das cortes civis sobre a atividade policial, criação de ouvidorias etc. A ênfase do controle da violência estatal hoje, recai sobre esta interpretação jurídica do problema.

Do ponto de vista da legitimidade, a questão é fazer com que as instituições policiais incorporem os valores compartilhados pelo restante da sociedade civil a cerca do que é o uso legítimo da força. O problema é identificar estes valores e incorporá-los às polícias. Nos deparamos com um problema ainda maior à medida que verificamos que os diferentes segmentos sociais, classes e etnias têm visões distintas do que venha a ser a violência legítima. Independente da solução apontada para esta diversidade encontrada na sociedade civil, a assimilação de valores passa necessariamente, embora não exclusivamente, pelo processo de formação profissional.

Finalmente, do ponto de vista da interpretação profissional, a questão do controle da violência policial passa por uma modernização das técnicas de emprego das forças policiais, bem como, pela melhoria dos padrões de treinamento dos profissionais da área de segurança do cidadão. Nesse sentido, a questão que a ser colocada é como e se tais técnicas e treinamentos incorporariam os critérios definidos em lei, e mais importante, a noção do que é legítimo ou não.

As Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais da Área de Segurança do Cidadão

Visando atender às demandas sociais pela melhoria do sistema de segurança do cidadão, o Ministério da Justiça elaborou um projeto de treinamento para os profissionais da área de segurança do cidadão que integra o subprograma de gestão e desenvolvimento de recursos humanos do programa de modernização do poder executivo federal. Como parte integrante desse projeto de treinamento está a proposta de bases curriculares para a formação dos profissionais da área de segurança do cidadão. Passaremos a discutir tal proposta à luz do que foi exposto anteriormente sobre violência policial.

É a partir da adoção de um perfil desejado para os profissionais da área de segurança que as novas bases curriculares serão elaboradas. Ocorre que, dada a diversidade social, econômica e cultural do país, a adoção de um perfil único pode tornar-se um obstáculo à implementação do projeto.

Um dos limites dessa iniciativa é a autonomia das unidades federativas para organizar e treinar seus quadros de segurança pública. Desse modo, a proposta irá prescrever um modelo curricular a ser adotado pelas polícias estaduais, contendo competências básicas que deverão ser implementadas pelos estados. A adoção de um determinado perfil não restringe-se aos métodos de ensino, mas também passa pela forma de recrutamento dos quadros da área de segurança do cidadão.

A proposta apresentada atribui três áreas de competências a serem desenvolvidas no processo de formação: pessoal, profissional e institucional. A primeira, pessoal, diz respeito às "*habilidades, valores e atitudes pessoais, bem como o bem estar físico e emocional*" do profissional de segurança do cidadão. Como sugere o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a importância do desenvolvimento de valores e atitudes faz-se sentir nos momentos que o profissional tem que distinguir, além do que é legal ou não, também o que é adequado. Em outras palavras, o que é legítimo.

A competência profissional refere-se às "*capacidades e habilidades para lidar com desafios profissionais*". Não fica claro o que exatamente vem a ser "desafios profissionais". Mas buscando nos aspectos onde a proposta irá concentrar-se apreendemos que o profissional da área de segurança deverá: conhecer e utilizar técnicas que auxiliem os seus procedimentos e resoluções de conflitos, ser receptivo e capaz de utilizar novas tecnologia e buscar e gerar continuamente novas informações. Trata-se de desenvolver competências ligadas ao aperfeiçoamento técnico-profissional.

E finalmente temos a competência institucional que trata da "*capacidade de trabalho em grupo e da atuação e compreensão da missão institucional*". A compreensão da missão institucional passa pela aquisição de "*sólidos conhecimentos capazes de compreender a diversidade de cenários e agir concernente com as normas legais nacionais e internacionais*". Em outras palavras, compreender os limites legais de sua ação.

Ao que parece, as três competências sugeridas contêm aspectos relativos à três das abordagens teóricas sobre violência policial: jurídica, sociológica e profissional. Como já foi colocado anteriormente, não há incompatibilidade entre as três abordagens. Entretanto, dois problemas devem ser levantados. O primeiro diz respeito a ênfase a ser dada sobre cada uma dessas competências. Creio que a ênfase da proposta devesse recair sobre os aspectos comportamentais da formação profissional, no sentido de desenvolver práticas e atitudes que estejam de acordo com os preceitos morais (sociais) e

éticos. Os limites da legitimidade ao uso da força são impostos exatamente por esses preceitos sociais.

Um segundo problema refere-se a como estas competências seriam traduzidas em disciplinas. A proposta elaborada apresenta a seguinte organização curricular: uma *base comum* a todos os curso de formação, constituída de disciplinas que contemplem as competências descritas anteriormente e uma *parte diversificada*, que terá como objetivo reunir disciplinas que atendam às características específicas de cada curso de formação e as peculiaridades regionais.

Portanto cabe analisar as disciplinas da *base comum*. Foram propostas seis áreas de estudo, a saber: missão policial, técnica policial, cultura jurídica, saúde do policial, eficácia pessoal e linguagem e informação. Comparando estas áreas de estudos com as competências sugeridas, verificamos que a competência pessoal está contemplada apenas na área de estudo missão policial nos item sociologia da violência e ética e cidadania. Enquanto que as outras competências são atendidas pelas demais áreas de estudos.

Considerações Finais

A proposta de novas bases curriculares para a formação dos profissionais da área de segurança do cidadão se insere um contexto de soluções para a diminuição da violência policial que põe em dúvida o regime democrática instalado no Brasil a partir de 1988.

Nesse sentido, a proposta do Ministério da Justiça, propõe uma base comum de disciplinas a fim de contemplar algumas competências desejadas no perfil do profissional da área de segurança do cidadão. O primeiro aspecto que importa comentar diz respeito a diversidade regional. Embora a proposta apresentada reconheça tal diversidade, e até mesmo busque contemplá-la, desconsidera o fato que o perfil profissional não é apenas desenvolvido no processo de aprendizagem, mas também há que considerar o processo de recrutamento desses profissionais.

Um segundo aspecto a comentar é a elaboração das competências que deseja-se desenvolver no processo de aprendizagem: competência pessoal, profissional e institucional. Tais competências, embora não seja sugerido, contemplam as três abordagens sobre violência policial. Resta saber se estas competências foram elaboradas com bases nos critérios de diferenciação entre uso da força e violência policial.

Finalmente, na análise das áreas de estudos propostas, nota-se que fora dedicada pouca ênfase à competência pessoal, em detrimento da competência institucional e profissional. No nosso entendimento, deveria ser justamente o contrário, a ênfase deveria recair sobre os aspectos do processo de aprendizagem que contemplassem o desenvolvimento de comportamentos compatíveis com as normas de condutas socialmente desejadas.

Bibliografia

Adorno, Sérgio (1995). "A Violência na Sociedade Brasileira", in *Sociedade e Estado*, X (2), jul-dez.

Human Rights Watch / America (1997). *Police Brutality in Urban Brazil*. New York: Human Right Watch.

Linz, Juan and Stepan, Alfred (1996). *Problemas of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Eastern Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Mesquita Neto, Paulo (1999), "*Violência Policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle*", in Pandolfi et Alli, *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

O'Donnell, Guillermo (1986). *Contrapontos. Autoritarismo e Democratização*. São Paulo: Vértice.

Peralva, Argelina (1997). "*Democracia e Violência: A Modernização Por Baixo*", in *Lua Nova*, 40/41.

Pinheiro, Paulo Sérgio (1997). "State-Sponsored violence in Brazil", in Chalmers et Alli (eds), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford: Oxford University Press.

_____ (1991). "Autoritarismo e Transição", in *Revista USP*, 9, mar/mai.

Vilas, Carlos (1997). *Introduction*, in Chalmers et Alli (eds), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford: Oxford University Press.

Wieviorka, Michel (1997). "O Novo Paradigma da Violência", in *Tempo Social*, 9 (1), maio.