

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO POLICIAL NO BRASIL: PROPOSTAS E REALIZAÇÕES

*Paula PONCIONI**

RESUMO: O objetivo principal deste artigo é analisar o lugar ocupado pela chamada **educação policial** na agenda governamental considerando-se o percurso entre proposições e realizações dos planos nacionais de segurança pública, até então editados no país. No trabalho ora apresentado foi privilegiada a exposição dos resultados obtidos fundamentalmente no exame da literatura sobre o processo de formulação das políticas públicas e da documentação oficial da Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça (Senasp/MJ) referente aos planos e programas para a área da segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Formação profissional. Polícias.

Introdução

No Brasil, nos últimos dez anos, pode-se observar a intensificação de discussões e iniciativas, com ênfases variadas, relacionadas à questão da segurança pública, com destaque para a crise do modelo de atuação das organizações responsáveis no trato da questão, em especial as polícias.

A crise na polícia brasileira traduz-se, por um lado na ineficácia dos resultados obtidos para o enfrentamento da violência e da criminalidade, e por outro em aspectos suplementares relacionados a um padrão predominantemente violento e arbitrário nas práticas policiais cotidianas.

* UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola de Serviço Social – Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 21941-901 – pponcioni@terra.com.br

Neste cenário, um dos temas frequentemente levantados por estudiosos da área de segurança, por formuladores de políticas públicas, por autoridades de governo e pelos próprios policiais, é a necessidade de maior profissionalização da polícia brasileira como um recurso para capacitá-la para o desempenho mais eficiente, mais responsável e mais efetivo na condução da ordem e da segurança públicas na sociedade brasileira contemporânea.

Apesar de que a emergência de Planos Nacionais de Segurança Pública tenha constituído um cenário promissor para a reforma das polícias, insinuado por programas de âmbito federal e estadual, a discussão e/ou a implementação integral desses Planos, vêm sendo constantemente postergadas.

Em trabalho anterior sobre o processo de socialização profissional do policial – civil e militar – no estado do Rio de Janeiro (PONCIONI, 2004) pôde-se constatar a quase total ausência de diretrizes emanadas por uma política pública para nortear as ações da polícia, com relação especialmente à formação profissional desenvolvida nas academias de polícia, embora estivesse presente em diferentes discursos públicos, inclusive no da própria polícia, a argumentação sobre a necessidade do incremento do profissionalismo na polícia¹.

Na pesquisa realizada mais recentemente (PONCIONI, 2008), junto aos policiais civis e militares envolvidos com a formação e treinamento profissional e as autoridades do governo do Rio de Janeiro sobre os impactos das políticas públicas – nacional e estadual – na área de educação policial, verificou-se que, apesar da menção aos documentos elaborados para a formação profissional básica, como a “Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública” (Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp/MJ) e o “Currículo Integrado” para as polícias, civil e militar (Instituto de Segurança Pública – ISP/SSPRJ), há ainda uma frágil adesão das academias de polícia na incorporação das proposições contidas nesses documentos.

Nesta direção observa-se que, embora existam inovações nos discursos dos dirigentes das Academias da Polícia no que tange ao papel da polícia e sua relação com a sociedade, os cursos de formação profissional para os futuros policiais não retratam a concepção do **fazer profissional** proveniente das políticas públicas propostas para a área. E, mesmo que haja algumas modificações, como matérias acrescidas nos currículos, não há alterações importantes entre os conteúdos programáticos, a carga horária e a metodologia dos referidos cursos.

Deste modo, algumas questões fundamentais se colocam para a reflexão: como as situações relacionadas à capacitação dos profissionais da segurança pública, em

¹ Apesar de a pesquisa de campo ter se concentrado no Rio de Janeiro, esta não é uma realidade peculiar apenas deste estado da federação.

particular das polícias estaduais, vêm sendo definidas para o reconhecimento de sua importância no quadro de uma segurança pública democrática, e conseqüentemente para o estabelecimento de uma agenda que privilegie essa área? Quais alternativas e propostas – ideias, interpretações e argumentações – vêm sendo utilizadas para conduzir a agenda de reformas na formação e aperfeiçoamento profissional da polícia? Quais os instrumentos utilizados para avaliar os impactos dessas iniciativas na área da segurança pública, em termos de mudança e mobilidade para esse grupo ocupacional específico?

Não se tem a pretensão de responder a todas as questões acima formuladas. Busca-se, tão somente, analisar o lugar da **educação policial** na agenda governamental, considerando-se o percurso entre proposições e realizações dos planos nacionais de segurança pública para esta área específica.

O texto está organizado do seguinte modo: além desta introdução é apresentado, de forma resumida, o modelo analítico – **Múltiplos Fluxos** (KINGDON, 1995) utilizado como referência principal para o exame dos processos que estruturam e modificam a agenda de políticas governamentais na área de segurança. Na segunda seção é analisado o **cenário** das políticas públicas de segurança, em especial na área da formação profissional de policiais civis e militares, enfocando a trajetória entre as propostas e as ações concretizadas pelos Planos até então editados. Na seção seguinte são apresentadas as considerações finais do trabalho. Ao final do trabalho encontram-se as referências bibliográficas e documentais examinadas.

O processo de formulação de políticas públicas: problema, escolhas e soluções

Diversos trabalhos têm sinalizado as peculiaridades que envolvem o processo de formação e de consolidação da área de estudos de políticas públicas no Brasil, distinguindo a diversidade de temas, teorias, abordagens e modelos de explicação presentes na literatura do campo da Ciência Política.

Nesta perspectiva destacam-se, mais recentemente, os estudos voltados para a definição de agenda cuja abordagem privilegia como unidade de análise principal a emergência de questões na agenda governamental, explicada menos pelas condições reais e/ou objetivas dos problemas, mas antes pela mobilização de atenção para a compreensão, a definição e, conseqüentemente, o estabelecimento de prioridades e os investimentos necessários para enfrentar os problemas enfocados (FARIA, 2003; CAPELLA, 2005; GOMIDE, 2008).

Os estudos em questão sublinham que uma importante referência no interior desse enquadramento teórico é o trabalho *Agenda, alternatives and public policies* (KINGDON, 1995), no qual são analisados os processos que estruturam e modificam a agenda governamental, enfatizando mais o fluxo e o sincronismo da ação política do que as suas etapas.

Neste modelo teórico é considerada a maneira como os problemas são concebidos, o modo pelo qual são apresentadas e escolhidas algumas alternativas e como estas se tornaram relevantes (e outras não) na formação da agenda governamental (*agenda setting*). Fundamentalmente, este modelo objetiva explicar porque alguns assuntos e problemas se tornam proeminentes na agenda da política e são traduzidos eventualmente em políticas concretas, quando outras não o são.

É preciso destacar aqui como a palavra agenda é entendida pelo autor: “uma lista de assuntos e/ou problemas que têm a atenção, num dado momento, das autoridades do governo e das pessoas fora dele, mas estreitamente associadas a estes (KINGDON, 1995, p.3)”. Para ele, a constituição da agenda compreende um processo de especificação de alternativas no qual se limita o amplo conjunto de alternativas possíveis a um grupo menor onde as escolhas são de fato efetivadas. Assim, a ideia de inclusão de um assunto na agenda, de modo geral, diz respeito ao estudo e a explicitação do conjunto de processos que “conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de problema público” (RONCARATTI; FONTENELLE, 2008, p.14).

Basicamente podem-se distinguir dois tipos principais de agenda: a não governamental, que compreende assuntos e temas que são alvos da atenção pública, mas não o são ainda do governo; e a agenda governamental que contém assuntos que recebem a atenção do governo. De acordo com Kingdon (1995, p.4) deve-se distinguir, ainda, entre a agenda governamental e a agenda de decisões, que compreende a lista de problemas e assuntos dentro da agenda governamental que serão decididos.

As agendas governamentais são estabelecidas por três distintos, mas complementares, processos ou fluxos, que se movem independentemente através do sistema político. É a conexão destes fluxos que permite que, em um dado momento e em um dado contexto, um problema específico seja transformado em uma política. Estes três fluxos são: 1. O fluxo de problemas (*problem stream*) é constituído essencialmente pelas informações acerca de uma multiplicidade de assuntos vistos como problemáticos por atores dentro e fora do governo que propõem soluções aos distintos problemas. O raciocínio subjacente a este fluxo é que uma determinada situação tem de ser identificada e explicitamente formulada como um problema para que possa ter a chance de ser transformada em uma política. Na verdade, uma situação que não é definida como um problema, e para a qual alternativas

não são previstas ou propostas, nunca será convertida em uma questão política. Há três mecanismos básicos por meio dos quais a atenção dos formuladores de políticas é provocada: os eventos dramáticos, crises e símbolos; os indicadores; e o *feedback* das ações governamentais (informações e experiências de especialistas). A forma como essas situações são definidas como problemas é decisiva para o reconhecimento de problemas e conseqüentemente para o estabelecimento de agendas. 2. O fluxo de políticas públicas (*policy stream*) compreende aqueles que indicam alternativas e propostas para os problemas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupo de interesses, dentre outros. É usado para explicar como uma questão ascende ou cai em uma agenda, considerando-se o papel das ideias, das interpretações e da argumentação na escolha de uma alternativa. Neste sentido, o autor dá uma especial ênfase ao mundo das ideias, que independentemente do estatuto científico, pode funcionar como força capaz de conduzir a agenda, na medida em que a persuasão e a difusão de ideias, boas ou más, afetam a atenção sobre os temas 3. O fluxo da política (*politic stream*) envolve fundamentalmente três elementos, que podem ter efeitos importantes sobre uma ideia a ser impulsionada pela política: o clima nacional (*national mood*)²; a opinião pública, os resultados de eleições, as mudanças na administração; e as mudanças no Congresso (KINGDON, 1995, p.17). Embora este fluxo ocorra independentemente dos outros dois, os acontecimentos políticos, como uma eleição iminente ou uma mudança de governo, podem levar a um determinado tópico e política (*policy*) a serem incluídas ou excluídas da ordem do dia. Com efeito, a dinâmica e necessidades especiais criadas por um evento político poderão movimentar a agenda.

No modelo de **Múltiplos Fluxos**, o processo da política pública (*policy*) é visto como sendo o resultado do cruzamento de pelo menos dois fluxos independentes. Neste modelo, não existe sequência cronológica ou de prioridade entre os fluxos; os fluxos agem e reagem de acordo com a sua lógica própria, até que uma **janela de oportunidade** (*policy window*) é aberta e os fluxos coincidem e se unem em uma política.

Para o autor, a abertura de uma **janela de oportunidade** política é determinada, principalmente, pelo fluxo de problemas (reconhecimento do problema) e pelo fluxo político (processo político), haja vista que as propostas e alternativas elaboradas pelos especialistas (fluxo de soluções) chegam à agenda de

² O clima nacional é caracterizado por uma situação na qual um grande número de pessoas compartilha certas questões comuns, durante um determinado período de tempo, o que possibilitaria algo análogo a um solo fértil para o desenvolvimento de algumas idéias, ajudando assim a explicar por que algumas questões chegam à agenda e outras são rejeitadas (CAPELLA, 2005, p.8).

decisão somente quando um problema é reconhecido como tal, ou existem demanda e clima político que favorecem essas ideias.

Dentro desta perspectiva, Gomide (2008, p.9) argumenta ainda que

Não é a existência de uma solução que faz com que um problema seja inserido na agenda, transformando-se numa política: é necessário um contexto favorável no qual o problema seja reconhecido. Também não é apenas o contexto favorável que resulta na decisão de uma política: é preciso que o problema seja reconhecido e que existam soluções viáveis e aceitáveis. Portanto, é a conjunção dos três fluxos (*problems, policies, and politics*) que abre uma **janela de oportunidade** (*policy window*) para que uma questão vá para a agenda de decisão – do mesmo modo, uma **janela** se fecha quando um dos fluxos se desconjunta dos demais.

Além disso, como menciona Bosso (1994), tanto os fatores estruturais, como a organização do Estado e a Constituição de uma nação, quanto os fatores socioculturais, configuram o processo de definição dos assuntos públicos. A definição de problemas ocorre dentro de um determinado cenário cultural e de organização das instituições públicas, estabelecendo parâmetros de legitimidade e regras que condicionam a ação e o debate público.

O **cenário** das políticas públicas de segurança pode fornecer pistas interessantes para a análise do lugar da **educação policial** na agenda governamental, considerando-se o percurso entre as proposições e as realizações dos Planos, até então editados.

O **cenário** das políticas de segurança pública no Brasil

No Brasil, desde meados dos anos 70, assiste-se a um crescimento vertiginoso da criminalidade e da violência, principalmente nas metrópoles e periferias das grandes cidades do país, e as instituições tradicionais de controle do crime, em particular a polícia, têm se mostrado pouco eficazes para o enfrentamento da questão.

Não obstante se possa observar, a partir da deflagração do processo de democratização no país, nos anos 80, a crescente tematização da questão da cidadania, dos direitos humanos, da complexa situação social na realidade brasileira e, em especial, das diferentes expressões da violência, inclusive da violência policial, como algumas das principais questões que passam a fazer parte do debate público – envolvendo intelectuais, estudantes, políticos, jornalistas e formuladores de políticas – chama a atenção, no interior do debate, a quase total ausência de discussões sobre uma política pública na área de segurança que viesse a nortear

a definição do papel e das funções atribuídas à instituição policial no contexto de consolidação da nova ordem democrática.

E embora nos anos 90 se verifiquem avanços no debate público sobre a instituição policial, quanto à necessidade de melhoria de seu desempenho para a condução da ordem e da segurança públicas na sociedade democrática contemporânea, envolvendo diversos setores da sociedade civil e política, e mesmo da própria polícia, poucas foram as iniciativas na implementação de mudanças efetivas na estrutura e no funcionamento da polícia, com vistas a transformar as práticas e procedimentos dominantes, inscritos em um padrão de atuação predominantemente violento e arbitrário da polícia.

É somente a partir de 2000 que o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP) é lançado. A partir deste momento, vem se organizando no Estado uma representação sistemática e substantiva sobre o assunto, resultando em dois outros planos – o Plano de Segurança Pública para o Brasil (2003) e o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (2007).

Neste sentido, diversos programas foram lançados para o incremento da área, inclusive com relação à capacitação e aprimoramento dos quadros de recursos humanos das polícias, com vistas a estabelecer um novo modo de operar das organizações policiais para a realização das atividades dirigidas a redução da violência e do controle do crime na sociedade.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, estão em disputa, desde então, diferentes definições do problema e das proposições para a segurança pública, e em especial para o trabalho policial, influenciadas por vários atores e agências, dentro e fora do governo. Na administração pública destacam-se dirigentes políticos (governadores, ministros e secretários de estado), servidores de carreira, parlamentares, assessores, etc, e fora dela, na sociedade civil destacam-se grupos de interesse (corporativos ou não), acadêmicos, estudiosos, militantes, jornalistas que vêm intervindo nas propostas, que oscilam entre prevenção com ênfase nas ações sociais e repressão, com destaque para o recrudescimento das práticas penais, por meio principalmente das ações **enérgicas** da polícia no **combate** ao crime para o enfrentamento da questão³.

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

³ Sobre o recrudescimento dos discursos e das práticas penais no Brasil, consultar Pinto (2008).

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

Na trajetória dos Planos encontram-se algumas importantes mudanças, mas igualmente detectam-se continuidades relacionadas à reforma das instituições policiais. Algumas proposições mantiveram-se em destaque, como a capacitação para profissionalização da polícia, sendo incorporada em diversas iniciativas da SENASP. Outras, apesar de fazerem parte da pauta das propostas para a reformulação da polícia, como a necessidade de modificação na estrutura e funcionamento das organizações policiais, entre outras, não foram operacionalizadas, ou se o foram, deram-se de maneira bastante frágil.

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

Como mencionado, anteriormente, é em 2000 que a temática da segurança pública é colocada na agenda governamental como uma política de estado, com desdobramentos para a implementação de uma política pública para a área.

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

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

Dentre as iniciativas emanadas pelo Estado para apoiar a implementação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, foi criado também em 2000 o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com a finalidade de administrar recursos

e apoiar projetos de responsabilidade das esferas federal, estaduais e municipais de governo na área da segurança pública⁴.

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

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

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

A despeito das boas intenções contidas no Plano, este se traduziu na prática em propostas e iniciativas voltadas para o alcance de resultados imediatos, que visavam atender a determinada demanda pública, diferentemente dos atos que fundam as políticas públicas. Naquele momento não foi constituído um amplo e sistemático debate sobre a problemática da segurança pública, e particularmente junto às polícias esse Plano revelou-se inócuo na proposição e implementação de novas e eficazes respostas alternativas às propostas conservadoras que, dentro e fora das organizações policiais, defendiam mais repressão na **guerra contra o crime** para solucionar os problemas da segurança pública.

Constata-se que, apesar de o governo federal e de alguns governos estaduais brasileiros terem adotado iniciativas para a melhoria da organização policial, e em especial para a área de educação policial, persistiu no quadro da segurança pública, o caráter descontínuo e desarticulado das reformulações propostas para a capacitação

⁴ Para uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública e das relações entre o governo federal e os governos estaduais na área de segurança pública, ver a propósito Costa e Grossi (2007).

e aprimoramento dos recursos humanos da polícia e para a mudança nas práticas cotidianas da polícia.

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

O reconhecimento do problema da (in)segurança pública em face do aumento dramático da criminalidade e da violência no país, como também da baixa efetividade, associada a um padrão de atuação arbitrário e violento das polícias para o enfrentamento da questão, fatores que já haviam impulsionado a criação do I PNSP, como também o acúmulo de informações e experiências da execução de algumas ações deste Plano oportunizaram, com a mudança de governo, a (re) condução da agenda política na área, situando no centro das prioridades do novo governo, e de maneira enfática, algumas alternativas para a segurança pública⁵.

As diretrizes para a segurança pública no país estão contidas no Programa de Segurança Pública para o Brasil que, sem alterar substancialmente os propósitos contidos no I PNSP, propõe para as ações da segurança pública um enfoque privilegiado na lógica da prevenção e da gestão, combinando assim políticas preventivas com políticas repressivas, e ainda, controle e modernização das Polícias. Além disso, busca-se a participação multidisciplinar e interinstitucional, envolvendo diferentes setores: além dos próprios policiais, outros setores governamentais, entidades da sociedade, movimentos sociais e organizações do terceiro setor e universidades (SENASP, 2006).

Neste contexto, verifica-se que a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp/MJ)⁶, criada em 1998, teve incrementado o seu protagonismo, agindo como indutora e articuladora das políticas públicas na área da segurança, exercendo a coordenação ao nível nacional para a implantação do Programa.

Na agenda governamental encontra-se o estabelecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado em 2003, para articular as ações na área da segurança pública e da Justiça Criminal, buscando a implantação de um sistema integrado entre as diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal –, propondo reformas significativas nas instituições policiais (modernização

⁵ Para uma descrição e análise minuciosa dos Planos de Segurança Pública editados pelos diferentes governos federais (governo FHC e depois governos Lula) consultar Boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA (2007). Ver, ainda, reflexão sobre o processo de implementação dos planos nacionais de segurança pública, Soares (2007); Adorno (2008); Tavares dos Santos (2008).

⁶ O texto que versa sobre a competência da SENASP pode ser encontrado em <<http://www.mj.gov.br>>.

tecnológica, melhoria de infraestrutura e sistemas de gestão), com vistas a sua reorganização institucional e a valorização de seus profissionais. Através do SUSP, os governos estaduais e municipais passam a apresentar projetos que após análise e aprovação pela Senasp podem ser apoiados com recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

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

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

No que concerne à formação profissional, a Senasp teve papel central na criação: da Matriz Curricular Nacional para o ensino policial; na criação da Rede de Ensino a Distância; no estabelecimento da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (RENAESP); na realização da Jornada Nacional de Educação em Direitos Humanos; na parceria com o Comitê da Cruz Vermelha Internacional para capacitar os operadores em Direito Humanos; na Integração das Academias, entre outras iniciativas.

Com a criação da Matriz Curricular, em 2003, parecia que a educação policial finalmente alçava a agenda governamental, com o status de uma política pública, considerando-se o lugar privilegiado na escolha de alternativas e propostas para a problemática que envolve o desempenho de policiais para a efetivação de uma segurança pública “cidadã” no país.

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

O outro Plano, em curso no país, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi criado em 2007⁷, no segundo mandato do governo Lula (2006-2010), tendo como proposta principal o enfrentamento da criminalidade e da violência por meio da integração de ações de repressão qualificada e de prevenção social.

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

O Pronasci, pautado nos princípios do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tem procurado dentre as metas propostas incrementar a colaboração entre a União, os estados e os municípios, entre os vários órgãos de segurança pública; um exemplo deste esforço é a extensão dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), primeiramente vinculados às secretarias de segurança dos estados, aos municípios. Ressalta-se, ainda, o empenho para a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública em agosto de 2009, objetivando estabelecer, a partir de temas-chave, o debate sobre as alternativas para a gestão da segurança pública com a participação da sociedade.

Com relação à educação policial, o Pronasci mantém o foco na formação e na capacitação profissional de policiais, como uma importante dimensão para a consecução de seus objetivos. Nesta perspectiva, algumas iniciativas podem ser destacadas como a concessão de bolsas-formação para policiais civis e militares, a realização dos cursos de especialização promovidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) em parceria com universidades públicas e privadas para profissionais da área e da sociedade civil organizada e os cursos de educação à distância através dos telecentros. Salientam-se, ainda, algumas ações como a realização dos cursos de Direitos Humanos para policiais, dos fóruns, dos seminários, das mesas-redondas, entre outros, desenvolvidos em grande parte do território nacional⁸.

No percurso desses três planos o conceito de segurança pública foi sendo reformulado e ganhou uma dimensão mais abrangente, tendo como elementos inovadores principais: a prevenção, a valorização das políticas sociais, a participação e a articulação, na esfera municipal, dos diferentes órgãos comprometidos com o

⁷ O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi instituído pela Medida Provisória nº384, de 20 de agosto de 2007, convertida em Lei nº 11.530/2007.

⁸ Ver a respeito: <<http://www.mj.gov.br>>.

controle da violência e da criminalidade e a participação da sociedade no debate sobre a gestão da segurança pública. Pode-se apontar, ainda, a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública e a capacitação e valorização dos policiais, como assuntos relevantes nas políticas nacionais adotadas.

A importância dessas iniciativas reside na busca por uma articulação entre poder público e sociedade civil – como ONGs, Universidades, públicas e privadas, institutos de pesquisa – com vistas a melhorar a gestão com a busca de sintonia entre as ações nas diferentes esferas de governo e os preceitos do SUSP.

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

Atuando em um contexto de consolidação do sistema democrático brasileiro, a SENASP não possui apenas a função de executar ações direcionadas para a melhoria da situação de segurança no Brasil é responsável também por promover a estabilidade democrática em seu campo de atuação. Nesse contexto, a SENASP pode ser vista como um órgão que executa a articulação e a mediação das relações estabelecidas entre os diferentes grupos sociais que incorporam especificidades quanto à identificação de problemas e soluções sobre a área de segurança pública no país. (BRASIL, 2008, p.4).

No plano da condução de uma política pública, o papel político da SENASP coloca-a como um ator importante na articulação de alternativas que considerem não apenas o nível da ação do Estado nas distintas esferas governamentais, mas também a incorporação das iniciativas da sociedade numa política de gestão das demandas públicas (KOPITKE; TORELLY, 2008).

Entretanto, constata-se que, apesar da intensificação de discussões e iniciativas relacionadas à questão da educação policial, com destaque para a crise do modelo de atuação das organizações policiais, as experiências realizadas não se consubstanciaram como parte de uma ampla proposta nos moldes de uma política pública de segurança; não foi consolidado, ainda, um projeto educacional capaz de fomentar um padrão de excelência e de comportamento ético nas polícias brasileiras, como sugerido nas diretrizes da Matriz Curricular Nacional, por razões que precisam ser melhor estudadas.

Um caminho que parece profícuo para a compreensão do fenômeno, mas que não cabe neste artigo, é o estudo sobre o papel dos **empreendedores políticos** (*policy entrepreneurs*), nos termos de Kingdon (1995), na formulação e implementação

de alternativas para a área, com um projeto capaz de influenciar decisivamente a formação profissional dos policiais.

Considerações Finais

Este trabalho buscou discutir o lugar ocupado pela chamada **educação policial** no cenário das políticas públicas de segurança no país, considerando-se o percurso entre proposições e realizações dos planos nacionais de segurança pública, até então editados no país.

Para tanto, foi privilegiada a apresentação dos resultados obtidos na pesquisa bibliográfica realizada, envolvendo basicamente a literatura sobre o processo de formulação das políticas públicas e a documentação oficial da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Ministério da Justiça (SENASP/MJ) referente às propostas para a área da segurança pública. A partir desse quadro de referência, buscou-se analisar o **cenário** das políticas públicas de segurança, desde o I Plano Nacional de Segurança Pública, enfocando o percurso entre as proposições e as realizações dos Planos até então editados para a área da chamada **educação policial**.

A pesquisa realizada ao longo desse período (PONCIONI, 2004; 2008; 2009) revela que, embora se possam observar iniciativas do governo federal e de alguns governos estaduais para o estabelecimento de uma maior qualidade do ensino na formação e aperfeiçoamento profissional, pode-se verificar certas fragilidades nas ferramentas disponíveis no sistema de ensino e aperfeiçoamento profissional. A análise do percurso das proposições e das realizações provenientes das políticas nacionais para a segurança pública, e em especial para a formação profissional de policiais, traduz o caráter ambíguo com que a temática da segurança pública vem sendo tratada no país.

No que diz respeito, especificamente, à formação profissional do policial verifica-se que, até o momento, não foi constituído um amplo e sistemático debate sobre os modelos policiais profissionais e as estratégias necessárias à transmissão e sedimentação de conhecimentos, valores e comportamentos para nortear uma extensa e profunda reforma na forma de atuação dos operadores de segurança pública, com vistas a incrementar um padrão de excelência e comportamento ético no exercício cotidiano do trabalho dos membros desse grupo profissional específico. Mais do que isso, verifica-se o caráter descontínuo e fragmentário das reformulações propostas, evidenciando-se que as experiências realizadas não se constituem parte de uma ampla proposta de segurança pública nos moldes de uma política pública.

Não obstante encontrem-se nos planos nacionais de segurança pública propostas inovadoras, pode-se constatar que, na grande maioria dos currículos dos cursos de formação profissional de policiais, não houve mudanças substanciais na aquisição de competências e de habilidades requeridos para o desempenho eficiente e eficaz das ações cotidianas da polícia; encontra-se, ainda, nesse universo uma significativa deficiência de estratégias menos discriminatórias e autoritárias para moldar o comportamento policial no desempenho de suas funções de manutenção da ordem e da segurança.

Além dessas fragilidades, incluem-se outras associadas à falta de recursos – humanos e materiais – nos centros de formação profissional de policiais para adequar o ensino e treinamento desses profissionais a um padrão de excelência para o desempenho do futuro policial. Some-se a isso a quase total ausência de monitoramento e avaliação dos programas propostos para a área. Nesta perspectiva, embora se possam verificar esforços na gestão das políticas públicas na área de segurança não há, ainda, uma consequente avaliação dos cursos e possíveis encaminhamentos na resolução dos problemas encontrados.

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

Pode causar certa perplexidade o fato de que a educação policial, considerada pelos países democráticos um instrumento para o alcance de padrões de excelência necessário ao trabalho policial para a condução da ordem e segurança públicas de forma efetivamente democrática, não tenha conseguido ainda se consolidar como prioridade em relação à segurança pública na sociedade brasileira contemporânea.

Entretanto, se por um lado, pode-se argumentar que há muito ainda a fazer na área da chamada **educação policial**, por outro, pode-se afirmar que muito também já se avançou, podendo-se inferir que uma **janela de oportunidade** política vem ganhando contornos mais nítidos pela demanda e **clima** político, que têm favorecido as ideias acerca do tema como importante ferramenta para viabilizar a realização de um trabalho policial mais afinado com as exigências de um mandato democrático na complexa sociedade brasileira contemporânea.

PUBLIC POLICIES FOR POLICE EDUCATION IN BRAZIL: PROPOSALS AND ACHIEVEMENTS

ABSTRACT: *The main objective of this article is to analyze the role played by the so-called “police education” in the government agenda by considering the evolution from propositions to achievements of the current national public security plans. In this work we privilege the presentation of the results obtained mainly through the examination of literature on the formulation of public policies – especially the government agenda setting (KINGDON, 1995), official documentation of the National Public Security Secretariat/Ministry of Justice (Senasp/ MJ) on plans and programs for public security.*

KEYWORDS: *Public Policies. Professional training. Police.*

Referências

- ADORNO, S. Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer IX: Segurança Pública**, Rio de Janeiro, n.4, p.9-27, 2008.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública [SENASP]. **Relatório de Gestão**, 2008. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2011.
- BOSSO, C. The contextual bases of problem definition. In: ROCHEFORD, D. A.; COBB, R. W. (Orgs.). **The politics of problem definition. Shaping the policy agenda**. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.
- CAPELLA, C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: Encontro Anual da ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2005.
- COSTA, A.; GROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, p.6-20, 2007.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.21-30, 2003.
- GOMIDE, A. Á. Agenda governamental e formulação de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. **Texto para discussão**, Brasília, n.1334, p.1-23, abr. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. Boletim políticas sociais – acompanhamento e análise. **Justiça e segurança pública**, São Paulo, n.14 e n.15, fev. 2007.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd ed. USA: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1995.

KOPITTKE, A. L.; TORELLY, M. D. Políticas públicas para segurança com participação: esboço sobre a conferência nacional de segurança pública com cidadania. Violência e Controle Social na Contemporaneidade. In: Ciclo de estudos e debates sobre violência e controle social, 3., 2008, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: EdIPUCRS, 2008. p.99-114.

PINTO, N. M. Recrudescimento penal no Brasil: simbolismo e punitivismo. In: MISSE, M. (Org.) **Acusados & Acusadores**: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p.237-268.

PONCIONI, P. **Tornar-se policial**: a construção da identidade profissional do policial no estado do Rio de Janeiro. 2004. 340f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

_____. **Um olhar sobre as políticas públicas na área de segurança através da formação profissional do policial**. Rio de Janeiro: FAPERJ: UFRJ, 2008. Relatório final de pesquisa. Não publicado.

_____. **Articulações entre representações sociais e experiência na gestão das políticas públicas para a “educação policial” no Brasil**. Brasília: UnB, 2009. Relatório final do estágio de pós-doutorado, núcleo de estudos sobre violência e segurança. Não publicado.

RONCARATTI, L.; FONTENELLE, A. **Políticas públicas**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG]. Especialista em políticas públicas e gestão governamental – conhecimentos gerais e especializados – nível superior, Brasília, 2008.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.21, n.61, 2007.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Segurança pública e violência no Brasil. Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer IX**: Segurança Pública, Rio de Janeiro, n.4, p.83-95, 2008.

Recebido em 27/11/11

Aprovado em 06/03/12

