

INOVAÇÃO NO ENSINO POLICIAL: HISTÓRIA E LIÇÕES

José Vicente Tavares dos Santos¹

A questão do modo de segurança emerge na transição do regime militar para o regime civil, principalmente após a Constituição de 1988. Se observarmos as funções do Estado democrático de direito, temos a impressão de que os avanços científicos e tecnológicos, incluindo as tecnologias sociais, foram incorporados à área da educação, da saúde, da habitação e da alimentação. Entretanto, neste que seria um dos direitos fundamentais da pessoa humana, a segurança da vida, parece ter havido um atraso em relação às tecnologias sociais e às próprias tecnologias periciais e policiais.

Paradoxalmente, há um imenso campo de produção de sentido acerca do que significa a segurança, havendo muitas contradições, tensões e transições; ou, o que o Durkheim chamava de efervescência. Porém, qual o sentido da efervescência?

No século XXI, assistimos a profundas transformações nas sociedades contemporâneas, configuradas por novas formas do social, novos agentes e diferenciadas representações sociais. Não por outras razões, a década de 1990 foi marcada por uma sucessão de reuniões internacionais discutindo a questão das violências e da segurança pública. Desde a Conferência Mundial dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em Viena, em 1993, pode-se localizar mais de cem reuniões mundiais nas quais a questão da crise da polícia e da atuação policial tem sido discutida. Recentemente, houve a conferência *Global Trends in Law Enforcement Training and Education*, organizada pelo Colégio Europeu de Polícia (Cepol), em Budapeste, em outubro de 2016.

Estamos vivenciando na América Latina um paradoxo: um ciclo de inclusão social acompanhado de uma consciência social punitiva, a qual produz e acompanha a configuração de Estado de controle social repressivo. Em outras palavras, estamos diante de formas contemporâneas de controle social, com as características de um Estado repressivo acompanhando a crise do Estado-Providência. Contudo, o policial tem sido proposto como um agente voltado para a segurança do Estado e a proteção da sociedade.

A educação policial no Brasil contemporâneo encontra-se diante de uma série de problemas do campo do controle social, os quais poderiam ser resumidos nas seguintes indagações: como a formação integrada poderá ajudar a superar as disputas de competências entre os policiais de segurança pública – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares, Guardas Municipais – propiciando um patamar inovador acerca do significado e das funções das organizações policiais? Como resolver o problema da formação das Guardas Municipais, neste cenário de “municipalização”? Como um sistema de formação policial poderia contribuir à regulação e ao controle público das empresas privadas de segurança? Em que medida a educação policial poderá ajudar a superar uma cultura organizacional militarista nas Polícias Militares, marcada pela presença da arbitrariedade e da exaltação de um tipo de disciplina e de hierarquia militar reprodutora

1. Diretor do Instituto Latino-americano de Estudos Avançados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ilea/UFRGS). *E-mail*: <josevtavares@gmail.com>.

de privilégios? Em que medida a educação policial poderá ajudar a mudar a ênfase em uma cultura burocrática e jurídicista existente na Polícia Civil? Qual a contribuição da educação policial no sentido de aumentar a eficiência do desempenho policial e da gestão da segurança pública? Como a educação policial pode explicitar os efeitos da mundialização no campo da violência, do crime e do controle social, e discutir a internacionalização dos modelos de polícia e os desafios da integração regional, na busca de um relacionamento soberano e democrático entre as polícias dos países da América do Sul e de outros continentes? De que maneira a educação policial pode assegurar o respeito aos direitos humanos em todas as atividades policiais?

Existe uma história das inovações brasileiras no ensino policial. Inicia nos anos de 1980, com o professor Antônio Luiz Paixão, seus estudos criminais e a relação com a Polícia Militar de Minas Gerais, por meio da Fundação João Pinheiro (FJP). Depois, Teotônio dos Santos organizou os primeiros cursos de direitos humanos para policiais no segundo governo Brizola.

Nas universidades federais, no caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), esse diálogo começou em 1993 com um seminário nacional.² Entre 1995 e 1996, foi realizado o primeiro curso de especialização em violência, segurança pública e cidadania. Na Universidade Federal Fluminense (UFF), na mesma época, Kant de Lima iniciou cursos para policiais. Em 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) começou a elaborar uma Matriz Disciplinar Nacional, com ampla participação de policiais, de gestores e de acadêmicos.

Desde 2003, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) afirmava:

a formação deve estar comprometida com a paz e a cidadania e conectada com os avanços da ciência. Só assim será possível desenvolver a construção de conceitos teóricos e práticos de segurança pública, de Polícia Militar, de Polícia Civil, dentre outras instituições, que expressem os valores, as garantias e o sentido de ordem para o Estado democrático de direito e para a sociedade organizada (Soares, 2007).

Enfim, o PNSP formula uma concepção de educação policial orientada para a proteção dos direitos constitucionais e fundamentais do cidadão brasileiro:

a formação unificada das polícias é fator imprescindível para a integração coordenada, profissional e ética do trabalho preventivo e investigativo, tendo sempre como destinatário o cidadão, a sua defesa e a proteção de seus direitos (Soares, 2007).

Há uma década, partimos da concepção do ofício de policial como um agente voltado para a segurança do Estado e a proteção da sociedade. Como a função do Estado é servir à sociedade, devemos, por meio da educação, fazer com que o policial reconheça que o Estado é um meio, e não um fim: o policial deve ser um profissional que trabalha em favor da sociedade, garantindo a segurança do cidadão (Tavares dos Santos *et al.*, 2009).

Nesse processo histórico, podemos registrar alguns acontecimentos que deixaram marcas, desilusões e esperanças. Primeiro, observamos as experiências interessantes de “escolas integradas”, tanto no Instituto de Ensino de Segurança Pública (Iesp), no Pará, quanto no Rio Grande do Sul, no governo Olívio Dutra. As experiências de formação integrada que houve no Brasil foram muito

2. Conforme os trabalhos constantes no livro de Tavares dos Santos (1999).

importantes, como também foram fundamentais as experiências de convênios com universidades. No Rio Grande do Sul, começamos, em 1993, uma relação, com a Brigada Militar, e, ao longo dos anos 1990, foram se espalhando essas experiências. Talvez o melhor legado dos anos 1990 tenha sido esse relacionamento institucional. Esse processo possibilitou, por exemplo, que a Senasp firmasse convênios com universidades para colaboração sobre laboratórios periciais, de genética forense, biologia forense e medicina legal, tentando a incorporação da ciência e da tecnologia ao trabalho policial.

A segunda experiência inovadora no ensino policial consistiu em cursos de especialização envolvendo a temática segurança pública e cidadania, desde 1995 na UFRGS e na UFF. Mediante uma estratégia educacional competente, orientada por valores pedagogicamente inovadores, coordenada pelo poder público, segundo as políticas federais da matriz curricular e aproveitando, mediante convênios, o saber das instituições universitárias que têm desenvolvido pesquisas e construído interpretações críticas acerca do papel das organizações policiais na sociedade contemporânea. Outras instituições realizaram convênios análogos: a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a UFF, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade Candido Mendes (UCAM), a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), a Universidade Federal do Pará (UFPA), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e a UFRGS. Recentemente, a UFF criou um curso de bacharelado em segurança pública e um instituto de segurança pública.

A terceira experiência foi a implementação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), pela Senasp do Ministério da Justiça (MJ), desde 2005. O objetivo foi:

o credenciamento de Instituições de Ensino Superior (21, em vários estados) para a promoção de cursos de especialização em segurança pública para difundir entre os profissionais de segurança pública e, deste modo, entre as instituições em que trabalham, o conhecimento e capacidade crítica (Brasil, [s.d.]a).

Em outras palavras, a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) da Senasp consiste em um programa de fomento de cursos de especialização em segurança pública para difundir, entre os profissionais de segurança pública:

[...] o conhecimento e capacidade crítica, necessários à construção de um novo modo de fazer segurança pública, comprometido com a cidadania, os direitos humanos e a construção da paz social e articulado com os avanços científicos e o saber acumulado (Brasil, [s.d.]b).

Nesse quadro, a Senasp desencadeou um processo de elaboração da matriz curricular para a área da segurança pública, envolvendo policiais e acadêmicos, de 2003 a 2014, cuja finalidade foi estabelecer:

ferramenta de gestão educacional e pedagógica, com ideias e sugestões que possam estimular o raciocínio estratégico-político e didático-educacional necessários à reflexão e ao desenvolvimento das ações formativas na área da segurança pública (Brasil, 2014b).

Na mesma linha de estimular a reflexão sobre a área, foram publicados vários volumes de pesquisas na *Coleção Pensando a Segurança Pública*, de 2013 a 2016, e a *Revista Segurança, Justiça e Cidadania*, de 2008 a 2014, ambas pela Senasp (Brasil, 2014a; 2016).

No ano de 2010, funcionavam 85 cursos de especialização em segurança pública, direitos humanos e cidadania, em 63 Instituições de Ensino Superior (IES), tendo como alunos profissionais da segurança pública e o público em geral. Alguns conteúdos eram obrigatórios, dentro das 360 horas regulares: sociologia da violência, direitos humanos, violência contra a mulher e a criança, análise da violência homofóbica e administração pública. Os conteúdos restantes foram organizados pelas universidades, com ênfase nas ciências sociais e na mediação de conflitos. Este programa aproximou os setores de segurança pública dos estados e das universidades no Brasil: de um lado, a tradicional formação técnica e operacional e o estudo das leis; de outro, incorporou a enraizada formação acadêmica, com a compreensão científica dos fenômenos sociais, históricos, econômicos e culturais. Deste modo, construiu-se um processo de diálogo entre universidades e órgãos de segurança pública, configurando um debate sobre novos rumos aos modelos de policial, orientados no sentido de democratização das relações sociais. Estima-se que, entre 2005 e 2015, foram diplomados 8 mil especialistas em 150 cursos, nas várias regiões brasileiras.

Uma criteriosa avaliação concluiu:

os principais efeitos encontrados apontam para mudanças de valores e percepção dos egressos e para uma maior integração de diferentes corporações e hierarquias em um espaço híbrido de discussão e troca de conhecimentos. Os resultados indicam, ainda, a aproximação da comunidade acadêmica e agentes de segurança pública e a promoção desta temática como área de conhecimento (Lima *et al.*, 2014).

Uma segunda avaliação pode salientar que houve avanços individuais sem que tenha havido uma incorporação ao trabalho institucional:

houve certa uniformidade em destacar que os cursos impactaram significativamente em sua vida profissional e pessoal, no sentido de lhes permitir um novo olhar sobre o sistema de justiça criminal e segurança pública, bem como a construção de um novo sentido para sua atuação profissional. Contudo, esse impacto ficou restrito à sua atuação, ou à forma de perceber sua atividade individual e pouco efeito teve sobre sua real possibilidade de alterar a rotina da atividade policial na qual está inserido (Pinto *et al.*, 2014).

Em quarto lugar, há experiências de inovação curricular, de processos de ensino-aprendizagem, de metodologias didáticas e de integração institucional nas Escolas e Academias de Polícia. No Rio Grande do Sul, em 1997, foi aprovada uma nova lei para a Brigada Militar, pela qual as pessoas entrariam para as academias somente com o curso de direito, permanecendo por dois anos. Em Minas Gerais, foi aprovada lei nos mesmos termos, em 2010. Em São Paulo, há um debate sobre a questão, ainda inconcluso.

Em quinto lugar, houve a proposta de uma Escola Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Enaesp) apresentada em 2016 pela Senasp, do MJ, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Ministério da Educação (MEC). Seria um estabelecimento localizado em Brasília, em articulação com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que apresentassem projetos de mestrado profissional à Capes; estava previsto o financiamento de cinco projetos. Também foi proposta uma parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB) para apoiar cursos superiores de tecnologia em segurança pública, a fim de qualificar os profissionais que ainda não tivessem curso superior.

Seria constituído, ainda, um centro de excelência em ensino e valorização dos profissionais de segurança pública do Brasil, para aumentar a qualificação técnica e cultural. Foram identificadas algumas experiências de mestrado profissional nesta área em várias IFES (UFPA, IFNMT, UEA, UFBA, UFRGS e UFS). Entretanto, esta proposta ainda não foi implementada.

Em conclusão, as instituições de ensino policial estão vivenciando um processo de mudança, ainda que não lineares e nem deterministas, cujos resultados parecem ambivalentes. Ora assistimos à reprodução da cultura militarista e jurídico-dogmática, ora há mudanças importantes, a emergência de outras noções, de outros conceitos, de outras pedagogias. Observa-se um leque de experiências de inovação que, em vários lugares do Brasil, revela o quanto a sociedade brasileira tem sido capaz de propor um ofício de polícia como um construtor da cidadania e um promotor de direitos humanos.

Tais experiências parecem ter sido orientadas por uma concepção epistemológica da complexidade aplicada aos processos de educação das polícias, tentando: superar um saber fragmentado e apenas instrumental e construir coletivamente conhecimentos, a partir de situações concretas e do estabelecimento de conexões da teoria com a prática; promover a reflexão ativa e reflexiva de todos os educandos; enfim, propiciar as condições para o desenvolvimento de hábitos, comportamentos e responsabilidades éticas referenciados aos direitos humanos.

As concepções, o processo, a metodologia e o sistema de educação policial realizados, em desenvolvimento ou projetados, possibilitarão a construção de um saber teórico-prático processual e reflexivo, fundado no princípio da complexidade e reconhecendo a multidimensionalidade do social.

Essas inovações de saber teórico-prático têm contribuído para a renovação das práticas policiais no Brasil, no sentido de fortalecer a justiça social, a equidade social, a eficiência e a eficácia. Caso sejam ampliadas as inovações, e enfim enraizada uma postura de respeito às diferenças sociais e culturais, haveria condições e possibilidades de ser ampliada a confiança e a legitimidade às organizações policiais brasileiras, aprofundando o Estado democrático de direito. Este é o grande desafio da Senasp, pois precisaria deixar estabelecido seu papel de protagonista na necessária reforma do ensino policial no Brasil.

Essa esperança de futuro na educação policial mobiliza todos os homens e mulheres que almejam uma sociedade pacificada e garantidora dos direitos sociais e dos direitos humanos. Algum dia, as novas gerações de policiais, de cidadãos e de cidadãs ficarão agradecidos por poder viver em uma cultura da paz.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Revista Segurança, Justiça e Cidadania**, Brasília, n. 1-9, 2014a.

_____. _____. _____. **Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2014b.

_____. _____. _____. **Coleção Pensando a Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2016.

_____. _____. **Senasp**. Brasília: MJ, [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. _____. **Institucional**. Brasília: MJ, [s.d.]b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

LIMA, R. S. *et al.* Avaliação de resultados da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública. **Pensando a segurança pública**, Brasília, v. 4, p. 187-224, 2014.

PINTO, N. M. *et al.* Cursos de pós-graduação em segurança pública e a construção da Renaesp como política pública: considerações sobre seus efeitos a partir de diferentes olhares. **Pensando a segurança pública**, Brasília, v. 4, p. 225-260, 2014.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. **Violência em tempo de globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. *et al.* Educação policial: limites e possibilidades para a democracia ampliada. *In*: MARTINS, P. H. MEDEIROS, R. S. (Orgs.). **América Latina e Brasil em perspectiva**. Recife: Editora Universitária, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBUQUERQUE, C. L.; MACHADO, E. P. Sob o signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 5, p. 214-236, 2001.

BALESTRERI, R. B. **Direitos humanos**: coisa de polícia. Passo Fundo: Capec, 2003.

BALIEIRO, A. **Avaliação do processo ensino-aprendizagem**: a concepção dos professores civis e militares da Academia de Polícia Militar Costa Verde. 2003. Tese (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2003.

BARREIRA, C. **Cotidiano despedaçado**: cenas de uma violência difusa. Campinas: Pontes, 2008.

BARREIRA, C.; ADORNO, S. A violência na sociedade brasileira. *In*: MARTINS, C. B.; MARTINS, H. (Orgs.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**: Sociologia. São Paulo: Anpocs, 2010.

BRASIL, M. G. M. **A segurança pública no “Governo das Mudanças”**: moralização, modernização e participação. 2000. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

CASTRO, C. **O espírito militar**: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

FERNANDES, H. **Política e segurança**. São Paulo: Alfa e Ômega, 1974.

GRANJEIRO, L. H. F.; LIMA, M. S. L.; MAGALHÃES, R. C. B. P. **A academia vai à academia**: uma experiência de formação para policiais. Fortaleza: UECE, 2001.

KANT DE LIMA, R. Tradição inquisitorial no Brasil, da Colônia à República: da devassa ao inquérito policial. **Religião e Sociedade**, v. 16, n- 1-2, p. 94-113, 1992.

- _____. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2000.
- LINHARES, C. F. **Escola de Bravos**: cotidiano e currículo numa Academia de Polícia Militar. 1999. Tese (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Bahia, 1999.
- MARTINS, P. H.; MEDEIROS, R. S. (Orgs.). **América Latina e Brasil em perspectiva**. Recife: Editora Universitária, 2009.
- NUMMER, F. V. **Ser polícia, ser militar**: o curso de formação na socialização do policial militar. Niterói: Editora da UFF, 2004.
- RONDON FILHO, E. B. **Fenomenologia da educação jurídica na formação policial-militar**. Porto Alegre: Evangraf, 2011.
- SÁ, L. D. **Os filhos do Estado**: auto-imagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar do Ceará. Rio de Janeiro: Relume Dumará; UFRJ, 2002.
- SILVA, S. S. **Teoria e prática da educação em direitos humanos nas instituições policiais brasileiras**. Porto Alegre: Editora Capec, 2003.
- SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V. **Violência e conflitualidade**. Porto Alegre: Tomo, 2009.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V.; BARREIRA, C. **Paradoxos da segurança cidadã**. Porto Alegre: Tomo, 2016.
- UFF – UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Políticas públicas de justiça criminal e segurança pública**. Niterói: Eduff, 2003.
- ZALUAR, A. Violência e crime. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Anpocs, 1999. p. 13-107.
- ZAUERUCHA, J.; ROSÁRIO, M.; BARROS, N. (Orgs.). **Políticas de segurança pública**: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002.

