



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CENTRO DE EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES
APRENDENTES**

POLLYANNA PEDREIRA SILVA

**SEGURANÇA HUMANA E AGIR COMUNICATIVO:
PILARES PARA PENSAR A GESTÃO DA FORMAÇÃO NAS
ORGANIZAÇÕES POLICIAIS APRENDENTES**

**João Pessoa
2014**

POLLYANNA PEDREIRA SILVA

**SEGURANÇA HUMANA E AGIR COMUNICATIVO:
PILARES PARA PENSAR A GESTÃO DA FORMAÇÃO NAS
ORGANIZAÇÕES POLICIAIS APRENDENTES**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a Dr^a Edna Gusmão de Góes Brennand

Coorientador: Prof. Dr. Joselito Santos

**João Pessoa
2014**

S586s Silva, Pollyanna Pedreira.

Segurança humana e agir comunicativo: pilares para pensar a gestão da formação nas organizações policiais aprendentes / Pollyanna Pedreira Silva.-- João Pessoa, 2014.

255f.

Orientadora: Edna Gusmão de Góes Brennand

Coorientador: Joselito Santos

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE/CCSA

1. Gestão organizacional. 2. Polícia civil. 3. Formação policial. 4. Organizações aprendentes. 5. Racionalidade comunicativa. 6. Desenvolvimento social.

UFPB/BC

CDU: 334:658(043)

POLLYANNA PEDREIRA SILVA

**SEGURANÇA HUMANA E AGIR COMUNICATIVO:
PILARES PARA PENSAR A GESTÃO DA FORMAÇÃO NAS
ORGANIZAÇÕES POLICIAIS APRENDENTES**

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª Dr^a Edna Gusmão de Góes Brennand (Orientadora)

Prof. Dr. Eládio José de Goes Brennand (Avaliador)

Prof. Dr. Riccardo Cappi (Avaliador Externo)

Prof. Dr. Adilson de Oliveira Nascimento (Avaliador Externo)

Dedico este trabalho ao meu pai Gilberto Moreira Silva
(*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus e aos espíritos de luz pela inspiração e orientação divina durante toda a idealização e confecção deste trabalho de pesquisa.

Aos meus pais Gilberto (*in memoriam*) e Veralúcia que me ensinaram que ter fé e persistir como nossos valores e princípios diante das adversidades.

Aos meus amores, meu marido Antonio e meu filho Antônio Carlos, por compreenderem os múltiplos períodos em que tive que concentrar totalmente nos meus estudos e me afastar das horas de lazer em família, contando com o precioso apoio da minha secretária Cristiana Brito.

Ao meu irmão Prof. Ms. Patrick Pedreira pelo apoio incondicional.

Ao Secretário da SSP/BA Maurício Teles Barbosa, ao Subsecretário da SSP/BA Ary Pereira de Oliveira, ao Corregedor Geral da SSP/BA Nelson Gaspar Álvares Pires Neto e ao Delegado Geral Helio Jorge Oliveira da Paixão, minha gratidão pela liberação para cursar o MPGOA.

À minha equipe de trabalho na CPPAD/RSD da Polícia Civil, agradeço o apoio incondicional.

À Prof^a Dr^a Edna Brennand pela atenção, paciência e carinho dispensados a mim e pelo exemplo de ética no trato com seus orientandos e rigor no trato com o “fazer ciência”.

Ao Prof. Dr. Joselito dos Santos pela disponibilidade de tempo dedicado às orientações desta novel pesquisadora e às contribuições valiosas em todo o trabalho.

Ao Prof. Dr. Eládio Brennand pela paciência nos ensinamentos de metodologia da pesquisa científica no curso de especialização lato-sensu em Gestão de Organizações Aprendentes, na elaboração da estrutura básica dos tópicos iniciais do texto e do título que viria a ser meu projeto de pesquisa para a seleção do MPGOA.

Aos ilustres e pacientes amigos Prof. Dr. Argemiro Filho, Prof^a Dr^a Silvânia Marques e Prof^a Dr^a Denise Brito, pelas críticas e correções iniciais ao meu projeto de pesquisa durante a preparação da seleção do MPGOA.

Ao Prof. Dr. Edson Guedes pelas orientações acadêmicas durante a especialização lato sensu em Gestão de Organizações Aprendentes e aos conselhos de vida, me estimulando a não desistir de cursar o MPGOA.

Ao Prof. Dr. José Washington Medeiros pelo interesse em acompanhar os resultados do meu trabalho de pesquisa.

Ao Prof. Dr. Elydio dos Santos Neto (*in memoriam*) pelo interesse na minha pesquisa e pelas indicações de referências bibliográficas que poderiam enriquecer meus escritos.

Às competentes amigas Aline, Ediörgia e Gal, pelo apoio, seriedade e pela ética profissional.

Aos meus colegas de turma do MPGOA, pela companhia e apoio nos momentos bons e ruins.

A educação é a capacidade de perceber as conexões ocultas entre os fenômenos (Václav Havei).

Se enxerguei mais longe é porque me apoiei nos ombros de gigantes (Isaac Newton).

Na construção das organizações que aprendem não existe lá, não existe um destino final, apenas uma jornada infinita (Peter Senge).

RESUMO

Na tentativa de controlar o desacerto social provocado pela criminalidade crescente, os gestores das organizações policiais demonstram ter uma preocupação excessiva com o exercício de uma ação tipicamente repressiva e com a aplicação da lógica da racionalidade instrumental na gestão policial, que privilegia a busca incessante pelos resultados e a aplicação de ações de natureza essencialmente estratégicas. Nesse contexto, há uma crise do atual padrão de atuação policial, com medidas de pouco ou nenhum resultado prático, sendo que o objetivo deixa de ser a realização da proteção dos cidadãos, com a garantia de seu bem estar e de suas vidas, para ser apenas o alcance de metas e fins gerenciais fixados. Historicamente, as organizações policiais sempre aplicaram soluções gerenciais empiricamente encontradas e com uma forte tradição burocrata, que resultaram em práticas que maculam a sua imagem institucional. Por isso, é preciso buscar padrões objetivos de atuação mais adequados à perspectiva democrática, demandando policiais aptos a lidar com essa instabilidade social e a interagirem de modo apropriado com os cidadãos. Assim, o papel da *formação policial* passa a ser decisivo para que os policiais busquem um aprendizado ao longo de toda a sua vida funcional e saibam lidar com conflitos e contradições sociais, aguçando neles um faro para a percepção de injustiças superáveis, buscando reduzi-las ou eliminá-las, e de percepção de incremento da justiça na vida dos cidadãos, desenvolvendo ações policiais através de práticas mais adequadas ao estado democrático de direito. Neste trabalho, o que se propõe é uma nova percepção da segurança pública e a construção de um *corpus* teórico-conceitual que auxilie a gestão na Polícia Civil baseada nos conceitos das *organizações que aprendem* e que esteja sustentada nos pilares da *segurança humana* e do *agir comunicativo*, para que, a partir daí, surjam perspectivas mais humanistas e menos instrumentais para a gestão da formação policial, de modo que o novo aprendizado a ser viabilizado sob essa nova ótica possa refletir em práticas policiais mais democráticas e realizações sociais mais efetivas. O *agir comunicativo* possibilita uma coordenação dos planos de ação dos atores da segurança pública, semeia os princípios de uma racionalidade que, no diálogo social e nos processos de tomada de decisão organizacional, usa uma linguagem que não se restringe somente a informar, mas sim a oportunizar interações entre as pessoas e aprendizagens socialmente significativas. A *segurança humana* mostra que se faz necessário garantir o uso pleno das liberdades substantivas dos cidadãos e de promover um mundo livre de necessidades e livre do medo, além de ressaltar que o desenvolvimento social deve ser compartilhado por toda a sociedade e começar no seio de cada localidade que sofre com as consequências da criminalidade ali reinante. Enfim, os problemas de segurança pública serão de cada um dos atores sociais na medida em que eles possam e consigam se envolver na construção de soluções interativas, atuando como sujeitos capazes de falar e de agir em prol da efetivação do pacto social pela segurança de todos. Investir na formação policial será fundamental para que ocorra o tão desejado processo de desenvolvimento organizacional das polícias. Mas esta será apenas a primeira etapa a ser cumprida, para que, logo depois, seja necessário um grande esforço de todos os policiais, rumo ao correto gerenciamento da mudança organizacional. Todavia, levará mais tempo para que os policiais e gestores possam mudar a organização policial a qual eles pertencem, do que esta levará para mudá-los mediante contínuos processos formativos institucionalizados.

Palavras-chave: Segurança humana. Racionalidade comunicativa. Organizações aprendentes. Gestão organizacional. Formação policial. Aprendizagem ao longo da vida.

ABSTRACT

In an attempt to control the social issues caused by rising crime, the managers of police organizations demonstrate having a preoccupation with typically repressive actions and with the application of logic of instrumental rationality in police management, which focuses on relentless pursuit by the results and implementation of essentially strategic actions. In this context there is a crisis of the current standards of practice adopted by police, which little or no practical result, and thus the goal to protect citizens is no longer performing, guaranteeing wellness and life protect, being only the achievement of goals and fixed management purposes. Historically police organizations always applied management solutions empirically with a strong tradition bureaucrat, which resulted in practices that tarnish its corporate image. Therefore, it is necessary to get objective standards of performance appropriate to the democratic perspective, demanding police officers able to deal with this social instability and interact appropriately with citizens. Thus, the role of police training is decisive for the cops to obtain an apprenticeship throughout its functional life and they handle with conflicts and social contradictions, stimulating the perception of injustice overcome, in an attempt to reduce or eliminate them, and perception of increasing justice in the life of citizens through police practices best suited to the democratic State of law. This research proposes a new perception of public security and the construction of a theoretical-conceptual corpus to assist management in Civil Police based on the concepts of learning organizations that is supported on pillars of human security and the communicative action, for arise more humanistic perspective and less instrumental for management of police training, so that the new learning to be possible under this new perspective can reflect on more democratic police practices and more effective social achievements. The communicative action enables coordination of action plans of the actors of public safety, sow the principles of rationality in a social dialogue and in organizational decision-making processes, uses a language which is not restricted only to inform, but to create opportunities for people and socially meaningful learning interactions. Human security shows that it is necessary to ensure the full use of substantive freedoms of citizens and to promote a world free of needs and free from fear, besides emphasizing that social development should be shared by the whole society and start within each location that suffers the consequences of criminality. Finally, the problems of public safety are of each of the social actors and it is important that they can be involved in the construction of interactive solutions as subjects capable of speaking and acting to effective social pact for the safety of all. Investing in police training is crucial to the development of police organizations. But this is only the first step to be completed so that, soon after, it's necessary a great cooperative effort of all toward a proper organizational change management. However, it will take longer for police officers and managers to change the police organization than the organization change them through an institutionalized ongoing training process.

Keywords: Human security. Communicative rationality. Learning organizations. Organizational management. Police training. Lifelong learning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACADEPOL	Academia da Polícia Civil da Bahia
AGU	Advocacia Geral da União
AISP	Área Integrada de Segurança Pública
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CVLI	Crimes Violentos, Letais e Intencionais contra a Vida
CVP	Crimes Violentos contra o Patrimônio
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ENASP	Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GGI	Gabinetes de Gestão Integrada
INFOSEG	Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública
MCM	Matriz Curricular em Movimento
MCN	Matriz Curricular Nacional
MEGP	Modelo de Excelência da Gestão Pública
MP	Ministério Público
ONG	Organização Não Governamental
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PC	Polícia Civil
PLANESP	Plano Estadual de Segurança Pública
PM	Polícia Militar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PPV	Programa Estadual Pacto Pela Vida
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RENAESP	Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SSP/BA	Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
UISPNU	Univ. Inter. de Segurança Pública e Desen. Social das Nações Unidas

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Gestão técnico/burocrática na segurança pública	86
FIGURA 2 – Organizações policiais aprendentes	148
FIGURA 3 – Matriz conceitual para a valoração qualitativa das realizações sociais no âmbito da segurança pública.....	208

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ITINERÁRIO METODOLÓGICO	23
2.1 JUSTIFICATIVA	23
2.2 PROBLEMÁTICA	24
2.3 OBJETIVOS	25
2.3.1 Objetivo geral	25
2.3.2 Objetivos específicos	26
2.4 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	26
2.5 CAMPO EMPÍRICO	27
2.5.1 Feições da segurança pública: gestão, formação e cotidiano policial na Bahia....	27
2.5.2 Documentos para as políticas estaduais de segurança pública	30
2.5.2.1 O Programa Pacto Pela Vida (PPV/BA)	30
2.5.2.2 O Plano Estadual de Segurança Pública (PLANESP/BA)	31
2.5.2.3 O Projeto de Criação da Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UISPNU)	31
2.5.3 Documentos para as políticas nacionais de segurança pública.....	32
2.5.3.1 O Programa de Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI).....	32
2.5.3.2 A Modernização da Polícia Civil Brasileira – Aspectos conceituais, perspectivas e desafios	32
2.5.3.3 Matriz Curricular Nacional – Ações formativas dos profissionais da área de segurança pública	33
2.6 ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE	33
2.7 BASES TEÓRICAS UTILIZADAS	36
3 SEGURANÇA PÚBLICA, REALIZAÇÕES E PROCESSOS DE FORMAÇÃO ...	37
3.1 CAMINHOS DA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	37
3.1.1 O surgimento das polícias e os modelos gerenciais da administração pública.....	37
3.1.2 Nuances da política nacional de segurança pública	49
3.1.3 A formação profissional policial nos anos 2000	61
3.2 A TÔNICA DA ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	66
3.2.1 A hodierna conjuntura da segurança pública no Brasil.....	66
3.2.2 Lineamentos teórico-conceituais do Policiamento Comunitário	70
3.2.3 A recente participação popular na gestão da segurança pública	72

3.3 ASPECTOS PROEMINENTES DO MANDATO POLICIAL	74
3.3.1 A caracterização da atividade investigativa destinada à Polícia Civil	74
3.3.2 As idiossincrasias da prática policial.....	78
3.3.3 O mandato policial <i>versus</i> demandas sociais de segurança	79
3.4 O ARQUÉTIPO ATUAL DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS	84
3.4.1 A predominância do estilo gerencial burocrático	84
3.4.2 As deficiências estruturais e as intrincadas relações intra e interinstitucionais...	87
3.5 A SINGULARIDADE DA FORMAÇÃO POLICIAL NAS RUAS	91
3.5.1 A formação fortuita de policiais civis leigos	92
3.5.2 A dicotomia entre a formação profissional e a experiência de campo	92
4 NA BUSCA DA COMPREENSÃO DAS BASES QUE CONSTITUEM AS ORGANIZAÇÕES APRENDENTES	99
4.1 A SOCIEDADE APRENDENTE	99
4.2 APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA	100
4.3 AS CARACTERÍSTICAS E A CAPACIDADE DE REALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES APRENDENTES	102
4.4 A ANTAGÔNICA E LIMITADA PERSPECTIVA DAS ORGANIZAÇÕES TRADICIONAIS BUROCRÁTICAS	107
5 OS PILARES PARA A GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAS	110
5.1 A PERSPECTIVA DA SEGURANÇA HUMANA E A CONCEPÇÃO DA IDEIA DE JUSTIÇA COMPARATIVA CENTRADA EM REALIZAÇÕES	110
5.1.1 Articulação entre segurança humana e desenvolvimento.....	113
5.1.2 A ideia de justiça de Amartya Sen	122
5.1.3 Escolhas, oportunidades e capacidades	125
5.2 A ESTRUTURA DA TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO	127
5.2.1 Escorço histórico sobre o estudo e o uso da razão	127
5.2.2 A distinção entre racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa	133
5.2.3 Os atos de fala e a busca pelo consenso	136
5.2.4 Os mundos de Jürgen Habermas	138
5.2.5 Aprendizagens sociais significativas	143
6 UM NOVO OLHAR SOBRE A GESTÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL	147
6.1 AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS QUE APRENDEM	147
6.1.1 Interações e cotidiano no âmbito da Polícia Civil	148
6.1.2 A inserção do Agir Comunicativo nas ações de formação policial	156

6.2 COMPARATIVOS À LUZ DOS PILARES SEGURANÇA HUMANA E AGIR COMUNICATIVO	163
6.2.1 Percursos procedimentais utilizados.....	164
6.2.2 Articulações analíticas preliminares	169
6.2.3 Fragmentos significativos e sua relação com o conceito de segurança humana.....	177
6.2.4 Escopos e racionalidade instrumental na gestão policial	184
6.2.5 Omissões em relação à racionalidade comunicativa.....	193
6.2.6 Limitações e possibilidades para a formação policial	202
7 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	209
REFERÊNCIAS	219
FONTES	225
APÊNDICES.....	226
ANEXOS.....	241

1 INTRODUÇÃO

Na segunda metade de década de 1980, o Brasil passou a conviver com o aumento da criminalidade em seu cotidiano, a desigualdade social acentuou-se com a globalização, contribuindo para o agravamento do cenário de riscos, que toma a vida em sociedade e não respeita fronteiras ou classes sociais, repercutindo na vida pessoal e na vida social de todos os cidadãos.

Na tentativa de controlar esse desacerto social, as autoridades estatais optaram pelo confronto aberto contra os criminosos, consagrando um *modelo reativo de intervenção policial*, alcançando inclusive civis não ligados à criminalidade que são rudemente abordados, ilegalmente presos e erroneamente alvejados pela atuação da polícia nas ruas. Sérios problemas surgem dessa opção, dentre os quais destaco a delimitação do objeto de intervenção, que fica circunscrito às zonas periféricas, transformadas em campos de batalhas, cujo objetivo deixa de ser a realização adequada das atribuições policiais de resolução de problemas e de proteção dos moradores, com a garantia de seu bem estar e de suas vidas.

Por consequência, organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas - ONU seguem em busca de soluções comuns e fazem com que as nações balizem suas decisões políticas e condicionem suas iniciativas normativas, visando à manutenção das relações que possam garantir o bem-estar de todos, minimizando os efeitos dos riscos de se viver em um mundo globalizado, diminuindo as incertezas e as imprevisibilidades no dia a dia, inclusive as intervenções estatais de natureza abusiva e violenta na vida cotidiana.

Neste contexto, as relações cotidianas são demasiadamente complexas e as agências de segurança precisam de policiais aptos a lidar com essa instabilidade social e de interagirem de modo apropriado com os cidadãos. Por isso, o papel da *formação policial* passa a ser decisivo para que os indivíduos saibam lidar com conflitos e contradições desse mundo globalizado, bem como os imprevistos, as aleatoriedades e as discricionariedades características do trabalho policial desenvolvido nas ruas.

Antes de qualquer medida gerencial de cunho diretivo, é deveras importante cuidar da formação policial, porque um bom e eficiente sistema de gestão organizacional e quaisquer reformas que ocorram na estrutura das organizações policiais não encontrarão abrigo na cabeça e no coração das pessoas. As organizações policiais que pretendem transcender a este cenário terão que passar por uma reestruturação organizacional, uma mudança nos *modelos mentais* de seus integrantes (SENGE, 2005), no modo de promover a formação dos policiais e de gerir as demandas públicas por mais segurança.

Como sugerem alguns pesquisadores (PROENÇA JÚNIOR, MUNIZ; PONCIONI, 2009), as organizações policiais devem agir baseadas em um novo modelo de gestão denominado *governança pública*, no qual se integram a *negociação*, a *comunicação* e a *confiança*. Afinal, o fundamento da autoridade policial é sua capacidade de administrar conflitos (KANT DE LIMA, 2003).

Historicamente a Polícia Civil sempre foi deficiente de uma metodologia eficaz que pudesse respaldar as suas atividades investigativa e administrativa, conforme se constata em relação ao que vem sendo realizado cotidianamente com aplicação de soluções gerenciais empiricamente encontradas e com uma forte tradição burocrata, que resultam em práticas que maculam a sua imagem. O problema da insegurança pública parece não ser devidamente destrinchado pelos gestores, diante do que se verifica na resposta tradicional para a citada demanda social.

É um fenômeno recente no Brasil a preocupação maior de criar modelos gerenciais específicos para a polícia, que estivessem fundados nos princípios de cidadania, paz social e estado democrático de direito, para preponderantemente prevenir à criminalidade.

Mais fortemente a partir de meados da década de 90, a natureza multicausal da violência e a manifestação heterogênea dela começaram a ser objeto de estudo e a serem utilizadas para elaboração de um programa de atuação estatal focada no controle e na prevenção da criminalidade, valendo-se de políticas públicas multissetoriais, configurando um modelo paradigmático denominado Segurança Cidadã, capaz de influenciar o modo de conduzir a ação policial e a gestão das agências de segurança.

Muitas vezes medidas de governo resultam de crises estruturais verificadas nas políticas de segurança e nas organizações policiais ou derivam de exigências feitas pelos mais variados segmentos sociais, que sentem diretamente os efeitos de ações violentas praticadas por cidadãos comuns ou por prepostos do serviço público. Assim, a temática segurança pública ocupa posição de destaque entre os temas de interesse geral, passíveis de discussão argumentativa.

A gestão pública realiza uma política que consiste em fazer sempre “mais do mesmo”, i. e., aplica medidas de segurança que tem sido marcada pela aquisição de dezenas equipamentos e viaturas, centenas de armamentos, pelo incremento dos efetivos policiais, pelo aumento incontável de prisões e apreensões etc. Mas o que esses números de equipamentos e armas adquiridos expressam? Como interpretar os dados que derivam do número de apreensões e de prisões realizadas pelas organizações policiais?

Ao buscar as respostas para questões dessa natureza, percebo que as organizações policiais demonstram ter uma preocupação excessiva com o exercício de uma ação tipicamente repressiva e com a aplicação da lógica da racionalidade instrumental na gestão policial, que privilegiam a busca pelos resultados e a aplicação de ações de natureza essencialmente estratégicas.

Medidas dessa ordem sempre serão insuficientes diante do enredamento complexo do cenário hodierno da segurança pública e a claudicação está nos efeitos pragmáticos destas medidas, que pouco ou nenhum resultado levam para o controle efetivo da criminalidade e da violência. Essa solução tem se mostrado limitada em seu alcance e rasa em seus resultados, justamente porque não estão acompanhadas e devidamente imbricadas com políticas públicas mais profundas e abrangentes, que procurem a integração e articulação multissetorial e a participação social.

A temática segurança pública ultrapassa a simples atuação das polícias, ainda que estas estivessem em sua plena capacidade de funcionamento e eficácia. A questão da (in)segurança pública é efetivamente uma questão de dimensão política ligada à proteção da sociedade, porque se a violência e a criminalidade cotidianas privam milhares de cidadãos de exercerem livremente seus direitos e garantias fundamentais, infelizmente, a segurança pública deixa de ser revelada como a tranquilidade pública, cabendo ao Poder Executivo restabelecer o equilíbrio necessário.

É inevitável reconhecer os efeitos nocivos da criminalidade crescente no cotidiano da vida das pessoas, a ineficácia de medidas administrativas paliativas e o progressivo agravamento dessa situação de insegurança que se manifesta em todo o país. É preciso administrar a segurança pública sem desviar das demandas internas de cada uma das organizações policiais, que parecem não ter capacidade de absorver e apurar o grande volume de registro de delitos que lhes são noticiados.

Por esta razão, e dentro das devidas medidas, as práticas cotidianas policiais precisam ser repensadas e reordenadas para que os direitos e garantias imprescindíveis ao desenvolvimento humano e social encontrem espaço para florescer.

Mas também não faz sentido aguardar que ocorrências graves ocorram em todas as delegacias de polícia para que daí surja um aprendizado significativo para os policiais civis. Aprender com a experiência do outro, aprender a aprender, mais que isso, desaprender o que se aprendeu de forma equivocada, são habilidades requeridas pela sociedade aprendente e necessárias para a quebra de paradigmas e mudança da cultura e também pode ser importante

para minimizar os erros administrativos e operacionais tão corriqueiros no cotidiano das organizações policiais.

Não cabe às organizações policiais resolverem todos os tipos de conflitos sociais, mas somente aqueles de perfeito enquadramento legal de condutas desviantes, ofensivas de bens juridicamente protegidos.

Vale lembrar que são muitos os fatores que impedem o desenvolvimento social, dentre eles a violência cotidiana, sendo demasiadamente gravoso atribuir toda a responsabilidade pelo desrespeito dos direitos e garantias fundamentais às somente organizações policiais, pois, ao ser estudado em múltiplas dimensões, o conceito de *segurança humana* exatamente mostra isso.

A possibilidade de delimitar um arcabouço teórico-conceitual que dê suporte para a gestão da formação profissional policial baseada nos conceitos das *organizações que aprendem* fez com que meu olhar para a formação e a prática cotidiana da Polícia Judiciária da Bahia se transformasse; justamente pela possibilidade de contribuir para o exercício de novas práticas administrativas e operacionais nas unidades policiais, além de contribuir também para a efetivação de uma nova aliança social que zele pelo bem estar das pessoas e o desenvolvimento das instituições, tornando-a uma conquista democrática do conjunto da sociedade.

A aprendizagem, que naturalmente surge no cotidiano organizacional, pode ser observada sob um novo olhar, numa perspectiva de *aprendizagem ao longo da vida*, e partir de um estudo que contempla a *razão comunicativa habermasiana*, evidenciada numa ação libertadora e emancipatória.

Acredito que os policiais podem aprender a buscar e a usar de modo responsável a informação de que precisam, sendo capazes de gerenciar sozinhos a sua aprendizagem ao longo da sua vida funcional.

A gestão pública, especialmente a gestão das organizações policiais, pode enveredar por uma nova racionalidade, agregando-a a instrumentalidade já vigente e dominante. E mais, a segurança pública pode ser estudada e vivenciada de modo mais amplo e mais inovador.

A atividade policial pode ser direcionada para parcerias edificantes com os múltiplos atores da segurança pública, e não necessariamente as agências de segurança, atribuindo ao Estado a responsabilidade de reduzir ou eliminar as injustiças praticadas por cidadãos comuns ou por representantes do próprio Estado que impedem o pleno gozo da cidadania.

Numa perspectiva de Estado Democrático de Direito, *segurança pública* é um direito fundamental do ser humano, que transcende a mera atuação das polícias em sua plena

capacidade de funcionamento, significa a garantia do livre exercício dos direitos, das liberdades e das garantias constitucionais, por intermédio de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a boa convivência social.

Os conceitos de *segurança pública* e de *ordem pública* podem ser facilmente interligados ou até mesmo confundidos. Porém, *segurança pública* se refere à aplicação do poder de polícia que tem o Estado para a preservação da *ordem pública*, é um dos elementos componentes desta. A *ordem pública* deriva de noção jurídica na qual a normalidade e a tranquilidade asseguradas pelo Estado às instituições e à sociedade estarão em consonância com o regramento legislativo vigente.

O termo *seguro* que dizer o estado do que está acautelado, protegido. O termo *segurança* significa ausência de perigo. Assim, a *segurança pública* se traduz como a tranquilidade pública, ou seja, a garantia de proteção à população para que ela encontre em seu cotidiano condições para viver em um clima de paz para a efetivação dos seus direitos, alcançando, inclusive, a proteção dos bens públicos através dos quais a população possa exercer seus direitos.

Esta situação de equilíbrio, que é obtida de forma dinâmica e negociada com os atores sociais, deve ser utilizada pela *segurança pública* para a manutenção da qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

O conceito de *segurança pública* utilizado nesta pesquisa manifesta no seu *aspecto objetivo* o compromisso do Estado de combater a violência cotidiana e reduzir a criminalidade, mas se desdobra no *aspecto subjetivo*, alcançando a necessidade de diminuição da sensação de insegurança que toma o cotidiano das pessoas.

O presente trabalho que trata da apresentação de dois pilares para se pensar a gestão da formação nas organizações policiais aprendentes encontra-se vinculado às atividades acadêmicas da linha de pesquisa Gestão de Projetos Educativos e Tecnologias Emergentes, do curso de mestrado profissional de Gestão em Organizações Aprendentes, promovido pelo Centro de Educação e pelo Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

O campo empírico a ser desbravado está circunscrito à *gestão*, a *formação* e ao *cotidiano policial*. No corpo do trabalho procuro dar ênfase aos aspectos do trabalho de polícia judiciária investigativa, que consiste no meu campo de atuação profissional, junto a Polícia Civil no estado da Bahia.

Num contexto mais particular, realizo estudo e análise de seis documentos cuidadosamente selecionados, a saber, o Programa de Nacional de Segurança com Cidadania

(PRONASCI), a Modernização da Polícia Civil Brasileira – Aspectos conceituais, perspectivas e desafios, a Matriz Curricular Nacional – Ações formativas dos profissionais da área de segurança pública, o Plano Estadual de Segurança Pública (PLANESP-BA), o programa de governo denominado Pacto Pela Vida (PPV) e o projeto de criação da Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UISPNU), dos quais três estão ligados à política nacional e outros três possuem implicações na política estadual.

Devido aos argumentos acima expostos, foi feito um recorte no objeto de estudo desta pesquisa, restringindo-o às questões relativas à *aprendizagem formal e informal dos policiais e suas práticas cotidianas, a gestão e a formação policiais*. Porém, o aludido recorte não foi realizado de forma aleatória, de fato existem algumas razões para essa escolha.

A primeira delas é que acredito que a assimilação de novos conceitos e competências que impliquem em eficazes transformações organizacionais advém de um denso trabalho de formação do profissional, edificado num sistema de ensino policial integrador e transdisciplinar.

A segunda razão está manifesta na crença de que o processo de desenvolvimento da democracia nas organizações policiais e um eficiente sistema de gerenciamento organizacional não serão bem implantados sem que haja uma formação profissional policial consistente, emancipatória e libertadora.

E a terceira, e última, razão se expressa na relevância social de se interferir nos processos educacionais dos operadores da segurança pública visando redirecionar do seu mandato policial para o cumprimento dos valores democráticos, almejando, em última instância, a implantação de um novo diálogo e uma profunda interação entre atores sociais da segurança pública, com a remoção dos obstáculos gerados pela violência que impedem as pessoas de desenvolverem suas capacidades e de exercerem suas liberdades substantivas.

Quanto à sua organização, logo após a parte introdutória, este trabalho apresenta um capítulo específico que trata do *itinerário metodológico*, no qual é feita a *caracterização da pesquisa*, a forma como se dará a *coleta de dados* e o *campo empírico* a ser explorado. Os *objetivos* desta pesquisa foram expressos logo após a apresentação da *problemática*, que é composta por um apanhado do atual *contexto nacional de segurança pública em seus aspectos estrutural e político*.

Em seguida, de maneira mais detalhada, realizo uma narrativa histórica quanto aos *caminhos da gestão da segurança pública no Brasil*, englobando o *surgimento das polícias e dos modelos gerenciais da administração pública*, a *hodierna conjuntura da segurança*

pública, apresentando também as *nuances da política nacional de segurança pública*, encerrando com a *formação profissional policial nos anos 2000*.

Naquela narrativa histórica o entendimento do modelo de *segurança cidadã* é apresentado de forma sequenciada a outros modelos gerenciais que o antecederam, sendo expresso na atualidade através do modelo internacionalmente denominado de *Policimento Comunitário*. Neste, a polícia não pode impor ordem à comunidade de fora para dentro, pelo contrário, deve estabelecer com ela uma parceria, um novo contrato, uma nova aliança ou pacto de respeito mútuo e de criação de confiança recíproca. Saliento que este modelo de policiamento, onde se combina eficiência policial e respeito aos direitos humanos, foi adotado pelo governo do estado da Bahia e expresso em seus documentos oficiais aqui estudados.

De forma mais ampla e em tópico específico, atribuí maior destaque às questões do cotidiano policial que trazem maior desconforto pessoal, institucional e social, abordando sobre os *aspectos proeminentes do mandato policial*, primeiro discorrendo sobre a *caracterização da atividade investigativa destinada à Polícia Civil* e em seguida sobre das *idiossincrasias do mandato policial aleatoriedade e discricionariedade e ainda o mandato policial e sua oposição às demandas sociais*. O *arquétipo atual das polícias civis brasileiras* vem delineado em dois subitens, a saber, a *predominância do estilo gerencial burocrático* e a *as deficiências estruturais existentes*.

A ênfase maior foi atribuída à *singularidade da formação policial nas ruas* e seus desdobramentos de *formação fortuita de policiais civis leigos* e a existência da *dicotomia entre a formação profissional e a experiência de campo*.

Ressalto que esta formação complementar dos policiais civis efetivamente ocorre nas ruas, com alta discricionariedade do chamado “policial de rua”, com ausência de supervisão institucional, resultando em ações policiais que, em boa parte, se contrapõem às demandas sociais de segurança pública. Por resultar da convergência desses fatores, essa formação complementar figura como alvo de preocupação reiterada de diversas autoridades públicas, gestores das polícias, da sociedade civil organizada e de toda a população.

Assevero que, por se tratar de um trabalho realizado em área do saber diversa das ciências criminais e jurídicas, mais direcionado para as áreas de administração e educação e seus respectivos públicos, reservei logo no início da exposição teórica, um capítulo exclusivo para descrever e narrar desdobramentos e peculiaridades ligadas à temática da segurança pública, buscando ser mais didática e melhor contextualizar toda a abordagem que será exposta relativa às nuances da Polícia Civil.

Temas importantes para a área de *estudos gerenciais* e dos *estudos educacionais* serão trazidos de modo articulado com os *conceitos e questões da segurança pública*.

A teoria fundamental deste mestrado, focado nas organizações que aprendem, serviu de substrato para esta pesquisa, vindo contemplada em capítulo específico que busca compreender as bases que compõem essa teoria, desdobrada nos conceitos de *sociedade aprendente*, *aprendizagem ao longo da vida*, nas *características e capacidade de realização das organizações aprendentes* e no comparativo com a *antagônica e limitada perspectiva das organizações tradicionais burocráticas*.

Estas abordagens serão sequenciadas e robustecidas pelas perspectivas teóricas apresentadas pelo economista indiano *Amartya Sen*, ganhador do prêmio Nobel e pelo filósofo e sociólogo alemão *Jürgen Habermas*. As abordagens destes dois autores internacionalmente conhecidos é que servirão como os principais marcos teóricos desta pesquisa. Assim, foi desenvolvido um tópico específico para apresentar as principais *teorias de sustentação* desta pesquisa, no capítulo denominado *os pilares para a gestão das organizações policiais* no qual foram apresentadas a *perspectiva da segurança humana e a concepção da ideia de justiça comparativa centrada em realizações* e a *estrutura da teoria do agir comunicativo*.

No primeiro pilar denominado *segurança humana* são trabalhados aspectos tais como a *ideia de justiça de Amartya Sen com a percepção e a redução/eliminação das injustiças superáveis e o incremento da justiça na vida cotidiana*, bem como o *desenvolvimento como liberdade e suas repercussões nas escolhas, oportunidades e capacidades das pessoas* e, ao final, é realizada uma *articulação entre segurança humana, justiça e desenvolvimento*.

No segundo pilar denominado *agir comunicativo* é apresentado o *esforço histórico sobre o estudo e o uso da razão*, sendo traçada a *distinção entre racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa*, seguido do item *os atos de fala e a busca pelo consenso* e do outro intitulado *os mundos de Jürgen Habermas*.

No penúltimo capítulo todo o referencial teórico principal é abordado, compondo uma reflexão quanto ao enquadramento das *organizações policiais como organizações que aprendem*, conforme as cinco disciplinas *domínio pessoal, modelos mentais, visão compartilhada, aprendizagem em equipe e pensamento sistêmico* (SENGE, 2012).

Na tentativa de responder às indagações enumeradas anteriormente, logo após expor ideias gerais sobre as questões relacionadas à formação e prática policial, e seus respectivos fundamentos, farei em uma apresentação final a exposição dos argumentos que buscam reforçar as perspectivas aqui defendidas. Desta forma, será evidenciada nesse tópico uma

possibilidade de se atribuir *um novo olhar sobre a gestão da formação policial*, para que ocorra a *edificação da formação profissional policial emancipatória e na inserção do agir comunicativo nas ações de formação policial*.

No início do último capítulo são apresentados tópicos que, devidamente articulados, compõem uma *matriz epistemológica* para a caracterização das *organizações policiais que aprendem*, seguido do subtópico intitulado *interações e cotidiano no âmbito da Polícia Civil* e encerrado com o tópico *a inserção do agir comunicativo nas ações de formação policial*, ambos visam evidenciar as interações, a capacidade de realização deste modelo, seus efeitos sobre o cotidiano e possíveis reflexos no processo de democratização das práticas policiais.

Finalmente, são apresentados apontamentos que delineiam o *estudo documental*, seu *itinerário procedimental*, a *análise dos conteúdos* dos documentos selecionados sob norte dos termos-chave e a ótica dos indicadores fixados e das categorias eleitas para servirem de parâmetros para a compreensão dos textos.

Desta forma, as organizações policiais serão contextualizadas numa nova racionalidade manifesta na *teoria agir comunicativo*, cunhada por Jürgen Habermas (2012), que defende que *esta nova forma de ver o mundo e de analisar as ações humanas poderá combater os males causados pela racionalidade instrumental fortemente impregnada nas instituições e nos indivíduos*.

Também será trazida ao contexto estudado uma perspectiva na qual o *desenvolvimento social* se apresenta ladeado ao *conceito de segurança humana*, *que pode ser alcançado na medida em que há a expansão das liberdades individuais, seu principal meio e principal fim*, conforme defende Amartya Sen (2000). Para este autor, o desenvolvimento social poderá ser alcançado por intermédio do incremento econômico acrescido pelo empoderamento e emancipação dos indivíduos.

Neste contexto, para pensar numa formação policial emancipatória, me apropriei dos ensinamentos da *aprendizagem ao longo da vida*. Por intermédio deste arquétipo, o aprendente passa a ganhar autonomia em seu processo de aprendizagem, que se opera contínua e incessantemente durante toda sua vivência acadêmica e, principalmente, que se estabelece fora e além dela.

Por esta razão, busquei dialogar com os conceitos da *competência informacional* ou *information literacy*, que é vista como uma competência básica do ser humano para viver na sociedade aprendente, sendo assim reconhecida por organismos internacionalmente referenciados, que enfatizam que a competência informacional funciona como base para a aprendizagem ao longo da vida. Em suma, penso que não será possível implantar uma nova

filosofia para o trabalho policial sem que esta esteja assentada em uma qualificação profissional eficiente e eficaz.

Diante do exposto, é preciso fazer uma reflexão geral quanto à aprendizagem policial formal e informal e, ainda, sobre a possibilidade de aprendizagem dos servidores ao longo de toda a sua vida funcional, viabilizada por uma *formação superior em segurança*.

Para iluminar o horizonte da formação policial, surge no cenário estadual um projeto que visa à criação da Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UISPNU), ambiente que acredito que pode ser palco para novas possibilidades voltadas à formação profissional policial, mais condizente com as situações que envolvem o cotidiano policial nas ruas e em consonância com as práticas democráticas imprescindíveis para o convívio social.

O maior desafio neste trabalho de pesquisa consiste em demonstrar como construir perspectivas mais humanistas na formação dos policiais civis e menos instrumentais para a gestão da formação policial, de modo que o novo aprendizado a ser viabilizado sob essa nova ótica possa refletir nas suas práticas cotidianas da Polícia Civil, na sua interação com os demais atores sociais e na efetivação de um pacto social pela segurança pública.

2 ITINERÁRIO METODOLÓGICO

2.1 JUSTIFICATIVA

A possibilidade de delimitar um arcabouço teórico-conceitual que dê suporte para a gestão da formação profissional policial baseada nos conceitos de das *organizações que aprendem* fez com que meu olhar para a formação e a prática cotidiana da Polícia Judiciária da Bahia se transformasse.

É desafiador poder encontrar oportunidades como esta para contribuir para o exercício de novas práticas administrativas e operacionais nas unidades policiais, assim como para a efetivação de uma nova aliança social pelo bem estar das pessoas e a desenvolvimento das instituições.

Procuo observar se a formação policial tem acompanhado as novas demandas da área da segurança pública originadas pela dinâmica dos fenômenos sociais e se os atores sociais tem conseguido expor suas demandas, articulá-las e coordená-las de modo a estabelecer um efetivo pacto social de convivência pacífica, livre de coações, sendo possível pensar numa interação dialogada nesse contexto e no desenvolvimento social, como consequência.

Acredito ser possível fazer com que os operadores da segurança pública saiam da perspectiva do simples aplicar da lei para fazer valer a aceitação da lei como consenso construído coletivamente no diálogo, influenciando seus saberes formais e informais, que devem ser continuamente alimentados durante toda sua vida funcional, dentro e fora dos centros oficiais de formação policial.

Parto do pressuposto que considera os policiais como sujeitos capazes de comunicação e ação e que, por intermédio da formação das suas *competências comunicativa e informacional*, poderão alcançar sua autonomia, seu empoderamento funcional, sua identidade institucional e sua emancipação social.

Esses foram alguns dos direcionamentos iniciais que despertaram meu interesse em estudar a formação dos profissionais da área de segurança pública, contribuindo, dessa forma, para delimitar o universo de investigação e análise neste projeto de mestrado, vinculado às atividades acadêmicas que venho desenvolvendo no curso de mestrado profissional de *Gestão em Organizações Aprendentes*, promovido pelo Centro de Educação e pelo Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

2.2 PROBLEMÁTICA

Conforme descreve Gil (2007, p. 17), as questões ou problemas de pesquisa geralmente podem ser de natureza intelectual ou pura (conhecer por conhecer) e de natureza prática ou aplicada (conhecer para melhorar algo).

Neste caso, o problema de pesquisa originou-se com dispersas inquietações que surgiram durante o exercício de minha função policial, mas paulatinamente, à medida que essa pesquisa transcorria, fui percebendo que este não era apenas um problema objeto de minha ansiedade pessoal. Ao contrário, trata-se de um problema que tem amplo alcance nas organizações policiais dos estados da federação, com implicações práticas no cotidiano de todos os segmentos sociais e ainda necessário na desmistificação do labor policial, que ainda é pouco conhecido pela sociedade.

Acredito que a atual formação educacional, o padrão de atuação policial predominante e as interações entre os atores sociais podem ser interpretadas e compreendidas a luz de outra ótica, seguindo outra lógica. Dessa maneira, a formação policial tornou-se um problema de pesquisa.

Nas últimas décadas há em todo o país um incremento das manifestações do fenômeno da violência resultante das discrepâncias socioeconômicas, da pouca efetividade na prestação do serviço policial à população e das arbitrariedades praticadas pelo aparato policial, em detrimento das demandas sociais.

Apesar dos planos de ação e projetos institucionais predefinidos com base no respeito aos direitos humanos, na prática, com o aumento da criminalidade, a opção das autoridades policiais tem sido o confronto aberto contra os criminosos, consagrando um método de intervenção policial predominantemente reativo, trazendo em si uma ideia de combate ao inimigo. Nesse sistema de ideias a missão institucional das polícias é compreendida como um constante confronto armado, contrapondo-se a outra concepção de segurança pública baseada na prestação de serviço ao cidadão, formando assim um modelo de atuação preferido pelas organizações policiais.

Tais fatores levam as autoridades a reconhecerem o problema da (in)segurança pública e contrariedades às premissas requeridas para efetivação de uma governança bem-sucedida e leal aos princípios requeridos pelo estado democrático de direito. E, desta forma, é estabelecida uma agenda governamental para o enfrentamento da questão, além de evidenciar, em primeiro lugar, a existência de um processo inconcluso de cidadania e desenvolvimento (SEN, 2000) que se verifica no Brasil, em segundo, a crise no padrão de

atuação policial e, por fim, a deficiência na formação policial profissional tradicional (PONCIONI, 2004, 2011).

Problematizar no bojo desta pesquisa a tradicional formação profissional policial desemboca na procura de um conhecimento técnico-metodológico adequado a uma nova educação a ser desenvolvida nas organizações policiais e, mais que isso, resulta na reflexão e reelaboração das relações intra e interinstitucionais, assim como, das interações das polícias com a sociedade. Problematizar também a crise do atual padrão de atuação policial implica em buscar um modelo alternativo de ação a ser seguido, i.e., buscar padrões objetivos de atuação mais adequados à perspectiva democrática, além disso, implica em repensar as formas de efetivar o pacto social que pretendemos para a segurança do país.

A partir da constatação da crise aludida e do baixo desempenho da educação policial ora predominante, surgem as seguintes questões:

1. Visando contribuir para a construção de uma alternativa teórico-conceitual que embase uma nova formação policial pautada na aprendizagem ao longo da vida, como possibilitar que os saberes e as práticas policiais possam ser interpretados/compreendidos a luz de outra ótica/lógica?

2. De que forma será possível buscar apoio teórico que contribua para a reflexão e reelaboração das ações policiais conjugadas com as demandas da sociedade, rumo à formação de uma efetiva democratização das práticas policiais?

3. Considerando as polícias como organizações aprendentes, de que forma poderíamos pensar em alternativas que poderiam contribuir para a reflexão e reelaboração das relações intra e interinstitucionais, assim como, das interações das polícias com a sociedade, rumo à abrir trilhas para a construção de um modelo gerencial que possibilite um efetivo pacto pela segurança?

2.3 OBJETIVOS

2.3.1 Objetivo Geral

Investigar a partir dos pilares da Segurança Humana e do Agir Comunicativo as abordagens teórico-conceituais que possam conduzir nas organizações policiais a inserção da gestão aprendente no contexto da formação profissional.

2.3.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar as realizações gerenciais e cotidianas da segurança pública no Brasil ao longo dos tempos, os atuais processos de formação e seus efeitos nas práticas policiais;
- Definir as bases que constituem as Organizações Aprendentes;
- Compreender os conceitos Segurança Humana e Agir Comunicativo como pilares para pensar a gestão da formação policial e do diálogo organizacional das (e entre as) polícias e os demais atores sociais;
- Identificar nos documentos oficiais analisados as ideias neles presentes que estejam relacionadas às categorias analíticas estudadas;
- Compreender a capacidade de realização gerencial inerente às organizações policiais aprendentes como pressuposto da cidadania, da paz social e do estado democrático de direito.

2.4 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O ato de pesquisar pode ser utilizado para buscar novas teorias e novos campos analíticos que venham para fornecer uma nova visão de uma teoria já existente no mundo científico, fazendo com que o objeto a ser pesquisado passe a ser contemplado a partir de uma nova perspectiva (GIL, 2007).

Toda e qualquer pesquisa possui implicações empíricas e esta surgiu da expectativa de efetivamente contribuir para o desenvolvimento de um arcabouço de ideias para aplicação de uma formação profissional articulada de forma inovadora, voltada para os operadores da segurança pública.

Em função da natureza do tema ora pesquisado, considerando os objetivos propostos para este trabalho, bem como as perguntas anteriormente anunciadas optei por uma *abordagem qualitativa* que, segundo Gonsalves (2007), engloba os procedimentos que focalizam a compreensão, com a interpretação do fenômeno a ser estudado.

Optei por evitar o uso recorrente dos pronomes em terceira pessoa, priorizando escrever o corpo deste trabalho na primeira pessoa do singular, permitindo uma apropriação pessoal do conhecimento, um dado bastante significativo que reconhece a subjetividade do poder-saber daquele que escreve (KANT DE LIMA; LUPETTI BAPTISTA, 2008).

Trata-se também de um trabalho de *natureza exploratória*, organizada por intermédio de *pesquisa documental*. De acordo com Gil (2007, p. 42-57), segundo os objetivos do trabalho a ser desenvolvido, a pesquisa do tipo exploratória visa “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”. Gonsalves (2007, p. 67) aduz que pesquisa exploratória é caracterizada:

[...] pelo desenvolvimento e esclarecimento de ideias, com o objetivo de oferecer uma visão panorâmica, uma primeira aproximação a um determinado fenômeno que é pouco explorado. Esse tipo de pesquisa também é denominada ‘pesquisa de base’, pois oferece dados elementares que dão suporte para a realização de estudos mais aprofundados sobre o tema.

Em muitos casos a utilização de documentos pode ser suficiente para responder às indagações apresentadas na problematização das pesquisas, então a técnica ora utilizada para exploração das informações relativas à formação dos policiais é a *análise documental*.

Em suma, a pesquisa documental é aquela realizada sobre fontes primárias, i. e., é uma técnica documental que se vale de documentos originais, escritos ou não, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. Conforme Figueiredo (2007 apud SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 05) os documentos “são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador”. Desta forma, o uso dos documentos subsidiarão as reflexões que aqui serão realizadas.

2.5 CAMPO EMPÍRICO

2.5.1 Feições da segurança pública: gestão, formação e cotidiano policial na Bahia

O *campo empírico* está circunscrito à gestão da Polícia Civil, em especial aquela que tem sido efetivada no estado da Bahia. Neste contexto, procuro descrever algumas das *implicações práticas relacionadas à gestão, a formação e ao mandato policial propriamente dito*, bem como, de forma articulada com esses temas, busco compreender alguns efeitos das realizações cotidianas das organizações policiais, em especial da Polícia Civil do estado da Bahia, para o pleno exercício da cidadania, a busca da paz social e a efetivação do desiderato do estado democrático de direito.

Os recortes empíricos delimitam o alcance da pesquisa. Quanto à *temática selecionada* é a formação policial no âmbito da Polícia Civil. No *aspecto teórico-conceitual*, será abordada a

segurança cidadã, enquanto que, no *aspecto institucional*, dar-se-á ênfase à atividade investigativa afeta à Polícia Civil. No o *aspecto territorial*, será enfatizada a segurança pública do estado da Bahia. Por fim, num *recorte propositivo*, serão apresentadas bases para uma *matriz epistemológica* calcada nos conceitos de *gestão, formação, segurança humana e agir comunicativo*, apta a ser utilizada em quaisquer projetos ou intervenções organizacionais junto à área da segurança pública, em especial da Polícia Civil.

Nesse sentido, a presente pesquisa terá como subsídios de investigação os seguintes documentos para as políticas estaduais de segurança pública: Plano Estadual de Segurança Pública (PLANESP/BA)-2012/2015, Pacto Pela Vida (PPV/BA) e o Projeto de Criação da Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UISPNU).

Seguindo uma sistematização dos temas afetos à seara brasileira, foram escolhidos os seguintes documentos para as políticas nacionais para integrarem a análise realizada neste trabalho: o Programa de Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), a Modernização da Polícia Civil Brasileira – aspectos conceituais, perspectivas e desafios e a Matriz Curricular Nacional – ações formativas dos profissionais da área de segurança pública.

A escolha do campo empírico se deu por ser a área geográfica e operacional na qual desenvolvo minhas atividades profissionais de Delegada de Polícia nos últimos doze anos. Por outro lado, esta opção se revelou oportuna para que eu lançasse um olhar científico sobre a forma de gerenciamento de questões afetas à segurança pública em um Estado de considerável dimensão territorial e de expressiva projeção nacional.

Ultimamente, o estado da Bahia tem sido palco de uma crescente e diversificada violência urbana, fenômeno contemporâneo evidente na chamada sociedade de risco (BECK, 2010, p. 23), cotidianamente constatado em diversas áreas do território nacional e em diversos países, dando evidências do caráter transfronteiriço da criminalidade. Esse fenômeno vem repercutindo diretamente nos anseios das organizações governamentais e não governamentais de alcance nacional e internacional. Elas se preocupam em relação ao combate à criminalidade, concomitantemente visam manter o respeito aos direitos humanos e buscar uma forma de remover as barreiras que impedem ou dificultam o desenvolvimento social.

Durante todo o exercício da minha atividade profissional, mas especialmente nesta fase atual ao exercer minhas atribuições junto às atividades de corregedoria, passei a refletir, mais detidamente, sobre os problemas administrativos e operacionais que chegavam aos autos das sindicâncias e processos administrativos. Atualmente presido as atividades de uma Comissão

Permanente de apurações correicionais e gerencio a logística desta unidade que possui atribuição fincada na região sudoeste do Estado.

Assim, passei a ter profundo interesse em estudar e pesquisar as idiossincrasias do trabalho de polícia judiciária desenvolvido pela Polícia Civil, instituição na qual estou lotada há mais de uma década, atuando nas investigações policiais e na administração das unidades policiais nas quais venho trabalhando.

A primeira feição da segurança pública ora apresentada diz respeito à *gestão policial*, que será exposta para dar ênfase à racionalidade comunicativa apregoada por Jurgen Habermas. Esta traz em si uma nova abordagem interativa e consensual perfeitamente aplicável aos meandros da Polícia Civil, repleta de gestores saturados com os desdobramentos negativos da gestão burocrática, tão massificada no bojo da administração pública e bastante impregnada com as parcas possibilidades da racionalidade instrumental. Aqui, far-se-á um reexame da hodierna gestão policial sob a ótica do conceito de realizações sociais, derivado da ideia de uma justiça comparativa defendida por Amartya Sen.

Nesse campo, serão apresentados alguns *caminhos da gestão da segurança pública no Brasil*, evidenciando aspectos ligados ao *surgimento das polícias e os modelos gerenciais da administração pública*, aos *nuances da política nacional de segurança e da gestão da formação profissional policial nos anos 2000*. Também são evidenciados aspectos afetos à *tônica da atual política nacional de segurança pública*, tais como a *hodierna conjuntura da segurança pública*, *lineamentos teórico-conceituais do policiamento comunitário* e a *recente participação popular na gestão da segurança pública*.

No curso deste trabalho, sob a feição do *cotidiano policial*, serão explorados aspectos relativos ao *arquétipo atual das polícias civis brasileiras* e neste último tópico serão abordados temas como a *predominância do estilo gerencial burocrático* realizado nas organizações policiais, as *deficiências estruturais existentes e as intrincadas relações intra e interinstitucionais* destas polícias estaduais.

O trabalho segue com um destaque para *aspectos proeminentes do mandato policial*, neste a *caracterização da atividade investigativa destinada à polícia judiciária*, alcançando até as *idiossincrasias do mandato policial* tais como a *aleatoriedade e a discricionariedade*, com suas implicações práticas em relação às *demandas sociais de segurança pública*, como derivação da utilização de uma racionalidade instrumental na gestão das organizações policiais.

Na terceira e última feição, a relacionada à *formação policial*, destaco as peculiaridades de uma complementar e *singular formação policial* que acaba por acontecer aleatoriamente

nas ruas, logo após os cursos de formação profissional, e que não é objeto de gerenciamento das organizações policiais. Nessa última seara são tratados temas sensíveis, como *a formação fortuita de policiais civis leigos*, a *dicotomia entre a formação profissional e a experiência de campo*, neste último discutindo também os efeitos da equivocada crença de inutilidade dos cursos de formação.

Nesta pesquisa opta-se por uma abordagem exploratória em relação ao *paradigma da segurança humana* enquanto base para o desenvolvimento humano e social, enfatizando a racionalidade e os modos que interpenetram a gestão da formação policial, juntamente com a transversalidade da *aprendizagem ao longo da vida*, especialmente no que diz respeito à atividade de polícia judiciária realizada pela Polícia Civil do Estado da Bahia.

2.5.2 Documentos para as políticas estaduais de segurança pública

Visando subsidiar o trabalho de investigação desta pesquisa na esfera estadual, foram selecionados três documentos a seguir resumidamente apresentados.

2.5.2.1 O Programa Pacto Pela Vida (PPV/BA)

Como o modelo de segurança pública brasileiro concentra-se apenas nas instâncias Federal e Estadual, havendo subordinação administrativa e operacional ao chefe do Poder Executivo, na Bahia foi implantado um programa de governo de alcance estadual denominado Pacto Pela Vida, encarado como uma efetiva política de Estado. Neste programa está sendo desenvolvida uma nova política pública de Segurança, construída de forma pactuada com toda a sociedade, na qual há uma transversalidade necessária ao enfrentamento do crime.

Em interação com a sociedade civil, os diversos órgãos da administração estadual e municipal empreendem ações com o objetivo principal de reduzir os índices de violência locais, dando ênfase aos Crimes Violentos, Letais e Intencionais contra a Vida (CVLI) e os Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), índices que englobam diversas tipologias de crimes. O programa tem como pilar o reconhecimento do direito à vida como responsabilidade coletiva, por isso, ele é executado por diversas Secretarias de Estado, que atuam de maneira transversal e participativa, contando com a colaboração de diversas instituições tais como o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os municípios e a União, que atuam de maneira integrada ao aludido programa estadual.

2.5.2.2 O Plano Estadual de Segurança Pública (PLANESP/BA) – 2012/2015

O PLANESP 2012/2015, elaborado em dezembro de 2011 por representantes de vários setores das polícias estaduais, que formaram uma equipe de trabalho e contaram com a orientação técnica do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

O plano expressa as bases conceituais e enumera as ações/projetos da estratégia utilizada pela atual gestão, oferecendo um breve apanhado histórico da Secretaria da Segurança Pública e das Polícias Estaduais, proclamando a missão, os valores e a visão de futuro institucional, expondo a metodologia utilizada para construção do modelo proposto.

Foram adotados pela SSP, através deste plano estadual, algumas diretrizes ou objetivos estratégicos, bem como diversos indicadores estratégicos para medir o progresso das medidas tomadas no âmbito da política estadual de segurança pública. Os referidos aspectos serão objeto de análise deste trabalho.

2.5.2.3 O Projeto de Criação da Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UISPNU)

É um projeto que foi amplamente debatido durante o Fórum de Bellagio, na Itália em abril de 2011 e incorporado às pretensões do governo da Bahia por intermédio de um documento denominado “A Carta e a Declaração de Salvador”, elaborado durante o evento Fórum de Salvador realizado em maio de 2012.

Logo após, o projeto foi inserido nas agendas nacionais e internacionais de direitos humanos com o escopo de fazer a Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas - UISPNU figurar como um qualificado ambiente e um centro de excelência acadêmica e de análise científica.

Trata-se de proposta que apresenta uma instituição de ensino focada no desenvolvimento social e nas questões de segurança mundial, apta a disseminar o conhecimento para a construção coletiva de ações e políticas na área da segurança pública, que efetivamente se coloquem a frente dos desafios necessários para o desenvolvimento sustentável, aproveitando as condições e potencialidades em cada região.

Com a referida universidade almeja-se criar uma instituição que escolha os métodos apropriados para a eficácia dos propósitos acima, na medida em que compreende a importância da permanente dinâmica de cooperação entre as mudanças de gerenciamento da segurança pública e as transformações sociais. Em última instância, o projeto prevê a elevação da qualidade de trabalho prestado pelas polícias, além da integração dos futuros discentes em

torno de uma formação sólida, interligando-os a outras agências de segurança pública do Brasil e do mundo, numa colaboração mais estreita entre os países Membros da Organização das Nações Unidas.

2.5.3 Documentos para as políticas nacionais de segurança pública

Para dar suporte à sistematização teórica desta pesquisa numa análise em âmbito nacional, foram selecionados três documentos a seguir resumidamente apresentados.

2.5.3.1 O Programa de Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI)

Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o PRONASCI recebeu destaque em razão da sua iniciativa sem precedentes no trato da matéria relativa ao combate à criminalidade no país na medida em que articula políticas de segurança pública com políticas e ações sociais por meio da integração entre União, Estados e Municípios, entre os quais se contemplo a celebração de convênios, contratos, acordos e consórcios, bem como destes com organizações não governamentais e organismos internacionais.

O programa foi instituído para realizar a prevenção, tendo como escopo atingir as causas que levam à violência, atuando em suas raízes socioculturais, garantindo também o controle e a repressão da criminalidade na medida em que também atribui realce às estratégias de ordenamento social e repressão qualificada, cujas ações tenham como norte as diretrizes do SUSP.

O programa visa atender jovens de 15 a 29 anos beirando a criminalidade, que estejam ou já estiveram em conflito com a lei, ainda que presos ou egressos do sistema prisional, bem como, os jovens em situação de descontrole familiar grave. Incluindo, ainda, jovens oriundos do serviço militar obrigatório, visados pela criminalidade organizada devido a sua habilidade no manejo de armas de fogo durante o serviço militar.

2.5.3.2 A Modernização da Polícia Civil Brasileira – aspectos conceituais, perspectivas e desafios

A Secretaria Nacional de Segurança Pública, também reconhece a necessidade de se viabilizar uma estratégia de recuperação qualitativa da atividade de investigação criminal no âmbito das polícias judiciárias estaduais, modernizando-as. Assim, foi instituída uma equipe de trabalho para elaborar documento denominado Modernização da Polícia Civil, que

apresenta um caráter matricial, indicando os núcleos institucionais, bases doutrinárias e uma série de aspectos conceituais para a atividade policial de investigação, bem como diretrizes para reordenamento da estrutura organizacional das polícias civis.

Modernizar significa transcender do reducionismo que reina na prática cotidiana investigativa de cunho estritamente jurídico-processualista, com pouca ou nenhuma ênfase aos métodos científicos de investigação criminal. Outro aspecto imprescindível abordado no referido documento diz respeito à equalização da intervenção policial na vida dos cidadãos, gerando a necessidade de constituir-se uma polícia racionalmente estruturada para que ela esteja apta a realizar uma intervenção ponderada nos cenários penalmente relevantes.

2.5.3.3 Matriz Curricular Nacional – ações formativas dos profissionais da área de segurança pública

A chamada Matriz Curricular Nacional foi elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. O documento referência da Matriz foi finalizado em 2003, por intermédio do qual se buscava instituir um marco de referência para as ações formativas a serem empreendidas pelas organizações do segmento da segurança pública, para contribuir no fortalecimento e institucionalização do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, que visa unificar dados, ações e procedimentos para mensurar a atividade policial.

O documento é basicamente composto de duas partes, a primeira delas, objeto de estudo e análise desta pesquisa, apresenta a Matriz Curricular Nacional como um referencial para as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública, trazendo conceitos e abordagens pedagógicas, e a segunda parte traz as ementas das disciplinas, sua composição e descrição.

Consta no referido documento que o investimento e o desenvolvimento formação dos profissionais de segurança pública são necessários e fundamentais para a qualificação das organizações policiais e o aprimoramento dos seus resultados institucionais levando em consideração os desafios e às demandas apresentados pela sociedade brasileira. Por intermédio deste documento busca-se pensar na intencionalidade além de rever os espaços e tempos das ações de formação.

2.6 ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE

Para auxiliar na construção conceitual deste trabalho, as fontes de pesquisa foram obtidas através da coleta de dados de fontes secundárias tais como produções científicas

publicadas no banco de teses e periódicos do Portal de Periódicos da CAPES/MEC, bem como em revistas e periódicos especializados em segurança pública, educação e administração, de onde foram retirados diversos artigos, teses e dissertações defendidas em programas de pós-graduação, que também serviram de subsídio.

A partir de então, busquei realizar o estado da arte do tema que prioritariamente compreende as produções entre os anos 2000 e 2013, que apresentasse algumas contribuições encontradas na literatura nacional e internacional, nas diversas revistas científicas brasileiras, inclusive as produções científicas do banco de teses e periódicos da CAPES/MEC.

Outra medida prática na coleta de dados consistiu na realização de consulta a através de sites de busca disponíveis na Internet, dentre os quais optei pelo Google Acadêmico, por apresentar resultados por ordem de relevância, justamente por ser um sistema de busca inteligente. Argumenta Cardoso (1988, p. 101) que a etapa de coleta de material não é apenas um momento de “acumulação de informações, mas se combina com a reformulação de hipóteses, com a descoberta de pistas novas”, então, à medida que o material era coletado, aproveitava a oportunidade de refazer as reflexões sobre o tema ora pesquisado e redirecionar as abordagens.

Logo de início, todos os escritos encontrados foram efetivamente lidos para que a bibliografia básica fosse definida, dentro dela foram inseridas algumas obras dos dois autores principais utilizados nesta pesquisa Amartya Sen e Jürgen Habermas. Somente após uma leitura crítica e reflexiva do material básico é que foram tomadas as primeiras notas, através de paráfrases e citações, evidenciando o enfoque dado ao trabalho e os objetivos anteriormente fixados e facilitação futura da redação final do trabalho (MARTINS; LINTZ, 2000, p. 30).

Este *corpus* me permitiu criar um banco em informações extraídas de documentos nacionais, sobre os temas a *gestão, a formação e o cotidiano policial*, aqui explorado em vários desdobramentos, que culminaram com a posterior definição dos capítulos, seus tópicos e subtópicos.

Então, no sentido de melhor buscar estabelecer relações existentes entre tais temáticas, seus significados e abrangências, de modo a delimitar o estudo, foram utilizados como conceitos básicos estruturantes deste trabalho os termos-chave *sociedade aprendente, organizações aprendentes, aprendizagem ao longo da vida, segurança pública, segurança humana, conflito, gestão, crise, racionalidade instrumental, racionalidade comunicativa, mundo sistêmico, mundo da vida, ação instrumental, ação comunicativa, realizações sociais, espaço público, mandato policial, desenvolvimento humano, desenvolvimento social,*

cidadania, justiça comparativa, governança pública, polícia comunitária e formação policial. Todos estes conceitos e termos serão adotados no decorrer da exposição que segue adiante.

A partir desse ponto, se buscou captar a relação de complementaridade entre *formação policial, ação comunicativa, segurança humana, desenvolvimento humano e desenvolvimento social*. Sua apresentação encerra esse tópico, servindo para embasar a problemática que desencadeia esta pesquisa.

O segundo momento desse percurso metodológico foi destinado ao estudo dos documentos selecionados que me propiciou ter acesso a informações sobre a temática principal. A *pesquisa documental* realizada englobou a produção nacional e internacional referente à profissionalização policial, destacando como objeto de estudo *documentos* extraídos em diversos sítios digitais:

- Programa Pacto Pela Vida do Governo do estado da Bahia (PPV/BA);
- Plano Estadual de Segurança Pública – 2012/2015 do Governo da Bahia (PLANESP);
- O Projeto da Universidade Internacional de Segurança e Desenvolvimento Social das Nações Unidas;
- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), criado no âmbito Ministério da Justiça e lançado em agosto de 2007;
- Modernização da Polícia Civil Brasileira: aspectos conceituais, perspectivas e desafios, documento elaborado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública;
- Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Para auxiliar na análise documental, dentre os conceitos básicos inicialmente escolhidos foram escolhidos *quatro* termos que representavam as teorias de sustentação aqui utilizadas, a saber, *segurança humana, racionalidade instrumental, racionalidade comunicativa e organizações aprendentes*, para figurarem como *unidades de análise* que serviram como vetores para agrupamento de todos os demais conceitos estruturantes dos termos-chave.

Logo após, todo o material encontrado foi reagrupado e redivido entre *escopos, realizações, omissões e outros achados*, para que posteriormente pudesse ser categorizado entre *limites e possibilidades para a gestão e a formação policial* e, por último, fossem finalmente analisados, após estarem devidamente apoiados na revisão de literatura das *teorias de sustentação* anteriormente selecionadas.

2.7 BASES TEÓRICAS UTILIZADAS

Com a finalidade de compreender e interpretar os documentos anteriormente selecionados, o referencial teórico principal é construído tendo em vista o cerne deste trabalho, ou seja, das *organizações policiais* como *organizações que aprendem*, ou seja, aquelas nas quais todos estão engajados a identificar e solucionar problemas, permitindo à organização experimentar continuamente, mudar e melhorar, aumentando assim a sua capacidade de aprender, desenvolver e alcançar seus objetivos (DAFT, 2010).

A análise foi construída a partir na minha base teórica principal, expressa nos textos do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas e do economista indiano Amartya Sen. As abordagens destes dois autores internacionalmente conhecidos servirão para subsidiar a análise a ser realizada.

Embora já se tenha discutido segurança pública numa perspectiva nacional integrada às demandas sociais, trazer a proposta de Amartya Sen de *desenvolvimento social* e a sua *ideia de justiça*, interligado às questões de *liberdade* e *segurança humana*, para juntos dialogarem com a temática da *formação policial* se apresenta como um proveitoso estudo para as organizações policiais e para a sociedade, observada na sua totalidade.

Apesar de existirem muitos estudos sobre a influência de Jürgen Habermas no mundo jurídico, o recorte que se pretende fazer nessa pesquisa é original na medida segue a pretensão de trazer uma nova possibilidade de reflexão sobre a *formação policial* pautada no *agir comunicativo*.

Os textos com os quais dialoguei serviram para extrair ideias e conceitos que façam sentido para este estudo, porém, não houve qualquer pretensão de esgotar temas demasiadamente amplos e complexos como a *segurança humana* e o *agir comunicativo*.

Em razão da complexidade desta pesquisa que integra três temáticas completamente distintas, a saber, *gestão de organizações*, *segurança pública* e *educação*, faz-se necessária a definição clara e precisa dos conceitos aqui estudados.

Visando situar melhor o leitor quanto à problemática ligada à gestão e à formação existentes na Polícia Civil, no capítulo seguinte serão apresentados os desdobramentos do campo empírico aqui explorado, sendo apresentadas informações que envolvem a teoria, os conceitos e os aspectos históricos da segurança pública, tomados numa perspectiva evolutiva.

3 SEGURANÇA PÚBLICA, REALIZAÇÕES E PROCESSOS DE FORMAÇÃO

3.1 CAMINHOS DA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Para que se possa compreender parte das mazelas institucionais e sociais constatadas na atualidade, importante se faz compreender os caminhos pelos quais passou a segurança pública brasileira, sabendo como se deu o processo histórico que envolveu a criação das polícias no Brasil, bem como a evolução dos modelos gerenciais da administração pública.

Do mesmo modo, para se fundamentar uma nova interpretação sobre a formação policial, é imprescindível conhecer como a segurança pública está na atualidade, compreender as hodiernas conjunturas, os atuais lineamentos teóricos e fluxos participativos, para viabilizar a fiel contextualização do mandato policial, das organizações policiais e seus processos educativos.

Assim, apresentam-se neste capítulo vários elementos ligados à gestão, à formação e ao cotidiano policial brasileiro para auxiliar na busca da compreensão sobre a importância de se passar por novas trilhas do conhecimento para construir de modo arrojado o futuro das organizações policiais, sendo esse o aspecto fundamental para a presente pesquisa.

3.1.1 O surgimento das polícias e dos modelos gerenciais da administração pública

Há pouco mais de 200 anos, surgiu no Brasil a Polícia Civil, que sempre foi uma organização que esteve situada entre um gerencialismo político e a necessidade de inserção em suas práticas de um profissionalismo gerencial rumo a maiores e efetivas realizações sociais.

No início do século XIX, mais precisamente em 1808, em razão de problemas enfrentados em Portugal, a corte portuguesa se mudou para o Brasil e ficou instalada no Rio de Janeiro. Devido às incertezas enfrentadas em sua terra natal, da necessária permanência da coroa portuguesa no Brasil e do receio de uma provável e iminente disseminação das ideias liberais francesas, o Príncipe Regente D. João VI passou a instituir uma série de medidas de ordem política. Estas mudanças tinham como escopo atribuir maior consistência ao sistema jurídico vigente e estabelecer a primazia da vontade dos governantes, portanto, não sobrevivendo de motivações sociais ou mobilizações populares (ESPUNY, 2009).

No âmbito da segurança, em maio de 1760, foi assinado o alvará da criação da Intendência de Polícia e em único ato administrativo, o Príncipe Regente instituiu a Polícia da

Capital e a Polícia do País. A abrangência das atividades policiais citadas no alvará deixa perfeitamente clara a ideia de tratar-se de atividade de polícia judiciária, além de outras próprias da polícia administrativa (ESPUNY, 2009).

Cabia ao intendente decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a execução da sentença, escolhendo a punição que julgasse apropriada, havendo uma sobreposição dos poderes legislativo, executivo e judiciário num único cargo, numa clara demonstração do modelo gerencial centralizador utilizado pela administração do período colonial (HOLLOWAY, 1997, p. 46 apud BATITUCCI, 2010).

Guardadas as especificidades do modelo da época, era a Intendência a instituição que realizava as atividades típicas de polícia judiciária, no que diz respeito apuração da infração penal e a identificação da sua autoria, inclusive num período no qual o inquérito policial, enquanto acervo probatório, não tinha sido instituído. O fato é que na história do Brasil a apuração da infração penal e a identificação da sua autoria sempre foram exercidas por uma instituição policial civil (ESPUNY, 2009).

Espuny (2009) aduz que o poder do Intendente de Polícia abarcava juízes e outros funcionários da administração, que tinham a obrigação de dar-lhe ciência dos crimes noticiados e buscando junto àquela autoridade as orientações aplicáveis a cada caso. Dessa forma, ficava evidente que a polícia era uma instituição de grande reconhecimento e prestígio, ora realizava atividades de polícia, ora realizava as de juiz. O mencionado autor ressaltou que esta concentração de atribuições permaneceu com o Intendente de Polícia até o momento em que foi criado o cargo de Delegado, no Estado de São Paulo, em 1841.

Com a Constituição de 1824, o Código Penal de 1830, a crise do Primeiro Império em 1831 e o Código de Processo Penal de 1832 foi possível verificar um período onde houve certa experimentação institucional, bem como a ocorrência da chamada modernização das instituições de justiça criminal.

De início, a primeira e mais importante experimentação institucional se deu com a criação da figura do *Juiz de Paz*, que foi colocado como uma alternativa institucional à morosidade, decadência e distanciamento do já tradicional Judiciário. Efetivamente, os juízes de paz representaram naquela época a primeira autoridade local formal a chegar a muitos dos arraiais e distritos espalhados pelo país, significando a alargamento dos instrumentos responsáveis pela implantação da justiça pelo território brasileiro (VELLASCO, 2004, p. 120 apud BATITUCCI, 2010).

Sua criação significou parte das expressivas mudanças no funcionamento da justiça nacional, na medida em que foi elencada àquela figura atribuições administrativas, policiais e judiciais, acumulando amplos poderes que até então estavam espargidos por diferentes autoridades, ou simplesmente reservados aos juízes letrados, tais como poder de julgar pequenas demandas, realizar exame do corpo de delito, cuidar da formação de culpa, ou realizar prisões (VELLASCO, 2004, p. 100 apud BATITUCCI, 2010).

Com o objetivo de servir à Intendência Geral de Polícia, a Guarda Real de Polícia (GRP), uma instituição de natureza militar, foi criada em 1809, visando representar a manutenção da ordem social imperial sobre a sociedade escravocrata, mesmo porque os seus integrantes eram oriundos das classes sociais inferiores livres que, numa infeliz coincidência, representavam o alvo da repressão policial.

Em 1831, foi fundada a Guarda Nacional (GN), que possuía os deveres genéricos de defender a Constituição, a pátria, e ajudar o exército na defesa das fronteiras do país, além de atuar como força policial interna, na preservação ou no restabelecimento da ordem pública. Esta instituição paramilitar foi instituída para ser a força nacional estabilizadora, servindo como instrumento dos grandes proprietários, destinada a neutralizar, em qualquer eventualidade, quaisquer comportamentos tendenciosos das tropas regulares e, por essa razão gozava de prestígio entre os grupos locais hegemônicos, que tinham interesse no rígido controle social e na reprodução das forças vigentes (SODRÉ, 1965, p. 120 apud BATITUCCI, 2010).

Somente em 1873, a Guarda Nacional deixou de realizar funções tipicamente policiais, época em que os seus cargos assumiram unicamente uma função de barganhas para títulos de honra (GRAHAM, 1997, p. 92 apud BATITUCCI, 2010).

O Código de Processo de 1832 instituiu uma ascendência dos juízes de direito sobre os juízes de paz, cabendo àqueles a fiscalização, supervisão e instrução destes, além do julgamento das causas mais graves. Cada comarca poderia possuir um número limitado de juízes a ser fixado conforme o volume populacional de cada cidade. Os mencionados juízes de direito acabavam tendo jurisdições sobrepostas e apenas um deles era nomeado para exercer o papel do chefe de polícia local.

Havia também a figura do promotor público, nomeado pela corte e presidentes de província, por indicação de lista tríplice da câmara municipal, preferencialmente graduados em direito, tal como ocorria com os juízes.

Como Vellasco (2004 apud BATITUCCI, 2010) assevera, tais autoridades constituídas demonstravam grande dependência em relação aos grupos locais hegemônicos, que eram os

mais interessados no rígido controle social e na manutenção do equilíbrio de forças vigentes. A nova estruturação judiciária era extremamente precária e se apresentava impossibilitada de exercer seu poder junto às camadas mais baixas da população, além de ter sido alvo de disputas internas e constantes achaques dos poderosos locais em relação à sua legitimidade.

A segunda inovação constatada nesse delineamento histórico consiste na criação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes, ou da Força Policial, como passou a ser denominado a partir de 1835 no estado de Minas Gerais. Essa instituição é considerada a origem da Polícia Militar contemporânea (BATITUCCI, 2010).

Durante todo o século XIX foram criados e extintos vários corpos auxiliares para a Força Policial porque esta passava por sérios problemas de efetivo, com alta rotatividade e intensa instabilidade, evidenciando sua necessidade de profissionalização (COTTA, 2006, p. 73-83 apud BATITUCCI, 2010).

Velasco (2004 apud BATITUCCI, 2010) assevera que já naquela época passava a ser evidenciada uma nítida divisão entre atividade policial e atividade judicial, cabendo à primeira realizar predominantemente um papel da vigilância, especialmente em relação aos comportamentos indesejados nas ruas perpetrados por escravos, pobres, bêbados e prostitutas, além dela realizar a manutenção da ordem e da tranquilidade pública de modo geral.

Bonelli (2003, p. 7 apud ESPUNY, 2009) destaca que o estado de coisas até então vigente foi totalmente decomposto por aquilo que pode ser denominado de primeira reforma no âmbito policial, em 1831, período em que houve a abdicação de D. Pedro I e o governo central ganhou plenos poderes na manutenção da ordem pública pelo exercício do poder policial por intermédio de uma nova estrutura repressiva de manutenção do poder (HOLLOWAY, 1997, p. 76 apud ESPUNY, 2009).

Nessa época foi instituído um sólido aparato policial repressivo, sendo criada a Polícia Militar, em 1831, e a Secretaria de Polícia, em 1833, vale lembrar que esta última surgiu em substituição à Intendência Geral de Polícia e foi considerada o nascedouro da Polícia Civil. Porém, fazendo uma avaliação desse processo, Espuny (2009, p. 22) entende que “desta evolução duas idéias [sic] são enfatizadas: a separação e o distanciamento das atividades da polícia repressiva em relação à polícia preventiva e o enfraquecimento sistemático da polícia civil, enquanto instituição”. A partir deste marco estava sendo delineada a separação entre as polícias civil e militar (ESPUNY, 2009).

O Duque de Caxias passou a comandar a Polícia Militar e Eusébio de Queiroz assumiu a chefia da Secretaria de Polícia, este último permaneceu na função entre 1833 e 1844, o que lhe possibilitou gerenciar a organização policial de modo centralizador. Em 1841, Eusébio de

Queiroz assumiu a chefia de Polícia Civil do Rio de Janeiro quando o cargo foi criado, tendo como subordinada a Polícia Militar (ESPUNY, 2009).

A partir de 1841, a Força Policial ficou ligada ao chefe de polícia provincial, que era escolhido entre os juizes de direito e subordinado diretamente ao Ministério da Justiça, aquela passou a integrar uma estrutura hierarquizada que englobava os delegados e subdelegados de polícia, a Guarda Nacional e outras autoridades locais (VELLASCO, 2007, p. 246 apud BATITUCCI, 2010).

Foi no período da regência que ocorreu uma terceira e última inovação, completando o delineamento do sistema de justiça criminal consolidado durante o século XIX, sendo instituída a Chefia de Polícia, bem como os delegados e subdelegados de polícia. Esta foi considerada muito similar à Polícia Civil contemporânea.

Nesse contexto, a partir de 1841, o governo central retirou o poder das instâncias locais na medida em que cuidou da centralização do sistema de justiça e reformou a estrutura judiciária, redefinindo poderes e atribuições, inclusive dos delegados, que, subordinados aos chefes de polícia provincial, tiveram suas responsabilidades redefinidas e passaram a substituir os juizes de paz, tendo plenos poderes para acusar, reunir provas, ouvir testemunhas e apresentar ao juiz municipal um relatório escrito da investigação, emitindo seu opinativo (BATITUCCI, 2010).

Além das mencionadas funções, o delegado expedia mandados de prisão e estabelecia fianças, assim como cuidava de julgar casos que envolviam delitos de menor monta, fixava “termos de bem viver” que, uma vez violados, poderiam resultar em prisão e condenação dos infratores (GRAHAM, 1997, p. 88 apud BATITUCCI, 2010).

Para auxiliar no cumprimento de suas atividades, o delegado podia requisitar a ajuda da Força Policial ou de quaisquer trabalhadores da população para realizar os serviços de ronda eventual ou sob de outros que fossem demandados, mediante um pequeno pagamento mensal. Esses populares se colocavam na condição de subordinados do delegado, estando no último nível de hierarquia dos agentes de segurança.

Essa estrutura vai entrando em colapso durante a transição do século XIX e, em 1841, período em que houve a segunda reforma do sistema vigente, a estrutura da polícia foi modificada.

Bonelli (2003 apud ESPUNY, 2009) diz que, por intermédio da Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, ficou estabelecida a diferenciação das funções de polícia administrativa e de polícia judiciária. Nesta, os delegados podiam conceder mandados de busca e apreensão, proceder a corpo de delito, julgar crimes com penas até seis meses e multa até cem mil-réis.

Naquela, os delegados assumiam atribuições de higiene, assistência pública e viação pública, além daquelas de prevenção do crime e manutenção da ordem.

Na mencionada legislação ficou estabelecido que os chefes de polícia seriam escolhidos entre os desembargadores e juízes de direito, além de prever que os delegados e os subdelegados podiam ser nomeados entre juízes e demais cidadãos (ESPUNY, 2009).

Seguindo nessa perspectiva histórica, ia cada vez mais se evidenciando a necessidade de profissionalização de todo o corpo policial, em suas várias dimensões.

Bonelli (2003, p. 8 apud ESPUNY, 2009) menciona uma terceira reforma na estrutura da Polícia Civil, datada de 1871, período onde ficou evidente o fracasso da Guarda Urbana, demonstrando a necessidade de realização de profundas mudanças no sistema vigente.

Nesta reforma, houve a separação entre a função judicial e a policial, separando o poder de prender do poder de julgar as causas criminais, ficando este na exclusividade dos magistrados, sendo definida de forma mais restrita as funções dos delegados do que anteriormente estabelecido em 1841 (HOLLOWAY, 1997, p. 228 apud BATITUCCI, 2010).

Com essa separação, para Holloway (1997, p. 228 apud ESPUNY, 2009), houve uma queda no prestígio social da função de delegado que, quando os magistrados pararam de exercê-la, deixou ser uma ocupação exclusiva de bacharéis.

Advieram outras conseqüências da separação entre a função judicial e a policial, pois os delegados e subdelegados, ao ocuparem um posto com poder eminentemente político, tornaram-se dependente das elites locais a partir de 1871 e isso gradativamente contribuiu para o enfraquecimento da Polícia Civil enquanto instância de atendimento jurídico-policial (ESPUNY, 2009). Nesse sentido, exemplificando a decadência do prestígio da Polícia Civil:

Ter uma força estadual armada representava para o presidente da província a garantia de autonomia política perante o poder central e os interesses locais. A perda de prestígio social do cargo de delegado neste cenário foi decisivo para desequilibrar a balança entre polícia civil e polícia militar (ESPUNY, 2009, p. 03).

Outra importante consequência desta terceira reforma diz respeito à regulamentação do inquérito policial, no qual haveria a formação de culpa para posterior encaminhamento para os promotores e juízes (BATITUCCI, 2010).

O chefe de polícia e os delegados, embora tivessem restritas suas intervenções nos julgamentos das causas, mantiveram considerável poder e discricionariedade, principalmente quando diligenciavam rapidamente ou agiam com morosidade na condução das investigações (HOLLOWAY, 1997, p. 228 apud BATITUCCI, 2010).

Como é possível deduzir desse esboço histórico o cargo do delegado ficou encurralado entre o escopo para o qual fora criado e as condições encontradas durante seu exercício (ESPUNY, 2009), porque a Polícia Civil, assim como as demais integrantes do sistema criminal, foi uma instituição criada dentro de um forte viés controle de comportamentos desviantes ou indesejáveis, bem como de controle social para manutenção do poder de grupos locais hegemônicos.

Isso tudo evidenciou o exercício do mandato daquelas instituições com longe dos interesses e das demandas sociais e das realizações de prevenção e/ou combate às ações criminosas. Afinal, elas estavam totalmente comprometidas com as esferas de um governo centralizador e oligárquico (ESPUNY, 2009; VELLASCO, 2007, p. 258-259 apud BATITUCCI, 2010).

No fim do século XIX e no início do XX surgiu na Europa e nos Estados Unidos o *modelo profissional-burocrático de policiamento* resultante do amadurecimento das instituições policiais. Porém, o processo de profissionalização das organizações policiais brasileiras ocorreu tardiamente, sendo arrematado apenas ao longo do século XX, quando o seu arcabouço institucional se delineou mais nitidamente (WALKER, 1977 apud BATITUCCI, 2010).

O atraso nesse processo se deu em razão das inúmeras deficiências estruturais e gerenciais, da informalização das práticas cotidianas, da alta discricionariedade do policial de rua, das disputas políticas internas e externas, bem como do desiderato de manutenção do poder vigente por intermédio do controle social, com uso descontrolado do personalismo na decisão e na gestão (KANT DE LIMA, 1995; PAIXÃO, 1982 apud BATITUCCI, 2010). Obviamente que conforme asseverou Batitucci (2010, p. 44):

Muitas destas questões estão relacionadas à complexidade e características da evolução do Estado e da democracia no Brasil, às nossas características culturais, aos limites econômicos e aos dilemas associados à modernização periférica.

Quando a gestão pública brasileira possuía *base oligárquica e patrimonial* os princípios de democracia não se efetivavam em razão do distanciamento social, econômico e educacional que havia entre a elite política e o restante da população. Os critérios de tomada de decisão e escolha eram de cunho estritamente pessoal, não estavam pautados numa racionalidade e nem seguiam a estrita legalidade, mesmo porque não havia uma preocupação com os resultados que deveriam ser alcançados pela administração pública.

Havia uma confusão patrimonial entre os bens do Estado e daqueles clientes que se agregavam em torno dos gestores públicos para ganharem fortalecimento perante a sociedade, sendo que a principal função do Estado patrimonial era garantir emprego dos funcionários públicos por meio de benesses, estando estes completamente desonerados do trabalho duro.

Posteriormente, surgiu a denominada *gestão burocrática*, por intermédio da qual foi posta uma separação entre a ordem política e agentes burocratas. Esse modelo de gestão foi estruturado na administração pública brasileira para implantar uma mudança cultural, buscando a racionalização administrativa, institucionalizando a eficácia como princípio norteador desta racionalidade, atribuindo caráter de continuidade à administração pública, buscando também erradicar os princípios patrimoniais de poder, reforçando a separação das esferas pública e privada, institucionalizando o controle legal como critério de avaliação da ação administrativa (BRESSER, 2001a apud DURANTE; BALESTRERI, 2006).

A gestão burocrata estabeleceu nos órgãos públicos uma hierarquia funcional vertical, criando limites de atuação com o estabelecimento de rotinas formalizadas e regras anteriormente definidas. Houve a valorização da seleção meritocrática dos funcionários e da profissionalização da carreira administrativa, a valorização da impessoalidade e neutralidade dos funcionários públicos, com a respectiva responsabilização profissional, que deveriam agir como ocupantes de cargos públicos, ficando longe da influência pessoal (BRESSER, 2001a, apud DURANTE; BALESTRERI, 2006).

Esse processo de burocratização que se deu na estrutura da gestão pública, iniciado em 1936, apresentou debilidades e trouxe sérios problemas de ordem prática.

O fortalecimento do formalismo no âmbito da administração pública, manifesto na criação de sistemas de controle rígido dos processos administrativos, fez com que o Estado voltasse para si mesmo, o que acentuou o caráter inercial da administração pública, criando impeditivos para transparência na gestão e para efetiva prestação de contas dos resultados alcançados. Esses sistemas de controle rígido dos processos administrativos levaram os gestores públicos à excessiva obediência às regras, deixando em segundo plano a necessidade de atender às demandas da população, provocando um insulamento burocrático.

Afora isso, verificaram-se lacunas entre o afastamento da administração pública e os aspectos políticos, que foram fortemente impregnadas de poder exercido pelos grupos sociais que controlavam as regras e os processos de produção. Dessa forma, o velho *patrimonialismo*, rebatizado no regime democrático de *clientelismo*, encontrou espaço no âmbito da gestão pública que, por outro lado, necessitava de uma burocracia profissional que também fosse liberada das amarras do formalismo burocrático.

Alguns fatores socioeconômicos (ABRÚCIO, 1997 apud DURANTE; BALESTRERI, 2006) desencadearam uma crise do Estado e a *reforma burocrática* foi substituída pela *reforma gerencial*, quando houve, na sociedade pós-industrial, a democratização dos regimes de governo e quando surgiu o fenômeno da globalização.

A grande crise econômica mundial de 1929, as crises do petróleo de 1973 e 1979 geraram uma grave crise fiscal do Estado e, com isso, uma revolta dos contribuintes atochados pelos aumentos de impostos e pela deficiência na prestação dos serviços públicos. O Estado perdeu o controle sobre fluxos de capital financeiro e comercial, que somado ao aumento do poder das grandes multinacionais, resultou na perda de poder estatal para ditar políticas macroeconômicas.

Por consequência, o Estado se viu obrigado a intervir na economia para ter que garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, bem como foca a produção de políticas públicas na área social para garantir o suprimento das necessidades básicas da população, causando também uma crise no modelo burocrático que, ao contrário, pregava impessoalidade, neutralidade e racionalidade na gestão pública, tendo o Estado entrado em uma crise de governabilidade e governança. Daí sucedeu o enfraquecimento do poder do Estado e a escassez de recursos públicos.

O *gerencialismo puro*, considerada a primeira aplicação prática do *modelo gerencial*, foi implantado num contexto que despontava uma ideologia privatizante, por intermédio da qual se buscava no Estado uma retração administrativa, com a adoção de instrumentos de racionalização orçamentária e de avaliação de desempenho organizacional, utilizando descentralização para dar mais eficácia às políticas públicas.

Nesse modelo, buscava-se uma definição explícita dos objetivos organizacionais, valorizando os seus recursos e inserindo o conceito de eficiência à lógica da burocracia, ressaltando a habilidade e criatividade dos gerentes na busca de novas soluções administrativas. Tudo isso, em contraposição aos princípios da *burocracia tradicional*.

O *gerencialismo puro* pregava uma gestão pública politicamente neutra, subestimando o conteúdo político impregnado na administração pública, entendendo que esta se destinava a modificar o funcionamento e a cultura do setor público, sem que se fizesse uma diferenciação conceitual entre a gestão pública e a gestão privada.

Em seu ápice, este modelo de gestão, manifestou o começo de um *processo de valorização da efetividade*, conceituação esta que expressava o grau em que a ação pública alcançaria o impacto ou o resultado inicialmente desejado pela administração e pela população, esta última vista como usuária e avaliadora dos serviços públicos.

Uma tendência gerencial de direcionamento da produção para os anseios e a satisfação dos consumidores surgiu nos anos 1980, influenciando a administração pública e a administração privada. Nessa conjuntura, o gerencialismo assumiu feições do *consumerism*, que apresentou a *lógica do planejamento*, na qual deveria haver uma racionalidade técnica na melhor ação a ser executada, que foi substituída pela *lógica da estratégia*, na qual se buscava criação de cenários flexíveis para a adaptação de planejamento, levando em consideração as relações com os atores envolvidos em cada processo político-administrativo.

No *consumerism*, a descentralização foi valorizada não apenas para reduzir a atuação estatal diante das crises, mas para fazer entrar em cena o cidadão enquanto fiscal e avaliador dos serviços prestados pelo Estado, aproximando-o dos centros de decisões, deixando-os em condições de escolher diante dos serviços oferecidos pelo Estado. Contudo, não foi realizada uma adequada diferenciação entre o consumidor de serviços públicos e o de bens de mercado, justamente porque existem determinados serviços públicos compulsórios, não havendo a possibilidade de escolha pelo cliente, tais como os serviços de segurança e saúde pública (POLLITTI, 1990 apud DURANTE; BALESTRERI, 2006).

As críticas desse modelo gerencial despontaram sinalizando que o cidadão deveria ser visto como um ator social sujeito de direitos e deveres, e que deveria também participar da construção, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, devendo ter um papel mais atuante do que apenas exercer o papel de consumidor com a liberdade de escolha quanto aos serviços públicos.

Um problema gerado por essa forma de encarar o cidadão como um consumidor fez com que certos grupos despontassem como clientes preferenciais, em razão da sua organização mais articulada junto ao poder público, trazendo um desequilíbrio no trato do Estado em relação aos demais cidadãos, ferindo a questão da equidade no atendimento do interesse público. Não seria a relação consumerista entre Estado e população que asseguraria uma atuação de servidores públicos ligada ao interesse público, mas sim a estipulação de normas que sirvam como diretriz e limitação.

Há um modelo gerencial que aplica a descentralização de modo a permitir que os cidadãos participem das decisões locais, uma vez que tais decisões afetam diretamente suas vidas. Trata-se de um modelo gerencial que se vale do conceito da transparência como forma de proteção à coisa pública, que incentiva a participação política por meio do conceito de *esfera pública*, vista como *locus* de debate público e aprendizagem social, apta a gerar um ambiente de cooperação entre os cidadãos e as organizações.

Esse modelo é o chamado *Public Service Oriented* (PSO), no qual se apregoa que o aperfeiçoamento da máquina pública se dará com a efetiva participação da população na sua gestão, necessariamente envolvendo a *accountability*, colocando o cidadão como um parceiro e não como dependente da prestação dos serviços públicos.

A população participa com o exercício da cidadania, mas deseja uma constante qualificação do aparato estatal e dos serviços por ele prestados, portando-se como um cliente a ser atendido. Afinal, quando a população estiver engajada com o poder de decisão em relação às políticas públicas de segurança, mais informada e qualificada estará para atuar como co-gestora, contribuindo para a qualidade da prestação do serviço e o incremento da *accountability* (DURANTE; BALESTRERI, 2006, p. 08-09).

O *Public Service Oriented* entende que o problema da gestão pública fica diluído em todo o sistema, necessitando de uma reforma nas instituições e na própria burocracia incrustada na estrutura estatal, para que as demandas sociais sejam devidamente atendidas.

O *modelo gerencialista* implantou nas organizações públicas preceitos como a adoção de mecanismos de avaliação de resultados organizacionais baseados em indicadores de qualidade e produtividade, horizontalizando a estrutura hierárquica dentro das suas unidades gerenciais que, por sua vez, possuem maior autonomia administrativa.

Priorizou a profissionalização da burocracia, flexibilizando regras, estabelecendo o conceito de *planejamento estratégico*, por entender ser este o mais adequado para cuidar das políticas de médio e longo prazos e se adequar às contemporâneas mudanças globais. Já no aspecto externo, o *gerencialismo* deu importância à adoção de *parcerias* com o setor privado e com as organizações não-governamentais.

No tocante à gestão de pessoas, o *modelo gerencialista* implantou políticas de motivação, introduziu novos critérios de promoção e de avaliação de desempenho individual, incluindo vantagens para o aumento de produtividade, valorizou a negociação coletiva.

Esse modelo ficou marcado também por considerar relevante uma formação moralmente consistente, desenvolvendo e estimulando os servidores, cuidando do desenvolvimento de habilidades gerenciais dos funcionários, que deveriam ficar aptos a gerenciar os recursos humanos, cumprir metas, aumentar a qualidade das suas respectivas organizações, inovar no fluxo de decisões e gerar novas soluções para as questões típicas de Estado.

Foram constatados avanços e inovações cujos resultados se desdobraram de modo desigual e fragmentado em todo o sistema, a descentralização acabou agravando as diferenças regionais e prejudicando a equidade dos serviços públicos enquanto democratizou o sistema na busca de um aumento de eficiência dele.

A separação entre aqueles que elaboram daqueles que executam as políticas públicas prejudicou o controle social e a responsabilização funcional. Tornou-se conflitante a relação entre a lógica da autonomia gerencial direcionada por objetivos e o rígido controle fiscal exercido sobre as unidades operacionais do Estado.

Três elementos podem ser apontados como principais articuladores das melhorias implantadas na gestão pública brasileira, são eles:

1. a *democratização* do Estado, com o fortalecimento do controle externo da administração pública, reforçando os princípios administrativos da legalidade e da publicidade;
2. a *capacitação* dos servidores, que possibilitou a adoção da meritocracia pelos órgãos da administração pública;
3. a *descentralização* estatal, que deu oportunidade para a participação dos cidadãos na gestão pública, que passou a se basear nas realidades e potencialidade locais.

Algumas vertentes conceituais têm demonstrado as direções para quais a gestão pública brasileira tem evoluído nos últimos anos:

1. o *conceito de planejamento plurianual*, propondo ações integradoras para projetos e programas estatais, com a regionalização e a utilização de indicadores;
2. a *implantação do programa de governo eletrônico*, que possibilitou a organização da informação, a redução de custos, o aumento da transparência nas compras governamentais, a redução do potencial de corrupção e a interatividade com os cidadãos, sendo que esta última foi a que apresentou menor avanço em prol da maior *accountability*;
3. o *incentivo à questão fiscal*, que contribuiu decisivamente para a economicidade estatal, despontando com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, deixando a desejar quanto a efetividade, que demandam medidas gerenciais específicas que nem sempre vem sendo priorizadas;
4. a *participação social no âmbito estadual e municipal*, com a introdução de ações mais ágeis e a expansão dos centros de atendimento integrado;
5. a *gestão de políticas públicas na área social*, com apresentação de inovações, mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanços do controle social, programas voltados à realidade local e ações intersetoriais.

Hodiernamente, na gestão pública brasileira ainda são constatados traços gerenciais dos cinco modelos aqui apresentados – *patrimonialismo*, *burocracia*, *gerencialismo puro*, *consumerism* e *governança responsiva* – vez que os modelos novos não foram capazes de extinguir por completo os modelos antigos, justamente em razão da aludida evolução

gerencial ter se diluído na estrutura do Estado, onde manifestações mais ou menos explícitas destes modelos sobrevivem cotidianamente.

Nessa ordem de ideias, surge hodiernamente um novo modo de gerir, expresso no termo *governança pública*. Conforme orienta Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009), este é um novo modelo regulatório de Estado e sociedade, que se diferencia dos demais porque propõe novas composições gerenciais na medida em que incorpora e articula os conceitos de *negociação, comunicação e a confiança*.

Esses três elementos tem um função auxiliar, haja vista que durante o processo de gestão sempre haverá a necessidade de equacionar os diferentes objetivos e critérios de decisão sociais, demandando um processo de negociação permanente.

Nesse contexto, surge uma nova maneira de estruturar as relações estabelecidas entre o Estado, suas instituições e os outros atores da sociedade civil.

Daí também advém novos instrumentos de gestão de políticas públicas, porque as parcerias e associações de cooperação são construídas horizontalmente e, como que supõe Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009), elas servirão para fazer convergir os interesses dos múltiplos atores sociais, além de auxiliar no equilíbrio, na simetria e na equivalência na participação de todos os interlocutores sociais nos processos decisórios.

Assim, num cenário ideal, os múltiplos atores sociais “atuam em cooperação, com a expectativa de que suas ações conjuntas resultem na solução mais eficaz para os problemas que estiverem em foco” (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 10). O que coaduna com o fundamento da atuação da autoridade policial que é a sua capacidade de negociação para equacionar conflitos sociais.

Obviamente que todo esse percurso evolutivo dos modelos gerenciais influenciou todas as áreas da administração pública brasileira, inclusive a gestão na área da segurança pública, que constantemente é alvo de cobranças dos mais variados segmentos da população, que permanentemente estão na perseguição de melhores resultados gerenciais e maiores realizações sociais.

3.1.2 Nuances da política nacional de segurança pública

Mais detidamente, ao fazer uma sucinta análise da sucessão dos modelos gerenciais pelos quais vem passando as políticas públicas de segurança no Brasil, torna-se possível ponderar sobre a interessante trajetória de tais propostas, que vem passando por uma

sequência de arquétipos dentro dos quais foram desenvolvidas ações e visões que, resumidamente, podem ser assim apontadas (FREIRE, 2009):

1º) *Segurança Nacional*: Buscava-se a eliminação de atos percebidos como ameaça ao Estado, inclusive com violação de direitos e desrespeito à vida;

2º) *Segurança Pública*: Responsabilidade de todos, conforme a Constituição Federal de 1988, e prioritariamente responsabilidade dos Estados e suas polícias. Dentro deste contexto, a violência é considerada uma ameaça às pessoas e ao seu patrimônio;

3º) *Segurança Cidadã*: Natureza multicausal da violência e manifestação heterogênea dela. Atuação do Estado no aspecto do controle e da prevenção, mediante políticas públicas multissetoriais são implantadas no âmbito local de forma integrada. No âmbito deste paradigma é conferido espaço de atuação aos municípios.

As políticas públicas pautadas no arquétipo da segurança cidadã trazem consigo novos parâmetros gerenciais (DURANTE; BALESTRERI, 2006), dentre os quais destaco:

1. Transparência dos saberes, dos dados coletados e das análises realizadas, com divulgação sistemática e padronizada;
2. Imprescindibilidade da transversalidade dos direitos humanos nas ações e nos estudos da segurança pública;
3. Caráter modernizante e democrático das ações (modelo inteligente de segurança);
4. Sistematização das políticas públicas de segurança.

Esta última tendência consubstanciada na política de segurança cidadã começou a ser aplicada com êxito na Colômbia em 1995, apresentando uma metodologia multidimensional de abordagem da violência, com trabalho articulado e multissetorial, de várias instituições públicas e a sociedade civil; contando com a atuação dos municípios e o papel preponderante conferido aos cidadãos na participação da gestão local das políticas de segurança, para quebrar resistências e construir uma cultura cidadã na comunidade, com respeito às normas de convivência e resolução pacífica de conflitos.

O arquétipo da segurança cidadã está presente no Brasil, mas com pouca constatação factual, haja vista que adotar um marco conceitual não implica em sua imediata materialização de políticas públicas e a assimilação definitiva desse novo paradigma e sua transformação em ações efetivas requer empenho e tempo.

Freire (2009) considera a evolução desses modelos gerenciais verdadeiros paradigmas na área da segurança pública, capazes de influenciar o desenho das políticas públicas e os modos de conduzir a ação policial.

Ressalto que paradigmas são visões de mundo compartilhadas, que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época; eles são crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade em determinada localidade e período. Porém, não são estanques e podem ser alterados durante sua vigência, mas possuem traços marcantes denominados de núcleo paradigmático (KUHN, 2003 apud FREIRE, 2009).

Obviamente que um novo modelo paradigmático não faz com que os anteriores deixem de existir, sendo possível a coexistência de mais de um modelo em períodos de transição resultantes de um processo e não de uma brusca ruptura de um paradigma rumo ao início de outro paradigma, como de fato aconteceu com as sucessivas mudanças dos modelos gerenciais da segurança pública no Brasil, os quais passaram por períodos de transição.

Geralmente não é possível identificar as datas de início e término de cada modelo, haja vista que determinadas características paradigmáticas ganham tanta força que acabam influenciando a direção para qual se desenvolve o novo paradigma (KUHN, 2003 apud FREIRE, 2009).

Não há uma obrigatoriedade para que os novos paradigmas ou arquétipos sejam automaticamente traduzidos em políticas públicas, podendo influenciar a sua formulação ou indicar possíveis tendências. Entretanto, vários outros fatores – como variáveis políticas, orçamentárias e técnicas, etc. – também incidem na formatação e aplicação das políticas públicas.

Com o propósito de atribuir nova dinâmica à gestão nacional da segurança pública, o Governo Federal criou em 1995, no campo do Ministério da Justiça, a *Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública* (SEPLANSEG), posteriormente transformada, em 1998, na *Secretaria Nacional de Segurança Pública* (SENASP), que é considerada o marco histórico inicial do atual *Sistema Federal de Segurança Pública*.

No aspecto normativo, o *Sistema Federal de Segurança Pública* é composto pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

A SENASP tem como propósito essencial dar assessoria ao Ministério da Justiça na definição e execução da política nacional de segurança pública, bem como acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, sendo responsável por promover a qualificação, padronização e integração das ações executadas pelas instituições policiais de todo o país, realizando as seguintes ações:

- desenvolver e apoiar projetos de modernização das instituições policiais do País;
- efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre as polícias;

- estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública;
- realizar estudos e pesquisas e consolidar estatísticas nacionais de crimes.

Sob a influência dos ensinamentos da natureza multicausal da violência e da manifestação heterogênea oriundos daquele último paradigma e com o slogan “o Brasil dirá não à violência”, no ano de 2000 o Governo Federal elaborou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) que trouxe em seu plano de ações propostas de integração das políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, objetivando reprimir e prevenir o crime além de reduzir a impunidade, fomentar iniciativas de intervenção nas múltiplas e complexas causas ligadas ao fenômeno da criminalidade e, por conseguinte, aumentar a sensação de segurança e a tranquilidade dos cidadãos.

Somente a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e das eleições municipais, no ano 2000, as políticas municipais de segurança pública passaram a ter notoriedade na agenda política. Apesar da resistência de boa parte dos municípios em relação a sua participação na manutenção da segurança pública, há um reconhecimento nacional no sentido de que estes entes federados possuem uma predisposição natural em relação ao desenvolvimento e implantação de políticas públicas básicas, especialmente aquelas ligadas à prevenção da violência e criminalidade.

Assim, os municípios podem desempenhar um papel fundamental quando passam a realizar ações que tenham como escopo a redução dos fatores de risco e o incremento dos fatores de proteção, que podem afetar o impacto do crime e da violência na vida dos indivíduos, famílias, grupos e comunidades, especialmente certos em locais (bairros/regiões) ou naqueles grupos sociais de maior vulnerabilidade criminal.

Por entender nesse sentido, ao implantar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça reconheceu a vocação e competência dos municípios, passando a investir junto aos mesmos uma série de recursos financeiros e tecnológicos.

Este investimento se direciona a realização de ações que auxiliem estes entes federados na realização de diagnóstico, na formulação, implantação, acompanhamento e a avaliação de ações voltadas à prevenção da violência e criminalidade, proporcionando a convivência pacífica nos territórios municipais. Porém, para que essa pretensão se efetive e para que ocorra a consolidação do SUSP, a articulação dos municípios com os governos estaduais é imprescindível.

No PNSP foram estabelecidas de medidas integradas para que houvesse o aperfeiçoamento da atuação dos órgãos e instituições de segurança pública, permitindo-lhes

trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração. Sendo novidade o foco da ação integrada proposta, capaz de coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que fosse capaz de oferecer um alcance de modo amplo e eficaz, na solução do complexo problema da violência.

Buscava-se o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis da administração, das entidades privadas e da sociedade civil, pois, argumentava-se que somente com a participação de todos, se alcançaria a efetividade necessária do programa e se criaria condições para o desenvolvimento de ações mais eficazes.

A expectativa de sucesso do Plano Nacional se pautava no atendimento aos seus princípios fundantes: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos.

Com a elaboração do Projeto Segurança Pública para o Brasil, no ano de 2003, o governo federal apresentou suas propostas de mudanças para a concepção de uma *nova polícia*, sob uma *nova abordagem*, com *novos sujeitos* na sua gestão e uma *nova aliança* entre Estado e sociedade. Em outras palavras, uma polícia cuja identidade institucional e cultura, cujos valores fundamentais e padrões de comportamento, irão passar uma intensa mutação, sob a pretensão de erguerem um projeto sustentável para uma sociedade segura.

Com este projeto, o governo também reconheceu o fracasso das políticas de segurança meramente reativas e muitas vezes abusivas e violentas, que contribuíram para a degradação das agências de segurança pública. Justamente esses dois argumentos levaram o governo a receber o apoio dos mais variados segmentos sociais, além de receber o surpreendente respeito e a aceitação de grupos políticos oponentes.

Mesmo preservando a autonomia das instituições envolvidas, mas com a pretensão de reestruturar as organizações e integrar ações de segurança pública federais, estaduais e municipais, além de articular uma política pública unificada para o setor de segurança pública que tivesse o alcance nacional, em um esforço inédito do governo federal, foi criado em 2004 o SUSP. Ele foi concebido com o objetivo de integrar as ações das polícias nas três esferas do Poder Executivo, sem que essa integração implicasse na unificação desses órgãos.

Com esta ação, o governo federal pretendia de ampliar a eficiência do sistema de segurança pública, além de aumentar o controle e incrementar na redução da violência e criminalidade. Os objetivos do SUSP podem ser assim resumidos:

- Prevenir, criar meios para que seja possível analisar a realidade de cada episódio, planejar estratégias, identificar quais os métodos e mecanismos que serão usados;
- Realizar sistemas de avaliação e monitoramento das ações, para garantir transparência e controle externo das ações de segurança;
- Integrar as ações das polícias nas três esferas do Poder Executivo;
- Criar nos Estados que aderirem ao programa, Gabinetes de Gestão Integrada, dos quais fazem parte o Secretário Estadual de Segurança Pública, como coordenador, e mais representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Guardas Municipais.

A operacionalização do Sistema Único de Segurança Pública se verifica como um desdobramento da política nacional de segurança pública, para que ocorra de modo prático uma integração dos órgãos que compõem a estrutura federal de segurança pública. Através do SUSP, os governos estaduais e municipais passaram a apresentar projetos na área de segurança pública que, após passarem pelo crivo da SENASP, com sua análise e aprovação, poderiam ser apoiados com recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Reformas significativas foram propostas para as instituições policiais, tanto de modernização tecnológica e melhoria de infraestrutura, quanto de sistemas de gestão, com o intuito de promover a sua reorganização institucional e a valorização de seus profissionais.

A implantação do SUSP fez com que as ações executadas pela SENASP e as avaliações dos resultados de suas ações convergissem para 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 e participação social; programas de redução da violência.*

Diante da sua pretensão universalista, o Governo Federal criou um programa de implantação do Sistema Único de Segurança Pública, no qual o destinatário em todas as suas ações é a população brasileira. As ações para implantação do SUSP consistiram na modernização organizacional das instituições do sistema de segurança pública, com a implantação da segurança cidadã; articulação do sistema integrado de formação e valorização profissional; implantação e modernização de estruturas físicas de unidades funcionais de segurança pública; no apoio a implantação de projetos de prevenção da violência; implantação do sistema nacional de gestão do conhecimento e de informações criminais; no reaparelhamento das instituições de segurança pública; no apoio a repressão qualificada; e na criação da Força Nacional de Segurança Pública.

Na opinião de Eugênio Andrade Vilela dos Santos, servidor do Ministério do Planejamento, responsável pelo monitoramento do Projeto do SUSP:

A idealização do SUSP representou um grande avanço para segurança pública na medida em que buscou enfrentar entraves estruturais do sistema, especialmente a fragmentação das ações. Entretanto, há uma distância enorme entre o idealizado e o efetivado tendo em vista as inúmeras restrições presentes tanto na sociedade quanto na administração pública (BRASIL, 2006, p. 80).

Numa iniciativa inovadora, utilizando como inspiração as Forças de Paz da Organização das Nações Unidas, o Governo Federal criou no ano de 2004 a Força Nacional de Segurança Pública visando atender às necessidades emergenciais e para servir como um dos eixos da cooperação entre os Estados da Federação, na medida em que ela permite o compartilhamento de forças policiais, ao mesmo tempo em que resguarda a forma federativa do Estado brasileiro com suas respectivas estruturas de polícias.

Também naquele período foram instituídos em todos os estados da federação os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que são gabinetes compostos por representantes das Polícias Federal, Civil, Militar e Guardas Municipais, bem como Ministério Público e Poder Judiciário, refletindo a política de integração das ações em matéria de segurança pública. Trata-se de fóruns deliberativos e executivos que atuando sem hierarquia entre seus integrantes, de modo que seja respeitada a autonomia das instituições.

O Gabinete de Gestão Integrada tem como principal objetivo coordenar a expressão do Sistema Único de Segurança Pública em cada um dos Estados Federativos, seguindo termo de convênio celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Justiça, contando com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, e os Estados Federados, por meio de suas respectivas Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Assim, foram estabelecidas três linhas mestras de ação para os GGIs:

- O incremento da integração entre os órgãos do sistema de justiça criminal;
- A implantação do planejamento estratégico como ferramenta gerencial das ações empreendidas pelo sistema de justiça criminal; e
- A constituição da informação como principal ferramenta de ação policial.

As deliberações acerca das ações definidas por cada GGI são repassadas à SENASP após decisão consensual, visando contribuir para o compartilhamento de experiências bem sucedidas e o mapeamento das demandas de segurança.

A partir de 2003, a Secretaria Nacional assumiu um papel central na política nacional na área de segurança pública, atuando como o principal agente promotor da reforma das polícias

no Brasil, passando a idealizar, planejar e executar da política de implantação do SUSP, atuando muito mais do que um simples órgão de repasse de recursos do governo federal.

Desta forma a SENASP acabou por institucionalizar uma nova fase na história da segurança pública brasileira, inaugurando um novo estilo de ação organizado de acordo com os processos básicos de um sistema de gestão, fundado em diagnóstico, planejamento, execução e monitoramento.

Nesse período o que se fez foi incentivar um maior número de pesquisas com o objetivo de atribuir mais consistência ao planejamento e à execução das ações da SENASP, incentivando também a divulgação das estatísticas sobre a situação da segurança pública no Brasil, para auxiliar nos direcionamentos das políticas locais.

Conforme Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, a Secretaria Nacional de Segurança Pública teve suas competências fixadas do modo a seguir apresentado:

- assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade;
- planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública;
- elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado;
- promover a integração dos órgãos de segurança pública;
- estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública;
- promover a interface de ações com organismos governamentais e não-governamentais, de âmbito nacional e internacional;
- realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência;
- estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade;
- exercer, por seu titular, as funções de Ouvidor-Geral das Polícias Federais;
- implementar, manter e modernizar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG);
- promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança;

- incentivar e acompanhar a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança; e
- coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública.

A atuação da SENASP não se restringe apenas a função de executar ações direcionadas para melhoria da segurança pública no âmbito nacional, pois na medida em que colabora com medidas ligadas à sua seara, ela atua também numa perspectiva de contribuir para a estabilização e consolidação do regime democrático brasileiro.

Nesse contexto, a SENASP é um órgão que executa a articulação e a mediação das relações estabelecidas entre diferentes atores sociais brasileiros que buscam a identificação de problemas e soluções na área de segurança pública. Porém, a atuação articuladora da SENASP em um contexto nacional não descaracteriza a autonomia das organizações policiais e dos poderes executivos dos estados da federação.

O Brasil possui um *Sistema de Segurança Pública* estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde se define as atribuições e o nível de responsabilidade de cada órgão integrante desse Sistema, que tem por finalidade a preservação da ordem pública e a manutenção da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio.

Conforme preceitua a Constituição Federal, a segurança pública é exercida através dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

O artigo 144 da CF/88 diz que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ainda fica autorizada pela CF/88, a possibilidade de cada um dos Municípios, enquanto menor unidade administrativa do estado federado, constituir suas respectivas guardas, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Cabe às instituições estatais de segurança pública atuar fazendo o controle social formal, sendo responsáveis pela *manutenção da ordem*, pela supressão da desordem ou do comportamento incivilizado dos indivíduos no espaço público, ou seja, reforçando o código de comportamento público das pessoas, considerado socialmente apropriado pela sua comunidade. Tal atuação se opera tanto na *dimensão de mediação dos conflitos sociais* quanto na *dimensão preventiva*, em relação à criminalidade e às diferentes formas de violência (CUNHA, 2004).

No sistema de segurança pública encontramos os subsistemas preventivo e investigativo, sendo o primeiro composto por todos os órgãos incumbidos de evitar a

ocorrência delituosa e o segundo composto pelos órgãos encarregados de investigar e esclarecer os fatos criminosos.

À *Polícia Rodoviária Federal* (PRF) cabe o patrulhamento ostensivo das rodovias federais e à *Polícia Ferroviária Federal* (PFF), o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais, enquanto que a *Polícia Federal* tem como atribuição:

- apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

As *Polícias Militares* e *Corpos de Bombeiros Militares* subordinam-se, juntamente com as *Polícias Civis*, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Os subsistemas preventivo e investigativo de cada unidade da federação são compostos, respectivamente, pela Polícia Militar e a Polícia Civil.

As *Polícias Militares* são os órgãos integrantes do sistema de segurança pública aos quais competem as atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem pública. Esta é a polícia fardada, que atua como órgão de prevenção, garantindo a paz e a tranquilidade sociais. De modo geral, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil é de responsabilidade dos Corpos de Bombeiros Militares, ficando ressalvadas as peculiaridades administrativas de cada unidade da federação.

Sendo incumbência das *Polícias Civis* a realização da investigação da autoria e da materialidade das práticas delituosas registradas nas Delegacias de Polícia, buscando provas documentais e testemunhas, requisitando perícias e outras diligências necessárias para a elaboração do inquérito policial, que, quando concluído, será remetido a Justiça.

Cabe à Polícia Civil, dirigida por delegados de polícia de carreira, ressalvada a competência da União, exercer as funções de polícia judiciária e apurar as infrações penais depois de sua ocorrência, exceto as de natureza militar, que serão apuradas pelas polícias militares, responsáveis pelo policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

Enfim, a segurança pública pertence a todos e a cada um, incluindo a participação ativa da população. Em consulta ao portal do Ministério da Justiça, em seu link de conceitos básicos, *segurança pública* é definida como:

Uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei (BRASIL, 2012, p.1).

No âmbito federal, foi criado pela Lei nº 11.530 e lançado em meados de 2007 o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o qual sofreu alterações através da Lei nº 11.707, de 19/06/2008.

Este programa visa à articulação de uma política de segurança com ações sociais, objetivando atacar as causas e não apenas as consequências do problema, criado para seguir as diretrizes propostas pelo SUSP, no desenvolvimento de ações, programas e projetos de segurança pública, voltados à prevenção, ao controle e repressão da criminalidade, bem como à proteção das vítimas, por meio da integração entre União, Estados e Municípios.

O PRONASCI foi concebido para colaborar no enfrentamento do caos penitenciário existente no país e dar ênfase no controle da criminalidade, com foco territorial nas áreas periféricas de 11 (onze) regiões metropolitanas, cuidando da manutenção de uma frente de atuação policial.

Propôs-se a ser uma iniciativa de combate à criminalidade, com resgate da cidadania nas comunidades, além de ser também uma resposta à própria incapacidade do Estado de articular uma política clara e definida de segurança pública.

Tendo em vista dos valores investidos na repressão, na prática, o PRONASCI deu ares de ser o oposto do que se anunciou, com o aumento da segregação em detrimento de políticas de intervenção mínima do Estado, significando manutenção do recrudescimento do sistema penal e afirmação da política de encarceramento. As maiores cifras continuaram destinadas à construção de estabelecimentos prisionais e, em seguida, para infraestrutura das forças de segurança, ou seja, um projeto teoricamente voltado para a cidadania, mas que se manifesta pela velha lógica da exclusão (KAHN, 2006).

O programa segue outros projetos, ao privilegiar a forma em detrimento do conteúdo, o material em detrimento do intelectual. Os aspectos de formação e aperfeiçoamento dos profissionais de segurança estão vagos e imprecisos, que estão dispersos e desconexos ao longo do programa, diferentemente dos aspectos relativos à rede prisional e aparelhamento material das organizações policiais (KAHN, 2006).

O PRONASCI parte de uma premissa que está em parte equivocada, pois parcela significativa da criminalidade contemporânea não está fundada no déficit de políticas sociais. Segundo críticas recebidas (KAHN, 2006), há no aludido programa falta de foco, uma enorme amplitude de ações e uma ausência de prioridades criteriosamente delimitadas. As ações sociais estão mal situadas no bojo de um programa de segurança, haja vista que medidas para ampliação da oferta de emprego e de serviços essenciais (educação e saúde) são necessárias por si só, não podendo ser instrumentos de controle da criminalidade (KAHN, 2006).

O SUSP que dispõe sobre o funcionamento dos órgãos de segurança pública, já foi pactuado entre Estados e União, mas ainda não instituído por lei, será regulamentado pelo PRONASCI, como foi inicialmente previsto. O objetivo principal do SUSP é articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal.

Foi lançado o Portal Segurança Cidadã, que é dirigido pela SENASP, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e conta com o apoio do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC), e se propõe a atuar como uma espécie de *locus* nacional de reflexão, pertencente às instituições e pessoas envolvidas com segurança pública.

Visava possibilitar a socialização de conhecimentos, a educação e a valorização de todos os operadores diretos de segurança pública; enfim, ser um espaço para que todos possam dialogar repartir, integrar visões, ensinar e aprender, questionar, criar, conforme a SENASP.

Por intermédio desse ambiente virtual se pretendia criar o Banco Nacional de Talentos, o Banco Democrático de Experiências em Segurança Pública, e Bancos de Experiências Certificadas em Segurança Pública, o Fórum Permanente de Debates sobre Segurança Pública e a Biblioteca Virtual de teses e monografias em Segurança Pública.

A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP) foi criada a partir da necessidade de planejamento conjunto de ações, da conjugação articulada das estratégias dos órgãos envolvidos e dos seus respectivos esforços comuns.

A ENASP visava à plena eficácia dos programas desenvolvidos e a realização de projetos diversos, que podem seguir diversas vertentes, definidos de acordo com o entendimento dos seus membros; estes adotaram o consenso como método para encaminhamento das discussões e aprovação das ações que dependam de implantação de forma conjunta. Para os anos de 2010 e 2011, foram escolhidas as seguintes ações: dar maior efetividade na apuração de homicídios, erradicar carceragens em delegacias e criar um cadastro único de mandados de prisão.

A ENASP foi constituída em 22 de fevereiro de 2010, por ato do Ministro de Estado da Justiça, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Presidente do Conselho Nacional de Justiça; possui um Gabinete de Gestão Integrada, formado pelos órgãos do Comitê Gestor, pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Advocacia Geral da União (AGU), além de possuir Conselhos e Comissões cujos temas tenham correlação com a Estratégia, que tem a função de deliberar sobre as metas propostas.

A Secretaria Executiva da ENASP é exercida pelo Gabinete do Ministro de Estado da Justiça e a execução dos seus trabalhos é realizada com a colaboração de todos os órgãos envolvidos.

Foi estabelecido que pelo menos uma vez por ano, a ENASP, em sua composição plena, deve viabilizar reunião para o planejamento de ações conjuntas, avaliação do cumprimento de suas metas e criação de grupos responsáveis pela respectiva coordenação, devendo trabalhar durante períodos definidos.

3.1.3 A formação profissional policial nos anos 2000

Em 2000, com Plano Nacional de Segurança Pública se iniciou uma manifesta preocupação quanto à formação, qualificação e valorização profissional dos agentes de segurança pública, almejando o aperfeiçoamento dos conhecimentos policiais e uma ação policial mais eficiente e eficaz.

Ressaltou-se a existência de um consenso mundial no sentido de entender que a eficiência da polícia está diretamente ligada a sua proximidade da população e ao grau de confiança alcançado junto à comunidade.

Dava-se ênfase aos programas de capacitação na área de segurança pública, a reestruturação e modernização da Academia Nacional de Polícia criando condições para que ela viesse a atuar como centro de capacitação continuada dos agentes de segurança pública.

Para orientar a formação de seus agentes e para garantir uma reforma substancial nas polícias estaduais, nesse período foi desenvolvido um documento denominado de *Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais de Segurança do Cidadão*.

Este documento acabou servindo de suporte para orientar nos estados o planejamento dos cursos de formação, a organização curricular e as intervenções pedagógicas dos centros de formação e academias de polícia, responsáveis pela formação profissional policial inicial e continuada nas organizações policiais.

Em outras palavras, uma ferramenta que auxilie na homogeneização dos cursos, traçando um modelo curricular básico, contendo um *núcleo comum* a todas as formações a ser acrescido de uma *parte diversificada*, formada por outras disciplinas que seriam delimitadas de acordo com as características específicas de cada curso de formação e as peculiaridades regionais.

Mesmo porque se pretendia apoiar a padronização da capacitação das polícias estaduais, particularmente na gestão de segurança pública, na mediação de conflitos, nas operações que envolvessem o policiamento de manifestações de massa e investigação policial e, especialmente, na implantação de polícias comunitárias, além de buscar promover a integração entre as academias de polícia civil e militar.

Em 2003, se verificou uma revisão no modelo que orientava a política de segurança pública no país, inaugurando um novel modo de se pensar e fazer segurança pública no Brasil, com a elaboração do Projeto Segurança Pública para o Brasil.

A partir desse projeto, se reconheceu, categoricamente, a importância do aperfeiçoamento da formação profissional e da educação continuada como instrumento fundamental para a modificação das polícias brasileiras, com a superação do modelo tradicional de formação policial priorizado no Brasil.

O Projeto Segurança Pública para o Brasil aduziu que a falta de estímulo e requalificação dos agentes da segurança faz com que eles percam seu interesse profissional, caindo na apatia e desconsiderando a importância e significação da sua função.

Neste projeto ressalta a necessidade de constituição de um sistema educacional único para todas as polícias e outros órgãos da segurança pública, através do qual passará a existir uma visão de mundo comum em todas as polícias e um mínimo técnico que possibilitará o diálogo entre instituições, superando disputas e rivalidades institucionais.

Com a criação do SUSP, em 2004, os governos estaduais e municipais passaram a apresentar projetos na área de segurança pública, inclusive para formação e valorização profissional. As propostas eram contempladas com recursos financeiros do FNSP, logo após passarem pela análise e aprovação da SENASP.

Após estudo realizado pela SENASP em parceria com o UNODC/ONU, foram diagnosticadas deficiências na educação oferecida na seara da segurança pública (BRASIL, 2006) tais como:

- Precariedade na organização da formação (fragmentada e com escassa qualidade);
- Ausência de padronização dos conteúdos formativos válido em todo o país;

- Fragilidade dos princípios pedagógicos que, apesar das tentativas de alinhar a formação aos princípios democráticos e científicos condizentes com uma concepção moderna de Segurança Pública, não se concretizaram em novas práticas formativas;

- Qualificação insuficiente dos instrutores (nos aspectos metodológicos e às habilidades didáticas);

- Precariedade ou subutilização das estruturas de formação (ex.: escassez de recursos materiais e, em alguns casos, ainda que suficientemente dotadas, elas funcionam abaixo da sua capacidade de atendimento);

- Ausência de integração entre as instituições de ensino no contexto estadual, repercutindo negativamente na possibilidade de difusão de práticas integradas entre as agências policiais;

- Resposta insuficiente a demanda por formação, que supera amplamente a atual capacidade de atendimento pelas instituições de Ensino;

- Ausência de uma política de valorização profissional.

Com base no que foi diagnosticado e na realidade que se constatava, partindo do compromisso com uma formação que possibilitasse aos operadores de segurança pública a compreensão sua função social e os capacitasse tecnicamente para o exercício de suas funções, a SENASP deflagrou uma ampla reestruturação na educação em Segurança Pública:

- Criando o Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional, o qual despontou, ao longo de quatro anos (2003-2006), na elaboração da Matriz Curricular Nacional para Ensino Policial, extrapolando as premissas utilizadas pelas Bases Curriculares;

- Propondo programas de valorização profissional e de integração das Academias com Centros de Formação;

- Instituinto a Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública e a Rede de Educação à Distância para Segurança Pública, numa perspectiva de ensino democrático e continuado;

- Difundindo os conceitos de direitos humanos;

- Apoiando e realizando ações formativas.

Assim, a mudança de arquétipos e a reformulação dos cursos das academias não bastam, haja vista que esse sistema trouxe como vértice uma Escola Superior de Segurança e Proteção Social, apta atuar nas unidades da federação em parcerias e convênios com Universidades nacionalmente reconhecidas pela qualidade no seu ensino.

Contudo, essa medida não significa a deslegitimação das academias e centros de formação policial, que continuarão a desenvolver seu trabalho técnico, seguindo os parâmetros nacionais fixados, a partir do ano de 2003, pela Matriz Curricular Nacional (MCN) para as instituições policiais, seguindo, dentre outros, o princípio da integração, que consiste na necessária aproximação entre as Academias de Polícia e as Universidades ou Centros de Ensino.

Em 2005, foi elaborado o documento denominado Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, que trouxe em seu texto orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades formativas, de acordo com as diretrizes da SENASP.

Porém, naquele mesmo ano, foi editada a Nova Malha Curricular, na qual foram estabelecidas grandes redefinições na formação dos agentes de segurança pública, diferentemente das Bases Curriculares, a Malha Curricular fez um redirecionamento às disciplinas que deveriam compor o *núcleo comum* dos cursos de formação, acrescentando alguns conteúdos volvidos à *preservação de provas, gestão pública e análise de cenários e riscos*.

Em 2005, o Governo Federal desenvolveu a Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública, atualmente denominada de Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP). A RENAESP é um projeto da SENASP de formação continuada voltado aos operadores de segurança pública e aos profissionais da sociedade civil organizada com interesse na temática.

Trata-se de uma ação realizada em parceria com instituições de ensino superior, públicas e privadas, devidamente credenciadas pela SENASP, visando promover cursos de pós-graduação *lato sensu* nas modalidades presencial e a distância, além de cursos de educação à distância através dos telecentros, sendo concedidas bolsas-formação para policiais civis e militares, inscritos nos cursos aludidos cursos.

Em 2006, foi estabelecida a Matriz Curricular em Movimento (MCM), produto de uma reflexão articulada sobre a MCN, realizada durante seis seminários regionais promovidos pela SENASP em parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, por isso a utilização da expressão “em movimento”.

Nos encontros promovidos por esses seminários a equipe técnica da SENASP e os docentes das academias e centros de formação participantes tiveram a possibilidade de refletir sobre a Matriz Curricular Nacional. Nessa oportunidade também foram apresentados os fundamentos teórico-metodológicos contidos na Matriz, além de se discutir sobre as

disciplinas da Malha Curricular, a transversalidade dos Direitos Humanos, a prática pedagógica, bem como o planejamento e a execução das ações formativas.

As diretrizes pedagógicas desenvolvidas pela SENASP e a Malha Curricular em Movimento convergem no sentido de dar a possibilidade aos agentes de segurança pública de passarem por uma formação continuada, reforçando a necessidade de aproximação e realização de parcerias entre as Academias de Polícia, os Centros de Formação com Instituições de Ensino Superior, os Institutos de Pesquisas, Organizações Não Governamentais (ONGs) não somente durante os cursos de formação policial.

Em 2008, para incentivar a qualificação e valorização do profissional de segurança pública, o PRONASCI criou um sistema de Bolsa-Formação, através do qual os operadores de segurança pública recebiam uma bolsa que totalizava o valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para se qualificarem em cursos oferecidos por órgãos reconhecidos pelo Ministério da Justiça ou credenciados na Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (BRASIL, 2007b).

No ano de 2008, também foi criada uma versão modificada e ampliada da Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de Segurança Pública, que trouxe alterações nas Diretrizes Pedagógicas e na Malha Curricular, na qual constaram algumas alterações nas cargas horárias e o acréscimo de duas novas disciplinas, a saber, Prevenção, Mediação e Resolução de Conflitos e Mobilização Comunitária.

Finalmente, após ser revisada, modificada e ampliada no ano de 2008, a Matriz Curricular passou ser denominada de Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de Segurança Pública, na qual foram feitas alterações nas cargas horárias das disciplinas constantes no programa, em razão da ênfase dada às disciplinas que trabalham as temáticas direitos humanos, ética, resolução pacífica de conflitos, valorização profissional e saúde do trabalhador.

A matriz curricular foi constituída para servir como um referencial nacional para a formação em Segurança Pública, figurando efetivamente como um marco de referência para as ações formativas empreendidas por todas as polícias, dando prosseguimento ao trabalho iniciado pelas Bases Curriculares.

Desde 2003, com a edição do Projeto Segurança Pública para o Brasil, no qual se fez consignar que “a atual formação das polícias é positivista, discriminatória e se funda na antiga Lei de Segurança Nacional e, sobretudo, na Doutrina de Segurança Nacional, que entendiam o cidadão como potencial inimigo interno” (BRASIL, 2003a, p. 31), dessa forma, o governo

federal demonstrou que a sua intenção era inserir a educação das polícias em um novo patamar, superando o modelo tradicional até então adotado no País.

A qualificação e a formação dos operadores da segurança pública passaram a ser valorizadas e observadas de maneira diferente; recebendo a influência de temas como a ética, cidadania e para a educação em direitos humanos, que tradicionalmente eram ignorados ou menosprezados pelas Academias de Polícia. Assim, se passou a incentivar a busca por parcerias com as Universidades e outras instituições de educação, sendo este um dos maiores diferenciais dessa nova fase da educação policial que se verificava no cenário nacional.

A elaboração de documentos aptos a nortear a formação policial, assim como o realce dado a formação continuada e permanente e a aproximação das organizações policiais com as Instituições de Ensino Superior, são exemplos da mudança de direcionamento na formação policial que se verificou no âmbito federal.

Todas essas ações corroboram para evidenciar a busca do Governo Federal em superar, por intermédio da formação e da qualificação profissional, um modelo anacrônico de policiamento.

3.2 A TÔNICA DA ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Hodiernamente estão manifestos comportamentos alterados por parte dos mais variados segmentos, poder público, mídia e sociedade civil, todos inflamados por discursos políticos de lei de ordem, que almejam a maximização do poder punitivo estatal. De modo alternativo, aparece como tônica o modelo gerencial do Policiamento Comunitário, que busca soluções articuladas com a participação popular na gestão da segurança pública. Assim, seguem expostos temas que estão preponderando na atual política nacional de segurança pública.

3.2.1 A hodierna conjuntura da segurança pública no Brasil

Junto ao período redemocratização que ocorreu na segunda metade de década de 1980, o Brasil passou a conviver com a criminalidade em seu cotidiano. O tráfico de drogas e armas do final da década de 1960 trouxe mais roubos, sequestros, latrocínios e homicídios nos anos 80 e 90. E a desigualdade social potencializada pelo regime militar acentuou-se com a globalização, o neoliberalismo e as atuações do FMI e Banco Mundial, contribuindo para o aumento da criminalidade.

Com a diminuição das distâncias espaciais e temporais resultantes da globalização dos riscos sociais, surge a remodelagem do que se entende por fronteiras e por diferenças. O incremento da complexidade e o domínio instrumental do homem sobre a natureza aumentaram a expectativa social no período moderno quanto à certeza do futuro e às questões de segurança, tão ausentes em outros períodos.

A transição da sociedade moderna para a sociedade contemporânea se verifica a partir da criação do risco (COSTA, 2004), resultante de um conjunto de fatores dos quais se destacam: a expansão das relações sociais, a mobilidade das camadas sociais, o intercâmbio cultural e o exercício das liberdades individuais. A partir de então, torna-se um desafio cotidiano viver e trabalhar em uma sociedade onde o risco é uma manifestação constante e não pode ser visto de maneira linear, estando toda a ordem de criminalidade impregnada no risco cotidiano.

Neste contexto, o Estado Social assume feições de um Estado Penal, no qual a população deposita suas expectativas de redução do pânico social gerado pelo fenômeno da violência e de resposta rápida à criminalidade, exigências estas difundidas pelos meios de comunicação de massa (COSTA, 2004).

O cenário social brasileiro contribui para uma atuação populista do Congresso Nacional, que explora a atividade legislativa como moeda de barganha eleitoral. A mídia agrava o quadro na medida em que apresenta um discurso de repressão estatal e combate à criminalidade com aplicação de leis severas, a sociedade acredita e pressiona as autoridades que, por sua vez, se aproveitam da situação para não investirem em políticas públicas (COSTA, 2004).

As cobranças da sociedade quanto à atuação policial são inevitáveis com a hipertrofia do sistema legislativo brasileiro, pois a quantidade de condutas que passam a ser rotuladas como criminosas vem aumentando significativamente.

Desta forma, a política criminal estatal se confunde e com a política específica de segurança, que se apresenta como primeira forma de combate à miséria e a criminalidade, deixando de lado a implantação de medidas nas prioritárias áreas da educação, saúde e trabalho (COSTA, 2004).

A opção das autoridades estatais pelo confronto aberto contra os criminosos consagra um método de intervenção policial, com a acusação recorrente de civis não ligados à criminalidade, que são mortos pelas forças policiais.

Sérios problemas surgem dessa opção, dentre os quais destaco, a delimitação do objeto de intervenção que fica circunscrito às zonas periféricas, que são transformadas em campos de batalhas, cujo objetivo deixa de ser a proteção dos moradores e a garantia de suas vidas.

Tanto o déficit como o excesso de controle social pode prejudicar o avanço da democracia e a justa medida para o exercício do controle deve ser buscada via políticas públicas de segurança, que devem ter caráter distributivo e não retributivo, que discrimina e segrega, haja vista que:

Enquanto prevalecer, nos mais diversos níveis, a idéia [sic] de que violência não é um problema coletivo, senão um inimigo a ser exterminado do convívio social, inexistirá programa de segurança pública eficaz ou verba suficiente para o aparelhamento das forças de segurança ou para a construção de estabelecimentos prisionais. O que se fará, apenas, é acirrar o que hoje se identifica como uma verdadeira guerra civil (IBCCRIM, 2007, p.1).

A diminuição da violência está diretamente relacionada ao desenvolvimento e incremento das políticas sociais, mas a implantação de políticas verdadeiramente emancipatórias não se trata propriamente no desenvolvimento de uma política de segurança, mas é um pressuposto para a efetivação destas.

Aos discursos políticos e às políticas públicas no Brasil, no final da década de 1990, foi incorporado o modelo teórico-metodológico desenvolvido por David Garland (2008), que descreve as políticas públicas de segurança formuladas e implantadas no Brasil pós-democratização. As estratégias de segurança pública de Garland (2008) podem ser assim resumidas:

1. Estratégias de *parcerias preventivas*: resgate das formas de controle social informais, para juntamente com o controle formal, conter a criminalidade (coprodução da segurança), modelo gerencial para conter gastos (parceria público/privado), polícia comunitária no centro das políticas de segurança;

2. Estratégias de *segregação punitivas*: enfatiza ações repressivas, aumento de penas e do encarceramento, colocando o Estado com exclusividade e autossuficiência no controle da criminalidade.

Porém, ambas as estratégias enfatizam a cultura do controle social e a proteção do público, enfatizando a intimidação e priorizando as atividades da polícia para coibir desvios sociais.

A ênfase na cultura de controle amparada em tais estratégias não surgiu pela elevação das taxas de criminalidade nem pela incredulidade no sistema, mas sim como decisão

endógena do sistema político que redefiniu o papel das instituições e redirecionou a forma de controle do crime.

Como solução, buscou-se resgatar os controles informais e dividir as responsabilidades com os diversos atores da segurança pública, criando *parcerias preventivas*, que são importantes, mas não bastam para o mundo globalizado. São necessárias políticas punitivas do Estado contra a criminalidade econômica e a criminalidade organizada, com atenção especial à corrupção. Porém, a *segregação punitiva* somada a políticas públicas que reduzam a desigualdade e a discriminação, minimizam os efeitos negativos da globalização, dos crimes transnacionais e das próprias estratégias aplicadas.

A partir do final da década de 90, o governo federal, por meio da SENASP, e os governos estaduais, por intermédio das Secretarias de Segurança Pública, formularam e implementaram políticas públicas de segurança.

Tais políticas acabaram assumindo uma estratégia ambígua, que privilegiava a estratégia de *parcerias preventivas*, por um lado, e a *segregação punitiva*, por outro, engajando-se assim aos modelos de sistema de justiça criminal anglo-saxônicos neoliberais, que reduziam gastos com políticas públicas assistencialistas e aumentavam com as políticas de cunho punitivo e repressivo.

Ressalto que políticas públicas de cunho social são necessárias por si só e independentes dos objetivos de uma política de segurança que possa prevalecer no país. Todavia, quando assim não são projetadas, deixando de ser valorizadas em seu próprio contexto, sendo colocadas a serviço das políticas de segurança, as políticas públicas de cunho social tornam-se meros instrumentos de controle.

Quanto ao controle a ser realizado sobre as ações de segurança, de Mesquita Neto (1999) sugere que sejam realizados quatro tipos de controles, a saber:

- 1) Controle externo e formal/legal (Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, especialmente do Ministério Público);
- 2) Controle interno e formal/legal (ação disciplinar dos superiores e das Corregedorias);
- 3) Controle externo e informal/convencional (imprensa, opinião pública, universidades, grupos de pressão e organizações de direitos humanos nacionais e internacionais);
- 4) Controle interno e informal/convencional (profissionalização das Polícias e dos policiais).

Neste cenário da política nacional de segurança pública são percebidas lacunas e falhas, que podem ser exemplificados por alguns equívocos na gestão da segurança pública que são apontados por Durante e Balestreri (2006).

Nesse diapasão de ideias, os mencionados autores destacam a ausência histórica de princípios claros de gestão em termos políticos e estratégicos que pudessem embasar as políticas de segurança pública nacionais, bem como a falta de diretrizes efetivas que elegessem uma visão sistêmica e integradora de todas as organizações de segurança pública, e ainda a ausência da firme vontade política para submeter-se às decisões de caráter técnico e científico.

3.2.2 Lineamentos teórico-conceituais do Policiamento Comunitário

Dentre os variados modelos e estilos de policiamento encontrados nessa seara de atuação de segurança cidadã, destaca-se o policiamento comunitário, que é conceituada como uma filosofia organizacional, uma maneira de pensar, ultrapassando a definição de estratégia de atuação, ou seja, uma maneira de desenvolver essa filosofia:

O policiamento comunitário não é apenas um conjunto particular de programas operacionais desenvolvidos pela polícia ou uma forma de gerir as organizações policiais. É, sobretudo, uma nova filosofia, estratégia ou estilo de policiamento que pode ser efetuado de diversas formas, sob os mais variados programas e tipos de gestão organizacional, dependendo do contexto específico no qual é implementado (BRASIL, 2009, p.15).

No policiamento comunitário se verifica uma nova parceria entre a população e a polícia orientada ao trabalho conjunto na construção da segurança pública, trabalhando juntas para descobrir novas soluções criativas aptas a resolver preventivamente, a curto e longo prazo, os problemas vindos da criminalidade e geradores da desordem social.

É necessário aguardar pacientemente os resultados positivos desta filosofia, sem abandoná-la, já que deve ser sistematicamente implantada, monitorada, analisada e avaliada pelos órgãos policiais e pela comunidade.

Assim, o que irá realçar o profissionalismo das polícias, será o estreito relacionamento mantido com a comunidade. O que determinará a eficácia da polícia será a sensação de segurança existente entre os membros de uma comunidade, será o apoio e a cooperação da população com o trabalho policial, e não o número de operações deflagradas, produtos apreendidos, bens recuperados ou de prisões efetuadas; contrariando o pensamento e a prática de muitos policiais e de alguns gestores das polícias.

O policiamento comunitário reconhece que a polícia não pode impor ordem à comunidade de fora para dentro, devendo estabelecer com ela uma parceria, um novo contrato ou pacto de respeito mútuo e de criação de confiança.

Um mesmo policial pode realizar patrulhas em certa localidade, mantendo nessa mesma área uma base permanente, atuando em parceria com a população do entorno territorial. Porém, o policial assume sua atribuição com zelo e presta contas de seu trabalho aos seus superiores dentro da organização, assim como à comunidade na qual ele trabalha.

Esse pacto de confiança recíproca leva a população a aceitar a responsabilidade compartilhada pela qualidade de vida de todos os membros da comunidade, sem exceção de grupos ou sem que haja privilégio de alguns segmentos sociais.

Os policiais são pessoas integrantes da comunidade que, uma vez concursados e selecionados, passam a receber uma remuneração por dar maior atenção às questões da segurança, enquanto que a população atua como sujeito do processo de gestão da segurança pública.

É uma espécie de policiamento adaptado às exigências do público que é atendido por policiais que prestam um serviço completo, pautado em modelos interativos e de prevenção. O mandato policial estende-se, devendo ultrapassar o papel meramente repressivo, desenvolvendo e monitorando iniciativas mais abrangentes para combater o problema da criminalidade nas suas origens.

Trata-se de buscar novos rumos para o trabalho policial de modo a aquilatar a vida das pessoas com necessidades específicas, por exemplo, os grupos mais vulneráveis representados por idosos, jovens, portadores de necessidades especiais, pessoas pobres e minorias sociais. Também significa conceder poder à comunidade, no sentido de que os demais cidadãos serão estimulados a autoproteção, cuidando sozinhos de pequenas situações conflituosas, liberando a polícia para outras atividades.

As pessoas devem ser encorajadas a ver a polícia como um expediente útil para a solução de seus problemas e não como única via ou recurso, já que seu escopo de ação tende a ser confundido e ampliado em função da sua peculiaridade de funcionamento ininterrupto, trabalhando durante as 24 horas do dia.

No aspecto institucional, devem ser realizadas mudanças internas profundas em direção à construção conjunta do futuro, envolvendo a organização e todos os seus departamentos, que devem contribuir para a prática da filosofia de policiamento comunitário. Porém, essa adesão e comprometimento exigirão autonomia para um novo perfil de policiais operacionais, que devem ter suas ideias mais ouvidas e respeitadas pela organização.

Isso implica num policiamento descentralizado e personalizado, com a manutenção de uma ligação direta entre a polícia e as pessoas da comunidade, engajando a população na prevenção do crime.

As polícias passam a dar ênfase aos serviços de natureza não emergencial, direcionando sua estratégia para áreas e problemas específicos, buscando realizar consultas à população sobre problemas locais, as prioridades da área e as possíveis estratégias para resolução definitiva dos problemas detectados (BAYLEY; SKOLNICK, 2006).

O policiamento comunitário propicia aos policiais que trabalham na linha de frente confiança, sabedoria e experiência suficientes para que as novas abordagens sobre os problemas contemporâneos sejam eficazmente aplicadas.

Nessa filosofia de policiamento, os policiais passam a fornecer informações e esclarecimentos sobre os problemas da comunidade, conseguindo o apoio desta para alcançar objetivos gerais das polícias.

3.2.3 A recente participação popular na gestão da segurança pública

A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, cabendo a cada cidadão colaborar com esse processo e à administração desenvolver os canais de participação da sociedade na gestão, fiscalização, monitoramento e avaliação das políticas de segurança. Por exemplo, a constituição de conselhos de segurança para participação de membros da sociedade mas, no Brasil, a criação de um conselho nacional foi deflagrada após da Constituição Federal de 88.

O primeiro Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) foi criado em 1989, sendo institucionalizado por intermédio do Decreto nº. 98.936/90, e regulamentado por meio do Decreto nº 2.169/97, o qual dispôs, dentre outras questões, que o CONASP é um órgão colegiado de cooperação técnica entre os entes federativos no combate à criminalidade, subordinado diretamente ao Ministro da Justiça e tem entre suas finalidades, formular a política nacional de segurança pública.

Foi disposto também que o CONASP é formado por oito membros, sendo o Ministro da Justiça seu Presidente e o Secretário Nacional de Segurança Pública seu vice-presidente, tendo a participação da OAB como a única forma de participação da sociedade civil, se dá de modo não obrigatório.

Por se tratar de um órgão de cooperação técnica, subordinado ao Ministro da Justiça, as resoluções do CONASP não têm força normativa e por isso não tem poder coercitivo sobre os

outros órgãos do sistema de segurança pública. Assim, as deliberações do CONASP deveriam, conforme regimento interno, ser expressas em formato de resolução, resultado da apreciação de pareceres apresentados pelos presidentes dos Conselhos Regionais.

Uma questão interessante em relação ao surgimento deste conselho se manifesta na sua natureza meramente consultiva, composto apenas por especialistas indicados pelo Ministro da Justiça ou então apenas por membros do próprio Governo Federal. Essa característica se manifestava nos conselhos criados antes da promulgação da CF/88 e somente após cinco anos de sua atuação é que se abriu a possibilidade de convocar convidados, de organismos públicos ou privados, principalmente para composição das comissões temáticas, ainda que sem direito a voto. Hoje o CONASP possui composição multissetorial, sendo integrado por membros da sociedade civil, gestores e trabalhadores da área de segurança pública.

Após o advento da Constituição de 1988 houve um incremento das políticas públicas nacionais, período em que nasceu o CONASP e outros conselhos nacionais, todavia, diferentemente dos demais Conselhos, o CONASP recebeu atribuições de ordem técnica, sem uma composição e sem a participação de representantes da sociedade civil ou de operadores da segurança pública. O CONASP permaneceu atuando segundo o incipiente modelo pré-constitucional e, dessa forma, também ficou estagnada a política nacional de segurança pública.

O CONASP teve atuação insignificante no cenário no qual esteve inserido, diferentemente da maioria dos conselhos nacionais que, diante de sua composição mista, conseguiram evoluir, sendo fundamentais para o avanço das suas respectivas políticas públicas em direção a um novo modelo institucional. Assim, muitos defendem a reestruturação do CONASP, com atuação pautada no real exercício democrático participativo, ou seja, em um novo paradigma de segurança pública e de gestão pública, no qual o CONASP seria o centro político do SUSP, assumindo o poder deliberativo sobre a implementação das políticas públicas de segurança e sobre as diretrizes para a gestão do FNSP.

Para completar a reformulação do desenho institucional da gestão das políticas públicas de segurança não basta a reestruturação do CONASP, sendo recomendada a criação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança, seguindo a mesma composição do futuro Conselho Nacional e com a atuação deliberativa semelhante sobre as políticas públicas de alcance estadual e municipal, tendo acesso ao FNSP para buscar o financiamento de seus respectivos projetos e ações.

3.3 ASPECTOS PROEMINENTES DO MANDATO POLICIAL

A seguir, passo a expor ideias gerais sobre as questões relacionadas à formação e prática policial, enriquecidas da apresentação dos fundamentos que comprovem os argumentos aqui defendidos em relação à importância da formação policial para o desenvolvimento institucional e o empoderamento dos policiais em relação às suas atribuições policiais e seus compromissos sociais.

Apresento nesta seção apenas algumas das incômodas questões que envolve o dia a dia do labor policial, dentre as quais destaco a questão relativa ao mandato policial que, ao ser mal utilizado, acaba por contrariando as demandas sociais de segurança.

Porém, faço ponderações sobre as ignoradas idiosincrasias da prática policial, além buscar desvelar os desdobramentos da atividade investigativa destinada à Polícia Civil. Então, vejamos os contextos a seguir expostos.

3.3.1 A caracterização da atividade investigativa destinada à Polícia Civil

A ação investigativa constitucionalmente atribuída a Polícia Civil consiste numa atividade altamente complexa, resultante da intervenção estatal corporificada no cotidiano de grupos sociais e de indivíduos.

Sob o aspecto operacional, todo o conjunto da atividade desenvolvida pela Policial Civil compreende a ação investigativa em relação à completa abordagem de notícia sobre um fato típico, i. e., fato ofensivo a um bem juridicamente protegido que esteja devidamente descrito em lei federal como fato penalmente relevante e, portanto, digno de receber a reprimenda estatal.

Diante das notícias de infração penal, visando o êxito da atividade policial nas apurações desenvolvidas, é recomendada a imediata abordagem do local de crime, iniciando-se a ação investigativa *in loco* e, tão logo se tenha notícia da sua ocorrência, realizando-se o devido levantamento criminalístico do local, com o recolhimento dos vestígios a ser encaminhados para perícia.

Nesta fase deve haver a pronta abordagem dos aspectos objetivos inerentes à caracterização da materialidade, além da realização de diligências diversificadas, especialmente para a busca sobre os aspectos subjetivos da trama criminal em busca da identificação da autoria.

Toda e qualquer notícia de infração penal que chegue à Polícia Civil deve ser lançada em boletim de ocorrência, no qual se deve fazer constar os dados necessários relativos às circunstâncias, local, data e hora do evento criminoso, bem como constar a qualificação das partes envolvidas. Aqui é realizado um apanhado de todos os dados criminológicos e criminalísticos disponíveis, compondo, dessa forma, a base de informações policiais que deverão ser inseridas em sistema de análise criminal e de inteligência.

A ação investigativa deve englobar a conduta policial sobre a notícia da infração criminal, a conduta nos momentos subsequentes à notícia da infração e conduta no bojo do inquérito policial e outros procedimentos jurídicos de formalização.

O ciclo ideal da investigação policial inicia-se com o conhecimento, por quaisquer meios, da notícia da infração penal, encerrando com o esgotamento das possibilidades investigativas. Porém, para que o ciclo seja completo, ele se desdobra numa articulação ordenada dos diversos atos:

- o registro do respectivo boletim de ocorrência;
- a realização das ações cartorárias decorrentes desse registro;
- os atos operativos de apuração inicial dos fatos;
- as atividades científicas de criminalística e medicina legal;
- a técnica de inserção dos operadores na apuração da respectiva historicidade e autoria dos comportamentos envolvidos;
- o lançamento e a busca de dados ou conhecimentos nos sistemas de inteligência.
- a pesquisa técnico-jurídica sobre a autoria e a conduta criminal;
- o eventual gerenciamento de crise dele decorrente;
- a minimização dos efeitos do delito.

Tudo isso deve estar devidamente contextualizado e ser realizado no bojo respectivo procedimento legal, que normalmente é o principal instrumento jurídico de formalização da atividade da polícia judiciária é denominado de *inquérito policial*, no qual é concretizada a formalização das provas, cujo acervo será encaminhado para o Poder Judiciário, de modo que possa lastrear uma eventual condenação criminal.

No aspecto jurídico, o inquérito policial está destinado a formar a *opinio delicti*, i.e., auxiliar na formação do opinativo no campo da persecução penal que será movida pelo Ministério Público ou pela vítima, junto ao Poder Judiciário.

Tanto o inquérito policial quanto os demais procedimentos de formalização confeccionados pela polícia judiciária são instrumentos que servem como repositório para a

consignação das informações relativas ao local de crime, ao perfil e conduta da vítima, ao infrator e seu *modus operandi*, servindo também, quando cabível, para o registro nuclear dos desdobramentos da ação policial dentro do cenário caracteristicamente conflituoso no qual se dá a apuração do fato criminoso, ou seja, deve tornar-se um demonstrativo de uma atividade policial, imparcial, neutra e não arbitrária.

Nessa medida, tais procedimentos servem de garantia à preservação de direitos e garantias fundamentais, à preservação da dignidade da pessoa humana, se revelando como um dos instrumentos de defesa do interesse público e social.

O inquérito policial é o repositório legal resultante das ações investigativas efetivadas na realidade social cotidiana e praticadas pela Polícia Civil, que também serve como uma garantia contra eventuais excessos e desvios da autoridade policial. Ele se caracteriza, ainda, como um *instrumento da cidadania*, no qual há a possibilidade concreta de controle imediato sobre a ação investigativa, controle este a ser exercido tanto pela população, quanto pelas demais instituições sociais, especialmente pelos protagonistas da hipótese criminal levantada e por seus defensores constituídos.

Num aspecto descritivo, essa formalização também fornece os dados levantados e as informações criminológicas relacionadas às circunstâncias do crime, que possam constituir uma base cognitiva sobre os cenários e as pessoas envolvidas na trama criminal, dando, após uma análise criminal depurada, suporte às ações de policiamento preventivo e às políticas públicas que serão planejadas, implantadas e monitoradas pelo Estado e pela sociedade.

Além de seguir os aspectos jurídico-formais previstos em lei, a atividade investigativa deve se submeter aos rigores da metodologia científica, de modo a absorver técnicas de pesquisa típicas das ciências sociais, humanas e naturalísticas, de modo interdisciplinar.

Nesse diapasão, ao passo que desenvolve suas ações, marcando a sua atuação como polícia investigativa, a Polícia Civil ajuda a reduzir o sentimento de desamparo que atinge as vítimas e a comunidade onde foi desencadeado o evento criminoso e, se assim atua, se coloca como uma instituição atenta e preocupada com os dramas da população decorrentes do ilícito de natureza penal.

A Delegacia de Polícia é a menor unidade operativa da Polícia Civil, é o local destinado ao atendimento ao público e à formalização das atividades de polícia judiciária. Para que a criminalidade seja adequadamente investigada, a Polícia Civil se vale de uma equipe de servidores que promovem um trabalho associativo, que deve ser movido pelo rigor metodológico e um embasamento ético.

A investigação resulta do emprego de saberes especializados dos integrantes de uma equipe formada pelo Delegado de Polícia, pelos membros de sua equipe (investigadores e escrivães) e os representantes da Polícia Técnica, trabalhando de modo *interdisciplinar*. Cabe à autoridade policial presidir as investigações e fazer e o controle jurídico e epistemológico da apuração criminal.

A ação policial na busca da historicidade e autoria dos comportamentos envolvidos, da materialidade do delito e da autoria delitiva deve se dar de modo *indivisível*, pois ela é o resultado de uma imbricação técnica das evidências subjetivas e objetivas, vale dizer, do que se apura sobre o comportamento do autor e a análise da repercussão extrínseca deste comportamento. A *dimensão interdisciplinar* da investigação deve possuir profunda conexão com a sua *dimensão indivisível* para que o trabalho da Polícia Civil se dê de modo eficiente.

Quanto à carreira dos Delegados de Polícia, ela está destinada ao controle jurídico e condução epistemológica das ações investigativas desenvolvidas pela polícia judiciária, cuja formação básica alcança os tradicionais conhecimentos jurídicos e metodologias de investigação e ação policial, que deverá torná-lo apto a promover, sob os rigores do método científico e das exigências jurídico-formais, a adequada correlação entre as evidências subjetivas e objetivas do evento criminoso.

Cabe ao Delegado de Polícia afirmar a sua autoridade pública na medida em que demonstra ter habilidade crítica para construir e manejar hipóteses, orientar as ações investigativas, estimular os integrantes de sua equipe de investigação a valerem-se do trabalho colaborativo no *iter* procedimental, atuando em pareceria com a equipe de peritos, elaborando e aplicando as estratégias que busquem alcançar, pelo menos, uma das linhas de investigação inicialmente traçadas.

A carreira dos Peritos da Polícia Civil destina-se a atuar diretamente sobre as evidências materiais extrínsecas do fato criminal, inclusive o próprio corpo humano, trabalhando em laboratório as evidências materiais da trama criminosa, contando com o conhecimento de profissionais com formação superior nas diversas áreas das ciências naturais.

A carreira de investigador de Polícia compreende as incursões nos teatros de operações visando à apuração dos aspectos objetivos e subjetivos do evento criminoso, além da execução de uma série atividades de apoio operacional, tais como o uso de tecnologias, as ações desforço físico contra eventuais resistências.

A carreira do Escrivão de Polícia sempre foi direcionada a formalização da atividade da Polícia Civil, cujo trabalho se traduz na tradição burocrática de digitação dos termos que irão compor o inquérito policial, que é o repositório das atividades de investigação.

3.3.2 As idiossincrasias da prática policial

É parte indissociável do trabalho policial rotineiro a inventividade, a maleabilidade e o discernimento para lidar com a variabilidade dos eventos incidentais, das situações fortuitas e, sobretudo, dos episódios críticos na vida das pessoas.

É elevado o grau de *aleatoriedade* que se manifesta nas ocorrências policiais, que se caracterizam como situações bastante voláteis, marcadas cotidianamente pela alta *discricionariedade* dos policiais de rua. Eles detêm uma larga margem de decisão acerca de quando prender ou deixar de fazê-lo, quando conduzir ou não o envolvido para a delegacia, quando um objeto, bem ou substância será apreendido ou não, enfim, decidir quando aplicar ou não a legislação penal ao caso concreto.

Além do processo discricionário de tomada de decisão, existirão também dilemas morais na prática cotidiana, inerentes ao seu atuar discricionário e, em certa medida, uma competência regulatória da vida social.

O policial age com elevado grau de independência e discricionariedade, com base em seu conhecimento pessoal, em boa parte, obtido empiricamente com base nas suas vivências, ainda que de modo tácito.

Porém, o acervo de informações que um policial acumula após anos de experiência nas suas atividades profissionais, não pode se perder quando ele se aposenta ou sai dos quadros do serviço público (DAVENPORT; PRUSAK, 2003, p. 99), ou, ainda, quando ocorrem desfechos trágicos, suscetível a este tipo de profissional (MINAYO; SOUZA, 2003).

A prática de atos pautados na discricionariedade é cabível à Administração Pública, em razão da conveniência, oportunidade e conteúdo daqueles, devendo ser uma iniciativa a ser efetivada dentro dos limites estabelecidos pela lei e, por esta razão, não pode ser confundida com arbitrariedade.

A aleatoriedade inerente ao labor policial e o aparecimento de ocorrências tipicamente policiais, o caracteriza como um trabalho contingente, fortuito, causal, ocasional, que pode ser imponderável, incerto e imprevisto, mas não pode trazer em si dúvida, insegurança e aversão à população.

Justamente para garantir certa uniformidade na atuação policial e algum grau de controle, assim como para evitar certos abusos e arbitrariedades, ao longo na evolução da história das organizações policiais, foi implantado, difundido e reordenado o modelo burocrático de gestão.

Ironicamente, essa medida gerencial, de certa forma, parece contraditória e paradoxal com o elevado grau de discricionariedade que caracteriza o labor policial no exercício do mandato e no uso do poder coercitivo, podendo produzir seletividade em vez de apresentar imparcialidade na decisão policial diante do pacto social (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009).

Uma interpretação equivocada desta emancipação pode levar a um pensamento precipitado por parecer que essa autonomia trata-se de característica negativa. Contudo, o ideal seria encontrar nas ruas das cidades, profissionais cômicos de seu ofício, revestidos de autonomia para analisar, decidir e atuar, aptos a atender a miríades de situações descontínuas e fugazes que demandam intervenção policial.

Difícil alcançar esse ideal em razão de uma cultura policial das ruas que traz em si elementos sutis, porém complexos, que norteiam o fazer prático e as singulares situações de aprendizado com as quais os policiais se deparam, ora divergentes e ora convergentes com os preceitos institucionais e com os princípios do regime democrático.

3.3.3 O mandato policial *versus* demandas sociais de segurança

As polícias acabam reconhecendo a existência do problema da insegurança pública devido ao aumento contínuo da criminalidade e da violência no país, especialmente nos grandes conglomerados urbanos, como também reconhecem a sua baixa efetividade de intervenção nesse fenômeno, diante do modelo policial de atuação arbitrário e violento utilizado para o enfrentamento da questão.

Como consequência do modelo policial repressivo, segundo define Silva (2003 apud SILVA, 2010), o que se verifica nas ruas é um policial despreparado para o trato com a população através do diálogo, da conciliação ou da mediação, afinal ele recebeu um treinamento voltado para o enfrentamento e a ação repressiva expressos em atividades policiais tais como patrulhamento, abordagem e imobilização, busca e apreensão, confronto e captura, escolta e custódia.

Desta forma, as polícias perdem na efetividade da resposta à criminalidade, a população fica bastante insatisfeita com os atendimentos e imagem institucional permanece demasiadamente arranhada.

É inevitável reconhecer o trabalho policial como uma ação eivada de alto grau de discricionariedade, na medida em que os policiais em seu mandato diário possuem uma larga margem de decisão sobre os fatos sociais, selecionando as hipóteses que serão conduzidas às

unidades policiais para sua transformação em fatos jurídicos, com a elaboração do procedimento policial adequado.

Tais ações cotidianas estão, em sua maioria, longe da fiscalização das instâncias superiores que, na verdade, pouco podem fazer para controlar esse tipo de discricionariedade inerente ao trabalho de rua dos policiais.

Porém, há diferenças entre atuação policial pautada na discricionariedade e aquela gerada pela arbitrariedade. Nesta, o policial adota um comportamento inconsistente, contraditório ou incongruente com a situação, agindo em desacordo com qualquer dispositivo legal, naquela, a conduta discricionária o policial opta por uma conduta dentre as alternativas legais disponíveis para cada circunstância.

Assim, cabe às instituições policiais fortalecer seus órgãos de controle interno e fornecer uma formação profissional consistente e adequada aos valores éticos e morais necessários ao exercício do mandato policial em um estado democrático de direito.

Na medida em que as ações policiais estão tradicionalmente marcadas por um caráter inquisitorial e sigiloso, levanta-se a desconfiança e gera a insatisfação da população e das instituições a elas correlatas. Por parte de todos estes atores, existe um desconforto decorrente da relação mantida com as polícias estaduais.

Temerosa em manter uma relação de proximidade com as organizações policiais, a população em geral, independentemente da classe social, não se dispõe a cooperar voluntariamente com os procedimentos de investigação da polícia. Por conseguinte, esta acaba encontrando inúmeras dificuldades para produzir um acervo probatório apto a embasar a posterior *persecutio criminis in judicio*.

A pouca transparência no trabalho policial, dá azo à ocorrência de práticas abusivas e ilegais, de atos de violência e de desvios: prende-se o suspeito e depois se descobre o que ele fez, busca-se confissões para lastrear o acervo probatório e uma futura sentença judicial condenatória, assim, as polícias civis se especializam na técnica de obtenção de tais confissões.

O problema é que existe um tênue e arriscado limite entre as práticas informais e ilícitas que eventualmente poder ser realizadas no curso das investigações policiais. A ausência ou a pouca transparência nas ações policiais impede o controle social destas atividades e também contribui para a formação de uma nebulosa imagem pública destas organizações.

Para piorar a situação, a Polícia Civil deixa de fazer análise criminal dos dados estatísticos internamente produzidos e pouco explora o serviço de inteligência policial e, por isso, investiga com baixa qualidade. Não há uma sistematização dos dados coletados para

tornar públicas as estatísticas criminais produzidas pelas Secretarias de Segurança Pública dos Estados, o que dificulta a legitimidade das ações desenvolvidas pelas organizações policiais.

A cultural policial, que expressa crenças, preconceitos e estereótipos produzidos tanto no interior da organização policial quanto fora dela, é um aspecto importante para análise, uma vez que pode ser um indicativo para se compreender de forma mais ampla as variadas dimensões constitutivas do mandato policial como, por exemplo, a dimensão simbólica, como afirmam e Proença Junior, Muniz e Poncioni (2009).

Sob o aspecto cultural, há um mito quanto à missão da polícia que, para muitos, deve atuar como uma justiceira social, manifestando cotidianamente seu comportamento abusivo, ilegal e violento. Essas crenças e estereótipos certamente influenciam o cenário de formação profissional dos policiais que, em boa parte, estão com seus valores e crenças pessoais pautados em modelos culturalmente difundidos.

Infelizmente, as práticas policiais cotidianas ainda estão consubstanciadas em ações e procedimentos inscritos em um padrão de atuação predominantemente violento e arbitrário (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009). O uso de práticas adjudicativas e punitivas pelas polícias é um traço marcante em nosso cotidiano, porém, as policiais justificam seu agir arbitrário pautado num julgamento preconcebido, decorrente de sua proximidade ao mundo do crime.

As delegacias de polícia apresentam-se como o primeiro local que a população se dirige em busca da resolução dos seus conflitos, justamente porque a polícia é um dos poucos órgãos públicos, talvez o único, que possui atuação durante 24 horas por dia, sete dias por semana, fins de semana e feriados.

Efetivamente a maioria dos casos que demandam uma intervenção do policial de rua se divide majoritariamente entre aqueles de natureza não criminal e criminal de menor potencial ofensivo. Assim, as polícias acabam assistindo à população em suas demandas, que necessitam de uma atuação de forma imediata e emergencial. Por isso, a população convoca diariamente a polícia, para intervir em qualquer lugar e a qualquer momento, sempre quando “algo que não deveria estar acontecendo está acontecendo e alguém deve fazer algo a respeito, agora!” (BITTNER, 2003 apud PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2007b, p. 233).

Na verdade, a polícia é convocada a atuar em eventos que não despertam qualquer interesse da imprensa, da população e até mesmo da maioria dos policiais, porque se resumem em delitos de médio ou pequeno potencial ofensivo, tais como contravenções de todo gênero, crimes contra a honra, pequenos furtos, lesões corporais leves etc.

Não raro, a polícia e a imprensa se valem de descrições espetaculares para definir os eventos criminosos e de rótulos mirabolantes para identificar os autores dos crimes, que podem assumir uma inteligência fora do comum ou uma mente doentia, configurando o que se denominou de “falácia dramática” (FELSON, 1994 apud BEATO 1999).

Conforme alerta Beato (1999), parcela considerável da população e grupos políticos influentes na sociedade brasileira fazem um juízo equivocado em relação à missão das organizações policiais, justamente por acreditarem que o controle da criminalidade é a única tarefa desempenhada por estas organizações. Porém, há vários estudos empíricos (PONCIONI, 2004; MINAYO; SOUZA, 2003) que demonstram que o trabalho policial é bem diferente do que se acredita ser.

Nesse sentido, questiona-se: quais métodos têm sido adotados para administrar situações cotidianas de conflito social? Como os policiais lidam com circunstâncias como essas que exigem certo preparo policial para o exercício da capacidade de diálogo e articulação, bem como para o dinâmico processo de tomada de decisão diante das ocorrências policiais?

A falta de equilíbrio dos policiais no tratamento das questões conflitos interpessoais muito comuns nas ocorrências criminais de menor potencial ofensivo e não-criminais, se evidencia quando, por inabilidade, eles acabam fazendo uso da força e preterindo o diálogo para solucionar os problemas cotidianos. Nesses casos, qualquer questionamento de alguma das partes envolvidas é interpretado como uma conduta configuradora de desacato, aí a palavra quando é usada, geralmente é mal empregada ou desvirtuada, servindo para advertir, avisar, informar, orientar, aconselhar, disciplinar, moralizar, acaudilhar, arbitrar, constranger, ameaçar ou intimidar (SILVA, 2010).

De acordo com Bittner (2003 apud SILVA, 2010), apesar de o uso da força não se apresentar como um procedimento de primeira ordem a ser empregado pelas polícias na busca de soluções para as diversas situações para as quais são convocados pela população para interferir, essa possibilidade sempre existirá, justamente porque a base do mandato policial está centrada no uso da força para manutenção da ordem pública. Por exemplo, no policiamento ostensivo realizado pela Polícia Militar há uma típica ação de polícia repressiva, em detrimento do policiamento comunitário.

Assim, a relação existente entre polícia e sociedade se manifesta numa história conturbada de suspeitas, violações de direitos, torturas, chacinas, corrupção e extorsão. O resultado deste processo histórico é a apresentação de instituições policiais que detêm um baixo índice de credibilidade diante da população e das demais instituições que integram o sistema de repressão e controle criminal do estado.

A Polícia Militar, por intermédio de seu serviço velado, realiza vários trabalhos de investigação policial, atribuição que foi constitucionalmente prevista para ser realizada pelas Polícias Cíveis (SOARES, 2006), isso não compromete suas atribuições de policiamento ostensivo porque o efetivo militar é muito grande, mas atrapalha bastante o serviço de investigação da Polícia Cível e diminui o poder de resposta do Estado para a população, sem razão da existência de duplicidade na busca das informações. Isso tudo gera uma relação implícita de tensão, muitas vezes manifesta em atritos entre as polícias estaduais, cujo trabalho dificilmente é coordenado de modo integrado.

As variações em termos de formação profissional, as diferenças nas cadeias de comando e controle, as peculiaridades nos regulamentos e mandatos constitucionais, agregados à falta de interligação entre os sistemas de gerenciamento da informação, bem como o déficit no processo de diálogo institucional, vem dificultando o planejamento de ações articuladas e cooperativas das polícias estaduais.

Na estrutura estadual atualmente vigente no Brasil, existem duas polícias de “ciclo incompleto”, como dizem alguns. Há uma polícia responsável pelo policiamento fardado e preventivo, enquanto outra apta para atuar somente após a ocorrência da prática criminosa e indicar a sua autoria e materialidade.

Para alguns estudiosos, esta dual caracterização é uma configuração pouco evidente nas polícias contemporâneas, o que reforça o argumento de que as Polícias Militares e Cíveis dos estados devem ser pensadas como complementares, não excludentes ou concorrentes. Esse pensamento voltado ao trabalho competitivo e concorrente tem se mostrado um obstáculo para a melhoria dos serviços de segurança pública prestados à população.

O fato é que está em crise o vigente padrão de atuação das organizações policiais, que dá ênfase aos resultados mensuráveis e visíveis, traduzidos no número de prisões e apreensões e nos índices de criminalidade local.

Também existem graves deficiências na vigente governança da segurança pública, que acabam dificultando o redirecionamento do atual mandato policial, de cunho extensivo e arbitrário, para um modelo de uso controlado do aparato policial.

Há um grande desafio no estabelecimento de uma nova concepção de segurança pública e no fortalecimento dos canais de diálogo entre polícia e comunidade. Deve-se buscar na mediação dos conflitos sociais a capacidade de apresentar uma atuação mais eficiente e responsável no controle da criminalidade no país, ou seja, uma atuação policial condizente com os princípios dos regimes democráticos.

3.4 O ARQUÉTIPO ATUAL DAS POLÍCIAS CIVIS BRASILEIRAS

As deficiências estruturais e o desenho organizacional das polícias brasileiras faz delas um locus para a predominância do estilo gerencial burocrático e para o aparecimento de intrincadas relações intra e interinstitucionais, que juntos contribuem decisivamente para a sua atuação pífia junto à criminalidade que toma conta da vida cotidiana. Logo abaixo, seguem apontamentos que procuram desvelar essa situação de modo imparcial, visando buscar, nas seções seguintes deste trabalho, a superação dessas mazelas.

3.4.1 A predominância do estilo gerencial burocrático

Nas organizações burocráticas, a definição da ação estratégica organizacional normalmente está centralizada na chefia maior, que traça as diretrizes institucionais e determina o modo pelo qual as tarefas serão executadas, fiscalizando sua execução. Há uma repetição automatizada de um modelo gerencial, no qual há uma equivalência entre a estrutura organizacional, as relações e processos internos mantidos e reproduzidos em toda a organização. Como afirmaram Bayley e Sholnick (2006, p. 233):

Os departamentos de polícia não são instituições que funcionam democraticamente. Todos os que estão dentro deles estão conscientes ou sintonizados com as preferências, as exigências e as expectativas do chefe. O que é verdade com relação a um departamento de não está ausente em outras organizações, como uma empresa de negócios e uma universidade. No entanto, a liderança executiva pode ser até mais crítica num departamento de polícia por causa de seu tradicional caráter paramilitar: a polícia constitui um exemplo clássico de organização burocrática.

Nas atuais organizações policiais, os *praças* na Polícia Militar, representados pelos cabos, soldados e sargentos, bem como os *escrivães* e investigadores na Polícia Civil, são encarados pelos seus respectivos superiores hierárquicos como meros executores das tarefas preestabelecidas, vigiadas e fiscalizadas pelas instâncias superiores e pelos representantes do controle interno e controle externo das polícias, numa manutenção de uma estrutura organizacional regada pelo princípio do comando e controle.

Por exemplo, aos investigadores da Polícia Civil cabe a apresentação de um simples relatório de missão policial, após agir somente após expedição de ordem de serviço emanada da autoridade policial, sem que ocorra o efetivo empoderamento de suas funções de investigação, já que agem sem espaço para a criatividade, a flexibilidade e a inovação no trabalho investigativo, onde os investigadores, em seu trabalho de rua e os *escrivães*, em seu

trabalho cartorário, permanecem trabalhando sem autonomia de forma desarticulada à totalidade da investigação, que é sempre presidida e direcionada pelos delegados de polícia.

No curso da *persecutio criminis* os investigadores são designados para executarem tarefas específicas como entregas de intimações, condução de pessoas, cumprimentos de mandatos de prisão, busca e apreensão de objetos, oitivas de testemunhas e vítimas. Tarefas estas que normalmente são deflagradas por ordens de serviço específicas, assinadas pelo delegado de polícia, que devem ser apresentadas nas unidades de polícia após o devido cumprimento, mediante narrativa escrita em relatório de missão policial.

Nesse contexto, se verifica uma desvalorização do conhecimento do policial que atua nas atividades de base de investigação. Diligências como as acima enumeradas são cumpridas sem que o investigador ou o escrivão se empodere verdadeiramente de sua função, atue com criatividade e autonomia durante toda a investigação.

Para a Polícia Militar, essa análise de pertinência da atuação policial ao caso concreto, está totalmente concentrada na figura dos comandantes, onde o militarismo dá mais ênfase aos princípios de hierarquia e disciplina.

No caso da Polícia Civil, não cabe aos investigadores e escrivães analisar a pertinência da diligência policial ao caso concreto, sendo esta atribuição do delegado de polícia. Por outro lado, uma vez de posse da ordem de serviço ou na realização de diligências no serviço de rua, os policiais civis atuam com grande liberdade no trabalho de busca de provas realizado nas ruas, agindo com uma temerosa independência no trabalho de caracterização da autoria e da materialidade dos crimes já que podem encontrar inúmeras oportunidades para práticas escusas, abusivas e eivadas de ilegalidade.

Os princípios burocráticos são facilmente constatados ao se analisar a tramitação de uma investigação policial e o seu retrato nos autos de um inquérito policial, pois, dá-se maior ênfase a atividade cartorária em detrimento das ações de investigação de campo.

Enfim, a lógica que conduz a produção de provas e elabora o inquérito policial é uma lógica burocrática, algo típico de organizações tradicionais, cujos pilares básicos estão sustentados no princípio do mando e controle. Todavia, há um aspecto que a burocracia das organizações policiais se distancia do *modelo burocrático de Weber*, em especial a característica da “impessoalidade formalista”, cujo preceito se pauta no tratamento indistinto.

Na afirmação de Soares (2006), também é possível constatar uma inversão na pauta administrativas das polícias, onde as atividades-meio de ordem administrativa burocrática são priorizadas em relação às atividades-fim organizacionais, ligadas às suas respectivas atribuições institucionais, o que pode levar à baixa efetividade, eficácia e eficiência.

Em organizações policiais onde não há um histórico cultural de aferição de produtividade e de resultados alcançados, onde as estatísticas nem sempre conseguem retratar a realidade social em termos de cifras de criminalidade real, torna-se muito difícil para os gestores conseguirem calcular o tempo de resposta policial e a taxa de esclarecimento dos crimes ocorridos em cada um das localidades monitoradas.

Em virtude dessa estrutura e pensamento burocráticos, mesmo existindo servidores que observem as necessidades institucionais e o surgimento de novas as possibilidades para repensar o trabalho policial, realizando ações ou desenvolvendo projetos, nem sempre recebem o apoio esperado das instituições policiais a que pertencem, justamente em razão do formato gerencial burocrático. Como pode não existir uma preocupação com a articulação das ações, muitos policiais desenvolvem iniciativas desarticuladas da política institucional, obtendo poucos resultados práticos. Esses desdobramentos seguem articulados na figura abaixo:

Figura 1 – Gestão técnico/burocrática na segurança pública



Fonte: Elaboração da autora.

Podem até existir projetos que encontrem respaldo institucional momentâneo, sendo executados durante um período, perdendo a continuidade em sua aplicação devido a mudanças de gestão, sendo substituídos por novos projetos, que eventualmente possam se identificar com a nova gestão, a descontinuidade nas ações organizacionais é manifestação negativa das organizações tradicionais.

Nesse tipo de estrutura organizacional, as pessoas aprendem em momentos e espaços específicos, com baixo aproveitamento do policial das situações cotidianas para sua aprendizagem, pois a atividade cotidiana de investigação não é encarada como uma possibilidade de aprendizado individual, para posterior análise e utilizada como forma de desenvolvimento organizacional, então vejamos as abordagens do item a seguir.

3.4.2 As deficiências estruturais e as intrincadas relações intra e interinstitucionais

Não somente no aspecto gerencial, como visto anteriormente, mas também no aspecto estrutural, as polícias estaduais ainda enfrentam sérias inadequações.

De modo geral, embora nos últimos anos tenham sido realizados vários investimentos com o escopo de reaparelhamento das polícias dos estados e oferta de apetrechos típicos da atividade policial, inclusive equipamento de proteção individual, ainda podem existir em número inferior a demanda organizacional, ou ainda que esses equipamentos existam nas unidades, nem sempre estão disponíveis a todos os servidores, especialmente aqueles que trabalham no interior.

Se o efetivo de policiais militares vem passando por um aumento e uma renovação gradativa, nem sempre o mesmo ocorre nas Polícias Cíveis em todo o Brasil, que passam por um envelhecimento do quadro de servidores, que também diminui anualmente em razão de aposentadorias, afastamentos em razão de doenças ou mortes em razão do serviço.

As Polícias Cíveis por vezes demonstram não reunir todas as condições necessárias para apurar o grande volume de delitos que lhes são encaminhados diariamente, apresentando deficiências no quadro de servidores qualificados para a prestação adequada do serviço de policiamento, além da manifesta escassez de recursos materiais necessários para o atendimento adequado e seguro das ocorrências policiais.

As delegacias de polícia são unidades policiais fixas para a manutenção da administração de operações policiais, investigações criminais, o atendimento ao público, servindo também para a custódia temporária de suspeitos e presos em flagrante delito. Essas

unidades são emblemáticas na materialização das deficiências institucionais acima elencadas e de muitas outras.

Há uma deficiência quanto aos recursos humanos institucionais relativo às questões de vitimização dos profissionais da segurança pública dos estados. Esta temática que foi estudada por Moraes (2010), que destacou que os registros estatísticos marcam um significativo número de policiais civis e militares, bombeiros e agentes penitenciários mortos ou lesionados nos últimos anos, tanto em horário de trabalho ou, fora dele, mas em razão do mesmo.

Todavia, os casos de vitimização não ficam circunscritos apenas às mortes ou lesões físicas, justamente em razão do número expressivo e constante de policiais com problemas psicológicos ou problemas em sua saúde física, somatizados devido ao stress inerente a atividade policial ou a carga horária excessiva de trabalho, cujas jornadas podem ultrapassar às 24 horas ininterruptas, a depender da necessidade do serviço. Sob esse aspecto, verifica-se que são mais frequentemente noticiados casos de ansiedade, descontrole emocional, neurose, paranoia, hipertensão, gastrite, úlcera, câimbras, dores na coluna e nos músculos, além de micoses e alergias (MORAES, 2010).

O fato é que há pouca atenção institucional à questão da vitimização dos policiais tanto no horário de serviço quanto na folga e há o desconhecimento da sociedade em relação a problemas dessa natureza, inclusive de casos de assédio moral, tão comumente praticados nas repartições policiais.

No cenário nacional, as condições de trabalho dos policiais também acabam sendo alvo de severas críticas feitas por servidores, sindicatos, associações, pesquisadores e pela imprensa, ainda que em menor proporção por esta última.

A pouca atenção dada à segurança e saúde ocupacional destes profissionais, pode gerar neles uma sensação de que são desprovidos de qualquer proteção institucional e social, sendo seu sentimento expresso no pensamento difundido entre a classe policial de que os direitos humanos só existem para proteger os bandidos, carecendo as polícias de qualquer tratamento político humanitário em relação às precariedades das condições de trabalho.

Para ilustrar esse problema, destaco que Amorim e Barbosa (2009) apresentam um estudo que verificou o uso de medicamentos ansiolíticos, drogas depressoras do sistema nervoso central por policiais do 4º Batalhão de Polícia Militar do município de Cacoal – RO.

Na referida unidade policial foram selecionados 80 policiais militares de um efetivo de 193, tendo sido noticiado que 30 policiais militares, o equivalente a 37,5%, em algum momento da vida, já fizeram uso de medicamentos ansiolíticos em razão da sua atividade policial.

Como apontam Amorim e Barbosa (2009), a frequência de uso na amostra pesquisada é superior aos índices da população em geral, conforme dados da Organização Mundial de Saúde, e essa incidência ocorre provavelmente devido a tensão inerente a ocupação policial que, de alguma forma, pode potencializar o aparecimento de alterações psíquicas e emocionais no referido grupo de servidores.

Poucos os governos estaduais que pensam e efetivamente desenvolvem programas visando à redução dos fatores causadores do estresse e dos transtornos mentais que alcançam os policiais. Mesmo porque há um preconceito do próprio policial em aderir a ações desta natureza, resistindo a tratamentos psicológicos e psiquiátricos, por puro desconhecimento ou por receio de sofrer discriminação de seus colegas de trabalho, ou ainda retaliações institucionais manifestas na possibilidade de afastamento de sua atividade profissional ou o acautelamento de sua arma e distintivo policial.

Outro problema estrutural de grande expressão diz respeito à formação e o aperfeiçoamento profissional dos policiais, que encontra uma série de limitações de ordem técnica, funcional e cultural. A prática reflexiva é pouco utilizada nos cursos oferecidos pelos centros de formação policial, o que se verifica na atualidade é uma educação policial de caráter meramente instrucional, descontínuo e em dissonância com a demanda real do trabalho policial nas ruas.

A formação da Polícia Militar é pautada no condicionamento do policial ao cumprimento de regras e a formação dos policiais civis ainda é essencialmente jurídica, não obstante os esforços realizados pela SENASP no sentido de conceber, planejar e executar ações específicas voltadas à educação policial, numa perspectiva voltada aos princípios democráticos.

No aspecto funcional, a maioria dos gestores das polícias não possui uma formação adequada na área da administração e/ou disciplinas afins, o que, na prática, pode resultar e equivocadas ou inadequadas medidas administrativas na gestão de pessoas e na gestão dos recursos materiais.

Apesar de as organizações policiais reconhecerem a necessidade de qualificação do trabalho das polícias, o que passa necessariamente pela reformulação das suas políticas de educação e formação, o que ocorre efetivamente, em razão da demanda social por mais segurança, é a reprodução de cursos de formação cada vez mais curtos e pouco aprofundados.

A mencionada superficialidade se manifesta na preparação apressada de instrutores em razão da ausência de profissionais fixos no quadro dos centros de formação. Outro ponto de superficialidade consiste em conteúdos essencialmente técnicos e de caráter não humanistas,

que não são capazes de formar um policial preparado para a lida com os complexos problemas sociais emergentes.

Lamentavelmente, até agora, não houve tempo e espaço para uma profunda e extensa discussão sobre o atual modelo de formação profissional policial. Ainda não surgiu um projeto educacional na área da segurança pública que seja apto a viabilizar uma formação policial pautada em novos parâmetros, valores e padrões de comportamento ético, que valha por toda a vida do servidor para a sedimentação do conhecimento tipicamente policial e que seja mais condizente com a atual apresentação dos conflitos sociais, essencialmente mutantes e complexos.

Historicamente, a atuação policial seguiu vieses que se pautavam no tratamento diferenciado atribuído às pessoas atendidas e às ocorrências policiais, mantendo seus serviços a favor das elites políticas e econômicas, realizando um controle social seletivo, alcançando as classes populares e as minorias socialmente vulneráveis.

Ao atuar dessa forma, a polícia acaba refletindo a realidade social brasileira, i.e., uma estrutura hierarquizada economicamente e uma cultura patrimonialista e clientelista. Neste sentido, Almeida e Mota Brasil (2004, p. 173-74) ao abordarem sobre a atuação da Polícia Civil do estado do Ceará destacam que:

Há dois problemas que envolvem os atendimentos realizados por delegados e inspetores. O primeiro diz respeito à seleção dos casos que realmente são atendidos e que merecem atenção das “autoridades”, pois ocorrem, muitas vezes, em função do conhecimento que o queixoso ou queixosa tem com o delegado ou com algum policial, como se o trabalho de polícia fosse uma troca de favores. Outro problema está relacionado à falta de preparo da polícia para lidar com problemas emocionais e psicológicos. Algumas vezes, os policiais são muito ríspidos e agressivos e, outras vezes, brandos demais. A busca da solução justa dos casos fica prejudicada pelo rigoroso cumprimento da lei, nos casos que interessa. Noutros, a lei é desprezada na tentativa de conciliação para evitar a realização de inquérito ou amenizar a situação de um conhecido ou alguém acompanhado de advogado que negocia a conciliação.

De modo geral, a atuação da Polícia Civil acaba apresentando deficiências, manifestado num atendimento desqualificado que se verifica nas delegacias, com precária prestação de serviço ao cidadão e pouca efetividade na contenção da criminalidade.

Em regra, o trabalho colaborativo não faz parte do *menu* das polícias, que encontram nas disputas de cargos e chefias, bem como no contato com os subordinados e na competitividade institucional na contribuição do processo de contenção do crime, inúmeras relações conflituosas entre representantes das duas polícias estaduais ou entre servidores de uma mesma instituição. A lógica que conduz as relações internas e institucionais no âmbito

policial é uma lógica típica de organizações tradicionais, cujos valores advém do princípio do mando e controle.

Sem falar na dificuldade de diálogo externo com as demais instituições parceiras no controle da violência e criminalidade no âmbito estadual ou local, ou seja, os demais atores de segurança pública.

As carências apresentadas pelas polícias estaduais transitam desde a falta de pessoal qualificado e escassez de recursos materiais, passando pelas práticas cotidianas de caráter abusivo, violento e desviante, a falta de transparência nas metodologias aplicadas, a ausência de padrões objetivos de atuação, falhas na formação policial, chegando até o insatisfatório tempo de resposta para o atendimento das ocorrências e os baixos índices de elucidação dos crimes praticados, cuja taxa de esclarecimento estima-se não passar do patamar de 15% (quinze por cento).

A sobrecarga de trabalho e o sobre-empenho da mão de obra policial, o estresse inerente à atividade policial e as demandas resultantes da pressão social e política pela produção crescente de resultados mensuráveis e visíveis, também são integrantes de um problema de base.

Tais aspectos somados resultam em outros efeitos negativos, especialmente em relação à saúde e bem estar dos policiais, que juntamente com as demais deficiências estruturais organizacionais, acabam corroborando para o desprestígio institucional, a ausência de confiança dos cidadãos nas organizações policiais, apontando para a necessária de reorganização do trabalho policial.

3.5 A SINGULARIDADE DA FORMAÇÃO POLICIAL NAS RUAS

Numa retomada histórica, num tempo não muito remoto, não era difícil encontrar policiais civis leigos escolhidos pela autoridade executiva municipal. Pouco depois, mudou a forma de selecionar os integrantes da Polícia Civil, que passaram a ingressar nas carreiras mediante concurso, entretanto, a valorização do aprendizado de rua fruto do experimento cotidiano da atividade policial ainda é forte.

Esse componente cultural com forte aceitação entre as variadas classes de policiais resulta numa equivocada crença na inutilidade dos cursos de formação e gera a dicotomia entre a formação profissional e a experiência de campo.

3.5.1 A formação fortuita de policiais civis leigos

Até pouco mais de uma década, ser policial significava ter apenas coragem e boa vontade, em especial nos Estados como a Bahia, onde existiam as figuras do “delegado calça curta” e do “policial X9”, onde o primeiro era nomeado pelo prefeito da cidade e escolhido com base nos critérios da confiança política e na bravura pessoal, e o segundo, que era escolhido entre pessoas da sociedade para atuar como policiais de confiança da Autoridade Policial nomeada politicamente.

O Poder Executivo e a sociedade acreditavam na formação de um policial prático, que atuaria mediante sua vocação pessoal para o trabalho policial e aprenderia no dia a dia, à medida que fosse atuando nas demandas policiais, porque somente nas ruas é que se formava o verdadeiro policial profissional. Esse pensamento social era dominante e facilmente aceito, dando ênfase à formação de profissionais práticos em inúmeras áreas de atuação profissional, inclusive na área policial.

Defendia-se uma cultura de “polícia como vocação”, justamente por uma crença coletiva de que a escolha profissional pelo trabalho policial se dava por um dom natural, tendência ou inclinação pessoal para trabalhar com a atividade de investigação policial.

Reitero que esta é uma crença que ainda existe até hoje como um elemento que figura na cultura policial. Com esse direcionamento administrativo, o processo de educação policial nos centros de formação policial perdia seu papel fundamental na preparação teórica e prática dos policiais civis.

Atualmente, ser policial pode significar muito mais do que isso, exigindo profundo conhecimento teórico sobre as ciências criminais e sociais bem como um domínio nas questões práticas da ação estratégica para o enfrentamento da criminalidade e manutenção da tranquilidade social para o exercício da cidadania plena.

3.5.2 A dicotomia entre a formação profissional e a experiência de campo

Sem enveredar especificidade de uma análise de currículos, conteúdos e carga-horária, parto de uma abordagem mais geral, na qual se torna possível destacar que os cursos de formação policial no Brasil possui um traçado preponderante.

Ainda que com ênfases diferenciadas, conforme a região do país e a natureza do curso ser militar ou civil, mas em função da história das polícias com a sociedade e devido aos altos

índices de criminalidade constatados nas desde a década de 90, há um direcionamento do comportamento do novel policial para uma atuação de natureza jurídico-burocrática.

Acaba existindo forte uma preocupação legalista, porém, com um direcionamento acentuado para a política criminal de “tolerância zero” e para uma concepção de “combate ao crime”. Nesse sentido, Kant de Lima (1995) confirma que a atividade policial brasileira é influenciada negativamente pela cultura jurídica, que tem como finalidade a punição máxima dos transgressores, bem como pelo *ethos* militar que foca o extermínio do inimigo.

Acontece que no dia a dia muitos dos atendimentos realizados pela polícia possuem uma natureza não-criminal e naqueles onde há uma natureza criminal, não há um inimigo da sociedade a ser combatido. Normalmente, no dia a dia de uma sociedade, há um cidadão que acaba delinquindo por uma variada motivação.

Portanto, parece incompatível promover uma formação policial que condicione o policial aprendiz a uma atuação de combate ao crime, muito mais adequada a uma formação para a “guerra”, cujo contexto contempla a existência de “territórios hostis” e “inimigos”, sendo necessário aplicar eficazes “estratégias de guerra”. Como se pode ver, há um predomínio de uma ideologia de repressão na formação policial.

Uma formação tradicional com ênfase no adestramento de comportamentos e no condicionamento de pensamentos, quando comparado ao cotidiano do trabalho policial, parece sem sentido prático numa sociedade que necessita de uma polícia com atuação democrática.

Deixa-se de lado uma formação profissional que pudesse ajudar o policial a lidar com o processo relacional de uma sociedade democrática, que demanda uma atuação policial diferenciada dos comportamentos que normalmente são moldados nas academias e centros de formação policial dos estados brasileiros. Essa opção na gestão da educação policial acaba ocultando a verdadeira missão institucional das organizações policiais que, de forma resumida, se traduz em proteger e servir o cidadão.

O resultado dos cursos de formação oferecidos pelas organizações policiais acaba sendo a apresentação de profissionais com carência operacional, insuficiência teórica e despreparo emocional para a interação necessária com a população, juntamente com as autoridades públicas, espera da polícia uma atuação condizente com as demandas sociais emergentes.

De fato, os policiais estão sendo formados sem possuírem uma base adequada de conhecimentos e habilidades que lhes subsidiarão na resolução dos conflitos sociais. Genericamente, o que existe é um treinamento realizado por instrutores que não prepara suficientemente os policiais para a execução apropriada do serviço policial em uma sociedade

democrática. Assim, diante desses argumentos, a experiência de campo, derivada da prática cotidiana, seria para os policiais o único meio de real aprendizado.

Como advertem Minayo e Souza (2003, p. 98), a maioria dos policiais considera os elementos teóricos que lhes são ensinados durante sua formação profissional como apropriados, porém insuficientes para o exercício do seu mandato. E em relação aos recursos práticos oferecidos nesta mesma formação, a insatisfação dos policiais é facilmente compreendida na medida em que boa parte deles considera tais recursos como inapropriados e insuficientes para prepará-los para seu ofício.

Todavia, somente ocorrerá um hiato efetivo entre o planejamento dos cursos de formação profissional policial e a sua execução quando a formalidade aplicada ao processo de formação é incongruente com a realidade a ser enfrentada pelos policiais.

No dia a dia, é preciso que a polícia esteja capacitada para tomar decisões no fluxo das ocorrências policiais, em razão da discricionariedade que inevitavelmente está atrelada ao processo de tomada de decisões individualizadas que está inerente a multiplicidade de ocorrências policiais. Porém, somente o conhecimento técnico-jurídico e a visão normativo-legal não trazem em si as respostas necessárias para direcionar a atuação policial em ações criminosas que estejam em curso, sendo necessário um “algo mais” na formação policial.

O desconhecimento técnico-metodológico aliado à falta de padrões objetivos de atuação pode fazer com que vários policiais se sintam inseguros ao atender as ocorrências que envolvam determinados segmentos da sociedade e despreparados para o exercício do mandato policial, por apresto insuficiente para lidar com a diversidade de situações práticas inerentes ao seu ofício. Isso reflete a visão que os policiais têm dos seus cursos de formação, i.e., numa percepção de um curso que não os habilita suficientemente para os desafios cotidianos da sua profissão.

De fato, há uma distância entre o que se ensina nos centros oficiais de formação policial e o que se realiza nas ruas, pois se assim não fosse, o número de reclamações e denúncias relativas à atuação da polícia nas ruas seria bem menor do que esperam os gestores da segurança pública.

Esse distanciamento existe porque é firme e reiterada a crença por parte dos policiais neófitos de que o estágio nas unidades policiais e o curso de formação em si não são muito relevantes para a sua formação profissional, porque de nada adianta tanta teoria se, na prática, o mandato policial é bem diferente, acredita-se que há um hiato entre o conteúdo dos cursos de formação e a exigência prática das ruas.

De modo geral, dentre policiais, há uma crença que a única forma de aprender o mister de ser policial será por intermédio do trabalho de rua. A importância de colocar em prática o que aprendeu e simultaneamente aprender pela experiência são interesses iminentes em quase todas as pessoas que aprendem e com os policiais não seriam diferentes, o problema é que no aprendizado que acontece nas ruas, no cotidiano da atividade policial pode ficar sujeito a fatores que se distanciam da ética profissional.

Os policiais com mais experiência profissional difundem que seu aprendizado efetivo ocorreu nas ruas, no dia a dia, realizando diligências policiais com seus colegas mais experientes e com seus superiores hierárquicos, ou no trabalho realizado nas unidades que trabalharam anteriormente.

Alguns gestores do médio e alto escalão da polícia consideram de pouca ou nenhuma utilidade o curso de formação e reforçam a ideia institucional de que o aprendizado policial se dá somente com a experiência em campo. Para corroborar com essa cultura de desvalorização dos cursos de formação profissional, pesquisas (MINAYO; SOUZA, 2003) indicam que quase a totalidade do aprendizado policial ocorre no cotidiano de seu trabalho.

Uma das consequências mais negativas desse tipo singular de condução do aprendizado, que ocorre alheio à formação profissional promovida pelos centros oficiais de formação, se resume na ausência de desenvolvimento de conhecimento organizacional.

Quando um policial é removido de determinada unidade, na maioria das vezes, ele carrega consigo todo o aprendizado que pode agregar com a experiência, e quando ele inicia seu trabalho em uma nova unidade policial, não encontra nada para subsidiar a continuidade de seu aprendizado porque outro policial que o antecedeu levou consigo tudo o que ali aprendeu e produziu.

Assim, passa a caber ao policial aprender sozinho ou no máximo na companhia de colegas mais próximos, que com base na camaradagem lhe ensinam todo o aparato de habilidades e competências necessárias para a nova função a ser desempenhada a partir de então.

Raramente, o “fazer policial” prático, i.e., aquele traquejo do trabalho de campo, é lecionado com grande propriedade nos centros de formação profissional das organizações policiais, então no dia a dia ocorrem iniciativas difusas em toda a organização, oriundas de iniciativas individuais de policiais mais preparados tecnicamente ou mais experientes, que escrevem apostilas ou ministram cursos informalmente preparados.

Em razão da informalidade desse aprendizado é bem provável que não existam nas organizações policiais estratégias direcionadas para gerenciar esse aprendizado difuso que se

verifica no cotidiano policial e nem, ao menos, ações e projetos voltados à gestão do conhecimento organizacional. Os centros de formação profissional policial não gozam de preparo científico nem de status institucional suficiente a ponto de encontrarem facilmente um suporte político que lhes venha garantir investimentos em ações que possam alterar essa crença coletiva de desprestígio da formação oferecida.

Nascimento (2011) menciona em seus estudos uma atuação policial desprovida de métodos, denominada por policiais de “prática NHS”, se referindo às iniciais da expressão “na hora sai”, demonstrando a inexistência de uma preocupação dos profissionais com o aprendizado e o treinamento constante com base em métodos e técnicas policiais.

Normalmente as ações e as operações policiais são guiadas pela intenção primária de realização da atividade em si e não com o intuito de efetivamente aprender, exceto naqueles casos em que o policial neófito faz questão de trabalhar com colegas mais experientes para ter mais traquejo com suas funções, especialmente para os chamados “policiais de rua”.

Esse tipo de atuação resulta em ações policiais desprovidas de reflexão, por vezes em práticas antidemocráticas e abusivas, ou seja, um pensar e um fazer desprovidos de orientação ética e humanista, voltado para um fazer instrumental de ações estratégicas voltadas ao resultado.

O aprendizado que se dá durante a prática policial pode ser encarado de duas formas: uma atividade desconectada do aprender porque que normalmente não é antecipada nem planejada, ou uma atividade incidental que oportuniza a reformulação e a renovação do conhecimento por parte das vivências profissionais.

O trabalho policial normalmente é realizado por equipes pequenas, ou até pares de policiais. Diante de uma situação que demande a intervenção das agências de segurança, essas equipes pequenas deverão contar com seus próprios conhecimentos formais e informais, suas habilidades e seus discernimentos para intervirem nas múltiplas ocorrências, que não raro são inopinadas e complexas, se apresentando como verdadeiras passagens descontínuas e fugazes da vida cotidiana.

Em seu ofício, o policial acaba lidando com situações singulares, muitas vezes inéditas, que lhe exigirão conhecimento técnico, controle emocional e preparo na relação interpessoal. A maior parte do conhecimento policial é adquirida e transmitida por mecanismos informais e até mesmo as atividades policiais formalmente ensinadas estão sujeitas ao aprimoramento e reprodução através de mecanismos informais.

O trabalho policial nas ruas, ainda que pautado em expedientes de preparo técnico aprendido formalmente, na prática, acaba ficando sujeito às idiossincrasias de cada ocorrência

policial, que podem se apresentar de modo simples ou complexo, com baixo ou alto risco. Kant de Lima (1995, p. 65) aduz que as atividades policiais se organizam conforme os *princípios da ética policial*, que seria composta por um conjunto extraoficial de regras produzidas e reproduzidas pelo processo tradicional de transmissão do conhecimento.

Trata-se de um "fazer" aberto que também fica sujeito à individualidade de cada policial, porque recebe uma influência direta da sua personalidade e de seus humores, das suas habilidades e do seu interesse pessoal, bem como das suas vivências pessoais e da sua momentânea disposição para o trabalho, e até mesmo da sua afinidade com cada tipo serviço policial demandado em seu cotidiano profissional.

Muitas vezes, nem mesmo o policial que atua no atendimento das ocorrências policiais tem consciência do "método" por ele utilizado, com isso, fica evidente que este se apresenta completamente dissipado na busca pela dissolução de cada evento criminoso atendido.

O problema é que essa metodologia nem sempre é aprendida nos centros oficiais de formação, via de regra, ela é desenvolvida no curso dos acontecimentos. Ela surge com o propósito estratégico de alcançar resultados práticos e, por isso, acaba sendo inventado e reinventado de forma emergencial.

A cada ocorrência atendida, sem que tenha havido qualquer treinamento ou que ao menos algum método previamente criado lhe seja ensinado, sem planejamento ou organização prévia, acaba favorecendo comportamentos improvisados, imprevisíveis, oportunistas, discriminatórios e violentos.

Na hipótese desse método “às avessas” encontrar eficácia prática, ele poderá ser aplicado e aprimorado, podendo ser informalmente incorporado ao trabalho cotidiano dos policiais, do contrário, será substituído por outro improvisado, descaracterizando-se qualquer tentativa de profissionalização do trabalho policial.

A natureza do trabalho de rua exige um contato direto com os cidadãos, delinquentes ou não, já é o suficiente para deixar o policial numa situação de observação e controle social. Porém, aquelas investidas aventureiras expõem os policiais e a própria instituição à maior vulnerabilidade e, conseqüentemente, os deixam expostos a um maior número de críticas, reprovações e denúncias em relação ao seu despreparo técnico ou emocional, a condutas abusivas, atos de corrupção etc.

Obviamente que algumas denúncias podem ter validade e fundamento nos desvios de conduta e caráter, porém muitas acabam derivando da falta de preparo adequado. Ações que inicialmente poderiam estar legalmente respaldadas e serem posteriormente validadas pelas autoridades responsáveis pelas operações, pelo controle interno e externo da polícia, quando

realizadas no impulso e no improviso, acabam resultando em atos de incompetência, desrespeito, arbitrariedade e violência.

O que antes era naturalmente tomado por um caráter aleatório assume, então, um formato de absoluta incerteza, onde toda atitude praticada pela população passa a ser encarada como atitude suspeita, incivilidade, desacato ou ameaça, assim como as intervenções policiais passam a ser desconhecidas, inesperadas e agressivas, ampliando, e muito, as possibilidades de desencontros e confrontos entre policiais e população, potencializando o risco de vitimização tanto de um grupo quanto do outro.

No capítulo final deste trabalho retomaremos essa discussão pautada numa perspectiva de formação policial emancipatória e bastante diferenciada da que tradicionalmente de verifica nas organizações policiais. Por ora, faz-se necessário seguir algumas trilhas teóricas para atribuir mais substância as inferências alhures realizadas.

4 NA BUSCA DA COMPREENSÃO DAS BASES QUE CONSTITUEM AS ORGANIZAÇÕES APRENDENTES

Antes de qualquer direcionamento teórico, importante se faz buscar compreender as bases que constituem uma organização aprendente, buscar seu contexto de existência dentro da atual sociedade aprendente e entender a importância do aprendizado adquirido ao longo da vida. Suas características dinâmicas e a sua capacidade gerencial de realização da missão, objetivos e valores fazem das organizações que aprendem uma possibilidade para se pensar a gestão da formação policial, imprimindo nela um perfil que se coloca de modo antagônico a limitada forma de gestão utilizada pelas organizações tradicionais burocráticas.

4.1 A SOCIEDADE APRENDENTE

Até metade do século XX, a maioria das ciências obedecia às cegueiras do *princípio de redução*, que limitava o conhecimento do todo ao conhecimento de suas partes, abreviando o complexo, reduzindo-o ao simples, isto é, tudo aquilo que não era quantificável e mensurável deveria ser eliminado, alertou Morin (2000, p. 42) que o princípio de redução oculta o imprevisto, o novo e a invenção, por isso, como criticou o autor, o elemento humano do humano, isto é, as paixões, emoções, dores e alegrias, foram esquecidos.

O século XX foi dominado pela *pseudoracionalidade* que presumia ser a única racionalidade, entretanto constatou-se a atrofia da compreensão, da reflexão e da visão em longo prazo, ficando evidente sua insuficiência para lidar com os problemas mais complexos da humanidade, conforme critica Morin (2000). Constatando-se também o grande paradoxo do século XX, no qual se produziu progressos gigantescos em todas as áreas do conhecimento científico no âmbito das especializações disciplinares, ao passo em que se mergulhou em nova cegueira, ignorando os problemas globais, fundamentais e complexos, gerando, por conseguinte, inúmeros erros e ilusões.

Vivemos numa economia global onde a sociedade industrial foi substituída pela sociedade da informação, na qual os meios de comunicação social, a internet e muitos outros meios são os responsáveis pela permanente ligação dos homens a um imenso mundo em que a produção e o consumo da informação são uma constante. Delors (2012, p. 75) assevera que “as tarefas puramente físicas são substituídas por tarefas produção mais intelectuais ou mentais, ou por tarefas de concepção, de estudo e de organização. O trabalho se 'desmaterializa'”.

De repente o mundo ficou ao alcance de qualquer um que se proponha a navegar na esfera digital. O mundo torna-se cada vez mais um todo, na medida em que encolhe com a revolução digital, que se torna cada vez mais interdependente, porém, diante de suas contradições, torna-se cada vez mais dividido.

Informações atualizadas são disponibilizadas, muitas vezes em tempo real, provenientes das mais impensadas áreas desse globo terrestre. Podemos ficar extasiados com a velocidade e o volume do processamento e da circulação da informação, mas também somos incapazes de darmos conta de acessar e utilizar tudo aquilo que nos é apresentado. Não há limites para o tempo também, afinal, o acesso pode se dar quando se precisa ou menos se espera.

O desenvolvimento das tecnologias fez chegar à era da comunicação universal e nela a interatividade entre os homens é uma constante, sendo possível emitir e receber informações por todo momento, a dialogar e aprender também, porque não? Por esta razão, necessário se faz reconhecer que neste ambiente digital as relações estabelecidas entre as pessoas são mais ágeis, interativas e profundas, ao invés de serem apenas efêmeras, isoladas e superficiais, como alegam e resistem alguns.

As novas formas de construção do conhecimento e as novas experiências do aprender no ambiente escolar e organizacional, após o fenômeno das redes digitais, i. e., a efetiva imersão das pessoas e organizações num *enredamento*, transforma profundamente a relação comunicativa entre os seres humanos, trazendo implicações antropológicas e epistemológicas antes inimagináveis (ASSMANN, 2005, p. 7).

A humanidade passa por um novo desafio com o surgimento da dimensão planetária e da *sociedade do conhecimento*, que é uma *sociedade aprendente*, conforme indica Hugo Assmann (2004, p. 12), uma sociedade que com a vida se flexibiliza, se adapta. Para o referido autor, educar é fazer experiências de aprendizagem pessoal e coletiva, assim, ele propõe à *sociedade aprendente* que haja um equacionamento entre educação e empregabilidade como via para superação das exclusões, pois não é possível negar a importância da educação para se conseguir e se manter em um emprego hoje em dia.

4.2 APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA

A metamorfose na experiência do aprender deriva do inevitável e encantador uso das redes digitais, que verdadeiramente revolucionaram as formas de conhecer e aprender hodiernas. A conexão digital atualmente estabelecida pela internet e as demais redes digitais trouxe consigo outra forma de percepção da realidade e interação com ela, fazendo surgir

novas experiências pedagógicas. Ao fazer emergir novas formas de aprender e ao ressignificar a aprendizagem em todas as suas dimensões:

[...] estas mudanças não provocam a destruição do que foi anteriormente construído pela escola, mas exigem a superação de ações antagônicas e visões fragmentadas do conhecimento. Não se pretende anular tudo o que a escola já produziu, mas, a partir destas conquistas, realizar uma reestruturação do processo educativo (ASSMANN, 2005, p. 34-35).

O problema é que para transitar nesse mundo da informação e do conhecimento, para enfrentar os novos desafios dos modos de comunicar, são necessárias novas competências pessoais para o acesso e o uso adequado daquilo que é disponibilizado ou que pode vir a ser acessado futuramente.

Outro problema é que nem toda a informação é útil em todo o momento, assim, é imprescindível saber gerir esse acesso e uso da informação, saber selecioná-la e interpretá-la, saber transformá-la em conhecimento.

A competência de selecionar, interpretar e usar de modo socialmente responsável cada informação, adequando-a no tempo certo e para cada circunstância, sabendo definir os objetivos que pretende alcançar com ela é denominada de *competência informacional*, *competência em informação* ou *infoliteracia*, equivalente ao termo inglês *infoliteracy*, que consiste no grande desafio da hodierna sociedade do conhecimento.

Saber buscar novos conhecimentos e efetivar novas práticas leva os indivíduos a um esforço de formação contínua, buscando uma aprendizagem que seja simultaneamente permanente e reflexiva. É denominado de *aprendizagem ao longo da vida*, equivalente ao termo inglês *life-long learning*, o processo de aprendizado constante e inesgotável do desenvolvimento da pessoa humana, de construção contínua dos seus saberes, competências e da sua capacidade de interpretar, decidir e agir. É um equivalente do "saber como aprender", ou "aprender a aprender".

A competência informacional aumenta consideravelmente o entendimento crítico dos conteúdos, ajuda a expandir o potencial investigativo na busca da informação, tornando as pessoas mais autônomas na condução do seu processo de aprendizagem e construção do seu conhecimento.

Profissionais munidos do *letramento informacional* são considerados competentes e reconhecidos como aprendizes autônomos, porque no seu processo de desenvolvimento foram consideradas diferentes dimensões, ou seja, a dimensão das *habilidades* alcançadas pelo treino, a da *cognição* que engloba a construção do conhecimento, apropriação de conteúdos e

processo reflexivo, bem como, a *dimensão das atitudes e dos valores*, que diz respeito à construção dos aspectos críticos, políticos e éticos da ação dos homens (DUDZIAK, 2001).

Interessante fazer constar que a *competência informacional* apareceu inicialmente como conceito relativo às ciências da informação, desenvolvendo-se no contexto da atividade bibliotecária, objetivando educar os usuários de bibliotecas e cuidar do processo de orientação bibliográfica (DUDZIAK, 2001).

Contudo, em razão da imersão da humanidade na era da informação e do conhecimento e por ser a competência informacional um conceito que atravessa transversalmente todo e qualquer processo de aprendizado, de investigação, criação, resolução de problemas e de tomada de decisão, o *letramento informacional* se tornou uma matéria do interesse das mais variadas áreas profissionais, tais como, educação, jornalismo, administração, medicina, engenharia etc. (DUDZIAK, 2001).

A importância da competência informacional foi reconhecida internacionalmente em 2003, na Declaração de Praga (*Towards an Information Literate Society*), por ter sido considerada como um componente essencial para a aprendizagem ao longo da vida, justamente por possuir uma permeabilidade em todos os ambientes de aprendizagem e a todos os níveis de ensino, sendo tema transversal a ser integrado a todas as unidades curriculares de qualquer instituição educativa. No meu entender, válida inclusive para as unidades curriculares integrantes de uma ampla formação polical, conforme irei abordar mais adiante.

4.3 AS CARACTERÍSTICAS E A CAPACIDADE DE REALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES APRENDENTES

É válido ressaltar que culturalmente podemos estar dissociados do contexto, do global, do multidimensional e do complexo (MORIN, 2000), dissociados do aprender contínuo e permanente ao longo da vida.

Somos alienadamente conduzidos a momentos e locais específicos para a viabilização da nossa aprendizagem, quer seja numa sala de aula das tradicionais escolas pelas quais passamos, onde se pregava a rigidez no pensamento linear, nas quais estudamos disciplinas compartimentadas, sem visão multi/transdisciplinar, ou ainda, nos pontuais cursos de formação/treinamento ou aperfeiçoamento/capacitação profissional, promovidos pelas organizações nas quais estivermos inseridos em nossa labuta diária.

Apesar deste contexto aparentemente estático, Assmann (2005, p. 9) alerta que “desapareceram muitos aspectos da anterior experiência do aprender”. Diametralmente

opostas às organizações tradicionais, verificam-se as chamadas *organizações do conhecimento* (ANGELONI, 2008).

A estrutura e o desenvolvimento organizacional mudaram bastante. Durante as últimas décadas o trabalho passou por uma essencial transformação em seu caráter, onde o trabalho essencialmente manual oriundo de uma força de trabalho homogênea e mal qualificada, fora substituído por um trabalho de caráter não manual, executado por uma massa de trabalhadores educada e detentora de conhecimentos e competências bastante diversificados.

Como destaca Echeverria (2001), atualmente, se um gestor pretender indicar instruções para que seus subordinados as sigam, obterá deles um trabalho muito aquém do que efetivamente são capazes de desenvolverem, em muitos casos os conhecimentos de alguns trabalhadores superam amplamente os conhecimentos de seus respectivos chefes ou estes não estão devidamente capacitados para liderança, impossibilitando, dessa forma, que eles venham instruir qual trabalho e como o trabalho deve ser feito, muito menos avaliar se ele está sendo realizado adequadamente.

Desta forma, o potencial do trabalhador costuma ser desperdiçado, fazendo com que seu desempenho esteja muito abaixo do que suas capacidades o permitiriam ir. Sendo importante assinalar que as organizações às quais eles pertencem desconhecem toda a potencialidade de seus respectivos funcionários, além de não criarem condições que permitam que eles demonstrem aquilo que são capazes de fazer.

Surgindo, por fim, a acusação por parte dos trabalhadores de que também não surge nenhum estímulo para que eles venham a produzir aquilo que não tem sido produzido até então.

O medo funcionava como um elemento de pressão para o trabalhador manual, não funcionando da mesma forma com o trabalhador não manual que, sob a influência do medo derivado do pilar de mando e controle, retrai sua capacidade de ação e rende menos, reagindo contrariamente ao que se espera, diminuindo a efetividade organizacional. Nesse sentido, destaca Echeverria (2001, p. 6) que tais aspectos são especificamente aplicáveis quando

se trata de trabalhadores não manuais não rotineiros, dos quais se espera um trabalho criativo, que devem se encarregar de continências, responder a desafios de inovação ou se envolver em importantes processos de aprendizagem.

Em outras palavras o medo assim posto inibe, constrange e oprime a capacidade de ação do trabalhador, podendo até ser tido como útil por levar os indivíduos a reagir e tomar certas

atitudes, mas por outro lado, pode ser amplamente destrutivo, criando obstáculos para outras tantas ações necessárias para o desenvolvimento do trabalho.

Quando aborda sobre o tema confiança, Echeverria (2001, p. 5) inicia seu discurso dizendo que “a confiança será um elemento-chave na construção da empresa do futuro”, partindo de uma perspectiva na qual as bases das relações sociais, inclusive as organizacionais, não podem estar fundamentadas em um elemento como a força, mas exclusivamente na confiança.

Vale ressaltar que a opção pelo uso da força para a manutenção do sistema nem sempre será de responsabilidade exclusiva do setor que ganha para si o controle da força, pois esta opção pode ser também um resultado da destruição coletiva dos mecanismos internos de geração da confiança do sistema, onde múltiplos setores contribuem, devendo a sua responsabilização ser compartilhada por todos, inclusive por setores que são socialmente antagônicos.

Quando uma organização deixa de apresentar níveis mínimos de confiança nas suas relações internas, passa-se a utilizar o mecanismo alternativo da força, que assegura a sua integração, e quando não existe uma força suficiente para assegurar a integração necessária, o sistema social tenderá a se desintegrar. Esses são os efeitos sistêmicos da ruptura da confiança, sugeridos por Niklas Luhmann (apud ECHEVERRIA, 2001).

Assim, para que as bases sólidas de confiança sejam restabelecidas, torna-se imprescindível que todos os setores responsáveis assumam, conjunta e solidariamente, as responsabilidades que lhes caibam, afinal:

As sociedades democráticas se caracterizam por relegar a segundo plano o uso da força como instrumento de integração e repousam, precisamente, na solidez desses mecanismos de geração de confiança. Uma vez que eles funcionem adequadamente, a democracia tenderá a ser conservada (ECHEVERRIA, 2001, p. 19).

Hodiernamente, com a ocorrência de dinâmicos fenômenos políticos, sociais, econômicos e culturais, as organizações necessitam ser mais flexíveis e ágeis diante de muitas mudanças que ocorrem tanto em seu ambiente interno quanto externo, visando adaptar-se às circunstâncias e enfrentar os desafios dos mercados nos quais estão inseridas, podendo o modelo burocrático aplicado em sua essência ser um entrave para a organização se adequar a esta nova ordem de acontecimentos.

Como disse Morin (1990, p. 90-91) “em geral, evita-se colocar o problema da rigidez e das possibilidades de flexibilidade e de ‘adaptabilidade’, o que favorece as escleroses do

sistema burocrático”, ele lamenta que o pensamento sociológico não tenha rompido a barreira desta alternativa e diz que isso não aconteceria sem que se coloque a burocracia em termos fundamentais no plano da complexidade. O referido autor ressalta que “a evolução do trabalho ilustra a passagem da unidimensionalidade para a multidimensionalidade” (MORIN, 1990, p. 91).

As chamadas *organizações do conhecimento* (ANGELONI, 2008) certamente trarão novos conceitos de gestão, viverão inusitadas experiências, criarão ambientes/espços de trabalho cooperativo e construção coletiva do conhecimento individual e organizacional, aplicando as tecnologias digitais como amplificadoras do potencial cognitivo do ser humano e geradoras de saberes conexos e parcerias epistemológicas de alto nível (ASSMANN, 2005, p. 29), com pessoas responsáveis pela condução de seus processos de aprendizagem, servindo como referências de organizações de alto desempenho, verdadeiramente reconhecidas como *organizações aprendentes* (SENGE, 2012).

A terminologia *organização aprendente* surgiu nos anos de 1980/90 no contexto das teorias gerenciais e, em termos gerais, pode chamar-se organização aprendente aquela na qual os agentes envolvidos estão habilitados para buscar, em todos os níveis, individual ou coletivamente, a aumentar sua capacidade de criar resultados pelos quais estão efetivamente interessados. Neste conceito se observa o fato de que quaisquer organizações aprendentes estão imersas em contextos complexos que incluem a natureza, outros seres vivos e artefatos tecnológicos (ASSMANN, p. 86-87).

Para Daft (2010), existem na atualidade novos caminhos pelos quais as organizações tem que passar para responderem de modo mais adequado ao ambiente no qual estão inseridas, passando por duas inovações do pensamento administrativo que são as *organizações de aprendizagem* e o *gerenciamento do novo ambiente de trabalho movido à tecnologia*. O mencionado autor define as organizações de aprendizagem como aquelas nas quais:

Todos estão engajados em identificar e solucionar problemas, permitindo à organização experimentar continuamente, mudar e melhorar, e dessa maneira aumentar sua capacidade de crescer, aprender e alcançar seu objetivo. A ideia essencial é a resolução de problemas, em contraste com a organização tradicional delineada para a eficiência (DAFT, 2010, p. 63).

Três ajustes gerenciais são necessários para que seja viabilizada a aprendizagem contínua e desenvolvidas *organizações de aprendizagem*, conforme recomenda Daft (2010), a saber, mudar para a *estrutura baseada em equipes, delegar autoridade e poder para os*

funcionários realizando seu empoderamento e compartilhar informações. As mencionadas alterações dependerão de uma atuação direta dos gestores em todos os subsistemas da organização.

Estas são organizações que tem como características: a capacidade de questionar cultura e valores, bem como de mudar comportamentos estimulando a experimentação e o aprendizado por meio do erro e da correção, descobrindo como cultivar nas pessoas o comprometimento e a capacidade de aprender continuamente, em todos os níveis organizacionais; ser flexível e utilizar a capacidade criativa de seus colaboradores, compartilhando os insights, experiências e informações individuais, tornando-as coletivas; construir uma visão compartilhada por parte de todos a fim de estimular o compromisso e envolvimento de cada um dentro da organização (SILVA; RIBEIRO; NETO, 2008).

Senge (2012) aduz que o que diferencia a organização que aprende da organização controladora, gerenciada de modo tradicional, é a compreensão e a aplicação de certas disciplinas que auxiliam as organizações adquirirem as capacidades fundamentais para o seu desenvolvimento. As cinco disciplinas (SENGE, 2012) expostas são:

- o *domínio pessoal*, que significa aprender a expandir as capacidades pessoais para obter os resultados desejados, tornando a pessoa criativa;
- os *modelos mentais*, busca da reflexão e do aperfeiçoamento da imagem que cada um tem do mundo, a fim de verificar como melhor moldar seus próprios atos, falas e decisões, resultantes de pressupostos profundamente enraizados cada ser humano;
- a *visão compartilhada*, materializada tanto no estímulo ao engajamento do grupo em relação ao futuro que se procura criar quanto na elaboração dos princípios e das diretrizes que permitirão que esse futuro seja alcançado;
- o *aprendizado em equipe*, que consiste em transformar as aptidões coletivas, por intermédio do diálogo, desenvolvendo nos coletivos de trabalho uma inteligência e capacidades superiores à simples soma dos talentos individuais;
- o *pensamento sistêmico*, que cria uma forma de analisar uma linguagem para descrever e compreender as forças e inter-relações que modelam o comportamento dos sistemas. É essa quinta disciplina que integra as demais e permite mudar os sistemas com maior eficácia e agir de maneira a adequar-se aos processos que se manifestam no mundo.

Em suma, o êxito gerencial dependerá do modo como cada organização vai descobrir para articular e integrar as cinco disciplinas no gerenciamento das mudanças necessárias.

4.4 A ANTAGÔNICA E LIMITADA PERSPECTIVA DAS ORGANIZAÇÕES TRADICIONAIS BUROCRÁTICAS

Numa observação mais atenta é fácil constatar no cotidiano hodierno *organizações tradicionais*, i. e., aquelas que são criadas e geridas com base no paradigma reducionista/fragmentado, erroneamente contextualizadas num ambiente externo previsível e quase imutável.

Organizações estas onde as pessoas aprendem em momentos e espaços específicos e são tidas como executoras das tarefas pré-determinadas pela gerência, sem o efetivo empoderamento de suas funções, sem liberdade e autonomia, sem espaço para a criatividade, flexibilidade e inovação. Nelas as pessoas são gerenciadas, recebendo informações de como devem trabalhar, ficando isoladas e alienadas, encontrando gerentes que vigiam as condutas e o cumprimento das ações, numa manutenção de uma organização pautada no comando e controle (ANGELONI, 2008).

Nesse patamar gerencial encontram-se as escolas tradicionais, algumas associações, as organizações governamentais muito hierarquizadas e empresas com rígida estrutura e gestão que segue o pensamento linear cartesiano.

Nas *organizações tradicionais* normalmente há uma centralização de poder na figura do chefe, que geralmente fica incumbido de dar as ordens, determinando o quê, como e quando cada subordinado deve executar, cuidando de manter também o controle do cumprimento das tarefas por ele fixadas, seguindo numa estrutura hierárquica com repetição deste modelo, aonde há uma relação de equivalência de relações em toda a estrutura organizacional.

No contexto de uma *organização tradicional* um dos pilares é o mando e controle, sendo este o mecanismo mais utilizado para regular o trabalho das pessoas. Entretanto, este padrão está em crise, pois não possui a efetividade de outrora quando toda a estrutura organizacional existia para a manutenção do citado padrão. O certo é que esse pressuposto não tem mais serventia para sustentar uma empresa que pretenda alcançar o êxito em sua missão institucional, manifestando como principal sintoma de sua crise quando apresenta perda de efetividade.

Não é recomendável generalizar, mas em nossas vivências não é raro nos depararmos com falhas ou bruscas rupturas na condução do nosso processo de educação e no seu distanciamento da realidade social na qual estamos inseridos.

Essas questões são constatadas no individualismo e na competição incitados em nosso convívio social pela racionalidade instrumental, na falta de valores e ética resultantes da nossa

educação doméstica, fruto de famílias em constantes crises existenciais, na obediência irrestrita aos nossos dogmas e preceitos religiosos, na falta de senso crítico ao observarmos as mudanças planetárias, tudo isso formando os nossos modelos mentais, i.e., a imagem que cada um tem do mundo, que conduz e define atos e decisões (SENGE, 2012).

A *organização burocrática* de Weber (1978) possui características próprias que a definem, a saber:

- o estabelecimento de uma autoridade racional, cuja continuidade está atrelada à estrutura organizacional e não à perpetuação de indivíduos, “o que é obedecido é a lei” ressalta Weber (1978, p. 16);

- caráter formal das comunicações (na burocracia todas as comunicações são feitas por escrito, com vistas à comprovação e à padronização);

- manutenção de registros para preservação da sua memória;

- capacitação e análise de desempenho dos funcionários facilitada pela comparação com os anteriormente padrões estabelecidos;

- gestores especializados à frente da organização (almejando a profissionalização de todos os membros, com distinção das atividades de gerência das atividades de execução);

- fixação de salários pagos em dinheiro de acordo com uma escala graduada com os níveis hierárquicos;

- divisão clara do trabalho, com especificações quanto a autoridades e responsabilidades, em relação a cada área de competência, com esferas de obrigações das funções;

- seleção de pessoal, sistema de promoção e remoção, baseados nas habilidades técnicas e nas competências individuais, avaliadas por exames, treinamentos e pela experiência, “o papel das qualificações técnicas em organizações burocráticas é continuamente incrementado” (WEBER, 1978, p. 22);

- atos e decisões administrativas registrados por escrito; gerentes e funcionários sujeitos a regras e procedimentos que irão assegurar comportamentos confiáveis e previsíveis (cada um sabe exatamente o seu papel na organização através da divisão clara de tarefas conforme os cargos);

- administração separada da propriedade que pertence à organização, tanto na esfera da administração pública quanto nas organizações burocráticas privadas, pois “funcionários, empregados, trabalhadores vinculados ao quadro administrativo, não fazem seus os meios de

produção e administração. Esses são fornecidos em espécie ou em dinheiro, e o funcionário é obrigado a prestar contas” (WEBER, 1978, p. 18);

- hierarquia de autoridade bem definida entre os cargos (estrutura de mando e subordinação claramente definidas), a obediência é impessoal, pois não é prestada em consideração às pessoas que chefiam, e sim dos cargos que ocupam, “o funcionário ‘burocrático’ típico ocupa o cargo como sua principal ocupação” (WEBER, 1978, p. 23);

- fixação de regras, normas e regulamentos claros e explícitos alcançando todos os setores, para manutenção da continuidade organizacional; e

- procedimentos impessoais e tratamentos equitativos, aplicados de maneira uniforme a todos os empregados (a administração nas burocracias é efetuada desconsiderando as pessoas como possuidoras de interesses e desejos, mas apenas como ocupantes de cargos e funções).

Por outro lado, a burocracia pode ser perfeitamente aplicável a certas realidades organizacionais, gerando inclusive mais eficiência para a organização, que pode fazer sucesso em seu segmento de atuação, assim, a abordagem da *organização burocrática weberiana* é mais uma dentre as inúmeras formas de se gerenciar uma organização.

Não há um modelo de gestão único, melhor que os demais, cabendo ao gestor diagnosticar, no caso concreto, qual é o modelo de gestão mais eficiente para cada tipo de organização e cada momento para aplicá-los dentro de uma mesma organização, diante da diversidade de interesses e de necessidades daqueles que compõem a organização ou dela são clientes. Assim, resta saber quando e em quais situações o *modelo de burocracia weberiana* tem melhor adequação e funcionamento e, ainda, quais as alternativas de gestão em relação a esse modelo. Todavia, várias tendências atuais que sugerem propostas rotuladas como inovadoras acabam almejando objetivos muito similares aos das organizações burocráticas, trazendo apenas nuances diferentes abordagens quanto à forma como devem ser estruturadas as organizações (SCHERMERHORN JR., 2006, p. 218).

Para Weber (1978, p. 25) sem o aparato burocrático uma sociedade como a nossa “que separa os funcionários, empregados e trabalhadores da propriedade dos meios de administração e que depende da disciplina e da formação profissional” deixaria de existir, haja vista que a burocracia e o sistema capitalista possuem uma grande vinculação quando se trata de administração de massas, chegando o capitalismo a fomentar o desenvolvimento da burocracia, servindo como a base econômica mais racional para a administração burocrática.

Max Weber (1999) também faz considerações relevantes sobre o tema da *sociologia da dominação*, mais precisamente sobre suas estruturas e seu funcionamento. Para ele, a dominação faz parte da composição da ação social, destacando-se como um de seus elementos

de maior importância, pois todas as suas áreas mostram-se profundamente influenciadas por esse caso especial de poder, que é a dominação.

Retrata o poder econômico como “uma consequência frequente, muitas vezes deliberada e planejada, da dominação” (WEBER, 1999, p. 188), apesar de fazer uma ressalva de que nem todo poder econômico manifesta-se como dominação, mesmo porque nem toda dominação se utiliza de meios coativos econômicos para sua manutenção.

É lógico que a forma como os meios econômicos são utilizados para manutenção da dominação influencia, decisivamente, o caráter da estrutura de dominação, que é, quase sempre, um relevante fator para a economia, além de ser condicionado por ela também.

Weber (1999, p. 188) define dominação como “a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, pode apresentar-se nas formas mais diversas”, por exemplo, como o direito que a lei confere a um indivíduo de fazer valer seu direito sobre um ou vários outros. Disse ainda que dominação é

uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandato a máxima de suas ações (‘obediência’) (WEBER, 1999, p. 191).

Temos de um lado a dominação resultante da situação de monopólio e, de outro lado, a dominação em virtude da autoridade. Nesta há um poder de mando de alguém e o dever de obediência de outrem, naquela o detentor do monopólio pode obrigar outros indivíduos, mediante sua ação, a praticarem um comportamento que lhe convém, apesar de não lhes impor nem mesmo o simples dever de sujeitar-se a esta dominação. Todavia, uma situação monopolizadora, em virtude da situação de interesses, pode gradualmente se transformar em dominação autoritária.

Em um sentido mais amplo, não apenas as trocas no mercado, como também as relações de troca da vida social produzem dominação, assim como não somente nas relações ou mercados privados existem situações de dominação.

Weber (1999) ressalta que justamente pela falta de regulamentos, a dominação condicionada pelo mercado ou por situações de interesses pode ser algo muito mais opressor do que uma autoridade expressamente regulamentada na forma de deveres de obediência.

A dominação pode ser uma relação bilateral, como aquela que se estabelece entre os funcionários de departamentos diferentes dentro de uma mesma organização, onde existe, em

verdade, uma subordinação recíproca quanto ao poder de mando para cada grupo dentro da área de atuação do outro.

Weber (1999) conclui dizendo que toda administração necessita, de alguma forma, da dominação, pois para gerenciar uma organização se faz necessário de algum poder de mando esteja concentrado nas mãos de alguém. Contudo, na administração democrática, o dominador é considerado servidor dos demais indivíduos que compõem a comunidade da organização.

Técnicas e procedimentos de melhorias dos processos internos e o incremento na produção não serão suficientes para o gestor ser bem sucedido na atualidade e compreender como se formam as relações de dominação dos mercados, o que circunda as relações de mando e obediência.

Conhecer o processo histórico, as características e consequências para a gestão do modelo burocrático weberiano, serão muito válidos, em especial, para aqueles que pretendem ter uma visão geral das forças que influenciam os gestores nas suas decisões diárias e das consequências de certas ações gerenciais, mas nada se compara a força dos argumentos teóricos que a seguir serão apresentados.

5 OS PILARES PARA A GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

Se a gestão se configura no ato de administrar os recursos e atividades de uma organização que busca alcançar seus objetivos que, no caso de uma organização de natureza pública, consiste na materialização da sua missão institucional, é preciso encontrar substratos teóricos que sejam suficientemente harmoniosos com essa pretensão.

Dentro dessa perspectiva do *pilar da segurança humana*, o conceito de segurança pública assume uma forma ampla e não se restringe apenas ao compromisso de lutar contra a violência cotidiana e reduzir os índices de criminalidade, mas deve englobar a importância de diminuir a sensação de insegurança que impede ou restringe a população no usufruto de seus direitos e de suas liberdades substantivas, diminuindo as possibilidades de externalização das suas capacidades.

No contexto da *teoria do agir comunicativo*, a segurança pública adquire o dinamismo necessário para gerenciar seus recursos e processos, porque atribui nova racionalidade à gestão organizacional policial que acaba desenvolvendo seu caminhar na direção do diálogo, da confiança e do entendimento interno e com os demais atores sociais do seu campo de atuação. Então vejamos a seguir os desdobramentos dos dois pilares que auxiliaram a construção da presente pesquisa

5.1 A PERSPECTIVA DA SEGURANÇA HUMANA E A CONCEPÇÃO DA IDEIA DE JUSTIÇA COMPARATIVA CENTRADA EM REALIZAÇÕES

A abordagem da *segurança humana* é mais ampla do que a perspectiva da *segurança pública*, justamente porque atribui espaço para a retirada na vida da população dos fatores impeditivos para o pleno exercício de suas vidas, englobando a necessidade de as pessoas estarem livres do risco de tornarem-se vítimas de práticas delituosas, independentemente da violência ser praticada por cidadãos comuns ou por prepostos do serviço público.

Segurança humana é um termo mais holístico, que abrange as variadas fontes de insegurança individual, incluindo desde aquelas que estão associadas à pobreza e alcançando até aquelas que são caracterizadoras da violência física.

O conceito de segurança humana é mais arrojado porque atribui ênfase à defesa dos direitos humanos individuais, porque promove novas e criativas formas de participação social na gestão da segurança pública, conferindo um papel central aos atores não governamentais. É uma perspectiva que não se dissocia da tutela institucionalizada do Estado que, apesar de nesse enfoque ver reduzido o seu papel, ainda é o principal responsável pela tutela dos direitos

humanos e a sua consequente efetivação, mas é encarado também um causador de insegurança para a população, porque infelizmente pratica variadas formas de violência, que também devem ser combatidas.

A existência de condições mínimas de segurança pode ajudar os indivíduos e a própria sociedade a alcancem todas as suas potencialidades. Por isso, para que haja o desenvolvimento humano e social, deve haver um mundo livre de necessidades e livre de medo.

5.1.1 Articulação entre segurança humana e desenvolvimento

Apesar do regime democrático adotado, o Brasil possui um processo inconcluso de cidadania, pois a criminalidade e a violência aqui existentes, infelizmente, privam as pessoas de exercer plenamente suas liberdades substantivas e usufruírem de um bem estar social. Cabe ao poder público controlar e remediar as consequências negativas derivadas desse mal social, garantindo o bom funcionamento das organizações policiais e dos serviços, contribuindo também para corrigir a irracionalidade que domina as sociedades capitalistas atuais.

A cidadania em sua concepção mais ampla, tomada a partir da segunda metade do século XX, se manifesta quando são atendidas de forma simultânea a liberdade civil, a participação política e as necessidades sociais. Para Sen (2000), a construção da cidadania está diretamente relacionada à expansão das liberdades humanas, ultrapassando a mera identificação com o crescimento do Produto Nacional Bruto, a industrialização, o avanço tecnológico ou modernização social e o aumento de renda das pessoas.

Em nome do bem estar social e desse processo necessário de expansão das liberdades humanas, uma cultura de rivalidade social deriva da opção na qual a prática criminosa e seu autor devem ser fortemente combatidos, justamente por serem vistos como “inimigos internos”. As áreas periféricas são concebidas como “territórios hostis”, que precisam ser “ocupados” por policiais benfeitores que se valem de múltiplos estratagemas de “guerra”, onde a aplicação de medidas de exceção pelas forças policiais pode ser constantemente justificada pelas autoridades.

Desta forma, se instala a cada dia uma política de emergência, onde o estado penal substitui gradativamente o estado social, que diante da elevação dos índices de criminalidade, não vacila na aplicação de uma política de segurança de emergência. Assim, a ideia de “inimigo interno” projetado nos grupos comunistas com o paradigma da proteção da segurança nacional vigente no período de ditadura militar brasileira, passou a ser projetado sobre os

grupos armados ligados ao crime organizado, sendo este o argumento para o recrudescimento das intervenções bélicas em busca do controle social.

Na atualidade, não se vê guerras entre nações na constância e dimensão de outros tempos históricos. Então, os atores políticos internacionais que passaram a figurar em período posterior à guerra fria influenciam a formação do conceito de segurança humana uma vez que a questão da (in)segurança nas nações se dá primordialmente em razão do conflitos armados internos, que se resumem a ações de grupos terroristas, a guerras civis ou disputas difusas entre grupos de criminosos ou quadrilhas armadas.

Tais conflitos podem, a depender da sua natureza ou localidade, contar com apoio direto ou indireto de Estados pouco comprometidos com os direitos humanos. Ressalto que o respeito pelos direitos humanos é o eixo norteador da proteção da segurança humana.

Com a diminuição das distâncias espaciais e temporais e com a globalização dos riscos surge a remodelagem do que se entende por fronteiras, fazendo surgir novas expectativas na ordem internacional político-jurídica, especialmente quanto ao princípio da soberania das nações, que deve estar pautado na valorização dos direitos humanos e na manutenção da ordem pública internacional.

Para Beck (2010), os riscos dessa sociedade hodierna geram uma nova forma de ordem global, justamente porque eles não respeitam fronteiras ou classes sociais, e repercutem na vida pessoal e a vida social de todos. Por exemplo, não há precedentes na história que demonstrem o poder de destruição econômica que uma crise local pode causar em termos planetários. Antes somente as camadas mais pobres sofriam em períodos de crise, hoje essa realidade é bem diferente, a economia e a política mundiais devem ser acompanhadas cotidianamente, afinal:

[...] os riscos provenientes da crise econômica mostram-se como os mais perversos dos enfrentados pela humanidade nos últimos tempos, trazendo consequências francas, diretas e intensas nas relações internacionais e nas proteções aos direitos humanos e economias mundiais, atingindo profundamente a segurança social integral, não possuindo respostas únicas, individuais ou exclusivas (CUNHA, 2009, p. 356).

Em um mundo interdependente o estado de vulnerabilidade é compartilhado por todos, então a partir da década de 90, a ordem mundial em constante transformação somada às novas ameaças coligiram à síntese dos conceitos de *desenvolvimento e segurança* (CHENOY; TADJBAKSH, 2009 apud OLIVEIRA, 2010). Porém, antes desta fusão, no período compreendido entre 1945 e 1989, havia dois eixos teleológicos bem delineados e devidamente

distanciados, porque a segurança era debatida mundialmente numa perspectiva do eixo leste-oeste, enquanto que a temática do desenvolvimento ficava adstrita ao eixo norte-sul (NEF, 2002 apud OLIVEIRA, 2010).

A sociedade mundial de risco apareceu na transição da era industrial para a era da informação, na qual a sociedade é exasperadamente tecnológica, massificada e global, entretanto, na medida em que os avanços tecnológicos trouxeram o bem-estar da humanidade, surgiram também os riscos altamente destrutivos (SEN, 2000; BECK, 2010).

Diante da vida fragmentada e ao mesmo tempo compartilhada que se leva cotidianamente, o mundo contemporâneo necessita da transcendência em todas as dimensões do existir humano, especialmente no contexto do espaço público e das agências de segurança pública.

Por consequência, a formação de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), que pretendem buscar soluções amplas e comuns faz com que as nações balizem suas decisões políticas e condicionem suas iniciativas normativas visando à manutenção das relações que possam garantir o bem-estar de todos, minimizando os efeitos dos riscos de se viver em um mundo globalizado, diminuindo as incertezas e as imprevisibilidades no cenário internacional. Sobre a importância do diálogo como o mundo no qual se está inserido, apregoa Sen (2009, p. 10) que:

Entender o mundo é sempre muito mais do que registrar as nossas percepções imediatas. Entender implica iniludivelmente uma acção [sic] discursiva, um raciocínio. Temos de ler o que sentimos e o que temos a impressão de ver, e, depois, perguntar o que é que indicam tais percepções e como havemos de as ter na devida conta sem, ao mesmo tempo, sermos por elas sobrepujados ou arrebatados. Uma destas questões relaciona-se com a fiabilidade das nossas sensações ou impressões. Um sentimento ou sentido de justiça poderia funcionar como um sinal que nos move, mas um sinal exige sempre um exame crítico, e toda conclusão que se baseie, sobretudo, em sinais há de pedir um determinado grau de escrutínio relativamente à respectiva solidez.

Numa perspectiva de estado democrático de direito, *segurança pública* é um direito fundamental de todo ser humano e se traduz como a tranquilidade pública pretendida, ou seja, a garantia de proteção à população para que ela encontre em seu cotidiano condições para viver em um clima de paz para a efetivação dos seus direitos, alcançando, inclusive, a proteção dos bens públicos através dos quais a população possa exercer seus direitos.

De modo geral, é preciso dar igualdade de oportunidades para todos, investir nas pessoas de modo que lhes permita alcançar seu potencial máximo, deixando-as em condições de fazer

escolhas segundo sua livre vontade, estando aptas a influenciar nas decisões políticas que afetam suas vidas (SEN, 2000).

Esse pensamento influencia inclusive nas questões de segurança pública em um nível local, contribuindo para o processo de tomada de decisão das políticas de segurança, que tenderão cada vez mais a receber abordagens integradas e uma intervenção multissetorial articulada, contemplando uma participação comunitária e intervenções de prevenção primária, tais como atuação preventiva sobre fatores como o desemprego, ausência de opções de lazer, a problemas de saneamento, iluminação pública e fatores de degradação ambiental.

O conceito de *desenvolvimento humano* pode ser compreendido de modo a englobar quatro componentes essenciais, a saber, a *equidade* (vista como igualdade de oportunidades para todos os indivíduos em uma sociedade), a *sustentabilidade* (consistente na garantia do acesso às oportunidades no presente e no futuro), a *produtividade* (significa viabilizar o crescimento econômico e investir nas pessoas de modo que lhes permita alcançar seu potencial máximo) e *empoderamento* (manifesto nas constatações fáticas de que as pessoas estão em condições de fazer escolhas segundo sua livre vontade, podendo influenciar nas decisões políticas que afetam suas vidas) (HAQ, 2008 apud OLIVEIRA, 2010).

Então, apesar de estar centralizada numa proteção individual, fica evidenciado que a segurança humana não pode ser implantada de forma dissociada das ações institucionais. Quanto à segurança pública, a participação do município na gestão da segurança pública, a atuação local de ONGs e conselhos comunitários e ainda realização de ações policiais adequadas ao respeito dos direitos humanos adquirem grande relevância no âmbito nacional.

A segurança humana reforça os direitos humanos, promove o desenvolvimento humano e complementa a segurança pública que é oferecida pelo Estado, porque dá relevância as inseguranças que não foram consideradas uma ameaça para a segurança do Estado, mas que impedem o exercício livre das pessoas em suas escolhas e o crescimento de suas potencialidades.

Dessa maneira, “o desenvolvimento humano vai mais além do conceito de crescimento em equidade” porque, de acordo com a Comissão de Segurança Humana da ONU, garantir segurança humana significa proteger as liberdades vitais e criar instituições, sistemas, processos, normas, regras, por exemplo, que proporcionem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de subsistência (PORTO; FERNANDES; CONRADO, 2006, p. 37).

Para alcançar esse desiderato de segurança humana duas estratégias gerais são utilizadas: a *proteção* e a *autonomização*. A *proteção* consiste em defender dos perigos as pessoas

expostas a ameaças ou situações críticas e a *autonomização* possibilita que as pessoas desenvolvam os seus pontos fortes e suas potencialidades, de exerçam suas liberdades e procurem realizar as suas aspirações e participar plenamente na tomada de decisões políticas que afetem suas vidas. Há uma retroalimentação entre essas estratégias e, na maioria das circunstâncias, ambas são necessárias.

A segurança humana estabelece conexões entre a liberdade de viver sem necessidades nem medo e a liberdade de agir em prol dos seus interesses pessoais. Ela propõe que as pessoas estejam protegidas das ameaças à sua segurança física e ambiental, manifestas em crises de desenvolvimento e econômicas, em epidemias ou desastres ecológicos, na violência física e no irrestrito acesso a armas de fogo, na pobreza, na falta de acesso a atendimento médico ou ao suprimento de água e alimentos.

De acordo com o PNUD dois elementos principais compõem o *conceito de segurança humana*, que também serviu de fundamento para o presente estudo, a saber, a *manutenção das pessoas a salvo de ameaças crônicas* (como fome, doenças e repressão) e a *proteção delas em relação a nocivas mudanças bruscas aos padrões de vida cotidiana* (como guerras, genocídios e violência).

A *segurança humana* estará expressa nas dimensões da *segurança ambiental, alimentar, sanitária, comunitária, pessoal e política*. Estas duas últimas serão alvo da abordagem ora realizada na medida em que elas contemplam a segurança frente à violência física perpetrada pelo Estado ou por indivíduos em razão de tortura, violência urbana e criminalidades, desaparecimentos, prisões ilegais, etc. (OLIVEIRA, 2010).

O conceito tradicional de *desenvolvimento social* faz referência ao aumento de renda das pessoas, principalmente, apresentando uma visão mais restrita. Para Sen (2000), o desenvolvimento social somente será possível se houver um processo de expansão das *liberdades substantivas*, i.e., liberdades reais que as pessoas desfrutem no dia a dia que, para se efetivarem, dependem de disposições sociais, disposições econômicas, direitos civis e progresso tecnológico.

São cinco os tipos de liberdades vistos de uma perspectiva instrumental aqui desenhada, a saber, *liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora*, todas elas que complementam por intermédio de *relações empíricas relevantes mutuamente reforçadoras*. Cada um desses tipos de direitos e oportunidades (liberdades instrumentais) liga-se uns aos outros, completando-se mutuamente, ajudando a desenvolver a *capacidade geral de uma pessoa*, contribuindo com o aumento da liberdade humana geral.

Num cenário atual de opulência global sem precedentes são encontradas muita privação e destruição extraordinárias. O que existe mesmo é a *negação de liberdades elementares das pessoas*, relacionada diretamente com a pobreza econômica, a carência de serviços públicos e assistência social; estes expressos na carência de instituições eficazes para a manutenção da paz e ordem locais, na negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e nas restrições a liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade em que se vive.

Na prática, são as disposições institucionais que geram oportunidades econômicas, liberdades políticas, os poderes sociais e as condições libertadoras que, por sua vez, colaboram para as liberdades que as pessoas conseguem realizar. Mas será o exercício pleno dessas liberdades que, através da participação da escolha social e da tomada de decisões públicas, que reforçam todo o ciclo.

Nessa perspectiva defendida por Amartya Sen (2000), *liberdade* é o resultado que o *desenvolvimento* promove, é o principal fim do desenvolvimento, mas também, o seu principal meio, porque é por intermédio da liberdade que se caminha rumo ao desenvolvimento.

Liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões: a primeira dela é uma *razão avaliatória*, pois a avaliação do progresso tem de ser feita olhando-se para trás e verificando-se primordialmente *se houve aumento das liberdades das pessoas*, a segunda é a *razão da eficácia*, na qual a realização do desenvolvimento depende inteiramente da *livre condição de agente das pessoas*.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade, por exemplo, a negligência dos serviços públicos, mas o processo de expansão das liberdades substantivas vai muito além de uma *relação constitutiva*, que também é importante.

Portanto, para que haja desenvolvimento social, é imprescindível que se removam, por intermédio de ações de segurança humana, as *principais fontes de privação social*, sendo a *violência* uma delas, pois no cenário atual, o que mais se verifica é a *negação das liberdades elementares das pessoas*, relacionada eminentemente a:

- Pobreza econômica;
- Carência de serviços públicos e assistência social, por exemplo, instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais;
- Negação das liberdades políticas e civis por regimes autoritários; e
- Restrições à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

A visão tradicional mais restrita de desenvolvimento identifica o desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), as rendas pessoais, avanço tecnológico ou modernização social, industrialização. A relevância das liberdades substantivas é estabelecida a posteriori, com base na sua contribuição indireta para o crescimento do PNB ou para promoção da industrialização (*relação causal*).

Nesta visão atribui-se importância à riqueza econômica e a possibilidade de viver do modo como gostaríamos, aqui, as liberdades substantivas são componentes constitutivos do desenvolvimento. Para Sen (2000) a relação causal é significativa, porém, adicional.

Afirma Sen (2000) que uma concepção adequada de desenvolvimento, ou seja, uma visão mais fundamental de desenvolvimento como liberdade, deve ir muito além das realizações, da acumulação de riqueza e do crescimento da produção nacional bruto e de outras variáveis relacionadas à renda.

Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele, é preciso ver possibilidade de viver realmente bastante tempo e de levar uma vida boa enquanto ela durar (SEN, 2000).

A lacuna entre as *duas perspectivas*, ou seja, entre uma *concentração exclusiva na riqueza econômica* e um *enfoque mais amplo sobre a vida que podemos levar*, é uma questão fundamental na conceituação do desenvolvimento.

A conclusão que tiramos dessa perspectiva do desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000) é que expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna a vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que os homens sejam seres sociais mais ricos e mais desimpedidos e que eles sejam seres sociais mais completos, pondo em prática as lições aprendidas, interagindo com o mundo em que se vive e influenciando-o.

Enfim, o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a *melhoria da vida que as pessoas levam* e das *liberdades que elas desfrutam*. Então, deseja-se mais renda ou riqueza não porque elas são desejáveis por si mesmas, mas porque são meios para se alcançar mais liberdade para levar a vida que se tem razão para valorizar e querer. A utilização da riqueza está nas coisas que ela possibilita que as pessoas façam, i.e., nas *liberdades substantivas* que ela ajuda a obter.

Mas essa relação entre riqueza e liberdade não é exclusiva, porque existem outras influências significativas na vida, além da riqueza, e nem é uniforme, porque o impacto da riqueza nas vidas das pessoas varia conforme outras influências também, como, por exemplo, ter ou não ter saúde para usufruir da riqueza e ter ou não ter medo da violência e da criminalidade a ponto de restringir seu modo de viver.

Nesta segunda visão, o desenvolvimento resulta de um processo integrado de expansão de liberdades substantivas devidamente interligadas entre si, que engloba questões de natureza econômica, social e política. É uma abordagem ampla que permite a apreciação simultânea de variados fatores, que dependem de muitas instituições diferentes, e que influenciam no processo de desenvolvimento, tais como (SEN, 2000):

- mercados e organizações ligados ao mercado;
- governos e autoridades locais;
- partidos políticos e outras instituições cívicas;
- sistema educacional;
- oportunidades de diálogo e debate abertos;
- papel de mídia e outros meios de comunicação.

Essa abordagem também permite reconhecer que os valores sociais e costumes prevalecentes podem influenciar as liberdades que as pessoas desfrutam ou poderiam desfrutar, e que estão certas em valorizar. As normas comuns podem influenciar questões sociais, p.ex., a igualdade entre os sexos, o tamanho da família e padrões de fecundidade, o tratamento do meio ambiente. Os valores prevalecentes e costumes sociais podem influenciar, p. ex., a presença ou ausência de corrupção, a confiança nas relações econômicas, sociais e políticas (SEN, 2000).

Há um número imenso de pessoas em todo o mundo, inclusive nos países mais ricos, vítimas de várias formas de privação de liberdade; são pessoas desfavorecidas carentes da oportunidade básica de acesso aos serviços de saúde, saneamento básico, educação funcional, emprego remunerado ou segurança econômica social. Assevera Sen (2000) que a questão básica é que a privação de liberdade pode surgir em razão de *processos inadequados* e *oportunidades inadequadas* que as pessoas têm para realizar o mínimo que gostariam.

A visão de liberdade por Amartya Sen (2000) envolve tanto os *processos* que permitem a liberdade de ações e de decisões, como as *oportunidades reais* que as pessoas têm dadas as circunstâncias pessoais e sociais. Alerta o autor, que ambos os aspectos e suas conexões mútuas tem sua importância na abordagem do desenvolvimento como liberdade.

A capacidade das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam, e com razão, como concorda Sen (2000), pode ser expandida pelas políticas públicas que, por sua vez, podem ser influenciadas pelo uso efetivo das *capacidades participativas da população*. Essa relação de mão dupla é central para essa abordagem.

As liberdades dos indivíduos são elementos construtivos básicos do desenvolvimento, devido a duas razões.

A primeira delas é que, nesta visão defendida por Sen (2000), o êxito de uma sociedade deve ser avaliado segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam.

A segunda razão aduz que as liberdades substantivas são as principais determinantes da iniciativa individual e da eficácia social, pois, ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, e essas são as questões centrais para o processo de desenvolvimento.

Dentre as liberdades instrumentais, mas especificamente entre as liberdades políticas, destaco a possibilidade que os indivíduos tem de fiscalizar e criticar as autoridades, além das oportunidades de diálogo político, dissensão e crítica.

Outro agrupamento de liberdades substantivas que merece destaque e que pode contribuir bastante para a discussão desse trabalho, engloba as garantias de transparência, expressas na necessidade de sinceridade que as pessoas podem esperar umas das outras e na liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de segredo e clareza. Essas garantias de transparência tem um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas.

Em toda essa discussão, Sen (2000, p. 33) evidencia uma preocupação com o aspecto da *condição de agente*, ou seja, alguém que age e ocasiona mudança. Trata-se de visualizar um indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas sociais e políticas, cuja participação é substancial no processo de desenvolvimento. Assim, a população deixa de ser vista como um público alvo ou como um segmento social inerte.

Essa postura em relação à população participativa acaba provocando numerosas questões ligadas à realização de políticas públicas, influenciando desde questões estratégicas até os temas fundamentais, de modo a gerar o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas.

Na perspectiva de *desenvolvimento como liberdade* (SEN, 2000), as pessoas tem de ser vistas como ativamente envolvidas no direcionamento do seu destino e não apenas como beneficiários passivos que aguardam programas de desenvolvimento. Afinal, o Estado e a sociedade acabam assumindo papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas, ambos realizam papéis de sustentação e não devem aceitar papéis de *entrega sob encomenda*.

5.1.2 A ideia de justiça de Amartya Sen

O ponto central da ideia de justiça cunhada por Amartya Sen (2009) é a percepção da existência de injustiças evidentes, com a identificação daquelas que podem ser vencidas. Essa é uma teoria da justiça no sentido lato que visa eliminar ou afastar as severidades da injustiça manifesta e reforçar a justiça, nunca se propondo a ser uma justiça perfeitamente idealizada.

Trata-se de conseguir que aquelas de injustiças manifestamente remediáveis e/ou superáveis sejam somadas a vontade de eliminá-las. Não se trata tentar conseguir um mundo perfeitamente justo, mas remover as injustiças evidentes na medida do que lhes fosse possível. Assim, neste diapasão de ideias, o ponto de partida para a atuação humana para participação de discussões críticas sempre será o *diagnóstico da injustiça*.

A *ideia de justiça* de Sen é central para a tomada de decisões acerca das instituições, dos comportamentos e de outros determinantes da justiça. Ela se propõe a fazer isso na medida em que discorre sobre o que se deve fazer, auxiliando no modo pelo qual se chega a tais decisões, enfim, sendo um guia para a razão prática. Ela inclui os meios para refletir como reduzir a injustiça e incrementar a justiça, procedimento este que serve para determinar se uma particular alteração social pode contribuir para um incremento de justiça na vida cotidiana. Afinal, é preciso fazer uma conexão entre prossecução da justiça e busca da democracia, esta é vista por Sen (2009) como uma argumentação pública.

O uso da razão na ideia de justiça de Amartya Sen está relacionado com a necessidade de se fazer uma argumentação objetiva quando se trata de refletir sobre questões de justiça e injustiça. Assim, faz-se necessário determinar se uma particular alteração social é capaz de trazer incremento de justiça, porque os processos de tomada de decisão dependem disso.

Sen (2009) propõe o uso da razão no diagnóstico da justiça e injustiça, de modo a fazer com que as pessoas saiam de um sentido geral de injustiça, pois os casos de injustiça podem ser bem mais complexos e extremamente sutis, de modo que a verificação de alteração percebida tal como as calamidades observáveis nem sempre se constatará.

Sen (2009) providenciou estabelecer uma base intelectual, através do uso da razão, para permitir aquela saída do sentido geral de injustiça, visando alcançar um diagnóstico raciocinado e então, depois, analisar os meios pelos quais é viável fazer progredir a justiça, e não apenas aperfeiçoá-la.

O mencionado autor defende que a ideia de justiça não é totalmente pautada numa questão de raciocínio, mas exige também que se tenha faro para as injustiças e seja suficientemente sensível a ponto de realizar diagnósticos cotidianamente.

A racionalidade prática pretende viabilizar o incremento da justiça e a redução da injustiça na sociedade ao invés de buscar caracterizar sociedades perfeitamente justas, onde o comportamento das pessoas deve ser inteiramente conforme com as exigências de funcionamento das instituições. Este é um papel instrumental significativo que as instituições acabam ocupando na busca de uma justiça perfeita.

A maximização do interesse próprio e da busca unidirecional dos próprios objetivos representa uma visão exígua de racionalidade humana, contrariando a maximização do cumprimento dos objetivos, que acata as constringências autoimpostas próprias de um comportamento decente, afastado do fundamento exclusivo do autointeresse, conformando-se às exigências mais amplas de racionalidade (SEN, 2009, p. 257).

A teoria de justiça de Amartya Sen não pretende oferecer soluções para as questões acerca da natureza da justiça perfeita, como pretendia John Rawls com a sua teoria de justiça como equidade, mas sim clarificar como haveremos de amplificar ou reforçar a justiça. Como assevera Sen (2009), essa teoria não se manifesta por intermédio de um procedimento analiticamente disjuntivo que procura da caracterização das sociedades perfeitamente justas que sirva para identificar os arranjos ou combinações de fatores perfeitamente justos.

Para a perspectiva de justiça que segue uma rota transcendental, o foco está nas regras e nas instituições perfeitamente justas e apresenta uma visão de justiça centrada em arranjos, como aquela difundida por John Rawls.

Para a perspectiva de justiça que segue uma rota comparativa, como defende Sen (2009), o foco estará nas realizações efetivas das sociedades e nas formas de se obter o progresso, apresentando uma visão de justiça centrada em realizações. Aqui, o ponto de partida será investigar as comparações oriundas das realizações sociais e estas, por sua vez, visam observar os avanços e recuos da justiça na vida cotidiana.

Sen (2009) combate a rota transcendental baseando-se em dois argumentos: a viabilidade e a redundância. Pode não haver um acordo entre as pessoas acerca do que seria a natureza de uma sociedade justa, não sendo viável pautar nesse conceito possivelmente divergente uma teoria de justiça. Alega ainda que não basta identificar e caracterizar uma situação tida como perfeita, mas que não pudesse ser transcendida, que fosse inacessível na prática; então é imperativo escolher entre situações viáveis e fazer comparações entre elas.

O autor fez uma comparação entre ambas vertentes, realizando inicialmente a identificação de quais são as exigências da justiça perfeita, justamente para demonstrar que, quando confrontada com a vida cotidiana, a *visão de justiça centrada em arranjos* está equivocada em suas abordagens.

Para esta visão, a concepção de justiça é tomada em termos de arranjos ou combinações organizacionais, ou seja, a existência de certas instituições com certas regulamentações e certas regras de comportamento que, se tiverem uma presença ativa delas na sociedade, este seria um indicador de que se estaria a cumprir a justiça.

Diferentemente, para a *visão de justiça centrada em realizações conseguidas* estará a se fazer justiça quando esta efetivamente progredir, afinal é preciso examinar o que se passa na sociedade, incluindo nesse exame os diferentes tipos de vida que, na realidade, as pessoas conseguem levar perante determinadas regras e instituições, contemplando também nesse escrutínio outras influências que inevitavelmente acabariam afetando as vidas das pessoas e os seus comportamentos. Nesse sentido, Sen (2009, p. 57) aduz que:

A necessidade de um entendimento de justiça assente nas realizações conseguidas liga-se ao argumento de que a justiça não pode ser indiferente à vida que as pessoas podem efectivamente [sic] viver. A importância das vidas dos homens, das experiências e realizações não podem ser suplantadas pela informação que nos chega sobre instituições existentes e regras que funcionam. As instituições e as regras, são, com certeza, de grande importância pela influência que exercem sobre tudo o que acontece, e também elas são parte inseparável do mundo real, todavia essa que é a realidade vigente e realizada vai muito além do quadro puramente organizacional, e inclui em si as próprias vidas que as pessoas conseguem – ou não conseguem viver.

Todavia, não é conveniente manter a atenção volvida apenas para o que acontece ou deixa de acontecer, ignorando por completo os processos, esforços e condutas presentes nas realizações sociais e as questões deontológicas subjacentes. Nesse sentido, Sen defende que os *resultados de culminação*, típicos da *perspectiva consequencial de justiça*, devem ser evitados e que os *resultados compreensivos*, representativos da *perspectiva deontológica de justiça*, são mais apropriados, justamente por fazer em uma ligação mais adequada entre os processos que eventualmente ocorram.

Para exemplificar, Sen (2009, p. 63) diz que “uma detenção arbitrária é mais do que a mera captura e detenção de alguém, é precisamente o que a expressão nos diz, uma detenção arbitrária”, enfim, não basta olhar o resultado da captura, mas é importante observar quais processos e questões deontológicas estão envolvidas nessa prisão.

Centrar atenção nas *realizações efetivas* e observar o *significado dos processos sociais* constituem os fatores imprescindíveis para que se possa fazer uma consideração do tipo compreensiva. Já os processos sociais contemplam o *exercício dos deveres* e as *responsabilidades individuais*, porém a efetivação de ambos pode levar a uma reflexão dupla, i.e., fazer o que é certo e não ser bem sucedido ou obter de modo acidental um bom resultado e ficar na ilusão de que foi feita justiça.

O que Sen (2009, p. 132) reforça é que, ao cunhar uma ideia de justiça comparativa, tenta lutar contra as injustiças do mundo, no qual é encontrado um mesclado de *lacunas institucionais* e *comportamentos inadequados*, sendo esta a razão que deve mobilizar os homens a montarem instituições que tornem possível o progresso da justiça através do *reforço das liberdades, das garantias e do bem estar das pessoas*.

Com a sua teoria, Amartya Sen abraça o desafio conceitual de fornecer uma base bem articulada para uma ideia de justiça e o desafio prático de tornar a democracia mais efetiva.

Sen (2009, p. 199) assevera que a existência de eventuais acordos relativos a particulares passos que tendem à ampliação da justiça não implica na obrigatoriedade de se chegar a unanimidades ou acordos totais, sendo possível conviver bem com a incompletude ou com uma boa dose de conflitos não resolvidos. Para resolver os conflitos basta uma ordenação parcial, porém as conclusões devem ter utilidade e ser bem firmadas, de modo a serem plausivelmente justas ou, ao menos, não manifestamente injustas (SEN, 2009, p. 198-199).

É preciso dar uma atenção especial à argumentação pública quando se trata das exigências da justiça, porém, tal argumentação pode ser limitada pela maneira como as pessoas leem o mundo em que vivem, porque elas sofrem uma perigosa influência da *posicionalidade individual*, que obscurece o entendimento que se pode ter do mundo, trazendo dificuldades no processo de avaliação da justiça e da injustiça. Por essa razão, Sen (2009, p. 238) recomenda que criticamente se tome boa nota das várias perspectivas posicionais e que seja realizado um diagnóstico transposicional, um alargamento comparativo, i.e., encontrando pontos de comparação, em vez de se buscar o objetivo utópico da transcendência.

5.1.3 Escolhas, oportunidades e capacidades

É preciso fazer escolhas entre alternativas socialmente viáveis e entender a mútua dependência entre as reformas institucionais e as modificações de comportamentos. Sen (2009, p. 287) reforça que “se alguém tem o poder de mudar algo e se, além disso, consegue perceber que essa mudança irá reduzir a injustiça existente no mundo, então teremos aí uma forte razão social para que se faça isso mesmo”. Aí existe uma obrigação que se liga ao poder.

Se a intenção for fazer escolhas responsáveis baseadas na apreciação das realizações sociais que resultariam desta ou daquela escolha, ao se avaliar um estado de coisas implica em considerar todas as consequências relevantes, vistas à luz das escolhas feitas e dos *resultados compreensivos* (processuais). Contrariamente, se a intenção for fazer escolhas avaliando um

estado de coisas caracterizado de modo a desconsiderar os fatores acima, estarão sendo apreciados apenas os *resultados de culminação*.

Sen (2009) se interessa pela vida que as pessoas conseguem ir construindo em seu dia a dia. Nesse contexto, o autor investiga a *perspectiva das capacidades* (*capability perspective*) na qual o entendimento de justiça é visto à luz das vidas humanas e das liberdades que as pessoas possam exercer por si mesmas.

Ter capacidades e liberdades, por si só, já é considerado precioso, mas poder decidir que uso dar a elas também é importante. Mais ainda, ter liberdade significa poder escolher entre os diferentes tipos de vidas que se pode levar.

Ser capaz de escolher é uma faceta significativa na vida dos homens, mas ter capacidade, sob a ótica defendida por Sen (2009), é ter aptidão para fazer escolhas e ter nela embutida a possibilidade de responsabilização por tudo aquilo que se faça, isso na medida em que as ações forem efetivamente derivadas de escolhas conscientes.

Por isso, é mais importante se recorrer a perspectiva informacional mais ampla das capacidades, do que concentrar demasiadamente numa visão mais estreita em termos informacionais, que seria a visão das funcionalidades já realizadas. Em arremate, segue a seguinte passagem:

Considerando que uma capacidade é o poder de fazer algo, a responsabilização que emana dessa aptidão – desse poder – também passa a fazer parte da perspectiva das capacidades, e isto pode dar lugar a que se fale de um dever – aquilo que, em termos amplos, podemos apelidar de exigências deontológicas. [...] já na perspectiva utilitarista nada há que seja imediatamente comparável a isto (perspectiva utilitarista que, no fundo, consiste em vir atar a responsabilidade de cada um à felicidade de cada qual) (SEN, 2009, p. 59).

Na perspectiva das capacidades são considerados os indivíduos e as comunidades. Primariamente, as capacidades são consideradas atributos das pessoas e não das coletividades, mas Sen (2009, p. 334) acha certo considerar as capacidades de um grupo, equipe ou comunidade quando se discute sobre efetivação de justiça. Essas coletividades terão suas capacidades consideradas à luz do que os membros de cada grupo ou comunidade – ou até mesmo outras pessoas – conferem à proficiência desse mesmo grupo, no sentido de as pessoas associarem-se ao pensamento de que são capazes de fazer certas coisas em colaboração com as demais (SEN, 2009, p. 345).

A perspectiva das capacidades deve ser aplicada em detrimento a qualquer outra perspectiva que se concentra nos recursos, no rendimento e na riqueza econômica, porque a noção de capacidade está atrelada a liberdade substantiva e atribui um papel central à real

aptidão de cada pessoa tenha para fazer diferentes coisas cuja realização considere valiosa. O que se considera não é o foco nos meios pelos quais se vive, mas sim nas reais oportunidades de que se dispõe (SEN, 2009, p. 59).

5.2 A ESTRUTURA DA TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO

A teoria do agir comunicativo traz a oportunidade de refletir sobre os problemas sociais e dialogar sobre eles, buscando interferir nesse estado de coisas, buscando o consenso em torno dos interesses coletivos. Nessa racionalidade, os indivíduos devem se perceber enquanto sujeitos e atores sociais, aptos a exercitarem a democracia em todos os lugares onde estiverem. A importância da teoria habermasiana para a gestão e a formação de organizações como as policiais está na sua possibilidade de definir novos rumos para a vida em sociedade na medida em que desperta nos indivíduos a sua latente capacidade comunicativa e gera aprendizagens sociais significativas.

5.2.1 Escorço histórico sobre o estudo e o uso da razão

Durante a Antiguidade Clássica e Idade Média havia a crença de que existia um mundo do qual o homem fazia parte, independente dele se colocar ou não na condição de sujeito para buscar percebê-lo. Esse padrão que guiava a *teoria do conhecimento* foi denominado *modelo ontológico*.

A dicotomia entre a esfera da realidade e a fenomenologia, ou seja, o mundo em si que se busca conhecer e o mundo como é percebido pelos homens, somada a outros fatores históricos, provocou a decadência do *paradigma ontológico*.

No início da Idade Moderna acabou surgindo no contexto da teoria do conhecimento, um novo paradigma denominado de *filosofia da consciência*, onde as duas esferas dicotômicas encontravam espaço para coexistirem na teoria do conhecimento, porém, esse novo modelo via o homem como um sujeito que, a depender da forma de condução de seu conhecimento, poderia ter uma percepção que coincidissem com a realidade.

Havia uma ênfase nas relações estabelecidas entre sujeito e objeto de observação e estudo, que acabou por dominar todo o pensamento filosófico da época e a base desse modelo refletia um processo do conhecimento volvido para o sujeito, de cunho introspectivo, que defendia que o sujeito homem era capaz de conhecer os objetos do mundo tal como são, se sua consciência fosse metodicamente direcionada.

Para o conhecimento ser verdadeiro haveria uma correspondência entre a representação gerada no sujeito e o objeto da existente na realidade, todavia, dúvidas existiam sobre como se operava essa correspondência e se havia possibilidades concretas dela acontecer.

Afinal, um sujeito não teria como controlar a correspondência que outro sujeito afirmasse ter em relação à realidade e nem mesmo poder saber se concordava com ele em relação à sua representação ao seu objeto experimentado, em virtude do caráter daquele pensamento subjetivo. Isso que acabou gerando questionamentos e desdobramentos no contexto da epistemologia subjetivista e levando ao novo paradigma da filosofia da linguagem

Nesse novo modelo, o lugar da razão não deveria ser na consciência individual, mas sim na fluidez dos processos comunicativos da pluralidade de falantes capazes de comunicar, que coordenam suas ações e tentam chegar a um consenso sem que haja uso da coação no processo argumentativo deflagrado.

Em Habermas (2012), com a superação do imperativo kantiano de um sujeito monológico, fica claro que a razão se encontra numa instância intersubjetiva de forma a viabilizar o pleno desenvolvimento dos processos comunicativos.

Habermas observou um dualismo resultante da sua formação, vez que, na condição de filósofo, ele buscou formar e fundamentar conceitos e, na condição de sociólogo, objetivava alcançar respostas para questões substanciais e práticas da vida do homem. E foi nessa última vertente que ele conseguiu dar uma virada de ordem pragmática e ultrapassar a mera virada linguística. Habermas reformulou o conceito weberiano de racionalidade, apoiado num pressuposto hegeliano e pragmático.

Para Weber (apud GONÇALVES, 1999), o processo pelo qual passaram as sociedades tradicionais para as sociedades modernas foi um verdadeiro processo de racionalização, cujas características denotavam um racionalismo instrumental de meios e fins, que rapidamente avançaram sobre todas as searas da vida, consolidando um processo sem voltas.

Para delinear o processo de desenvolvimento pelo qual passava a sociedade capitalista moderna, Max Weber (apud GONÇALVES, 1999) evidenciou o termo *racionalização*, que caracterizava essencialmente a submissão progressiva das esferas sociais aos critérios técnicos de decisão racional na medida em que preparava e ajustava os seus meios para impetrar os fins almejados, tendo o planejamento e o cálculo ganhado destaques cada vez maiores em contextos de procedimentos administrativos.

Uma vez evidente as formas de desenvolvimento da racionalidade no trabalho que se manifestava numa dimensão industrial, tornou-se inevitável o *processo de racionalização da*

ação social nas sociedades capitalistas, que expandiram seus postulados de racionalização para os outros setores do âmbito da vida em sociedade.

Esta racionalidade era tida como neutra em relação a valores e, por isso, ela acabou afastando do *exame da razão* todas as questões sociais que não podiam ser resolvidas na perspectiva da relação meio-fins, justamente por serem consideradas demasiadamente subjetivas e irracionais, merecendo fortes críticas de Weber, Adorno, Horkheimer e, posteriormente em 1982, de Marcuse (GONÇALVES, 1999, p. 127).

A expansão do capital das empresas fez com que elas passassem a progressivamente a assumir atribuições que cabiam tradicionalmente ao Estado, intervindo no planejamento da vida econômica. Porém, o Estado contemporâneo se submeteu ao capitalismo global procurando conciliar com ele os interesses nacionais, ocupando-se de forma crescente com questões de ordem técnica, afastando-se das questões que dizem respeito à interação social, cuja busca de soluções envolve o diálogo, tais como justiça, liberdade, poder, opressão, satisfação, violência, etc.

Assim, na medida em que deixa de atender a interesses coletivos, o Estado se enfraquece em sua principal função política de fomento a discussão a respeito da realização de fins éticos de convivência social.

O Estado modificou o seu foco, passando a exercer a função de preservar as relações de produção e na tentativa de compensar as disfunções do sistema capitalista na era Industrial, o Estado assume o papel de assegurar o bem-estar social, que procura proporcionar à população condições de educação, saúde, habitação e trabalho.

Gonçalves (1999, p. 128) ressalta que o desenvolvimento do trabalho industrial nas sociedades capitalistas expandiu os procedimentos e a racionalidade a eles inerentes para outros espaços da vida social, provocando um *processo de racionalização da ação social*.

Se por um lado, o Estado perde parte de suas funções sociais preponderantes, por outro, devido à razão instrumental, é tomado pela administração burocrática que busca resolver os problemas sociais de modo eficaz por intermédio de ações estratégicas, pautada em meios e fins (GONÇALVES, 1999, p. 130).

Na medida em que as sociedades tradicionais cresceram e aumentaram a sua complexidade, transformando-se em sociedades modernas, houve a separação entre a *esfera de reprodução simbólica* e a *esfera de reprodução material*, onde a primeira é responsável pela *integração social*, e a segunda pela *sobrevivência físico-objetiva da sociedade*.

Funcionam de modo sistêmico tanto a seara econômica, composta pelas relações de produção e de troca, e a política, formada por toda a administração burocrático-estatal. Em

função das necessidades de reprodução material, o campo econômico e o campo político se tornaram autônomos, diferentemente dos demais domínios da sociedade, que constituem o chamado mundo da vida, no qual predomina a racionalidade comunicativa.

Na seara econômica, o pensamento dominante visa ações mais lucrativas e uma forma de produção mais eficaz, a lógica da demanda e procura do mercado é que ditava as regras, não existindo uma preocupação com questões como sustentabilidade, preço justo, condições de trabalho adequadas, salário proporcional, muito menos com as consequências sociais da aplicação das políticas econômicas.

Na seara política, os critérios técnicos é que serviam para embasar os processos de tomadas de decisões, não havendo uma atenção em relação às demandas da população, com pouca ou nenhuma ênfase na postura ética dentro das realizações políticas.

Assim, o direito, a economia e a política se extraviavam de seus caminhos e objetivos originários e, ao longo desse processo, as instituições acabaram perdendo a ligação com os fins para os quais foram criadas.

A racionalidade instrumental da ciência e da técnica passa a se inserir na sociedade, em especial nas instituições, transformando-as substancialmente no que diz respeito a questões referentes às decisões racionais baseadas em valores na prática cotidiana, quando as necessidades sociais e os interesses globais perdem importância e deixam de fazer parte de um processo de interação comunicativa, reflexão e discussão.

Na razão instrumental não há espaço para se verificar os valores éticos e políticos, ou se existe ou não justiça nas normas institucionais vigentes, mas nela apenas se questiona se há eficácia das normas e se os meios escolhidos e utilizados são adequados aos fins propostos, pois o que impera são os interesses instrumentais de estratégia e obtenção de êxito, além de uma valoração técnica a ser considerada.

Outro efeito derivado da incidência da racionalidade instrumental na vida social contemporânea se refere à subjetividade individual que, quando afastada do processo de formação oriundo da complexa rede de interação social e esvaziada de uma interação dialógica e comunicativa, ao menos potencialmente derivada dessa interação, passa a ser construída através de atos solitários de autorreflexão.

Quando a subjetividade individual fica atrelada apenas à sua própria estrutura de ação, acaba gerando, por consequência, sentimentos, pensamentos e ações humanas constituídos no individualismo, no isolamento, na competição, no cálculo e na rentabilidade, que são sempre encontrados nas raízes dos problemas sociais.

A instrumentalidade nada mais é do que um dos aspectos da ampla e multifacetada racionalidade humana, portanto não deve ser ela a preponderar nas esferas de ação do homem, que é um ser pluridimensional.

Os teóricos da Escola de Frankfurt, na Alemanha, começaram a considerar preocupante o domínio exercido pela razão instrumental sobre todas as esferas e searas vividas pelos homens e começaram a tecer fortes críticas.

Entre 1955 e 1959 Jürgen Habermas foi pesquisador do Instituto de Pesquisas Sociais, em Frankfurt, onde colaborou com os estudos de Theodor Adorno e Max Horkheimer, porém, Habermas se aperfeiçoou na busca de estudos que identificassem as mazelas da modernidade, assim como a *utilização deformada da razão* pela humanidade.

O filósofo alemão acredita que é possível enfrentar com otimismo e de maneira ética as patologias existentes no mundo moderno, justamente por entender que a comunicação linguística mediada rumo ao entendimento recíproco e o consenso, sem coações, constitua uma profícua possibilidade de fugir do processo de alienação e para a recuperação da autonomia da sociedade dos efeitos da razão instrumental.

Os termos *modernidade* e *moderno*, constantemente localizados na obra de Habermas, caracterizam aquilo que venha a ser considerado novo, justamente porque rompe com a tradição, evidenciando um espírito de ruptura com tudo aquilo que venha a representar o que é tradicional.

Em seus estudos em meados da década de 40, no período pós-guerra, Jürgen Habermas evidenciou que até então a filosofia cartesiana influenciava fortemente o pensamento humano com sua concepção, na medida em que colocava o indivíduo como um ser solitário que buscava o conhecimento fatiado em categorias.

Esse modo de pensar transitava numa perspectiva essencialmente racional e reducionista e seguia um paradigma tradicional de separação entre sujeito e objeto, evidenciando o poder subjetivo de um sujeito sobre outro, que é encarado como objeto de atuação de um sujeito.

Tal perspectiva traz em si uma racionalidade opressora, dominadora e manipuladora que privilegiava o saber individual para alcance dos fins almejados, sem trazer para as pessoas a capacidade de perceber nos demais indivíduos seres semelhantes possuidores de subjetividades com as quais deveria interagir e respeitar.

Nesse contexto, a razão está assentada em aspectos instrumentais e num saber monológico, que desvaloriza a interação e o diálogo, motivo pelo qual Habermas passou a fazer oposição ao pensamento dominante da filosofia moderna, por entender que o paradigma tradicional de separação entre sujeito e objeto e racionalidade instrumental não seria suficiente

para equacionar as questões conflituosas inerentes às relações intersubjetivas que caracterizam o convívio social.

No modelo comunicativo, o sujeito não tem a pretensão de se relacionar com os objetos a fim de conhecê-los e manipulá-los, mas de seguir uma racionalidade na qual há uma relação intersubjetiva que os sujeitos entre si estabelecem sobre algo (HABERMAS, 1996).

A razão humana, sob a visão habermasiana, não poderia ficar adstrita ao poder do sujeito de representar o mundo tal qual ele é conforme apregoava a *filosofia da consciência*, pelo contrário, aquela deveria ser encarada como uma possibilidade de argumentação intersubjetiva ligada à fundamentação e críticas de afirmações e ações, bem como, à análises da linguagem como meio de apresentação dos discursos, representando a *filosofia da linguagem*.

Em suma, a racionalidade habermasiana transita numa dimensão argumentativa, intersubjetiva, ultrapassando atividade meramente subjetiva da filosofia da consciência e buscava servir para orientação do homem na vida em sociedade, explorando o lado prático da razão comunicativa na medida em que manteve uma ligação interdisciplinar entre a filosofia e as ciências.

A filosofia é a responsável por dizer quando e até quanto cabe à razão assumir de modo legítimo uma função norteadora na vivência humana, bem como cabe a ela demonstrar de que modo a razão poderá ser aplicada e quais as condições necessárias para que isso ocorra. Habermas criou sua *teoria crítica da sociedade*, com enfoque no interesse cognitivo emancipatório, e baseada nesta teoria externa sua pretensão de resgatar o papel que a racionalidade pode e deve desempenhar no mundo contemporâneo, de modo a *identificar as patologias sociais e contribuir para a sua eliminação*.

A teoria habermasiana, portanto, aponta para uma razão humana que não mais é vista como o poder de o sujeito representar o mundo tal como ele é (*filosofia da consciência*), mas sim como a possibilidade de justificação intersubjetiva de afirmações e ações (*filosofia da linguagem*), analisando e avaliando a linguagem na qual se apresentam os *discursos*. É por isso que o conceito de racionalidade de Habermas não se refere a uma atividade da consciência, pois esta seria subjetiva e, portanto, inacessível, mas sim à *dimensão argumentativa da razão*, uma vez que a racionalidade que a manifesta é justamente esta, que pode fundamentar ou criticar afirmações e ações.

5.2.2 A distinção entre a racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa

Habermas (1996) realça a importância e aduz que distinção entre a racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa, bem como a substituição da primeira pela segunda é mais do que uma troca de etiquetas, é algo que traz sérias implicações para as ações humanas.

Assim, Habermas busca ampliar o conceito de razão na medida em que se propõe a ultrapassar o conceito de *racionalidade instrumental*, pretendendo aperfeiçoar as práticas sociais cotidianas com a *racionalidade comunicativa*, por considerá-la um elemento capaz a efetivar a interação entre os homens nos processos sociais.

Habermas entende que a *razão* deve ser aproveitada para promover a construção da emancipação humana na medida em que pretende viabilizar um comportamento social igualmente solidário e livre, advogando que a comunicação dialógica é imprescindível no cotidiano da vida em sociedade. Quanto ao conceito de razão defendido por Jürgen Habermas, observa Aragão (2002, p. 160) que:

[...] essa razão, por ser comunicativa, só poderia apresentar-se como múltipla em suas funções (segundo as funções cognitivas, regulativas e expressivas da linguagem) e apresentando pretensões de validade diversas. Ora, tanto a racionalidade filosófica quanto a científica estavam reduzidas cognitivamente. Seu único valor era a questão da verdade. Habermas queria que elas passassem a se preocupar também com a justiça e a veracidade. Por isso mesmo, o modelo da razão tinha que ser alterado. Assim surgiu a racionalidade comunicativa [...] para apresentar uma solução a um desafio histórico concreto: desvincular a racionalidade da dominação, conjugadas na forma da razão instrumental.

Na *racionalidade instrumental* o modo de agir está ligado à técnica e à ciência, bem como à teleologia, i. e., ao princípio de meios-fins, consistindo na intenção de alcançar determinado fim com o modo mais otimizado possível, diminuindo possíveis perdas, e de se fazer escolhas entre alternativas estratégicas para atingir objetivos.

Todavia, para o filósofo alemão, a *razão instrumental*, ainda que predominante na história do pensamento mundial, já não atende às requisições dos nossos tempos, assim, ele apresenta uma *racionalidade ético-comunicativa* que significa um avanço em relação à racionalidade técnica, a fim de possibilitar adaptação às mudanças e exigências da vida hodierna.

Contudo, Habermas (2012) não pretende suprimir por completo a racionalidade instrumental, mas apenas superá-la ao ampliar o conceito de razão e apresentar uma alternativa ao pensamento moderno, sempre pautado numa perspectiva de cunho técnico-científico:

O modelo de racionalidade proposto por Habermas tem seu suporte nos procedimentos argumentativos, onde as pretensões de validade se referem à verdade proposicional, à correção normativa e à autenticidade subjetiva. O conceito de razão não está mais, portanto, centrado no sujeito monológico ou no objeto solitário, mas inclui, além do argumento cognitivo e instrumental, o procedimento lingüístico e a argumentação discursiva (PIZZI, 1994, p. 45).

Pode parecer que Habermas se opõe radicalmente em relação à racionalidade instrumental e sua possibilidade de se estabelecer um controle técnico. Sua discordância não se dá diretamente da ciência e da técnica propriamente ditas, mas sim em relação aos seus efeitos que contribuem para a autoconservação do homem e para o desvio das instituições para os fins para os quais elas foram concebidas. E somente por isso, Habermas (2012) se opõe fortemente à universalização da ciência e da técnica, mais nomeadamente à inserção da *racionalidade científica (instrumental)* em esferas sociais de decisão, nas quais *racionalidade comunicativa* deveria imperar.

Justamente por considerar o outro como possuidor de uma intersubjetividade, uma pessoa digna de direitos e deveres, o pensamento habermasiano pretende evitar que a racionalidade instrumental seja a tônica para as ações humanas. Habermas propõe uma mudança de paradigma, migrando da ação instrumental para a ação comunicativa, saindo da subjetividade individualista para alcançar a intersubjetividade comunicativa.

Numa racionalidade lingüística um autor faz uma afirmação/negação dirigida a outros atores sobre o mundo objetivo, baseado num saber cognitivo, cuja pretensão de validade é a verdade. Já na racionalidade não lingüística, o autor realiza uma intervenção no mundo, aplicando um saber teleológico, visando um fim, cuja pretensão de validade é a eficácia, a possibilidade de obter êxito.

A depender de seus interesses práticos, os conhecimentos científicos podem ser direcionados para um fazer instrumental ou comunicacional, as ciências naturais empírico-analítica manifestam seu interesse na manipulação e na transformação da realidade natural, já as ciências histórico-hermenêuticas ou compreendentes apresentam um interesse prático em garantir as oportunidades de que acordos sejam viabilizados livres de coação, havendo um reconhecimento mútuo (HABERMAS, 2012, p. 186).

Partindo da distinção entre *trabalho* e *interação*, contidos no conceito de Marx de *atividade humana sensível*, Gonçalves (1999, p. 129) evidencia que é possível traçar uma relevante distinção entre o *agir instrumental* e o *agir comunicativo*. O agir comunicativo consiste no modo como os sujeitos falantes fazem uso comunicativo da linguagem na vida

cotidiana, apresentando pretensões suscetíveis a uma aprovação intersubjetiva na medida em que elas podem ser discutidas, defendidas, rejeitadas, reconhecidas ou validadas.

Para Bannwart Júnior (2010, p. 145) “a categoria trabalho é integrada ao sistema de ação instrumental e busca satisfazer a tudo aquilo que é passível de controle e de produção de conhecimentos tecnicamente utilizáveis”. Gonçalves (1999, p. 129) entende o *trabalho* como uma emancipação do homem em relação à natureza, como o agir racional conectado a uma finalidade, que representa exatamente o agir instrumental, ou a escolha racional, bem como a conjugação de ambos, sempre relacionado a interesses de autoconservação do homem.

A *interação*, num sentido oposto, representa a participação de atores que se comunicam livremente e em situação de simetria, de interlocutores entendendo-se sobre o mundo, trazendo em si o significado de um processo de comunicação que visa ao entendimento mútuo, valendo-se de uma argumentação em forma de *discurso*, que pode possibilitar o pacto desses mesmos atores quanto à validade das proposições ou à legitimidade das normas. Habermas (1999) define *interação* como o *locus* em que normas sociais se formam a partir da convivência entre os sujeitos, que são considerados como capazes de comunicar e agir.

Assim, o *discurso* está atrelado ao modelo da ação comunicativa porque, na perspectiva habermasiana, ele apresenta a *situação linguística ideal* na medida em que ele se refere a uma das formas da comunicação que tem por objetivo fundamentar as pretensões de validade das opiniões e normas, nas quais está embasada a referida *interação*, ou seja, o *agir comunicativo*. Ao comentar sobre a relação *trabalho e interação*, Ludwig, Trevisan e Pereira (2007, p. 52) acentuam que para Habermas:

[...] as forças produtivas desenvolvem-se e as formas de integração social (relações de produção) amadurecem de acordo com a capacidade dos sujeitos da espécie humana em duas dimensões. Por um lado, no nível do saber e no do agir técnico-estratégico (do trabalho) e, por outro, no do saber e do agir prático, moral e comunicativo (da interação). O processo evolutivo da sociedade depende, pois, do desenvolvimento das capacidades e competências dos indivíduos que a ela pertencem.

A relação dialética que se configura na seara da interação evidencia o modelo paradigmático da intersubjetividade, na qual os sujeitos, dotados da faculdade de falar e agir, são orientados por normas que definem expectativas recíprocas de comportamento, dão vida a uma relação de cunho interpessoal visando chegar a um entendimento sobre determinada situação, sobre algo no mundo, ou para coordenarem seus respectivos planos de ação.

5.2.3 Os atos de fala e a busca pelo consenso

A linguagem, que é competência específica inerente à espécie humana, sustenta a ação comunicativa que, por sua vez, é fundamental para o processo emancipatório dos indivíduos. Para Habermas a linguagem e o desenvolvimento da competência comunicativa possuem importante papel na formação dos consensos sociais, na avaliação da validade das normas e, conseqüentemente, na integração social das sociedades complexas que normalmente possuem mais diferenças internas e muitas diversidades de grupos sociais.

Alerto apenas que Habermas utiliza a comunicação em seus estudos como um veículo que realize interações linguisticamente mediadas para efetivação da ação comunicativa no mundo da vida, sem se interessar tratar da linguagem e seus vocábulos, regras gramaticais ou riquezas sintáticas (BRENNAND, 2006, p. 36).

Toda comunicação é mediada por *atos de fala* entre dois ou mais sujeitos e a *racionalidade comunicativa* consiste na possibilidade de os sujeitos interagirem em grupo, atuando ou falando com os demais indivíduos, colocando-se em uma *situação ideal de fala*.

A *situação ideal de fala* se manifesta quando os atores mediam seus interesses como iguais e coordenam suas ações através do diálogo sincero, no qual todos são ouvidos, com direitos iguais de participação isenta de coação, onde o que prevalece é a força do melhor argumento e o interesse objetivo de todo o grupo, orientado para o entendimento mútuo, possibilitando a passagem entre a teoria científica e a prática cotidiana. Trata-se de uma idealização de propriedades formais e processuais da argumentação (HABERMAS, 1996).

Vale lembrar que essas hipóteses de argumentação, uma vez agrupadas, compõem um painel idealizado, o que não significa dizer que haja uma exigência material para que todas elas efetivamente estejam manifestas para que se inicie a argumentação a ser empreendida, bastando pressupor a sua existência para que a argumentação seja considerada válida.

Também é importante ressaltar que nestes casos de validação da argumentação, não se faz necessário que absolutamente todos os atores efetivamente participem ativamente da argumentação, mas sim que se deem condições para que qualquer um deles possa participar, caso assim o queira, e que os sujeitos de fala que tenham participado, apresentem seus argumentos como se aquelas condições faticamente existissem.

Torna-se utópico, e às vezes difícil de constatar faticamente, a existência de uma efetiva participação de todos os sujeitos numa mesma argumentação que almeja um consenso ao final, mesmo porque sempre haverá uma possibilidade de concreta de manipulação do processo

argumentativo e de seus resultados. Obviamente que esses aspectos não podem ser ignorados, porém eles são inerentes ao processo argumentativo que ocorre na prática.

Habermas propõe por intermédio de sua teoria do agir comunicativo um *modelo ideal de busca pelo consenso*, onde as pessoas interagem e, através da utilização da linguagem transformada em atos de entendimento organizam-se socialmente, buscando o consenso, livre de toda forma de coação externa e/ou interna. Nessa linguagem transformada, todos os argumentos recebem a devida atenção e respeito, onde os participantes estão dispostos a rever suas opiniões iniciais, sem o exercício de coações e sem se nortear através de um cálculo egocêntrico de resultados (BARROS, 2008).

Para Habermas, um entendimento pode acontecer entre duas ou mais pessoas quando elas, na condição de falante e ouvinte, operam no âmbito da intersubjetividade e também no nível dos objetos ou dos estados de coisas sobre os quais eles se comunicam entre si.

Brennand (2006, p. 40) nos ensina que o entendimento que ocorre na prática resulta de acordos obtidos pelo consenso, cujos apelos se pautam em normas e valores, diferentemente da negociação, que advém da apreciação dos interesses individuais e é obtida através de uma convenção.

O procedimento argumentativo desenvolvido por Habermas pode ser utilizado durante o processo linguístico e mesmo depois dele ter sido encerrado, como um método objetivo de avaliação da existência ou não da validade dos consensos anteriormente obtidos.

Assim, posteriormente, se um indivíduo questionar quanto ao consenso produzido por um grupo de sujeitos, inquirindo se aquele resultou de um processo igualitário e livre de coação, no sentido de manutenção retroativa do consenso originariamente obtido, isso pode significar que o consenso tenha sido alcançado de modo *válido*.

Por outro lado, se houver uma negativa quanto à manutenção do consenso anteriormente obtido, em razão da ausência igualdade argumentativa e/ou devido ao predomínio de processos coativos estabelecidos nas relações entre os sujeitos, então, o consenso provavelmente será considerado como *inválido*.

Habermas (1990, p. 71) assevera que o constructo do entendimento motivador da convicção dos participantes e o constructo da influência que induz o comportamento alheio excluem um ao outro, porque um ato de fala não pode pretender ter dupla objetivação no sentido de simultaneamente levar falante e ouvinte a um acordo e produzir algo neste de modo causal.

Um acordo não pode ser imposto por indivíduo estranho à argumentação e nem mesmo ser resultante de uma imposição de uma das partes, seja de modo direto na situação da ação ou

de modo indireto, por intermédio de uma influência calculada. Bem como, um acordo não pode ser derivado da gratificação, da barganha, dos acertos ou enganos, pois, se assim o for, ele não terá a validade da intersubjetividade de um acordo, nos moldes da teoria do agir comunicativo (HABERMAS, 1990, p. 71).

Os atores, que participam de um processo argumentativo dirigido ao entendimento devem convergir cooperativamente seus respectivos planos de ação, utilizam a linguagem natural como fonte de integração social. Porém, aqueles que coordenam suas ações de modo a depender da influência, por intermédio de ações não linguísticas, de alguns atores sobre os outros e sobre a situação ligada à ação, praticam um agir estratégico, no qual a linguagem não passa de sua função básica de transmissão de informações (HABERMAS, 1990, p. 74).

Vale lembrar que a *articulação das manifestações* inicialmente apresentadas pode englobar um grupo de participantes, porém, não há empecilho que sujeitos que não participaram do processo argumentativo inicialmente levantado não possam integrar o segundo momento do debate, ao participarem da *avaliação e validação das pretensões de validade* inicialmente apresentadas e contestadas.

O mais importante aspecto a ser respeitado consiste no respeito à liberdade comunicativa de todos os sujeitos envolvidos, que poderão concordar ou discordar, sem que existam coações, das opiniões exteriorizadas durante o processo discursivo.

5.2.4 Os mundos de Jürgen Habermas

Intercedidos por atos de fala, os sujeitos instituem entre si as comunicações que sempre estão relacionadas a três mundos propostos por Habermas: *o mundo objetivo das coisas*, *o mundo social das normas e instituições* e *o mundo subjetivo das vivências e dos sentimentos*. Podendo existir uma variação na presença maior ou menor de um dos mundos nas falas dos sujeitos, mas os três sempre se fazem presente nas comunicações humanas, havendo apenas uma variação no tocante às pretensões de validade correspondentes a cada um desses mundos.

Desse modo, as *pretensões de validade cognitivas* referentes à verdade das afirmações feitas pelos participantes no processo comunicativo correspondem ao *mundo objetivo*. Assim, na medida em que interagem, as pessoas coordenam suas ações, partilhando conhecimento do mundo objetivo e implicando no êxito no obedecer das regras, ou na frustração de suas ações conjuntas sempre que houver a violação das regras técnicas.

Já as *pretensões de correção moral*, que são *pretensões de validade* referentes à correção e à adequação das normas dizem respeito ao *mundo social*, também proposto por Habermas, no

qual também ocorre a interação entre as pessoas que se orientam segundo normas sociais que já existem previamente ou que são produzidas durante a interação. No convívio social as expectativas recíprocas de comportamento, sobre as quais todos os participantes têm conhecimento, são definidas por tais normas. A avaliação para obtenção de sucesso com a ação não ocorre nesse contexto, porque há o reconhecimento intersubjetivo e o consenso valorativo, que quando violados geram sanções aos sujeitos.

Por fim, sempre que interagem, as pessoas se revelam ao manifestarem suas intenções, necessidades, interesses, receios, vivências etc., apresentando pretensões de veracidade na medida em que expressam sua subjetividade e permitem que sua interioridade se torne evidente, isso significa para Habermas que os participantes do diálogo estejam sendo sinceros na expressão dos seus sentimentos, formando o *mundo subjetivo das vivências e sentimentos* por intermédio de *pretensões estético-expressivas*:

Habermas, em sua teoria moral, está preocupado com a vulnerabilidade estrutural do ser humano. [...] de salvaguardar a dignidade de cada indivíduo em particular e, por outro, de salvaguardar as relações intersubjetivas através das quais os indivíduos se conservam como participantes de uma comunidade (BRENNAND, 2006, p. 38).

Quando Habermas (2003) se propõe a apresentar um conceito de racionalidade, realça que existe um estreito vínculo entre *racionalidade* e *saber*, dizendo que as ações e manifestações oriundas de um saber são racionais.

Derivada dos fundamentos que podem ser alegados em favor das suas respectivas pretensões de validade, é possível afirmar que existe racionalidade numa *ação/manifestação linguística constatativa* sobre estados de coisas, cuja pretensão de validade é a *verdade*, através da qual um sujeito dirige a outros sujeitos uma afirmação/negação sobre o mundo objetivo, agindo com base em um *saber cognitivo* (1).

Também é encontrada racionalidade na realização de uma *ação interventiva no mundo*, não linguística, visando a um fim, cuja pretensão de validade é a *eficácia*, na qual um sujeito, na hipótese de ser interpelado sobre sua ação, possa apresentar um *saber teleológico* (2).

Pode existir uma *ação regulada por norma*, fundada em um *saber normativo* (3), cuja pretensão de validade é a *correção*. Por exemplo, cumprir regras e lei de convívio social.

Outra forma de manifestação racional é a *ação/manifestação normativa*, assim denominada porque se refere a uma norma, funda-se em um *saber moral* (4), não em um saber normativo, cuja pretensão de validade é também a *correção*. Por exemplo, quando a

manifestação questiona a utilidade ou aplicabilidade da norma, não almejando a sua ausência, mas sim o seu aperfeiçoamento.

Existem ainda, as *manifestações expressivas*, que se referem a estados subjetivos, baseadas no *saber subjetivo* (5) e sua pretensão de validade é a *veracidade*. Por exemplo, quando se expressa um sentimento e se age de modo corrente de acordo com essa manifestação.

Na *manifestação valorativa*, quando se externa um valor a determinado objeto ou se atribui adjetivação a uma situação vivenciada, a sua pretensão de validade é a *originalidade* e essa manifestação estará baseada em *padrões de valoração* (6).

Não havendo confirmação de qualquer uma das pretensões de validade em cada caso, ou se não fundadas em seus respectivos saberes, poderá haver o questionamento quanto à validade daquela manifestação.

As *manifestações constataativas* e as *ações interventivas no mundo* se referem mais diretamente ao *mundo objetivo das coisas* e constituem o chamado *discurso teórico*, conforme indica Habermas. Já as *ações reguladas por normas* e as *manifestações normativas* constituem o *discurso prático*, pois se referem ao *mundo social das normas e instituições*, enquanto que as *manifestações expressivas* e *valorativas* constituem o *discurso estético-expressivo*, uma vez que contemplam o *mundo subjetivo das vivências e dos sentimentos*.

Resumidamente, ao se manifestarem rumo à interação no agir comunicativo, os sujeitos explicitam *três pretensões de validade* (HABERMAS, 2012), a saber:

1. Que o enunciado apresentado seja verdadeiro (verdade);
2. Que a manifestação seja apropriada em relação ao sistema de normas vigente ou que o próprio contexto normativo seja fidedigno (legitimidade ou retidão ou correção);
3. Que a intenção explicitada pelo sujeito concorde com a sua intenção de fala (veracidade ou sinceridade).

Devido às pretensões de validade “verdade”, “correção” e “sinceridade”, acima mencionadas, é que o *discurso* jamais poderá ser comparado a uma conversa qualquer desprestenciosa, porque todos os indivíduos que dele participam sempre deverão estar cientes daquela normatização e da informação de que transgredir qualquer uma daquelas pretensões acaba tornando inválido o consenso obtido.

Num discurso não há hierarquia ou autoridade imposta e o seu escopo condiz no consenso intersubjetivo que as pessoas alcancem em torno da verdade de fatos e normas. Para Habermas, os discursos que acontecem na esfera pública são fundamentais para a realização de ações políticas dos cidadãos.

É no *mundo da vida* que se desenvolve o diálogo para o aproveitamento da racionalidade comunicativa, este *mundo* se compõe de três elementos: a *cultura*, a *sociedade* e a *personalidade*.

A *personalidade* é o atributo particular de cada indivíduo, podendo diferenciá-lo em seus atos de fala. A *sociedade* representa o conjunto de normas às quais os sujeitos são submetidos. A *cultura* aparece implícita em cada diálogo, figurando como fonte de conhecimento, modificando-se conforme tipo de sociedade – característica que demonstra como a teoria da ação comunicativa pretende se adequar a cada contexto.

O *mundo sistêmico* apresentado por Habermas (2012) se refere ao Estado e burocracia, o locus da racionalidade instrumental, onde o poder sobre o outro e as diretrizes estratégicas baseadas na relação de meios e fins tomam conta do agir humano, não havendo preocupação em relação aos sujeitos e seus processos reflexivos.

Para Habermas (2012), a expressão *colonização do mundo da vida* refere-se à incursão do *sistema* nas instâncias no *mundo da vida*, ou seja, da utilização da racionalidade instrumental em áreas onde deve prevalecer a racionalidade comunicativa.

O sistema econômico e o sistema político, estando dominados pela racionalidade instrumental, invadem âmbitos que não lhes são próprios, de modo a se valer de seus próprios critérios finalísticos para influenciar outras esferas, tais como, a científica, a moral e a religiosa. Desse modo, surgem as causas a todos os problemas sociais enfrentados nos tempos do capitalismo:

Na teoria da ação comunicativa, Habermas (1987) apresenta uma diferenciação entre sistema e mundo da vida como diagnóstico dos problemas contemporâneos. O sistema é composto por dois subsistemas: o Estado e o mercado. Os mecanismos de coordenação da ação nestes subsistemas são respectivamente o poder e o dinheiro, caracterizando, portanto, uma ação baseada na racionalidade estratégica e/ou instrumental. Já o mundo da vida caracteriza-se pela ação comunicativa. Trata-se da esfera das tradições, da cultura compartilhada, da solidariedade e cooperação (LUCHMANN, 2002, p. 7).

Existe o mundo da vida no qual estão inseridas as tradições, a cultura e a linguagem, nele prevalece o agir que é coordenado pela comunicação, nele se constata a linguagem entre os sujeitos em interação orientados para a busca do entendimento mútuo. Esta interação está pautada em estruturas consensuais que possibilitam os sujeitos convencer os outros através do imperativo do melhor argumento, onde a comunicação leva a uma busca de acordos (OLIVEIRA; FERNANDES, 2011, p. 124).

Para Habermas, os sujeitos se revezam nas posições de falantes, ouvintes e participantes reflexivos, tendo o direito e o dever de problematizarem suas experiências, ainda que partam de

dissensos. Contudo, sempre se manifestam em busca de um entendimento mútuo, onde o palco discursivo é o *mundo da vida*, um espaço no qual as manifestações individuais devem estar isentas de qualquer tipo de coerções, tanto em nível cognitivo, como normativo e estético expressivo (MARTINI, 2001, p. 201).

Os exercícios discursivos de veracidade, legitimidade e retidão, de respeito à fala do outro e à participação, encarados como direito e dever dos sujeitos, bem como a cooperação para a busca do melhor argumento, simultaneamente éticos e pragmáticos, “constituem-se em aprendizagens sociais que podem reconstruir racionalmente um saber do mundo da vida, estimulando a comunicação e impedindo o avanço monológico e estratégico-instrumental do sistema” (MARTINI, 2001, p. 201).

Habermas assevera que se as regras implícitas da ação comunicativa forem efetivamente seguidas, desta relação estabelecida entre *mundo da vida* e *sistema* poderão surgir grandes possibilidades de solidariedade, emancipação humana e crescimento de uma sociedade democrática. Por que, no entender do filósofo, o mundo da vida tem uma riqueza comunicativa expansiva questionadora que influencia positivamente os sujeitos participantes, além da comunicação tem um poder reflexivo ao passo em que cria condições para mudar os pontos de vista, justamente porque a ação comunicativa pode criar um novo padrão de aceitação e entendimento entre os sujeitos (OLIVEIRA; FERNANDES, 2011, p. 124-125):

É no mundo da vida que brotam as demandas dos sujeitos por um mundo melhor, por alternativas de vida, por formas mais concretas de atendimento às necessidades, tanto materiais quanto morais. A partir das experiências, construídas pela comunicação, os indivíduos associam-se, passam a apresentar numa esfera pública mais ampla aquilo que consideram como justo e lutam para modificar o panorama social. Há um espaço, engendrado no mundo da vida, para a emancipação dos sujeitos, para o fortalecimento dos laços de solidariedade e das construções das identidades plurais.

Criar um novo padrão de aceitação e entendimento entre os sujeitos significa gerar mudanças que levam à interação comunicativa, dando causa, por conseguinte, a mais e mais mudanças na linguagem entre os sujeitos, impulsionando-os para a vivência diante da pluralidade e da diversidade constatada no mundo da vida (OLIVEIRA; FERNANDES, 2011, p. 125). Nesse diapasão de ideias:

No espaço do mundo da vida, Habermas acredita encontrar a construção de novas solidariedades a partir de sujeitos autônomos e competentes, que são capazes de discutir e revalidar as regras sociais e, com isso, revitalizar a própria sociedade. A construção da solidariedade pressupõe, dessa forma, a formação do indivíduo que pensa, age e se comunica, buscando o diálogo e o entendimento, através do melhor argumento. Evidentemente, isso implica processos de comunicação, através dos quais

se questiona o mundo do sistema técnico-instrumental, em que se afirma a individualidade do sujeito e a sua autonomia (LUDWIG et al., 2007, p. 55).

Por intermédio de um processo continuado onde se operam as comunicações cotidianas, o questionamento das pretensões de validade inicialmente aceitas e, almejando a busca de soluções para o impasse, o discurso entre os indivíduos inseridos numa situação ideal de fala, onde o que impera é somente a força do melhor argumento e a busca pelo entendimento e pelo consenso, enquanto caminho a ser percorrido nunca como uma meta a ser alcançada, ainda que momentaneamente se entenda que a falta de consenso é o entendimento provisório viável.

A continuidade deste processo conduz os sujeitos à emancipação e, por conseguinte, a um ganho de autonomia em razão dos processos de autoentendimento, de intercâmbio dos sujeitos consigo mesmos (PINET, 2004, p. 52-53).

5.2.5 Aprendizagens sociais significativas

O pensamento habermasiano evidencia que o homem poderá retomar o seu papel de sujeito através do diálogo e das ideias de verdade, liberdade e justiça que estão implícitas nas estruturas da fala cotidiana (GONÇALVES, 1999). Porque, desta forma, os indivíduos tomam consciência da importância da sua atuação social, uma vez que:

[...] os rumos da sociedade dependerão da capacidade dos indivíduos, de se perceberem enquanto sujeitos e atores sociais, exercitarem a democracia em todos os níveis, refletindo sobre os problemas da sociedade, interferindo, participando, dialogando, enfim, buscando o consenso em torno dos interesses coletivos. É, pois, tarefa da educação construir competências e articular os saberes necessários para que os sujeitos possam refletir e atuar na esfera política, desenvolvendo a capacidade de gerir, orientar, discutir, organizar o exercício da direção política, para que possa participar de modo autônomo, em diferentes espaços e fóruns de atuação política (LUDWIG et al., 2007, p. 55).

Baseado na obra de Habermas e seus conceitos fundamentais, Berten (2006, p. 17-21) explicita os processos de aprendizagem que envolvem a espécie humana:

Não se pode ter aprendizagem se não há um “interesse”, uma motivação. As motivações podem ser de dois tipos: podem ser ligadas a uma determinação natural da espécie humana – como seria um impulso vital – ou podem emanar da situação, do contexto, da educação. [...] O desenvolvimento da capacidade de juízo moral pressupõe a possibilidade de distinguir entre juízos morais corretos e errados. Isto é possível por que os juízos morais têm um conteúdo cognitivo, esse conteúdo não pode ser as preferências ou decisões subjetivas, pois no quadro comunicativamente e, portanto, argumentados.

Conforme apregoa Habermas, não é o desenvolvimento científico e tecnológico propriamente dito que gera e traz em si a causa dos graves problemas da sociedade industrial moderna, porém a unilateralidade dessa perspectiva como projeto para a humanidade marginaliza a discussão sobre questões essenciais para o desenvolvimento do homem e da sociedade contemporânea, bem como para a definição dos rumos da sua história.

As contribuições da teoria da ação comunicativa desenvolvida por Habermas trazem a possibilidade de repensar e modificar o quadro de desigualdades sociais, originadas pelo sistema estratégico do capital.

É uma teoria que contribui para a educação, quando cuida da formação das competências comunicativas e viabiliza participar na sociedade de maneira crítica e reflexiva, haja vista que o agir comunicativo se coloca bem adiante das atuais exigências de ideologia do mercado impostas à educação. Assim, o paradigma da intersubjetividade traz aportes para outro tipo de relação educativa, numa posição diametralmente oposta ao paradigma da consciência ou da dominação (LUDWIG et al. 2007, p. 58).

Resta uma esperança a sociedade contemporânea, pois as condições sociais são passíveis de reflexão e intervenção, sendo dinâmicas por natureza, permitindo a sua mutabilidade justamente por resultarem de um processo histórico em constante transformação. Nesta esteira de pensamentos Martini (2001, p. 190) dá o norte para esse necessário processo de reflexão e mutação para o qual “o trabalho filosófico de Habermas significa uma aposta decisiva na capacidade humana de apreender com os erros e buscar a emancipação por meio de aprendizagens sociais significativas”.

Habermas identifica como esfera pública o espaço do convívio comunitário, onde os cidadãos livres se encontravam para compartilhar valores, apreciar as suas opiniões e transformar a cultura, ele também identifica a comunicação como aquela responsável pela formação de identidades, comportamentos e sociabilidades, sendo capaz de agir para a construção e transformação de espaços públicos, ampliando assim o conceito de sociedade, cidadania, subjetividade e, por conseguinte, o próprio conceito de esfera pública. Assim, faz-se necessário:

[...] reflectir e alertar para uma nova e emergente problematidade ética, oriunda das disfunções organizacionais, provocadas, na maioria dos casos e, entre múltiplos factores, pela diversidade e crescente complexificação dos processos de trabalho que se têm vindo a instalar nas modernas organizações públicas; a natureza e dimensão das questões éticas, difere de organização para organização, na exacta medida, das diferenças, e natureza organizacional que elas assumem; e, em segundo lugar, discutir o papel que a ética pode ter, como instrumento prático, entre outros factores, na regulação, transparência, confiança e na relação que se estabelece entre

responsabilidade organizacional/individual e o facto de se ser colaborador no exercício de funções públicas numa organização que tem como objectivo a prossecução do ‘interesse público’ (SANTOS, 2011, p. 125).

Habermas (2012) acredita na possibilidade de emancipação humana e de desenvolvimento democrático, ambos pautados tanto em microrrevoluções realizadas no cotidiano da vida sociedade quanto em aprendizagens sociais dos sujeitos que interagem na medida em que são considerados capazes de travarem performances linguísticas e ações baseadas no diálogo livre de coação:

O esforço de Habermas para desenvolver uma nova visão da racionalidade, baseada em performances linguísticas, ou seja, em ações entre sujeitos capazes de participar de jogos de linguagem, isentos de poder para entrar em acordos, por meio da livre apresentação de razões. Habermas ao pretender dar novos rumos para a tradição da teoria crítica, baseada em uma filosofia da história, cética do seu próprio dinamismo de busca do esclarecimento, diante de uma modernidade orgulhosa de suas realizações científicas e técnicas, retoma um movimento de crítica da metafísica, centrada no sujeito moderno auto-reflexivo, aproximando-se do pragmatismo e da virada linguística da filosofia. Visando esse objetivo Habermas, como crítico da cultura, como filósofo e teórico social propõe uma teoria da racionalidade e da sociedade que centra as potencialidades utópicas de emancipação nas micro-revoluções do cotidiano e nas aprendizagens sociais de sujeitos, capazes de linguagem e ação, participantes de um mesmo mundo da vida, o qual podem problematizar, tanto para buscar mais conhecimento (pretensões de validade cognitiva), para combinar normas de convivência (pretensões de correção moral) ou para expressar sua subjetividade de forma descentrada, (pretensões estético-expressivas) (MARTINI, 2001, p. 189).

Pode até haver um equívoco do leitor quanto à pretensão de Habermas, porém sua intenção verdadeira não é extirpar do mundo por completo a *racionalidade instrumental*, porque ela é inerente às ciências empíricas, ao mundo do saber e do agir técnico. Todavia, em relação às ciências humanas e, em especial, à filosofia e ao direito, a racionalidade instrumental, notadamente monológica, com uma visão reducionista do homem, não deve prevalecer porque não dá conta de atender as variadas facetas e necessidades da realidade humana e, justamente por isso, deve dar espaço para uma razão que privilegie o diálogo e a interação entre os sujeitos.

Segundo Habermas (2012), o direito positivo contemporâneo enfrenta a tensão entre facticidade e validade, assim como os conteúdos ideais do agir comunicativo, porque estão inseridos nas práticas cotidianas. Vale lembrar que “a racionalidade comunicativa se distingue da razão prática por não se centrar, nem em um sujeito abstrato e individualizado, nem em um macro sujeito, ontologicamente atribuído a uma classe social” (MARTINI, 2001, p. 201).

Habermas (2012), ao criticar a moderna *racionalidade instrumental*, procura superá-la, recomendando o restabelecimento da *racionalidade comunicativa* no âmbito das ciências

humanas, principalmente em suas respectivas esferas de decisão do âmbito da interação social, por crer na possibilidade de transformação da sociedade contemporânea que está em profunda crise, buscando uma solução para os graves problemas da humanidade, tais como a miséria e o desemprego, a violência e a injustiça, a falta de acesso à educação e à saúde.

Habermas (1980) assevera que na crise há uma força objetiva que priva um sujeito de alguma parte de sua soberania normal, fazendo com que este sujeito experimente um sentimento de impotência em razão da sua condenação à passividade, ainda que temporariamente privado da possibilidade de ser um sujeito em plena utilização dos seus poderes. Assim, a crise não pode ser separada do ponto de vista de quem a está sofrendo, por esse motivo, a solução da crise concretiza uma libertação do sujeito colhido por ela.

Para Habermas a sociedade é constituída tanto de estruturas objetivas quanto de intersubjetividades resultantes do uso da linguagem e da ação. A construção da subjetividade se dá no social, pois, na vida em sociedade é que o homem adquire a consciência de si mesmo através do contato com o outro, desenvolvendo uma interação reflexiva, resultante do agir comunicativo, almejando a construção de um mundo objetivo (LUDWIG et al., 2007, p. 52).

Todavia, esse processo somente será viável quando se esquadrihar nos indivíduos o desenvolvimento de uma *ética de responsabilidade social*, que sustente ações que almejem alcançar o bem estar da sociedade como um todo, para trazer novas perspectivas de vida a todos, incluindo a esperança de uma vida melhor para as futuras gerações.

A sociedade é um ambiente conflituoso por natureza, tomada por uma tensão permanente. Desse modo, Andrade (2006, p. 127) adverte que a superação do conflito é ilusória, e é por causa dele que existem tentativas de acordos e consensos da linguagem.

Brennand (2006, p. 34) assevera que Habermas entende que a irracionalidade que domina as sociedades capitalistas atuais poderá ser corrigida com a inserção da razão comunicativa nos juízos que orientem as ações dos atores sociais. A partir desse ideal ela acredita ser possível pensar outra forma de democracia, que permita que os cidadãos sejam capazes de ações coletivas coordenadas conforme germinou Habermas (2012).

A partir de agora, após a mencionada exposição teórica, chegou o momento apresentar novos juízos e de fazer inferências sobre a gestão da formação nas organizações policiais, tomada justamente sob o olhar que deriva dos pilares da segurança humana e do agir comunicativo, expostos do decorrer desse capítulo que se encerra.

6 UM NOVO OLHAR SOBRE A GESTÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

Após realizar uma narrativa e uma descrição sobre as realizações da gestão da segurança pública no Brasil, em seus variados aspectos, e de dissertar sobre dois dos conceitos que considero formar os pilares de um novo modo de pensar a gestão da formação policial.

Neste capítulo, passo a tecer considerações sobre aplicabilidade da segurança humana e do agir comunicativo às ações formativas de polícia investigativa propriamente ditas e ao gerenciamento delas, bem como à gestão cotidiana de organizações policiais numa perspectiva aprendente.

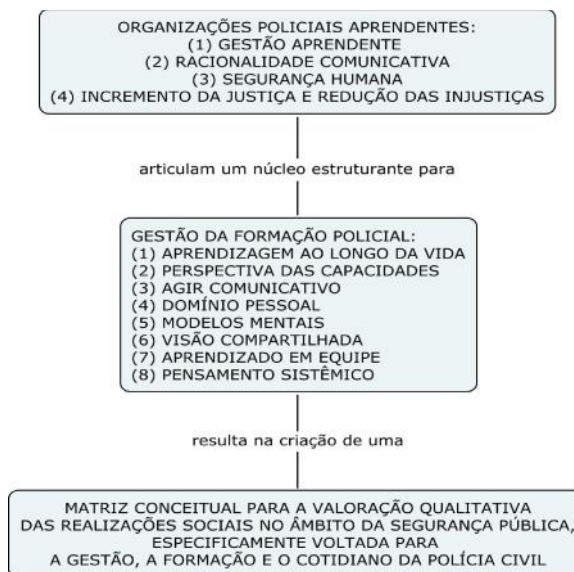
6.1 AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS QUE APRENDEM

Poderão ser consideradas organizações policiais que aprendem aquelas organizações que experimentam continuamente, que mudam, se adaptam constantemente e melhoram, aumentando assim a sua capacidade por intermédio do aprendizado, de modo a desenvolver e alcançar seus objetivos.

O agir comunicativo é capaz de atender à necessidade primária de toda organização, que consiste na cooperação existente entre as pessoas e na interação entre elas, estabelecidas por meio de relações recíprocas que visam atingir objetivos comuns. Assim, aquelas organizações que abrirem espaço para vivenciar cotidianamente o *agir comunicativo* manifesto nas interações entre os sujeitos também poderão ser avaliadas como verdadeiras *organizações policiais aprendentes*.

Organizações policiais que aprendem serão aquelas que permitem a consolidação da segurança pública com respeito à cidadania, que possibilitam através das interações cotidianas obtidas pelo diálogo interno o engajamento e o empoderamento de todos os seus policiais na identificação e solução de problemas organizacionais e na composição do pacto social de manutenção pela segurança pública e pelo desenvolvimento social.

Serão aquelas organizações que vão conseguir trabalhar com um processo de tomada de decisões pautado no incremento da justiça e na redução das injustiças e que avance rumo à segurança humana, no sentido buscar o pleno exercício das liberdades substantivas das pessoas. As organizações policiais aprendentes apresentam um núcleo estruturante que desemboca numa matriz capaz de auxiliar na gestão institucional, na gestão da formação e nos processos de tomada de decisão inerentes ao cotidiano policial, conforme se verifica na figura a seguir apresentada:

Figura 2 – Organizações policiais aprendentes

Fonte: Elaboração da autora.

A seguir, apresento possibilidades de fazer com que a gestão, a formação e o cotidiano da Polícia Civil se impregnem de uma nova racionalidade, de um novo agir, para a construção de organizações policiais que aprendem por intermédio de *processos comunicativos avançados*.

6.1.1 Interações e cotidiano no âmbito da Polícia Civil

Após realizar uma narrativa e uma descrição sobre as realizações da gestão da segurança pública no Brasil, em seus variados aspectos, e de dissertar sobre dois dos conceitos que considero formar os pilares de um novo modo de pensar a gestão da formação policial, a partir dessa parte do trabalho, passo a tecer considerações sobre aplicabilidade da segurança humana e do agir comunicativo às ações formativas propriamente ditas de polícia investigativa e ao gerenciamento delas, bem como para a gestão de organizações policiais numa perspectiva aprendente.

Para estabelecer uma base para o processo argumentativo a ser realizado nas organizações, quer seja nas relações hierarquizadas entre os setores e departamento, ou no trabalho interno das equipes de investigação, ou ainda nas relações firmadas entre os atores parceiros da gestão da segurança pública, podemos buscar em Habermas a aplicação dos seguintes pressupostos para o diálogo e o entendimento:

- existência de uma esfera ou espaço público;

- inclusão (ao menos virtual) de todos os afetados pela questão em pauta;
- distribuição equitativa dos direitos de comunicação, assim, todo sujeito capaz de falar e agir participa das instâncias argumentativas e validativas;
- possibilidade de todo e qualquer sujeito problematizar ou introduzir qualquer asserção processo comunicativo;
- situação isenta de coações ou constrangimentos internos ou externos, isto é, uma situação na qual se admite apenas a força do melhor argumento; e
- sinceridade de todos os participantes na manifestação de suas atitudes, desejos e necessidades (HABERMAS, 2012, p. 112)

O clima organizacional pode melhorar consideravelmente com a diminuição de práticas gerenciais pautadas nos comportamentos individualistas, competitivos e manipuladores e nos cálculos egocêntricos de sucesso, típicos da racionalidade instrumental.

De modo contrário, poderá haver uma acentuada e positiva elevação naquele clima, se a realização dos objetivos individuais dependerem do intercâmbio de atos comunicativos e ficarem subordinados à harmonização de planos coletivos de ação. Ou seja, um falante só poderá alcançar seus objetivos individuais com a cooperação e o reconhecimento da pluralidade de falantes com a qual ele interage.

Esse entendimento pode ser realizado cotidianamente em momentos especiais antes ou depois de ser deflagrada uma operação policial ou como em reuniões das equipes de trabalho. Os participantes podem tomar o roteiro acima para servir de parâmetros para assegurar os padrões produtivos de suas discussões diárias, sem que se foque excessivamente numa racionalidade técnica e instrumental. Justamente para que haja entre todos os falantes e ouvintes o reconhecimento recíproco não como objetos que serão conduzidos para uma ação de êxito, mas sim um reconhecimento subjetivo livre de coação que atribua a todos os policiais civis participantes do processo comunicacional, independentemente de cargo ou classe, a possibilidade de contribuir sinceramente para a melhoria do trabalho investigativo e para o engrandecimento institucional.

Esses encontros ou reuniões cotidianas poderiam ser verdadeiras de *sessões de comunicação e diálogo*, nas quais os investigadores encontrarão um espaço e um momento apropriado para articularem com os desdobramentos da sua atividade investigativa todos os valores e todas as pretensões organizacionais.

O trabalho colaborativo a ser derivado das sessões de comunicação e diálogo poderá ser bastante proveitoso na medida em que se apresenta como a forma apropriada para realizar diversas tarefas organizacionais, tais como:

- agregação de conhecimentos e experiências da equipe de investigadores, facilitando o trabalho em situações complexas ou atribuindo flexibilidade para mudar a orientação do trabalho em situações novas;

- aumento da qualidade das decisões em equipe é normalmente maior do que a qualidade das decisões individuais;

- incremento da capacidade das equipes que estão na base organizacional influenciarem a trajetória da organização, mais do que se as classes de policiais agissem individualmente.

Em suma, equipes de investigadores atuando de forma coordenada, como propõe o agir comunicativo, gera uma dinâmica positiva para a organização justamente porque, ao agir buscando os intercâmbios comunicativos entre seus integrantes, estabeleça um processo interativo brindado pelo compartilhamento de percepções e ideias, ultrapassando a exclusividade do pensamento do delegado de polícia, autoridade responsável pela presidência do inquérito policial.

Em termos de ação pública, encontramos a *ação monológica*, centrada na figura do Estado, e a *dialógica*, compartilhada entre Estado e sociedade. Assim, a segurança pública possui sua *dimensão material*, focada na razão instrumental, e uma *dimensão simbólica*, que abre espaço para a ação pública dialogada, permitindo compreender o espaço público como um local para que as questões sociais sejam reconhecidas, debatidas, legitimadas e remetidas para as autoridades, para que sejam elas transformadas em políticas públicas.

No entender habermasiano, esse *espaço de discussão e interação* é denominado de esfera pública, nela podem ser manifestadas opiniões, comunicados conteúdos e realizadas tomadas de posição e todos os assuntos podem ser debatidos na esfera pública, bastando que eles ganhem o status político de temáticas de interesse geral.

Habermas defende a existência de uma *esfera pública*, ou seja, um espaço público no qual os indivíduos estão livres do domínio político, sendo sujeitos capazes de expor e discutir suas ideias, desde que elas estejam fundamentadas a opinião baseada na razão e tenham a capacidade de serem confrontadas por argumentos racionais (HABERMAS, 2012).

Diante da necessidade de os indivíduos terem a sua cidadania reconhecida pelo Estado, políticas públicas são instituídas e nelas está inserido um conjunto de medidas que visam dar vida ao que está estabelecido normativamente, isso é a chamada *validação habermasiana*, que se desdobra no reordenamento institucional em face desta nova realidade, que consiste na *facticidade habermasiana* (HABERMAS, 2012). Por exemplo, a criação e atuação dos conselhos oriundos da sociedade civil, com os quais se amplia o espaço de participação social, com a deliberação e o controle das políticas públicas desenvolvidas e executadas.

Nessa esteira de ideias, apesar dos limites estruturais e das dificuldades operacionais inerentes à implantação de novos processos que demandem mudanças do comportamento, a segurança pública depende da participação ativa dos membros da sociedade. Em suma, a gestão da segurança pública e sua efetivação na vida das pessoas deverão resultar da ação dos mais variados atores sociais e não apenas da ação monológica estatal.

Assim, todos os atores sociais poderão compartilhar da função gerencial, contribuindo para a administração da coisa pública, para a ampliação dos espaços de discussão, a participação nas esferas de controle social e para conquistar avanços significativos na constituição da política de segurança pública no Brasil.

Existem duas vertentes para a *efetivação do controle social*, em uma delas o Estado exerce seu controle sobre a sociedade e, em outra, a ação de controle se dá por parte da sociedade em relação às ações do Estado, na qual é possível haver o monitoramento, a fiscalização e a avaliação sobre as condições em que as políticas públicas se constituem e se desenvolvem, por exemplo, como ocorre no campo da segurança pública.

Os conselhos comunitários de segurança podem ser espaços privilegiados para o pleno exercício dessa última vertente de controle social, garantindo a preponderância dos interesses públicos sobre os interesses particulares ou restritos a apenas alguns grupos sociais.

Enfim, cabe à sociedade influenciar, de modo dialogado, na fixação da agenda governamental de segurança pública, sendo protagonista nas decisões político-administrativas, além de influenciar nos parâmetros de legalidade, licitude, eficiência e efetividade.

Para Habermas, a sociedade pode ser compreendida tanto como um sistema caracterizado pela racionalidade estratégica quanto como um mundo vivido pautado na racionalidade comunicativa, haja vista que vários problemas sociais podem resultar do processo de colonização do mundo vivido, tais como, o desgaste dos laços sociais, a diminuição do sentido de pertencimento a um grupo, a redução do sentido de compartilhamento, provocar um sentimento de desmoralização e a desestabilização da ordem social, esta última demasiadamente importante para as questões de segurança pública.

Devido ao aumento do dissenso e dos conflitos entre os atores sociais, a atuação da ação comunicativa poderá não ser suficiente para realizar sozinha a integração social, então Habermas (1996) sugere a haja uma complementação da comunicação com o ordenamento jurídico, devendo haver uma regulação normativa de interações estratégicas em relação às quais os sujeitos se entendam por intermédio de processos públicos de opinião.

Para Habermas o sistema jurídico realiza a coordenação normativa, devido à plena racionalidade de método pertencente ao Direito, não cabendo à moral fazê-lo, justamente em

razão da sua inacabada irracionalidade de método. Ele entende que existam trocas interativas entre o *direito* e a *moral* para que o primeiro possa compensar os déficits cognitivos, motivacionais e organizacionais da segunda (HABERMAS, 2012).

O que se verifica no bojo deste trabalho é a existência de dois modos distintos de gerenciamento organizacional, i. e., uma gestão tecnoburocrática/monológica *versus* gestão participativa/dialógica e, nesse contexto de contradição, a comunicação exerce papel fundamental na substituição da primeiro modo de gerenciamento pelo segundo modo, sendo trabalhado numa perspectiva de gestão aprendente.

Assim, é preciso identificar possibilidades e obstáculos para que a comunicação vingue como um instrumento de interlocução entre cidadãos e poder público nesse ambiente de diversidade. É preciso ter alteridade, fortalecer os espaços de socialização, descentralizar o poder, ampliar os espaços públicos para a participação social na gestão e não somente para participar do amplo debate sobre os temas a ser incluídos na agenda pública, tudo isso como pressupostos para a democratização se efetivar no país.

Nesse contexto habermasiano, é possível avaliar as possibilidades de implantar políticas públicas que consolidem os processos de comunicação em cada localidade com os representantes do poder público como instrumento de gestão e fortalecimento da participação do cidadão, por exemplo, no acesso à informação e a canais permanentes de comunicação que permitam a expressão de diferentes atores no espaço social.

Vale lembrar que isso não inclui somente a comunicação midiática como canal para viabilizar o espaço de mediação necessário para os processos de gestão organizacional. Resta entender qual seria a medida para que a comunicação do poder público não se restringisse à visibilidade midiática, mas que pudesse ser estabelecida em outro patamar, em outros canais, nos quais a argumentação rumo ao entendimento estivesse presente num espaço de debate e de negociação, visando redirecionar os processos de tomadas de decisões relativas à segurança pública, por exemplo.

Esse potencial de articulação e argumentação social existe e ganha mais força dentro da teoria do agir comunicativo de Habermas, apesar de existirem dificuldades práticas para a implantação de espaços públicos democráticos e plurais de participação e articulação social da segurança pública, seguindo movimentos de publicização das ações do Estado e de controle social a ser exercido pelos cidadãos.

Em que pese ser a participação social resultado de um esforço e de uma construção coletivamente realizados, ela requer da gestão pública desenvolver um forte trabalho educativo que viabilize a população empoderar-se dos mecanismos de gestão, integrando-se a elas. Sem

essa ação educativa intencionada e direcionada, espaços que inicialmente venham a ser destinados à interação entre os atores da segurança pública poderão ser palco de uma reprodução inconsequente e inútil de velhas práticas gerenciais tais como, o clientelismo, do gerencialismo puro, do fisiologismo burocrático etc.

No entender de Habermas, é possível existir uma esfera pública permeável às opiniões, reivindicações e propostas oriundas de segmentos menos participativos, menos expressivos ou simplesmente menos escutados da sociedade, i. e., uma esfera pública que permita a inclusão de outros tantos atores sociais na gestão da segurança pública, no entendimento do que seja interesse público e na definição das prioridades para as políticas públicas, bem como na incorporação de propostas ao processo decisório estatal.

Habermas nos ensina que é possível que a esfera privada, ao se manifestar de modo interativo por meio do agir comunicativo, pode sim passar a integrar e a modificar definitivamente a esfera pública (HABERMAS, 2003a, p. 286).

As *redes digitais* podem funcionar como uma boa opção de canal de comunicação onde as pessoas disseminam informações e conhecimentos que são do interesse público, onde mobilizam inúmeras pessoas para realizarem ações conjuntas e auxiliam na formação do senso comum e/ou da opinião pública, podendo servir para influenciar os processos decisórios das autoridades públicas ou para direcionar os encaminhamentos das políticas públicas.

Uma vez constatado esse perfil inato e todo esse potencial expressivo, as *redes sociais* podem funcionar como um espaço público onde acontecem trocas interativas e relações entre sujeitos não associados, capazes de fala e de comunicação, que partilham de interesses e opiniões diversos, que ora podem convergir ou divergir, sem que isso seja um ponto de conflito no processo comunicativo.

Diante de um mundo cosmopolita e globalizado, considerando a velocidade com a qual as informações são disseminadas, a aceitação das redes sociais como um canal democrático para expressão, manifestação e ação das pessoas. Habermas (2012) identifica a comunicação existente entre os homens com a orientação de comportamentos, a formação de identidades e a viabilização de sociabilidades.

A utilização desse veículo como mais um canal pelo qual os cidadãos podem manifestar suas vontades, expressar suas necessidades e expor suas ideias de modo a articulá-las de modo coordenado com outros cidadãos e com o próprio poder público, pode ser algo surpreendente, se tomado sob a ótica da teoria habermasiana da ação comunicativa. Assim, a comunicação é utilizada na construção e transformação de espaços públicos e na ampliação do conceito de

cidadania, atribuindo uma dimensão ainda maior para espaço que Habermas denomina de *esfera pública*.

Nas relações estabelecidas entre investigadores e cidadãos, na busca da verdade dos fatos criminosos, quer na condição de informantes, testemunhas ou investigados, o agir comunicativo poderia funcionar como um freio para as ações midiáticas da polícia, as sessões de tortura e os abusos de modo geral.

As organizações laboram baseadas na integração das ações dos indivíduos e das equipes de trabalho por eles formada. Essa integração se opera por intermédio dos processos de comunicação interna, haja vista que o resultado do trabalho surge com a coordenação das atividades individuais, nelas há espaço para fixação e verificação do cumprimento de compromissos através da troca de mensagens escritas e faladas entre pessoas e equipes, mas também devem surgir oportunidades para interação, negociação e canalização de confiança entre os sujeitos interlocutores. No plano externo, interinstitucional e com a população, os processos de comunicação também são absolutamente necessários para a manutenção do fluxo contínuo de conversações e negociações.

No aspecto administrativo, agindo de modo intencional na difusão dos valores e diretrizes organizacionais, os gestores das polícias e as lideranças das equipes de investigação devem propiciar o diálogo por toda a organização, promovendo a comunicação bidirecional.

Os gestores devem dar espaço para que escrivães e investigadores, peritos e delegados possam conhecer detalhadamente a agenda organizacional, em termos de prioridades e orientações procedimentais, de modo a contribuírem também para a realização o aperfeiçoamento delas por intermédio de canais de comunicação especialmente concebidos, por exemplo, blogs, fóruns de discussão, teleconferências, comunidades de prática, grupos em redes sociais, sempre trabalhados na perspectiva do agir comunicativo habermasiano.

Para se buscar uma efetivação do intercâmbio de atos comunicantes e da verdadeira interatividade, dentro das organizações policiais tomadas por uma perspectiva aprendente, as lideranças intermediárias e os gestores dos mais variados níveis devem praticar e promover a troca e as interações entre os indivíduos, falando “com” seus subordinados e não “para” eles, buscando uma comunicação pessoal e direta, de modo a priorizar a confiança, a verdade, a sinceridade, a legitimidade e a retidão, conforme recomenda a teoria do agir comunicativo.

Faz-se necessária a interação linguística com o outro para encontrar a própria autonomia individual, porque a liberdade não é um atributo de um sujeito monológico, mas sim de um sujeito dialógico, que precisa interagir com outro para encontrar a si mesmo. Os mecanismos de coordenação da ação possibilitam a fixação de uma rede de interações estáveis e regulares, viabilizando a integração social.

A informação sozinha não muda o comportamento, então o objetivo dos gestores deve ser sempre ouvir seus colegas de trabalho, quer sejam seus pares ou subordinados, ao invés de apenas ditar ou repassar ordens e encaminhamentos, deixando a comunicação restrita à superficialidade de transmissão de informações. Assim, será possível estabelecer em sessões de diálogo e comunicação troca de ideias e inverter ou atribuir dupla direção ao fluxo comunicacional que geralmente se dá em único sentido, i.e., de cima para baixo.

No aspecto operacional de polícia investigativa, a liderança organizacional deve ceder algum controle do conteúdo de suas decisões, de modo a partilhar com os integrantes de suas equipes, seus pensamentos, sentimentos e opiniões. Agindo de modo a harmonizar os planos coletivos, coordenando as ações individuais com as mensagens e valores organizacionais, os gestores encontrariam um modo de trazer a racionalidade comunicativa para as suas práticas cotidianas.

Num círculo virtuoso, os investigadores também poderiam participar da atividade investigativa juntamente com sua chefia imediata colaborando de modo autônomo, na medida em que a ação comunicativa estabelece espaços e momentos para que os processos argumentativos ocorram de modo harmonioso e sem coerção interna ou manipulação por parte das autoridades policiais, livres do cumprimento irrestrito de ordens dos seus superiores.

Não será o bastante escolher os futuros membros de uma equipe de governo no âmbito da segurança pública ou de uma equipe de trabalho investigativo dentro de cada unidade policial, assim como também não será suficiente reunir os policiais civis e procurar dizer “claramente”, ou simplesmente fixar em lei orgânica institucional, o que cada um fará no seu âmbito de atuação esperando que todos saiam trabalhando de modo a cumprir as diretrizes da cúpula.

Essa nova forma de realizar o diálogo organizacional faz nascer um sentimento de pertencimento e de integração entre os policiais civis e a organização policial como instituição fazendo com que todos possam efetivamente compreender a missão institucional, executá-la com maestria e autonomia. Onde cada policial acabaria figurando como embaixador da moralização e do aperfeiçoamento da atividade de polícia judiciária, atuando como membros formadores de opinião e com respeitabilidade social.

Deve ser evitada a utilização excessiva de uma racionalidade instrumental no âmbito das organizações policiais, pois ela provoca a cultura do individualismo e da competitividade como característica gerencial preponderante, geradora de insatisfações, disputas internas, empecilhos para o trabalho colaborativo, frustrações de ordem administrativa e pessoal, dificuldades de relacionamentos entre os pares e instâncias hierárquicas etc..

6.1.2 A inserção do Agir Comunicativo nas ações de formação policial

A ação comunicativa possibilita a superação de visões unilaterais reinantes nas mais variadas esferas do saber, visões que levam em consideração apenas a instrumentalidade da ação. Possibilita também criação de perspectivas abundantes e, porque não dizer, inesgotáveis de processos de aprendizagem interdisciplinar e trabalhos de pesquisa, tal como este.

Habermas (2003) identifica como esfera pública o espaço do convívio comunitário, no qual os cidadãos livres se encontravam para compartilhar valores, apreciar as suas opiniões e transformar a cultura. O citado autor também identifica a comunicação como aquela responsável pela formação de identidades, comportamentos e sociabilidades, sendo capaz de agir para a construção e transformação de espaços públicos. Dessa forma, Habermas (2003) estende o conceito de cidadania e, por conseguinte, o próprio conceito de esfera pública, trazendo novas possibilidades para as demandas da segurança pública.

Para Habermas, o espaço público onde as questões sociais podem ser reconhecidas, debatidas, legitimadas e remetidas para as autoridades, para que finalmente sejam transformadas em políticas públicas, é denominado de *esfera pública*. Este deve ser o palco das ações performáticas dos indivíduos e o campo de atuação das organizações policiais em defesa da segurança humana.

Os problemas pedagógicos existentes no âmbito de profissionalização policial e uma nova diretriz para embasar a gestão da formação policial podem ser pensados a partir de uma *nova abordagem sobre o uso da linguagem*, e esta deve ser vista não somente como manifestação da voz humana para passar informação, mas sim como expressão humana que busca a interação entre sujeito que busca compreender algo que se verifica no mundo da vida.

O processo educativo é essencialmente interativo e a teoria habermasiana do agir comunicativo fornece subsídios importantes para que se viabilize um novo pensar sobre a gestão da formação policial, justamente quando indica as mazelas que preponderam no atual modo de gerenciamento das organizações policiais que se fundamentam numa racionalidade instrumental, como também fornece significativos elementos para que a formação policial seja gerenciada sob a tutela da intersubjetividade oriunda da racionalidade comunicativa.

Habermas concebe que os processos de interação são os verdadeiros responsáveis pela formação dos indivíduos, justamente por permitir a compreensão da relação estabelecida entre os sujeitos no âmbito de estruturas de reconhecimento recíproco e de aprendizagem mútua, justamente porque tais estruturas ampliam os mecanismos de alteridade, estreitam as redes de

relações intersubjetivas e fortalecem os laços sociais, possibilitando uma discussão ética em sociedades pluralistas.

São os processos de formação educacional que desenvolvem recursos motivacionais, cognitivos e de sensibilidade em relação aos demais sujeitos, constituindo a intersubjetividade necessária para a efetivação do agir comunicativo, de modo que há um vínculo entre a teoria habermasiana e a formação policial, sendo uma o reflexo da intervenção da outra, numa via de determinação recíproca.

A valorização do discurso e do diálogo e o aguçamento da sensibilidade moral, de modo a gerar o reconhecimento dos demais sujeitos, deixam clara a determinação de reciprocidade acima citada.

Valorizar o discurso e o diálogo auxilia na formação da identidade dos sujeitos ao mesmo tempo em os prepararam para o confronto típico das relações intersubjetivas, fazendo com que seu universo interpretativo se expanda por intermédio do uso corriqueiro da linguagem tal como propõe o agir comunicativo.

Habermas não acredita que a autoconsciência possa ser um fenômeno originário, fruto da subjetividade apenas, ele acredita que ao olhar para o outro, um sujeito toma consciência de si mesmo.

Aguçar a sensibilidade moral gerando o reconhecimento do outro, prepara os sujeitos para os imprevistos em relação a si mesmo, aos seus interlocutores e aos estranhos daquele processo argumentativo que eventualmente os sujeitos participem. Respeitar os outros sujeitos do processo comunicativo faz com que ele fique protegido dos efeitos nefastos da reciprocidade negada pelos demais sujeitos participantes, independentemente da motivação para que essa negativa ocorra. Afinal, é importante e necessário eliminar toda e qualquer forma de discriminação e incluir os marginalizados na rede de consideração recíproca, conforme apregoa Habermas (1996).

A inclusão dos outros atores da segurança pública dependerá do seu reconhecimento como sujeitos atuantes, não manipuláveis, não expectadores, bem como da solidariedade que existir entre esses sujeitos no gerenciamento das questões de interesse público. A ponto de sua efetivação depender de um processo de formação policial apto a estabelecer nos seus aprendentes um sentimento de pertencimento social, de criar valores compartilhados de um mundo comum e aguçar a sensibilidade moral.

O processo de formação adquire especial relevo no projeto de desenvolvimento organizacional quando cria um sentimento de pertença social, quando possibilita a efetiva internalização da sensibilidade moral que reconhece os demais atores da segurança pública

como sujeitos dos processos interativos de integração social. Surge naturalmente a necessidade de que os processos inclusivos para os atores sociais de pouco ou nenhum reconhecimento social aconteçam cotidianamente para evitar a denegação do reconhecimento intersubjetivo que acaba por dilacerar o tecido social, conforme aduz Habermas.

O agir comunicativo se dá de modo implícito, quando ocorre a aceitação ou a rejeição dos argumentos que são apresentados aos sujeitos que, no final formarão um conjunto de convicções a ser compartilhadas e que servirão para orientar as ações de todos os sujeitos.

O fato de os sujeitos estarem fisicamente separados, dispersos em inúmeras localidades, conectados apenas pelas redes digitais não se torna um empecilho para que surja o aprendizado em equipe. Uma vez reunidos em grupos pequenos ou círculos mais privados os sujeitos participam do cenário de debates, exercitando a comunicação nos moldes habermasianos, dando suas contribuições para a argumentação interativa. Tudo isso, penso, pode acontecer dentro de um cenário educativo, no âmbito dos cursos de formação policial.

Na medida em que há uma quebra do acordo tacitamente estabelecido, surge outra esfera da comunicação, denominada por Habermas de *discurso*, no qual prevalece a força do melhor argumento quando há o convencimento racional, livre de qualquer meio coercitivo. Nessa esteira, ocorre uma perda de evidência natural, de reconhecimento e de validade dos hábitos, crenças e convicções que guiavam as decisões dos sujeitos envolvidos no processo comunicativo.

Diálogo e *discurso* são modos diferentes de expressão da linguagem dentro do agir comunicativo. O primeiro pressupõe uma conversa que envolve dois ou mais sujeitos que interagem, porém num número limitado de participantes que se envolvem num encontro de cunho pessoal, mais reservado. Já o segundo usa a discussão pública para buscar o entendimento de sujeitos separados por pensamentos, convicções e linguagens distintas e, às vezes conflitantes, típicos das sociedades pluralistas, podendo alcançar um número ilimitado de participantes, justamente porque o discurso ocorre no campo da esfera pública.

Para a efetivação os processos institucionalizados de formação fazer uma breve distinção entre diálogo e discurso pode ser bastante proveitoso, porque durante a aprendizagem podem aparecer dissensos que levam a confrontação dos sujeitos, colocando em debate e reflexão os limites da interpretação de cada indivíduo nos caminhos argumentativos de questões cotidianas.

Afinal, sempre existirá a possibilidade do outro sujeito está com a razão e haver o enfraquecimento dos argumentos inicialmente proferidos por alguns sujeitos que se julgavam certos, simplesmente por tais argumentos não serem objeto de entendimento e aceitação coletiva.

Por possuir um forte caráter formativo em razão da sua liberdade comunicativa, a preferência da Habermas se dá pelo discurso. Nele, os participantes são instados a interagir diante de um estado de contestação ou até mesmo de perturbação causados por outros sujeitos.

A questão é que, algumas vezes, é possível que os sujeitos encontrem o caminho para se chegar a um consenso ou, por outras vezes, se vejam diante de que o consenso implique numa falta de consenso momentânea em virtude de erros, desentendimentos, desacertos, dissensos, irritações, cacofonias ou interpretações equivocadas ou deturpadas.

Sob o aspecto da aleatoriedade e da discricionariedade inerentes ao mandato policial, o agir comunicativo poderia contribuir no sentido de trabalhar uma formação policial numa perspectiva de uma racionalidade comunicativa, que exige que não se aprenda apenas o “saber fazer”, mas principalmente de “saber ser” diante de uma nova perspectiva social. Isso porque o papel de uma educação emancipatória deve ser guiado pela transmissão de atitudes e valores considerados adequados à competência no local de trabalho, guiado para a transformação da subjetividade do educando, ao invés de focar na mera transmissão do corpo de conhecimentos ligados à profissão (CAVALCANTI, 2006).

Mais do que tornar-se policial, é preciso tornar-se profissional ético, o que significa transcender ao aprendizado das disciplinas constantes do currículo de formação e obter êxito no desempenho de determinadas atividades práticas.

É necessário passar por um lento e duradouro processo de reconstrução da sua identidade, que deve consistir na transformação individual pela incorporação um novo conjunto concepções e valores relacionados ao novo papel que cada um deverá desempenhar profissionalmente na sociedade em que vive.

Nos processos de interação cotidiana, no caso da atividade de polícia judiciária os cidadãos abordados, investigados ou presos fazem com que os investigadores, escrivães, peritos e delegados reflitam sobre sua própria condição de preposto do poder público, possibilitando mudar seus modelos mentais e seu comportamento social.

Os cursos de formação são os principais vetores para a difusão de uma visão compartilhada de organização aprendente. O momento de ingresso do indivíduo na organização policial certamente será o melhor momento para o aprimoramento das posturas individuais.

Falar em todas as instâncias da estrutura organizacional sobre mudança de comportamento social será demasiadamente importante e até essencial, porque quando o policial estiver longe do alcance dos olhos fiscalizadores das autoridades constituídas e da população, o que vai servir de parâmetro para sua atuação ética serão os valores aprendidos durante seu curso de formação ou de aperfeiçoamento profissional.

A riqueza do processo de formação se manifesta na vivência de processos educativos, haja vista que os sujeitos aprendem uns com os outros e, dessa forma, será possível pensar uma nova gestão da formação policial, que busque na ação comunicativa uma base apropriada para a efetivação dos princípios democráticos, suficientemente penetrantes tanto nas cabeças quanto nos corações dos policiais aprendentes, a ponto de gerar um novo pensamento organizacional, rumo à efetivação de um pensamento sistêmico.

As práticas pedagógicas, assim como os demais domínios do saber humano, foram influenciadas por uma nefasta fragmentação, gerando sucessivas especializações e distanciamentos da realidade do aprendente, o que ocasionou uma perda da função integradora típica do saber.

Para Habermas, a expressão *saber* alcança tudo que pode ser adquirido por intermédio da aprendizagem e/ou por apropriação das tradições culturais, alcançando tanto os elementos cognitivos da cultura quanto os elementos expressivos e prático-morais ligados à integração social.

A aprendizagem passa a ser conduzida por práticas habituais regidas pela razão instrumental e pela lógica competitiva que reina nas relações estabelecidas entre o desempenho e a produtividade. A realização repetitiva de treinamentos baseados em ensinamentos dogmáticos e de procedimentos padronizados para fazer parte do cotidiano pedagógico e com os ensinamentos policiais não é diferente. O problema é que a capacidade de reflexão e de comunicação do aprendente é demasiadamente tolhida nesses processos vez que eles são tomados como verdadeiras oportunidades de aprendizagem.

Numa visão tradicional, os professores dominam os procedimentos e as técnicas para, *a posteriori*, buscarem sua legitimação diante do seu desempenho funcional e sistêmico, ou seja, no cumprimento do seu papel social enquanto representante de um grupo que cumpre harmoniosamente sua função em relação aos demais grupos sociais.

Essa visão tradicionalista está impregnada no gerenciamento institucional e na organização curricular de diversos cursos, nas políticas educacionais e nas ações de medição da qualidade do ensino realizado e do desempenho das instituições formadoras. Isso ocorre inclusive na gestão da formação policial e na elaboração dos currículos utilizados pelos centros de formação das polícias.

Nesse patamar, ficaria obstruída tanto a possibilidade de produção intersubjetiva do saber quanto a efetivação dos processos de aprendizagem de natureza argumentativa, tal qual como ocorreria na perspectiva da ação comunicativa.

A ideia de formação de competências largamente difundida entre as ações gerenciais de formação, inclusive no âmbito da segurança pública, está inserida dentro de uma lógica instrumental, onde predomina o aprendizado do domínio da técnica.

Verifica-se uma tendência utilitarista e unidimensional de realização do saber policial, cabendo aos docentes dos cursos de formação uma postura solipsista de transmissão de saberes, no lugar de uma prática pedagógica que utiliza os mecanismos de comunicação e que esteja orientada ao entendimento, aos reconhecimentos dos outros interlocutores do processo argumentativo como sujeitos possuidores de diferentes interesses e compreensões sobre algo no mundo vivido.

Esse trabalho se propõe a apresentar uma alternativa de recuperação das dimensões perdidas do ato de educar e de formar sujeitos capazes de comunicação, explorando melhor o uso da racionalidade comunicativa nos cursos de formação policial. Trata-se também de potencializar as ações pedagógicas com o uso da instância da linguagem como um instrumento a serviço do processo de ensino e aprendizagem justamente porque a teoria da ação comunicativa aborda um agir linguisticamente mediado.

Os autênticos processos de aprendizado tomados numa perspectiva emancipatória de potenciais realizações futuras, como a que ora é difundida e defendida nessa pesquisa, devem contemplar aspectos dos três mundos habermasianos, um ou outro em maior ou menor presença nos processos comunicativos. Estes são externados por atos de fala *descritivos* (mundo objetivo), *expressivos* (mundo subjetivo) e *regulativos* (mundo social), justamente porque a teoria do agir comunicativo engloba a forma de atuação dos sujeitos no mundo vivido.

Os atos de fala *descritivos* se manifestam no *mundo objetivo das coisas*, neste os participantes do processo comunicativo fazem suas afirmações (verdade). No *mundo subjetivo das vivências e dos sentimentos*, manifesta-se a sinceridade dos diálogos dos sujeitos na expressão de seus sentimentos por intermédio de atos de fala *expressivos* (sinceridade). No *mundo social* surgem os atos de fala *regulativos*, onde há a correção e a adequação às normas, é nessa dimensão que ocorrem as interações entre as pessoas (retidão).

Habermas oferece a possibilidade pensar a formação policial de modo alternativo, cuja efetivação poderá trazer ganhos institucionais e sociais. Formar um arcabouço teórico-científico para um projeto organizacional é seguir no caminho das propostas pedagógicas, que sempre se propõem a gerar alternativas aos gestores, a corrigirem erros anteriormente praticados, a adaptarem a novas realidades que se apresentam e a transformarem o aprendente num ser humano e num profissional mais cômico e mais atuante.

O agir comunicativo pode contribuir grandiosamente para o processo de formação profissional dos policiais civis porque, tanto pelo diálogo quanto pelo discurso, permite que haja uma importante constituição da estrutura da autoconsciência, necessária para a formação da identidade dos sujeitos.

Contribuir para a mudança dos modelos mentais e viabilizar o domínio pessoal a cada um dos sujeitos torna possível despertar uma profunda sensibilidade moral, tão necessária para o desenvolvimento humano e, especialmente, para a atuação policial junto às situações de conflito social.

Assegurar que a formação profissional seja gerenciada sob os padrões da racionalidade comunicativa, prepara a capacidade argumentativa individual, forma modelos mentais abertos, menos dogmáticos e menos instrumentais, sendo fundamentais, formando competências imprescindíveis para estabelecer uma formação humana, bem como para a futura e certa imersão dos sujeitos formados dentro da chamada esfera pública habermasiana.

É recomendado que instituições e outros organismos oficiais em nível estadual estabeleçam planos de ação baseados nos processos comunicativos habermasianos, para serem desenvolvidas em cada organização policial, dentro e entre seus respectivos órgãos, articulando-se com a sociedade.

Se assim não for, as organizações policiais terão policiais submetidos a processos de formação profissional baseado exclusivamente no treinamento condicionado e em exercícios de pouca reflexão, reduzida ao mero preparo de competências técnicas, que chega a ser um fazer pedagógico ingênuo quando se trata de buscar novos comportamentos dos policiais e de desenvolver a organização policial.

A mera transmissão de conteúdos como prática pedagógica, tomada pela ausência do uso comunicativo da linguagem, deve ser superada nos cursos de formação policial uma vez adotado um conceito mais amplo de racionalidade que implica numa discussão responsável mediada linguisticamente.

A ação de cada policial é fruto da forma como ele ver, interpreta e compreende o mundo no qual está inserido, assim, penso que o processo de formação profissional gerenciado em novo patamar contribuirá de modo positivo para o desenvolvimento das organizações policiais.

A formação do saber policial pautada no uso racional da linguagem é essencial para a efetivação de um contrato pedagógico que, por sua vez, implique no entendimento entre docentes e discentes, de modo a assegurar a gestão profissional da formação policial no contexto da ação comunicativa. Também é fundamental a formação de um corpo docente

preparado para lidar com as questões pedagógicas nessa nova perspectiva, acolhendo as demandas dos discentes de modo intencional, seguindo as diretrizes da ação comunicativa.

Só que tudo isso deve ser aprendido na perspectiva da racionalidade comunicativa, por intermédios de cursos de formação oferecidos pela própria Secretaria de Segurança do Estado ou ainda realizados mediante parcerias com instituições de ensino públicas ou privadas.

Penso que não será possível implantar uma nova filosofia para o trabalho policial sem que esta esteja assentada em uma qualificação profissional eficiente e eficaz. Diante do exposto, é preciso fazer uma reflexão geral quanto à educação policial formal e informal e, ainda, sobre a possibilidade de aprendizagem dos servidores ao longo de toda a sua vida funcional, viabilizada por uma *formação superior em segurança pública* e por um permanente *treinamento na função*, manifesto em aprendizagens experienciais.

No corpo do trabalho a ser apresentado procuro dar ênfase aos aspectos do trabalho de polícia judiciária investigativa, que consiste no meu campo de atuação profissional.

Por ser demasiadamente arrojado e inovador, o que se propõe a seguir é que essa perspectiva de formação policial com base do agir comunicativo seja realizada no âmbito da Universidade Internacional de Segurança Pública de Desenvolvimento Social das Nações Unidas. Afinal, nas academias de polícia e centros de formação policial a prioridade acaba sendo para o aprendizado das habilidades específicas e mais técnicas em razão da iminência do ofício policial.

Nos espaços de uma universidade será possível encontrar uma nova forma de ver, de ler e de pensar o mundo com o estudo de perspectivas mais amplas, mais holísticas como a segurança humana e o agir comunicativo porque o ensino tradicional na área da segurança pública não consegue suprir todas as demandas dos policiais. A ideia não é padronizar, pelo contrário, é estabelecer alternativas e estabelecer interlocuções entre algumas definições e abordagens.

6.2 COMPARATIVOS À LUZ DOS PILARES SEGURANÇA HUMANA E AGIR COMUNICATIVO

A partir deste ponto resta saber se os documentos objeto de estudo, após serem iluminados pelas teorias da segurança humana e agir comunicativo, servirão para embasar uma gestão aprendente no contexto das organizações policiais, para contribuir para a reflexão e reelaboração das ações policiais, para viabilizar a compreensão e interpretação dos saberes

e práticas a luz de outra ótica/lógica e para oportunizar a reelaboração das relações intra e interinstitucionais, especialmente nas interações entre as polícias e a sociedade.

Identificar nos textos analisados as ideias neles presentes e observá-las à luz dos pilares *segurança humana* e *agir comunicativo* passou a ser fundamental para que as questões inicialmente levantadas no capítulo metodológico pudessem ser respondidas a partir de agora.

6.2.1 Percursos procedimentais aplicados

O problema a ser tratado acabou servindo como indicativo da forma de pesquisa a ser desenvolvida, ou seja, uma pesquisa documental, na qual se recorre às fontes primárias que não receberam nenhum tratamento analítico, manifestas em documentos, sendo eles o objeto da investigação, neste caso, foi desenvolvido como o método central de pesquisa (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Os elementos que compõem os documentos ora analisados são apresentados neste capítulo com o objetivo de desnudá-los sob o ponto de vista teórico para, logo em seguida, buscar compreender até que ponto os conceitos aqui utilizados se manifestam neles, sendo este o aspecto fundamental para a presente pesquisa. Aqui, os elementos essenciais de cada objeto de estudo foram identificados, numerados e categorizados para que pudessem ser analisados em relação a uma teoria específica que, juntamente com as demais referências bibliográficas, compõem o *corpus* desta pesquisa (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Para Gil (2007) as pesquisas que são realizadas a partir de documentos possuem relevo porque não visam responder definitivamente a um problema, mas sim porque se propõem a proporcionar uma melhor visão dos problemas estudados ou então a gerar as hipóteses que poderão auxiliar futuramente na sua verificação.

Assim, para iluminar o estudo, a *teoria das organizações aprendentes* serviu para dar embasamento inicial à abordagem e ainda serviram como *teorias de sustentação* (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009) a *ideia de justiça* de Amartya Sen combinada com sua perspectiva de *liberdade como desenvolvimento*, desembocando no *conceito de segurança humana*, bem como a *teoria do agir comunicativo* de Jürgen Habermas. Transversalmente à análise ora realizada, foi aplicada a perspectiva da *aprendizagem ao longo da vida*.

Na presente pesquisa, os documentos foram considerados como fontes não possuíam verdades absolutas, sendo analisados de modo isento e imparcial, sendo considerados na

análise tal como foram encontrados, mesmo com o conteúdo incompleto ou impreciso (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Foi realizada uma interpretação coerente com a temática apresentada e os questionamentos inicialmente apresentados, afinal os documentos não terão relevo científico se forem apenas apresentados e descritos, é preciso que sejam situados em uma estrutura teórica para que seu conteúdo seja destrinchado e analisado (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

A primeira etapa realizada foi a recolha de documentos (CALADO; FERREIRA, 2005), onde busquei as fontes relacionadas aos temas gestão, formação e cotidiano policial. Localizei os documentos e os recolhi de forma criteriosa, verificando a sua procedência, autenticidade e confiabilidade, montando o acervo documental, classificando os documentos conforme a natureza, fazendo uma pré-análise para então realizar uma análise crítica dos mesmos, para, ao final, avaliar a representatividade dos mesmos, ou seja, se a quantidade de documentos utilizados já era suficiente para elucidar as questões de pesquisa, que neste trabalho totalizam *seis objetos de análise* abaixo listados (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Então, contemplei o PLANESP/BA-2012/2015, PPV/BA e o Projeto de Criação da Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas no primeiro agrupamento e o PRONASCI, a Modernização da Polícia Civil Brasileira – aspectos conceituais, perspectivas e desafios e a Matriz Curricular Nacional – ações formativas dos profissionais da área de segurança pública, no segundo agrupamento.

Assim, busquei identificar um fio condutor existente entre os documentos selecionados, sendo possível fazer os primeiros agrupamentos dos documentos conforme a sua natureza e temática, ou seja, documentos relevantes para as políticas estaduais num grupo e documentos relevantes para as políticas nacionais de segurança pública em outro grupo (PIMENTEL, 2001).

Nesta *fase inicial de identificação*, foi realizado o *fichamento* e montado o *quadro de documentos* bem como o *quadro de termos-chave* para que eu pudesse fazer o seu mapeamento teórico e ter o conhecimento dos caminhos percorridos pelos (nos) documentos acima referidos (PIMENTEL, 2001).

Então, fiz constar no quadro de cada documento o ano da publicação, local e data onde foi encontrado, autor (interesses, motivação implícita e explícita para escrever), público-alvo (a quem se destina), metodologia (processo/percurso), contexto (local, estadual, nacional, histórico, cultural sociopolítico), objetivos, objeto principal do texto, confiabilidade do

documento com o exame das fontes, estrutura do texto, procedência do documento, suporte, relação autor-documento, natureza do texto (jurídico, teológico, programático, médico, etc.) (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Logo de início, foram fixados vários *termos-chave* que serviram para guiar a construção da presente pesquisa são eles: *sociedade aprendente, organizações aprendentes, aprendizagem ao longo da vida, segurança pública, segurança humana, conflito, crise, gestão, racionalidade instrumental, racionalidade comunicativa, mundo sistêmico, mundo da vida, ação instrumental, ação comunicativa, realizações sociais, mandato policial, espaço público, desenvolvimento humano, desenvolvimento social, cidadania, justiça comparativa, governança pública, polícia comunitária e formação policial*.

Assim, foi possível realizar o levantamento dos *temas emergentes* a partir dos *termos-chave*. Ocorreu nesta etapa uma substancial redução dos dados, com a *identificação dos termos-chave*, que ajudaram a instrumentalizar a análise dos *conceitos fundamentais*, formando as chamadas *unidades de análise* após as leituras exaustivas dos documentos e as anotações manuscritas às margens em seu próprio texto (PIMENTEL, 2001; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Na *análise dos dados* obtidos, foi efetivada a segunda etapa nesse percurso e nela o tratamento foi realizado com base na *análise de conteúdo* (CALADO; FERREIRA, 2005), com o propósito de efetuar um estudo em relação à frequência e ao peso atribuído às palavras, expressões e frases retiradas dos documentos selecionados. Em suma, os fragmentos mais significativos foram escolhidos para análise, somente aqueles que pudessem revelar as sutilezas contidas nos textos (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Quanto ao *aspecto quantitativo*, foi observada a frequência de palavras, temas, tópicos, itens, expressões etc. No *aspecto qualitativo*, realizei a análise sob o contexto das citações, buscando predominantemente identificar os conceitos utilizados, as principais e/ou possíveis influências teóricas, também verifiquei se existiam teóricos com os quais o texto manteve um diálogo substancial e se houve também reformulações conceituais ou surgimento de novos conceitos ao longo dos textos.

Dessa forma, busquei captar as principais ideias patentes e ocultas que integram estas fontes, visando criar uma nova forma de compreender o fenômeno da gestão nas organizações policiais e nas suas respectivas ações formativas (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Todas as *etapas e fases* seguintes serviram para contribuir para a *redução de dados*, fundamental para análise de conteúdo e, conseqüentemente, para o problema de investigação (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Nesta etapa, através da articulação dos conceitos básicos estruturantes, foi confeccionada uma matriz teórico-conceitual, isto é, um mapa mental que buscasse retratar de forma resumida todos os pontos que compõem a idealização teórica desta pesquisa.

Após organizar os dados com base nos vinte e quatro termos-chave inicialmente fixados, agrupando-os em quatro conceitos/modalidades fundamentais denominadas de *unidades de análise*, a saber, segurança humana, racionalidade instrumental, racionalidade comunicativa e formação policial. Essas *unidades de análise* ajudaram na compreensão de cada documento sob o ponto de vista teórico, formando núcleos de significado que sistematizam um conjunto de assuntos obtidos mediante as inferências realizadas sobre o conteúdo a que se referiam os *termos-chave* (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

O primeiro grupo de termos-chave foi denominado de *segurança humana*, sendo esta a primeira *teoria de sustentação* desta pesquisa. Neste grupo foram reunidos os conceitos estruturantes *segurança pública*, *justiça comparativa*, *realizações sociais*, *desenvolvimento social*, *desenvolvimento humano*, *cidadania* e *polícia comunitária*.

No grupo relativo à *racionalidade* foi realizada uma subdivisão, com base nas teorias de sustentação, contemplando a *racionalidade instrumental*, expressa nos termos-chave *ação instrumental*, *mundo sistêmico*, *crise* e *conflito*, bem como a *racionalidade comunicativa*, articulada com os conceitos *mundo da vida*, *ação comunicativo* e *esfera pública*.

O último agrupamento diz respeito à teoria de sustentação denominada *organizações aprendentes*, na qual ficaram juntos os seguintes termos-chave *sociedade aprendente*, *gestão*, *governança pública*, *aprendizagem ao longo da vida*, *mandato policial* e *formação policial*. Todos estes agrupamentos também facilitaram a análise dos *indicadores* adiante expostos.

Nessa fase de tratamento de dados, as *unidades de análise* foram utilizadas para decifrar o *núcleo emergente* (conteúdo manifesto e latente) de cada documento que servisse ao propósito da pesquisa e para realizar a análise dos documentos, com a articulação e combinação de dados para interpretar e tentar descobrir o conteúdo latente/oculto, sob a iluminação das teorias de sustentação aqui utilizadas (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Nesta etapa, os vários itens puderam ser observados, dentre eles a frequência dos termos, o contexto em que as palavras apareceram, influências teóricas manifestas, abordagens, teóricos e os conceitos utilizados, eventuais reformulações e documentos que o antecederam ou se surgiram novos desdobramentos, a técnica utilizada para sua elaboração, esquemas conceituais, argumentos, refutações, reações do autor (veladas ou confessas) no texto (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Foram observados itens como a qualidade da informação, a lógica interna do texto, as tendências de cada documento, sendo que eu também verifiquei se os textos continham sentidos/significados (patentes ou ocultos) e se os textos faziam alusão a fatos, pessoas, locais, grupos sociais etc., todos relacionados à temática gestão da formação policial, ora estudada (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Num processo de numerosas leituras e releituras, foi possível realizar um exame apurado da documentação, o que culminou na eleição de quatro *indicadores*, aqui denominados de *escopos*, *realizações*, *omissões* e *outros achados*, sendo o primeiro indicador referente aos objetivos e cada documento, o segundo referente às propostas alcançadas neles ou por intermédio deles, seguidos do indicador das ausências detectadas e daquele último representativo de informações adicionais e considerações complementares (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Após as *inferências* realizadas sobre os *indicadores* e as novas análises a fim de verificar novos agrupamentos, estes puderam auxiliar na construção de duas *categorias* ora denominadas *limitações* e *possibilidades* relativas à gestão e à formação policiais, ambas mutuamente excludentes, porém internamente homogêneas e externamente coerentes e plausíveis com as questões de pesquisa (PIMENTEL, 2001).

Após estabelecer as *categorias* conforme os temas acima, tornou-se viável delinear os assuntos subjacentes ao estudo e explicitar os propósitos da pesquisa, procurando atingi-los e respondê-los, formando uma espécie de *conclusão da análise*, afinal, as categorias puderam ser escolhidas *a priori*, configurando uma *investigação positivista* (CALADO; FERREIRA, 2005). Justamente porque logo no início do trabalho, no capítulo metodológico, as questões norteadoras desta pesquisa suscitavam sempre se seria possível fazer interpretações e compreensões ou refletir e reelaborar conceitos afetos à gestão, a ação e à formação policiais (PIMENTEL, 2001).

A fase de análise de conteúdo propriamente dita adveio da realização das *inferências*, onde procurei analisar aquilo que estava além do escrito e explorar as ligações existentes entre os itens tentando estabelecer relações e associações de modo a combiná-los, separá-los ou reorganizá-los, fazendo novas interpretações, observando as questões de pesquisa, os resultados obtidos a partir do material coletado, as inferências anteriormente realizadas e a perspectiva teórica de sustentação do estudo (PIMENTEL, 2001).

A *fase final* desta análise documental foi caracterizada, sendo possível concluir o estudo, quando a exploração de novas fontes levariam à redundância de informação, de modo que um eventual acréscimo de informação fosse muito pequeno, em vista do esforço a ser

despendido e, finalmente, quando já havia se delineado um sentido de integração na informação até então obtida e quando pude constar que não havia mais documentos para analisar (LUDKE; ANDRÉ, 1986 apud SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). A partir daqui, tornou-se oportuno elaborar o *relatório de pesquisa* que segue adiante e, posteriormente, fazer a devida *comunicação dos resultados*.

Percebi a grande vantagem da pesquisa documental, enquanto método de pesquisa que praticamente não implica em custo financeiro, bastando, neste caso, encontrar as fontes em meio eletrônico, viabilizando de modo vantajoso que eu me apropriasse diretamente de conceitos e das racionalidades neles expressos ou embutidos e que não constavam em livros, periódicos, artigos ou outras publicações científicas (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

6.2.2 Articulações analíticas preliminares

Estudos realizados sob a ótica da análise documental derivam de inferências subjetivas, mas possibilitam analisar as questões de pesquisa e a temática enfatizada de modo a gerar as hipóteses que poderão auxiliar em verificações futuras, sem que se tenha a pretensão absoluta de equacionar definitivamente um problema.

Esse modelo procedimental possibilita avaliar teorias e conceitos explícitos e implícitos nos documentos que, por serem fontes primárias, merecem destaque justamente porque, neste caso, vislumbram a concretude das pretensões gerenciais do poder público em relação à sua forma e planos de gestão, expondo as suas diretrizes, escopos, metodologias e trilhas, mais do que qualquer outra fonte poderia fazer.

Em relação à procedência, foram escolhidos documentos ligados diretamente às políticas públicas de segurança, frutos dos esforços do poder público. Trata-se de documentos oficialmente divulgados, a exceção do Projeto de criação da Universidade Internacional de Segurança Pública, cuja autoria não advém da Administração Pública.

Todos os documentos foram encontrados em bases digitais mediante pesquisa na rede mundial de computadores, a internet. Quatro deles são oriundos do âmbito nacional e dois do estadual, sendo que entre aqueles está o projeto da Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas.

Tal projeto, apesar de ser resultante do esforço do governo federal e do trabalho de *experts* na área criminal e desenvolvimento social, ao ser aprovado durante a realização do XII Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Penal, realizado na

capital baiana em meados de abril de 2010, trouxe a possibilidade política de instalar a sede da Universidade Internacional de Segurança Pública no estado da Bahia, implicando diretamente nas políticas que passariam a ser desenvolvidas no campo estadual. Por esta razão, o projeto de criação da UISPNU foi enquadrado no primeiro grupo de documentos.

Todos os documentos foram elaborados entre os anos de 2005 a 2011, encontrando um contexto social de desajustes em razão da criminalidade e da violência que limitam a vida das pessoas e afrontam a eficácia das organizações policiais. Todos os documentos foram criados durante a gestão de um mesmo grupo partidário, que gerencia a pasta da segurança pública tanto no âmbito nacional quanto estadual.

Foi possível verificar que todos os documentos apresentam resultados de esforços em buscar compreender as raízes da criminalidade crescente que domina o cotidiano da sociedade e da consequente descoesão social, bem como, compreender os esforços com a intenção de apresentar possíveis soluções para serem aplicadas dentro do campo da administração da segurança pública.

No texto do PRONASCI há uma preocupação clara em relação à criminalidade e suas causas quando ele enfatiza que o aludido programa “destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais” (BRASIL, 2007, p. 3).

No documento da Modernização da Polícia Civil Brasileira – aspectos conceituais, perspectivas e desafios (BRASIL, 2005, p. 21) destaco a seguinte passagem para ilustrar a busca de soluções para o problema da (in)segurança pública:

Hoje, o Governo Federal e os Governos Estaduais se empenham na implementação do Plano Nacional de Segurança Pública, atendendo a uma expressiva inquietação de toda sociedade brasileira, que vem exigindo a concepção e a execução efetiva de uma política para o sistema policial que se comprometa com a prevenção, a redução e o controle da criminalidade.

O documento denominado Matriz Curricular Nacional (MCN) sugere como solução

o investimento e o desenvolvimento de ações formativas são necessários e fundamentais para a qualificação e o aprimoramento dos resultados das instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública frente aos desafios e às demandas da sociedade (BRASIL, 2008, p. 6).

No Projeto de criação da UISPNU há cinco objetivos, dentre os quais consta o objetivo de reunir “experiências para analisar, compreender e encontrar soluções adequadas às formas de expressão do crime em âmbito nacional, transnacional, em zonas de conflitos e em áreas de reconstrução pós-conflitos” (UNESCO, 2010, p. 13).

No texto do PLANESP 2012-2015, logo na introdução do documento, mencionando sobre as causas da criminalidade e seu necessário diagnóstico, vem o trecho seguinte:

A busca por definição de caminhos alternativos trouxe a necessidade de se melhor conhecer e entender a criminalidade no país e, em particular, na Bahia, através da análise dos principais indicadores criminais que refletem os fenômenos sociais mais sensíveis à opinião pública. Assim, nesse trabalho, a SSP buscou realizar um profundo diagnóstico da criminalidade e suas principais causas, podendo detectar que, na Bahia, embora o fenômeno da violência ser percebido em diferentes localidades, com características distintas, existe uma concentração mais efetiva dos registros de Crimes Violentos Letais Intencionais em 20 dos 417 municípios baianos, exigindo do poder público medidas urgentes, prioritárias e específicas para as comunidades desses municípios (BAHIA, 2011, p. 15).

O texto do Programa Pacto pela Vida se apresenta nesse cenário de soluções para os problemas da segurança pública “com o objetivo principal de reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida”, porém, mais adiante, na mesma página, o documento repete o mesmo trecho acrescentando mais um tipo penal como seu escopo de proteção dizendo que o PPV foi criado “com o objetivo principal de reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida e contra o patrimônio” (BAHIA, 2010, p. 1).

Os textos do PRONASCI e do PPV se apresentam de modo resumido, algumas vezes são imprecisos e vagos, com fraca argumentação teórica em relação a direcionamentos mais conceituais e programáticos, haja vista que sequer trazem a metodologia e os meios pelos quais se deram sua idealização e elaboração.

Na Bahia foi implantado um programa de governo de alcance estadual denominado Pacto Pela Vida, que foi fruto das buscas de casos de sucesso nos estados de Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro, de onde foram importados, sendo respeitadas as especificidades locais (BAHIA, 2011, p. 13). No PPV está sendo desenvolvida uma nova política pública de segurança, construída de forma pactuada com toda a sociedade, na qual se busca uma transversalidade necessária para o enfrentamento do crime, conforme consta do texto (BAHIA, 2010, p. 1).

Quanto ao aspecto metodológico, essas diretrizes estratégicas do referido programa de governo foram utilizadas durante as oficinas de planejamento estratégico – que envolveram inúmeros representantes da força de trabalho de cada organização policial – para que fossem desenhadas, numa primeira etapa, as iniciativas estratégicas da Secretaria da Segurança Pública e o seu alinhamento às expectativas dos destes servidores. Inicialmente, estas oficinas destinaram-se, mormente, à sensibilização dos gestores máximos acerca da importância do

trabalho proposto, uma vez que dele derivaria a construção do PLANESP 2012-2015 (BAHIA, 2011, p. 41).

A segunda fase da metodologia desenvolvida para elaboração do plano estadual (BAHIA, 2011, p. 42) contou com a participação de aproximadamente 100 (cem) servidores, que apresentaram críticas e novas propostas, cujos resultados do trabalho se materializaram nas propostas de iniciativas estratégicas da SSP/BA, viabilizando a estruturação preliminar do que, tempos depois, iria se transformar no atual portfólio de projetos constante do PLANESP (BAHIA, 2011, p. 84-113). Aqui fica evidente o resultado do trabalho colaborativo desenvolvido institucionalmente.

O PLANESP 2008-2011 e o PLANESP 2004-2007 são os documentos anteriores ao Plano Estadual de 2012-2015, chegando a ser mencionados no bojo do texto deste último, que lembrou e valorizou o processo histórico evolutivo pelo qual vem passando os planos da SSP/BA (BAHIA, 2011, p. 13 e 25). O atual plano estadual noticia que, desde o ano de 2007, o governo estadual vem empreendendo esforços no sentido de fomentar a participação da sociedade na formulação das suas principais políticas públicas (BAHIA, 2011, p. 12).

No tocante a utilização explícita de teorias criminológicas, no trecho a seguir o PLANESP se posiciona em termos de interpretação do conceito de criminalidade e da sua natureza:

No presente trabalho, foram empregadas várias teorias que tentam explicar o comportamento criminoso, inclusive, a teoria econômica do crime, que enxerga a atividade criminosa como uma atividade econômica, embora ilícita. Assim, notou-se que os fatores que levam os indivíduos ao cometimento de delitos estão relacionados às características individuais, como nível educacional e cultural; estruturais, como a possibilidade de sucesso no crime; e conjunturais, relacionadas ao ambiente no qual estão inseridos (BAHIA, 2011, p. 16).

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), de 2000, e o Projeto Segurança Pública para o Brasil, de 2003, antecederam o PRONASCI, criado em 2007, porém, este sequer menciona os documentos que o antecederam e a forma como se deu sua criação.

Os dois documentos que antecederam o PRONASCI prepararam terreno para sua criação uma vez que trouxeram propostas de integração das políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, buscando reprimir e prevenir o crime, além de reduzir a impunidade, fomentar iniciativas de intervenção nas causas da criminalidade e, por conseguinte, aumentar a sensação de segurança e a tranquilidade dos cidadãos.

Com esses antecessores, se iniciou uma manifesta preocupação quanto à formação, qualificação e educação continuada, bem como à valorização profissional dos agentes de

segurança pública, almejando o aperfeiçoamento dos seus conhecimentos e a superação do modelo tradicional de formação policial priorizado no Brasil. Dessa forma, deram importantes contribuições para as tentativas de modificação do perfil das polícias brasileiras.

Vale lembrar que o PNSP, foi um documento originado de amplo debate nacional, que contou com a participação da sociedade civil, ONGs, partidos políticos, universidades, policiais e outros atores direta ou indiretamente ligados ao sistema de segurança pública.

O projeto da Universidade Internacional de Segurança Pública é ainda embrionário, praticamente um esboço de intenções para a criação de uma instituição de ensino superior que venha a figurar no cenário internacional e nacional como um centro de excelência teórica e analítica. Em seu próprio texto (UNESCO, 2010, p. 7, 1ª parte), ficou evidente que o referido documento foi submetido a um processo de legitimação quando foi apresentado em evento público internacional, que teve duração de quatro dias, logo após ter sido criado por um comitê de especialistas, apresentando um caráter de construção coletiva, também evidenciados em outros documentos objetos desta pesquisa (UNESCO, 2010, p. 8, 2ª parte).

Os documentos intitulados Projeto da Universidade Internacional de Segurança Pública e a Modernização das Polícias Cíveis Brasileiras não possuem precedentes explícitos em seus textos, sendo o primeiro de imediato interesse internacional e o segundo de interesse local, mais afeto a cada unidade da federação.

O documento denominado Modernização da Polícia Cível Brasileira – aspectos conceituais, perspectivas e desafios resultou de uma série de encontros, discussões e consultas realizados por um grupo designado para o propósito de fazer uma ponderação sobre as atividades da polícia judiciária e apuração das infrações penais. Para tanto, contou-se com a colaboração de interlocutores qualificados, representantes de setores das Polícias Cíveis brasileiras e outras autoridades públicas, como aduz o texto. Esse documento também foi fruto da construção colegiada de grupos de profissionais das carreiras investigativas, entidades representativas de classe e de estudiosos especialistas na temática (BRASIL, 2005, p. 4; 67-68).

O grupo de estudos responsável pela elaboração do documento Modernização das Polícias Cíveis Brasileiras contou com a estimulação da SENASP, que pretendia iniciar uma estratégica nacional de recuperação qualitativa da atividade de investigação criminal no âmbito das polícias estaduais (BRASIL, 2005, p. 10).

Restou evidente, através da argumentação apresentada na conclusão do documento, que o objetivo maior neste documento não era a elaboração de um projeto a ser implantado e executado por todas as Polícias Cíveis brasileiras, mas sim de fincar um marco de um processo

a ser deflagrado, justamente ao realizar uma grande reflexão e gerar um exame autocrítico sobre os fundamentos das práticas da atividade de polícia judiciária brasileira (BRASIL, 2005, p. 68).

Já o documento referência da Matriz Curricular Nacional foi finalizado em 2003, e através dele se buscava instituir um marco de referência para as ações formativas a serem empreendidas pelas organizações do segmento da segurança pública, para contribuir no fortalecimento e institucionalização do SUSP, que visa unificar dados, ações e procedimentos para mensurar a atividade policial (BRASIL, 2008, p. 3).

A Matriz Curricular foi submetida a primeira revisão em 2005, quando foram agregados ao texto original outros dois documentos as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, que trazia um conjunto de orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das ações formativas, e a Malha Curricular, que formava um núcleo comum composto por disciplinas que congregam conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais, visando garantir a unidade de pensamento e ação dos profissionais da área de segurança pública (BRASIL, 2008, p. 3).

Entre os anos de 2005 a 2007, foram realizadas durante seis seminários regionais reflexões baseadas nos três documentos anteriormente mencionados. Os aludidos seminários foram promovidos pela SENASP em parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e esse projeto foi intitulado Matriz Curricular em Movimento, tendo como público as equipes técnicas e os docentes das academias e centros de formação espalhados pelas unidades da federação (BRASIL, 2008, p. 3).

Dessa forma, foi possível viabilizar a apresentação dos fundamentos didático-metodológicos presentes na Matriz, discutir sobre as disciplinas constantes da Malha Curricular e ainda a importância da transversalidade dos direitos humanos, bem como fazer reflexões sobre a prática pedagógica e sobre o papel intencional do planejamento e execução das ações formativas na área da segurança pública, conforme ressaltou o documento em sua apresentação (BRASIL, 2008, p. 3).

Os resultados colhidos nos seminários e a demanda cada vez maior por apoio para implantação da Matriz nas unidades da federação estimularam a equipe a lançar uma versão atualizada e ampliada da Matriz, contendo em um só documento as orientações que servem de referência para as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública (BRASIL, 2008, p. 3).

Quanto à estrutura do texto, os documentos a Modernização das Polícias Civis, a MCN e o PLANESP 2012-2015 se apresentaram de modo mais completo, trazendo abordagens teóricas mais consistentes e riqueza nos conceitos utilizados, expondo, inclusive, o percurso pelo qual foram elaboradas (BRASIL, 2005, p. 67-68; BAHIA, 2011, p. 22-24).

Da observação articulada, foi possível perceber que os documentos PRONASCI, PLANESP 2012-2015, a MCN são resultantes de documentos anteriormente editados, revisados e discutidos, o que pode ser um indicativo de um processo de construção coletiva e de amadurecimento programático em relação ao trato governamental com as questões da segurança pública, levando-se em consideração a qualidade dos textos, as abordagens teóricas, os esquemas conceituais e os argumentos utilizados.

Sen (2009) considera o conceito de *realizações sociais* englobando todos os resultados alcançados, desde que vistos de uma maneira ampla, desde que nominados de *resultados de tipo compreensivos*, i. e., resultados que tomam em consideração todas as *condutas adotadas*, as *agências envolvidas* e os *processos empregues* no estado de coisas.

Sob essa perspectiva, os documentos objeto desse estudo podem ser vistos como *resultados de tipo compreensivos*, em virtude de todo um caminhar participativo que envolveu a sua construção, bem como dos seus antecedentes, que buscaram envolver na sua feitura diversos segmentos e atores sociais, aplicando processos discursivos e de legitimação, adotando condutas mais democráticas, compatíveis com os interesses sociais.

Desde a criação das polícias no Brasil e hodiernamente, com a criação dos mencionados documentos, foram evidenciadas várias demonstrações de conscientização quanto à responsabilidade coletiva em relação à segurança pública de todos.

Verifiquei também que inúmeras tentativas de aperfeiçoamento institucional surgiram, projetos e programas foram instituídos e reelaborados com o escopo de zelar pelos valores democráticos inerentes à segurança pública, além da refundação das estruturas e dos valores das organizações policiais. Os processos paulatinos de construção da concepção de segurança pública no âmbito nacional e estadual, das políticas de segurança e o aperfeiçoamento das organizações policiais ficam evidentes nessa análise articulada. Para exemplificar, evidenciei algumas passagens que seguem destacadas na sequência.

O PLANESP noticia a adoção de ações participativas em prol dos temas ligados a grupos vulneráveis, constantemente envolvidos na criminalidade como vítimas ou levados a prática delitiva como autores, como a juventude e o GLBT. Foram realizadas diversas conferências para articular esses grupos sociais à segurança pública (BAHIA, 2011, p. 12).

O também PLANESP apresenta os resultados alcançados em relação ao reaparelhamento das organizações policiais (BAHIA, 2011, p. 12):

[...] a contratação de novos policiais, a implantação de novos sistemas, como o de identificação civil e criminal (SIIDA e AFIS), o SIGIP, o Sistema Tetra, além do laboratório de DNA, a criação da Delegacia Digital e da Delegacia Móvel. Nesse período também houve a padronização e ampliação da frota, a aquisição de aeronaves e de veículos para Defesa Civil, além de armamentos e equipamentos diversos, inclusive os de proteção individual. Finalmente, merece destaque especial a deflagração de uma profunda melhoria na gestão dos recursos e emprego operacional dos órgãos policiais, em cada território, através da criação e implantação das Áreas Integradas da Segurança Pública (AISPs).

Expondo as situações nas quais avanços foram detectados e aqui interpretados sob a ótica das realizações sociais de Sen (2009), o documento segue, nesse sentido (BAHIA, 2011, p. 12):

[...] a melhoria da remuneração dos policiais e o avanço de suas leis orgânicas; o emprego das ações de inteligência policial na desarticulação de quadrilhas, principalmente vinculadas ao tráfico de drogas, e no combate à corrupção de agentes públicos; o efetivo incremento do policiamento comunitário, através de projetos como o Ronda no Bairro e do Sistema de Ações Preventivas, da investigação e dos trabalhos periciais, que passaram a atuar de forma mais integrada, conquistando relevantes vitórias contra o crime.

Conhecer e atribuir a devida importância às funcionalidades conseguidas é imprescindível, conforme assevera Sen (2009) no contexto da sua *ideia de justiça*, porém, observar essa caminhada sob a *perspectiva das capacidades dos grupos e das comunidades*, é mais fundamental ainda, porque o que precisa ser valorizada é a capacidade de realizar coisas novas e boas a partir de onde se está.

Mais importante do que olhar para trás, para ficar condenando o histórico das organizações policiais e suas mazelas institucionais, sempre será preferível, senão essencial para a gestão policial, manter um olhar para o futuro, visando buscar desenvolver as organizações policiais que se desejam.

É inegável o reconhecimento desse processo histórico e a importância dele para o futuro desenvolvimento da gestão das organizações policiais brasileiras, tanto no aspecto da democratização das práticas policiais quanto da reformulação dos saberes e das aprendizagens estabelecidas nos cursos de formação, assim como das relações intra e interinstitucionais.

Na tentativa de identificar as ideias presentes nos documentos, temas como *segurança humana*, *racionalidade instrumental*, *racionalidade comunicativa* e *formação policial* foram evidenciados durante as análises, mesmo quando apareciam nos textos de modo latente ou

manifesto e quase que a totalidade dos aludidos termos puderam ser evidenciados de algum modo nos documentos interpretados.

Cada documento possui suas idiossincrasias, seus traçados e perspectivas, de modo que a organização de unidades de análise, indicadores e categorias viabilizou destrinchá-los de modo mais inteligível.

6.2.3 Fragmentos significativos e sua relação com o conceito de segurança humana

Para a garantia do equilíbrio desta análise, aos termos-chave, categorias e indicadores receberam tratamento proporcional nas buscas, porém, alguns documentos possibilitaram análises mais detalhadas que os demais conforme o conteúdo abordado em cada um deles, a exemplo do que ocorreu com a unidade de análise segurança humana e seu grupamento.

A segurança humana reforça os direitos humanos, promove o desenvolvimento humano e complementa a segurança pública que é oferecida pelo Estado, porque dá relevância as inseguranças que não foram consideradas uma ameaça para a segurança do Estado, mas que impedem o exercício livre das pessoas em suas escolhas e o crescimento de suas potencialidades. A segurança humana estabelece conexões entre a liberdade de viver sem necessidades, sem medo e a liberdade de agir em prol dos seus interesses pessoais (SEN, 2009).

No âmbito do governo estadual, as políticas públicas saúde, educação, proteção social e de desenvolvimento econômico estão totalmente associadas às políticas de segurança, foi essa constatação que embasou a criação do Programa Pacto pela Vida, que defende essencialmente o direito constitucional à vida dos cidadãos. Por trabalhar de modo transversal com a ideia de segurança pública que deve perpassar as ações desenvolvidas pelas secretarias de estado e ao defender o direito a uma vida plena dos cidadãos, o referido documento acaba abordando de modo difuso e indireto o conceito de segurança humana.

Como o PPV não menciona o termo chave segurança humana e também não traz uma base epistemológica conceitual consistente que pudesse caracterizar as teorias de fundo nele utilizadas, não foi possível vislumbrar uma intenção explícita no documento que evidenciasse o conceito de segurança humana.

Por outro lado, o documento trabalha com a perspectiva de garantia da vida, o bem mais precioso de um ser humano, e a articulação de todas as secretarias de estado. É percebida uma intenção de extirpar todos os principais empecilhos para uma vida digna, preceito este compatível com as dimensões da segurança humana.

Há também um trecho no qual aduz que as ações planejadas para as áreas críticas em termos de criminalidade priorizadas pelo PPV serão realizadas “com o objetivo de afirmar direitos e dar acessos a serviços públicos à população-alvo”, esse aspecto é elemento defendido por Amartya Sen como um daqueles que faz parte do conceito de desenvolvimento social, ligado ao exercício das liberdades e ao acesso a oportunidades (BAHIA, 2010, p. 1-2).

Ao falar sobre questões do cotidiano da segurança pública, o PLANESP argumenta que as questões de segurança pública ocupavam um lugar secundário nos planos de governo, sendo apresentada como coadjuvante dos projetos sociais e da política econômica desenvolvidos no Estado.

O PLANESP constata que não há como se alcançar o bem-estar social e o desenvolvimento econômico de forma duradoura se a sociedade for predominantemente marcada pela insegurança, de certa forma, ainda que implicitamente, contempla indiretamente o conceito de segurança humana. Num trecho o documento (BAHIA, 2011, p. 16) aduz que:

[...] a criminalidade provoca uma redução na qualidade de vida da sociedade, principalmente pelos danos e perdas decorrentes do sentimento de insegurança, pela diminuição das relações sociais, pela mudança de hábitos da população e pela real perda de vidas.

Vale relembrar que a ideia de segurança deve englobar a ausência do risco de vitimização em relação às práticas delituosas, assim como alcançar a ausência do medo da violência praticada por cidadãos comuns ou por prepostos do serviço público.

O aludido programa deixa de mencionar que a criminalidade limita o uso das liberdades pessoais e que, por esta razão, conforme se vê nesse trabalho, é preciso redirecionar os esforços da segurança pública.

Analisado sob a temática de Amartya Sen, o texto se equivoca ao atribuir ênfase aos aspectos econômicos para medir o desenvolvimento social ao falar que todos os indicadores apresentados no texto, uma vez somados, vêm trazendo os reais prejuízos para o desenvolvimento econômico de nosso país. Nesse sentido, o documento avalia que “no Brasil, o avanço da criminalidade, especificamente nos grandes centros urbanos, tem ocasionado grandes custos sociais e econômicos” (BAHIA, 2011, p. 47). Também destaco a passagem a seguir (BAHIA, 2011, p. 16-17):

Podemos destacar, pelo menos, três indicadores capazes de demonstrar os reais prejuízos decorrentes do crime: os relacionados à expectativa de vida, os correlatos

ao montante de gastos com a saúde e os que dizem respeito ao desenvolvimento econômico. Os custos sociais e econômicos se dão não apenas pelo volume de recursos econômicos “roubados” ou gastos em segurança pública e privada, mas, principalmente, pela redução da eficiência do setor legal da economia e da própria migração de recursos e agentes para a atividade econômica ilícita, os quais poderiam estar sendo utilizados no setor legal da economia, com ganhos para toda a sociedade.

Nesse diapasão de ideias, a liberdade dos cidadãos é o que o desenvolvimento promove, é o principal fim do desenvolvimento, mas também, o seu principal meio. Portanto, para que haja desenvolvimento social, é imprescindível que se removam as principais fontes de privação social, sendo a violência uma delas, pois no cenário atual da segurança pública nacional, o que mais se verifica é a negação das liberdades elementares das pessoas.

Para Sen (2009) o desenvolvimento social somente será possível se houver um efetivo processo de expansão das liberdades substantivas, i.e., das liberdades reais que as pessoas desfrutam no dia a dia, que dependem de disposições sociais, disposições econômicas, direitos civis e do progresso tecnológico.

Ao traçar uma nova estratégia que associa medidas de combate e repressão à criminalidade com ações de cunho preventivo, o PLANESP passou a integrá-las às iniciativas sociais e econômicas que objetivam a inclusão social e a ampliação de oportunidades voltadas para as populações mais vulneráveis. De certo modo, esse direcionamento poderia ser encaixado no conceito mais amplo de segurança defendido por Amartya Sen.

O PLANESP/BA - 2012/2015 destaca que a violência provoca inúmeras mortes prematuras, ficando evidente a redução na expectativa de vida especialmente dos grupos vulneráveis, além disso, ela aumenta os gastos públicos com a saúde e as ações de contenção da criminalidade (BAHIA, 2011, p. 47).

O documento ressalta ainda que da criminalidade e da violência emergem danos e perdas decorrentes da mudança de hábitos dos cidadãos, que recebe interferências diretas na sua qualidade de vida haja vista que na medida em que aumenta seu sentimento de insegurança e diminui substancialmente suas relações sociais (BAHIA, 2011, p. 47).

A repercussão negativa da (in)segurança pública na vida das pessoas é notada quando o PLANESP apresenta gráficos comparativos em relação às ações sociais e às estradas, demonstrando claramente que os percentuais da população insatisfeita em relação à segurança pública chegam a 45% (quarenta e cinco por cento).

Amartya Sen (2009) nos faz compreender que esses índices se apresentam dessa forma porque, entre os três aspectos comparados, a segurança pública é aquele que mais interfere no dia a dia do cidadão, porque traz privação no exercício da soberania normal das pessoas em

relação às suas liberdades substantivas, causando um sentimento de impotência devido à passividade enfrentada, casando perfeitamente com o *conceito de crise* apresentado por Habermas e utilizado nesta pesquisa (2002, p. 12).

Como destaca Amartya Sen (2000), visões mais estreitas de desenvolvimento social levam em consideração apenas as contribuições indiretas, obtidas a *posteriori*, considerando as relevâncias das liberdades individuais substantivas numa relação causal pura e simples, que influencia o crescimento do Produto Nacional Bruto – PNB ou do aumento de renda das pessoas ou da promoção do avanço tecnológico, da industrialização e da modernização social.

Entretanto, Sen (2000) aduz que o desenvolvimento social deve ser visto de forma mais fundamental e mais ampla, uma vez que as liberdades substantivas que os indivíduos desfrutam no dia a dia são componentes constitutivos do desenvolvimento. A relação causal é significativa nesse contexto, porém adicional na medida em que o desenvolvimento social requer que se removam as principais fontes de privação das liberdades, que privam os indivíduos da fazerem escolhas, por exemplo, a negligência dos serviços públicos, onde podemos inserir a prestação do serviço policial.

A criminalidade e a violência privam as pessoas de exercer plenamente suas liberdades, devendo ser objeto de intervenção política que busque demovê-las, pois, convergindo nesse sentido, assim reconhece o Plano Estadual, ao ressaltar que condições mínimas de segurança são imprescindíveis para que os indivíduos e a própria sociedade para o alcancem todas as suas potencialidades.

O projeto da Universidade Internacional de Segurança Pública apela para a prevenção e o controle das várias formas de crime, conflitos e violência, na mesma medida em que atribui maior ênfase ao desenvolvimento social e à amplitude da segurança, ressaltando que estes devem sustentar os múltiplos valores do relacionamento humano e que a desenvoltura do conhecimento ali produzido esteja à disposição do aprimoramento da qualidade de vida das pessoas (UNESCO, 2010, p. 5, 1ª parte).

Ao definir segurança pública, o projeto de criação da UISPNU o faz de modo bastante ampliado e assemelhado ao de segurança humana, ultrapassando a mera contenção da criminalidade e redução dos índices, o texto diz que (UNESCO, 2010, p. 8):

[...] isto poderia incluir interesses da aplicação de lei, elementos diferentes como combate de terrorismo ou corrupção onde este é um problema, mas igualmente inclui o meio ambiente, o alimento, a água, a saúde pública, a prevenção de doenças infecciosas, o papel da alfândega relativas a carga e mercadoria, inspeções internacionais da produção alimentar e da manipulação no ponto da origem e no trânsito e em mais.

Para corroborar, o referido documento questiona “how can we define a concept like ‘public security’?” e como resposta apresenta dois conceitos de segurança humana (UNESCO, 2010, p. 16).

O primeiro deles diz que segurança humana está ligado a *qualidade de vida das pessoas e da sociedade* ou a *qualidade da política governamental a ser adotada*. Essa visão assegura que as pressões demográficas, que qualquer coisa que diminua a qualidade de vida ou o acesso aos acervos e potencialidades individuais, que diminua o acesso aos recursos pessoais, e assim por diante, significam ameaças à segurança humana.

De modo diametralmente oposto, qualquer coisa que aumente a qualidade de vida, como o crescimento econômico, as melhorias de acesso aos recursos, o empoderamento social e político e qualquer outro elemento que atue nesse sentido, levará ao aprimoramento da segurança humana:

Human security refers to the quality of life of the people of a society or polity. Anything which degrades their quality of life, demographic pressures, diminished access to or stock of resources, and so on, is a security threat. Conversely, anything which can upgrade their quality of life, economic growth, improved access to resources, social and political empowerment, and so on is an enhancement of human security (UNESCO, 2010, p. 16).

A segunda conceituação diz que segurança humana pode ser vista sob dois aspectos, englobando o sentido de *estar seguro, a salvo das ameaças crônicas tais como fome, doenças e repressões*. Alcançando também a *proteção em relação aos nocivos e inesperados rompimentos que ocorrem no padrão da vida cotidiana*, manifestado nos lares, nos trabalhos das pessoas e nas comunidades. Essas ameaças podem existir em todos os níveis de renda e de desenvolvimento, alcançando todos os cidadãos indistintamente:

Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease, and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life -- whether in homes, in jobs, or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development (UNESCO, 2010, p. 16).

O documento da UISPNU, nesse trecho, divide a segurança humana nas seguintes categorias: economic security, food security, health security, environmental security, personal security, community security e political security (UNESCO, 2010, p. 16). Essas dimensões também foram contempladas no conceito de segurança humana apresentada nessa pesquisa, o leva a crer que existe uma confluência de sentidos entre a perspectiva dessa pesquisa e o

documento ora analisado. O projeto da UISPNU diz que “segurança e liberdade são fatores essenciais para a proteção do planeta” (UNESCO, 2011, p. 15).

O texto arremata que segurança humana significa todas as coisas que as pessoas no mundo desejam, ou seja, comida suficiente para sua família, proteção adequada, boa saúde, escolaridade para seus filhos, proteção contra a violência praticada pelos homens ou pela natureza e, ainda, que o Estado não oprimas os cidadãos com suas regras, ainda que haja o consentimento destes:

What do we mean by human security? We mean, in its most simple expression, all those things that men and women anywhere in the world cherish most: enough food for the family; adequate shelter; good health; schooling for the children; protection from violence whether inflicted by man or by nature; and a State which does not oppress its citizens but rules with their consent (UNESCO, 2010, p. 17).

O conceito de desenvolvimento humano utilizado neste trabalho (SEN, 2000; HAQ, 2008 apud OLIVEIRA, 2010) é holístico e resulta da confluência de quatro fatores expressos na igualdade de oportunidades para todos os indivíduos em uma sociedade (1), na garantia do acesso às oportunidades no presente e no futuro (2), na viabilização do crescimento econômico e investimento nas pessoas de modo que lhes permita alcançar seu potencial máximo (3) e nas constatações fáticas de que as pessoas estão em condições de fazer escolhas segundo sua livre vontade, estando aptas a influenciar nas decisões políticas que afetam suas vidas (4).

Ainda que modo implícito, ao ressaltar importância da geração de oportunidades à população, o documento menciona um dos aspectos da *segurança humana* ligados ao desenvolvimento, pois, apesar de não utilizar expressamente o referido termo-chave em questão nesse trecho, faz com que o referido termo se consubstancie em uma das dimensões que integram o conceito de *desenvolvimento humano*, ou seja, a geração de oportunidades (UNESCO, 2010, p. 5, 1ª parte).

Para Sen (2000) a construção da cidadania está diretamente relacionada à expansão das liberdades humanas e na perspectiva do paradigma da segurança cidadã desenvolvida no PRONASCI, se o foco do programa é o cidadão, a violência é percebida como uma ameaça ao gozo pleno de sua cidadania, então há sintonia entre as duas propostas.

Interessante notar que ao tratar da justificativa para a criação da UISPNU, o documento reproduz o discurso ligado ao caráter transfronteiriço da criminalidade e da necessidade de uma colaboração global, ressaltando que “nenhum país pode enfrentar sozinho a epidemia do

crime e da violência, todavia, a cooperação entre governos ainda está muito aquém da cooperação entre as redes do crime organizado” (UNESCO, 2010, p. 12).

Se considerado em sua totalidade de ações e projetos, que possuem escopos tão amplos, a acepção de cidadania expressa no PRONASCI poderia ser considerada uma manifestação do conceito defendido por Amartya Sen, porque se assim não for, ficaria difícil compreender porque ações de cunho social estariam inseridas em um programa que trata especificamente da segurança pública, tanto que o programa recebeu de especialistas em ciências criminais críticas nesse sentido, que não são objeto desta pesquisa.

A ideia de *segurança humana*, apesar de não vir explícita no referido documento, aparece de modo oculto nele quando são trabalhados os objetivos de prevenção, controle e repressão da criminalidade (BRASIL, 2007, p. 3).

Na medida em que se manifesta num conceito de *segurança pública* que ultrapasse o compromisso de combater a violência cotidiana e reduzir a criminalidade, alcança o aspecto objetivo do conceito de segurança pública, mas, tomada sob o aspecto subjetivo, se ocupa também da diminuição a sensação de insegurança que invade a vida cotidiana das pessoas, quando traz soluções para atacar as causas da violência ao desenvolver as ações sociais dentro do contexto do PRONASCI (BRASIL, 2007, p. 4 e 19-24).

Ainda sob a análise do termo *segurança humana*, em nenhum trecho do documento Modernização das Polícias Cíveis Brasileiras foi localizado qualquer palavra, expressão ou frase que pudesse denotar uma necessidade de articular todas essas mudanças decorrentes do processo de modernização com a importância de contribuir para a realização da segurança humana, na medida em que seus direitos e liberdades substantivas são tolhidos pela expansão da criminalidade das ruas e/ou constatação da violência estatal.

De forma mais contundente, mas não menos instrumental, e numa perspectiva aquém daquela fixada pela segurança humana, o referido documento aduz que

a Polícia Civil do século XXI têm esse compromisso, assumir efetivamente seu papel no sistema de justiça criminal, numa maior dimensão, de agência pública cuja missão é a redução e o estabelecimento de estratégias de controle da criminalidade (BRASIL, 2005, p. 69).

O documento Modernização das Polícias Cíveis Brasileiras trabalha com a estrutura organizacional das polícias cíveis, que foi considerada dimensão essencial na efetivação da sua atividade investigativa (BRASIL, 2005, p. 36-46).

No tocante a estrutura de recursos humanos contemplou a instituição de duas carreiras administrativas e fixou três carreiras estritamente policiais, com sua redefinição paradigmática defendendo que elas deveriam sair do paradigma estático de mero atendimento nos balcões das delegacias para migrarem para um paradigma de ação investigativa permanente, condizente com a perspectiva da segurança humana (BRASIL, 2005, p. 47-58).

É a *segurança humana* que estabelece conexões entre a liberdade de viver sem necessidades, sem medo e a liberdade de agir em prol dos seus interesses pessoais (SEN, 2000). Ela reforça a defesa dos direitos humanos, promove o desenvolvimento humano e, na medida em que dá relevância as inseguranças que inicialmente não foram consideradas uma ameaça para a segurança pública, mas que acabam sendo um empecilho para o livre exercício das liberdades das pessoas em suas escolhas e o crescimento de suas potencialidades.

Já a MCN aborda sobre a necessidade de cada ação formativa na área da segurança pública oferecer a oportunidade de conhecer e refletir sobre a realidade social, considerando as diversidades conflituosas existentes no espaço público (BRASIL, 2008, p. 16). Contudo, o documento não chega a mencionar o termo segurança humana, o que impossibilitou estender a análise dos conteúdos em relação à temática, diferentemente aos demais documentos.

6.2.4 Escopos e racionalidade instrumental na gestão policial

Sob a ótica da gestão policial foram selecionados alguns fragmentos que pudessem ser articulados com as teorias ora estudadas, buscando localizar quais racionalidades estão expressas ou embutidas nos documentos quando eles utilizam o verbete gestão e quando eles apresentam seus objetivos gerais ou específicos. Assim, os escopos de cada um dos seis documentos objetos de estudo seguem delineados e analisados, sendo que neles foi realizada uma procura equitativa de todos os termos-chave escolhidos para a análise deste trabalho.

Consta no texto do PRONASCI que ele foi um programa instituído para realizar a prevenção, tendo como escopo atingir as causas que levam à violência, atuando em suas raízes socioculturais, garantindo também o controle e a repressão da criminalidade na medida em que também atribui realce às estratégias de ordenamento social e repressão qualificada, cujas ações tenham como norte as diretrizes do SUSP (BRASIL, 2007, p. 3-4).

O referido documento propôs uma gestão descentralizada para seu desenvolvimento, de modo a garantir a realização das ações de segurança com cidadania no país. Para tanto, o texto acabou contemplando a celebração de convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não governamentais e organismos internacionais,

esperando que esses mecanismos dessem condições estruturais, físicas e financeiras para que estados e municípios pudessem realizar as ações previstas no referido programa federal (BRASIL, 2007, p. 7).

O aludido programa fez questão de quantificar suas ações, expressando-as através de número de policiais formados, de habitações oferecidas, de jovens que serão atingidos, de vagas prisionais oferecidas e de pessoas beneficiadas (BRASIL, 2007, p. 25). Mas o que esses números expressam? São ressaltados ainda os valores gastos com suas ações e com a compra de viaturas, material logístico, adequação de infraestrutura, implantação de equipamentos. Mas o que esses valores indicam?

Os propósitos do programa giram em torno da redução da resposta aos crimes e acidentes, na redução dos percentuais de vítimas, vislumbra-se a criação de um sistema de comando de acidentes para o gerenciamento de situações de emergência e conceito de segurança-cidadã fica restrito ao emprego de tecnologias, não letais. Estes argumentos analisados em conjunto com o reforço dado aos números do PRONASCI representam a racionalidade instrumental embutida neste documento.

No PRONASCI, a população é tratada no curso da argumentação textual como público-alvo, ficando numa posição de passividade em relação à entrega da segurança a ser oferecida pelo governo federal. Os policiais são contemplados com rigoroso treinamento em ações preventivas e repressivas qualificadas, suas competências técnicas são aprimoradas com cursos presenciais e a distância mediante pagamento de bolsas-formação. Mas o que toda essa lógica gerencial denuncia?

Aqui fica evidente a instrumentalidade presente no PRONASCI, que a população contemplada pelas ações sociais do PRONASCI e os servidores públicos submetidos aos variados processos de formação propostos no documento são tidos pelo texto como alvo da ação governamental, sujeitos passivos na construção da segurança pública nacional.

De igual modo, o texto contempla uma racionalidade instrumental fundada na utilização da comunicação para repasse de informação, havendo uma quantificação da gestão em detrimentos dos processos comunicativos para, a partir deles, alcançar a segurança com cidadania.

Pautada em conceitos estruturantes da segurança pública e das teorias pedagógicas, a Matriz Curricular Nacional foi elaborada para funcionar como um arcabouço teórico-conceitual que servisse de parâmetro para as mais variadas tipologias de formação dos profissionais da área de segurança pública.

Os eixos articuladores, as áreas temáticas, as diretrizes pedagógicas, a proposta metodológica, os objetivos e as competências apresentadas na matriz curricular fornecem os subsídios e os instrumentos que viabilizam que as Academias de Polícia e os Centros de Formação possam elaborar alternativas de aprendizagem para que os profissionais da área de segurança pública consigam, de modo autônomo e responsável, refletir e agir criticamente em situações complexas e rotineiras de trabalho.

A MCN também aborda a questão gerencial, em uma de suas áreas temáticas, difundindo que a gestão integrada se constitui em importante temática a ser estudada no contexto das ações formativas, na medida em que viabilizam a compreensão crítica dos princípios, estruturas, processos e métodos adotados na formulação e efetivação das políticas de segurança pública (BRASIL, 2008, p. 20).

Assim, podemos afirmar que a Matriz Curricular Nacional pretende ser um referencial teórico-metodológico que concebe a formação e a capacitação como um processo complexo e contínuo de desenvolvimento de competências (BRASIL, 2008, p. 25), apto a orientar as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública – Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares – independentemente da instituição, nível ou modalidade de ensino que se espera atender (BRASIL, 2008, p. 3).

A natureza programática e matricial deste documento não o liberta da racionalidade instrumental. A análise do texto e seu conteúdo demonstrou que o documento está impregnado de uma tradição positivista que ecoa na área da educação, compreendendo o domínio de procedimentos e técnicas, que almejam sua legitimação no melhor desempenho dos participantes do processo educativo.

O *paradigma das competências* vastamente aplicado no texto da MCN tem sido indicado neste documento como uma diretriz para a (re)organização dos cursos de formação das organizações policiais, havendo o reforço, ainda que indireto, de tendências instrumentais que buscam a praticidade e a produtividade, reproduzindo cada vez mais práticas educacionais burocratizadas que codificam os conhecimentos e apartam o saber e o agir policial, gerando uma manutenção da ineficiência organizacional, por conseguinte.

O documento referente à modernização das Polícias Cíveis brasileiras apresentou argumentos para que haja a reordenação de métodos procedimentais e redefinição de doutrinas, sendo, enfim, a partir de sua matriz, instituindo um alinhamento nacional (BRASIL, 2005, p. 25).

O referido documento construiu alicerces que pudessem embasar um modelo de gestão eficaz para o trabalho investigativo, chegando a pautar-se na busca da excelência no

atendimento ao cidadão, em obediência aos princípios administrativos da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência, publicidade, articulando-os preceitos de desburocratização, conforma com a figura apresentada no documento (BRASIL, 2005, p. 5).

Tais fundamentos de gestão poderão coexistir tranquilamente com a perspectiva das organizações aprendentes abordada neste trabalho, na qual todos os membros estão imbuídos do desejo de identificar e solucionar problemas, possibilitando que organização experimente continuamente, mude e melhore, aumentando assim a sua capacidade de aprender, desenvolver e alcançar seus objetivos (DAFT, 2010).

As diretrizes do modelo de gestão apresentadas naquele documento aborda apenas os temas estruturais ligados ao desenho organizacional, aos recursos humanos e aos procedimentos da atividade-fim. Nessa perspectiva técnica, enfatizou o arcabouço conceptual da modernização das Polícias Cíveis brasileiras ao fazer uma articulação entre o plano estratégico e o plano tático de uma organização policial; aqui se defende ser esta a condição necessária para a construção de um processo de produção qualificada de seus serviços (BRASIL, 2005, p. 33-67). Mas será que essa perspectiva técnica e estratégica é o um caminho viável para alcançar o desenvolvimento das Polícias Cíveis no Brasil?

Apesar de recusar a gestão burocrática quando se propõe a superar o compartimentado modelo reativo vigente da atuação policial e do paradigma reducionista que resulta de uma prática investigativa de cunho estritamente jurídico-processualista (BRASIL, 2005, p. 10), o referido documento apresenta-se fortemente impregnado de uma racionalidade instrumental, o que limita a sua capacidade de fazer propostas gerenciais efetivamente emancipatórias.

A aplicação do *conceito de competências* situa-se num horizonte técnico, que visa potencializar o ensinar e o aprender, almejando também o melhor desempenho funcional das instituições formadoras. Diretrizes educacionais e organizações curriculares geralmente se valem dessa perspectiva para levar a qualidade para o ensino, perdendo de vista o seu caráter eminentemente linguístico e interativo.

Como o próprio documento adverte, as considerações encontradas no seu texto são de ordem geral e possuem um cunho propedêutico e um caráter matricial, indicando os núcleos institucionais e as bases doutrinárias para a atividade policial de investigações. Então, caso tais ponderações sejam acolhidas pelas Polícias Cíveis, demandará no futuro, um processo de transformação desse documento num projeto técnico passível de ser executado pelas organizações policiais estaduais (BRASIL, 2005, p. 5-10).

O problema é que justamente nos momentos em que as matrizes e documentos propedêuticos são transformados em projetos e programas é que a racionalidade instrumental

vigora livremente. Por um lado, ela se faz necessária para garantir a manutenção econômica do programa e do aparelho estatal, porém, por outro lado, no tocante ao conteúdo abordado, a racionalidade instrumental se torna prejudicial, porque se baseia na ação estratégica.

Habermas (1996) define a ação estratégica como aquela na qual as decisões e o comportamento das pessoas (agentes ativos/sujeitos) estão inseridos no cálculo correspondente aos meios e fins para levar as outras pessoas (agentes passivos/objetos) a contribuírem para determinada meta, emitindo ordens, ameaças, embustes e outras proposições manipuladoras. Sob essa ótica, verifiquei que o texto que fala sobre a modernização das polícias desconsidera a relevância das *interações comunicativas* existentes entre esses sujeitos que compõem as carreiras policiais.

Muitos podem se equivocar quanto à pretensão de Habermas (2012), mas o que ele pretende verdadeiramente não é eliminar por completo a *racionalidade instrumental*, porque ela é inerente às ciências empíricas, ao mundo do saber e do agir técnico. Todavia, em relação às ciências humanas a racionalidade instrumental notadamente monológica e como uma visão reducionista do homem não deve prevalecer, porque não dá conta de atender as variadas facetas e necessidades da realidade humana, é justamente por isso, que deve dar espaço para uma razão que privilegie o *diálogo* e a *interação entre os sujeitos*, o que coaduna com a perspectiva de participação coletiva requerida pelo PPV (BAHIA, 2010, p. 1).

O PPV diz que a sociedade poderá contribuir ao colaborar na elaboração e avaliação do Pacto, na vigilância natural e, conseqüentemente, na denúncia de delitos, além de envolver-se e comprometer-se com as ações sociais desenvolvidas no bojo deste programa, bem como auxiliar na conscientização dos jovens sobre os riscos do uso de drogas e na difusão dos valores de família e de direitos humanos (BAHIA, 2010, p. 5).

Com o objetivo garantir do direito à vida, com vistas a reduzir dos índices de criminalidade, violência e a vulnerabilidade social, dando ênfase na prevenção social da criminalidade violenta, combinada com a repressão qualificada baseada no uso de inteligência, informação, tecnologia e gestão, foi elaborado o programa de governo Pacto da Vida. Ele se propôs a tratar a questão da segurança pública de forma transversal, articulada e integrada, envolvendo todas as Secretarias do Estado (BAHIA, 2010, p. 1).

Nesse contexto, buscou-se sistematizar, monitorar e avaliar as estratégias e as ações estatais, contando com a participação ativa da sociedade civil organizada, de forma permanente e pactuada. Em interação com a sociedade civil, os diversos órgãos da administração estadual e municipal empreendem ações com o objetivo principal de reduzir os índices de violência locais, dando ênfase aos Crimes Violentos, Letais e Intencionais contra a

Vida (CVLI) e os Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), índices que englobam diversas tipologias de crimes Vida (BAHIA, 2010, p. 2).

No Programa Pacto pela Vida, como o próprio texto ressalta, a excelência da gestão passa a ser buscada e aferida através da obtenção dos resultados, com o acompanhamento e controle das ações executadas, trazendo informações consideradas úteis à correção dos rumos gerenciais, visando a melhoria da ação governamental (BAHIA, 2010, p. 2). Nesse aspecto, o documento acaba apresentando características de monitoramento e controle, típicas das organizações tradicionais de perfil eminentemente burocrático que, de modo geral, possuem capacidade gerencial limitada.

A racionalidade da meritocracia, a utilização de indicadores para monitoramento e avaliação do cumprimento de metas, com troca imediata de comandos nas áreas onde a criminalidade não abaixar, infelizmente, trazem para a administração pública estadual traços fortes de instrumentalidade (BAHIA, 2010, p. 2). Neste tipo de racionalidade, os indivíduos se orientam primariamente ao próprio êxito, preterindo realização coordenada e colaborativa dos seus respectivos planos de ação (HABERMAS, 1996) e isso pode figurar como um indicativo para as frustrações resultantes de medidas gerenciais meramente instrumentalizadoras existentes na administração pública.

O projeto de criação da UISPNU trata de modo tímido sobre as questões gerenciais, mas ganhou corpo e adesão internacional porque deu substância a possibilidade de desenvolvimento humano e social, ambos sustentados pelo desenvolvimento de estudos e pesquisas aptas a acompanhar as medidas públicas, analisar os índices de desenvolvimento e subsidiar decisões governamentais que estejam embasadas no crescimento com justiça social e geração de oportunidades para a população (UNESCO, 2010, p. 5, 1ª parte).

No documento referente a Universidade Internacional ficou patente a defesa de uma abordagem intersetorial para o enfrentamento dos temas da segurança pública, do desenvolvimento humano e desenvolvimento social (UNESCO, 2010, p. 6, 1ª parte), sendo esta uma salutar oportunidade para a racionalidade comunicativa. Dentre as linhas de atuação defendidas pelo documento, destaco a cooperação institucional (UNESCO, 2010, p. 14, 2ª parte), o que pode representar a grande janela para que a racionalidade comunicativa possa figurar de modo definitivo neste *locus* de formação superior.

Isso poderá ocorrer na medida em que permitira a interação entre os sujeitos haja vista que aquilo que caracteriza e qualifica a ação comunicativa são as construções de coordenação da ação a ela inerentes, tendo na busca do entendimento o significado de um processo

cooperativo que almeja interpretar algo no mundo em que se vive, casando de forma harmonizando com os objetivos da UISPNU (UNESCO, 2010, p. 13, 2ª parte).

O problema de manifestação da racionalidade instrumental poderá surgir futuramente, quando a instituição de ensino apresentar suas pesquisas e estudos para subsidiar as decisões do poder público local e este, geralmente impregnado de um agir instrumental, não consiga atender a contento as demandas sociais de segurança pública ao permanecer focado apenas em fixação de estratégias e realização de controle das ações policiais.

No âmbito do estado da Bahia, o PLANESP 2012/2015 objetiva apresentar as estratégias que nortearão as iniciativas das organizações policiais. Uma vez que o modelo tradicional repressivo/reactivo de combate à violência não vem dando conta de interferir positivamente no fenômeno da violência, o PLANESP traçou uma nova estratégia que associa medidas de combate e repressão à criminalidade com ações de cunho preventivo, atribuindo ênfase na gestão, conforme ressaltou (BAHIA, 2011, p. 11).

O aludido plano estadual fixou os seus indicadores estratégicos e dentre eles considerou a aderência ao Modelo de Excelência da Gestão Pública (MEGP), partindo do entendimento que é possível alcançar a excelência na gestão pública, mesmo preservando suas idiossincrasias de natureza pública. Esse é o modelo gerencial referência do programa federal GesPública, e pode ser considerado um achado incidental nesta pesquisa, vez que o aludido programa se coaduna com a perspectiva da gestão aprendente, abrindo novas possibilidades para a gestão da segurança pública no estado da Bahia (BAHIA, 2011, p. 40).

Ênfase à racionalidade instrumental expressa na metodologia do PLANESP 2012-2015 se evidencia, por exemplo, quando se colocou em prática a utilização combinada de duas ferramentas de planejamento estratégico, a saber, o Gerenciamento pelas Diretrizes - GPD, que já estava em uso, e o Balanced Scorecard (BSC), que a partir daquele momento passou a ser um novo instrumento utilizado pela SSP/BA. A ferramenta denominada GPD adota como ponto de partida as metas anuais da organização, que foram definidas com a base no plano institucional (BAHIA, 2011, p. 22).

Antes da definição da estratégia a ser adotada, foi realizado um diagnóstico com o emprego da ferramenta denominada Matriz SWOT, que é uma planilha que, baseada nos termos *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças), permitiu o cruzamento de cenários para que os objetivos considerados estratégicos para a organização fossem devidamente definidos (BAHIA, 2011, p. 22-23). Trata-se de uma ferramenta tipicamente estratégica e, portanto, instrumental.

Na sequência, uma vez construído o mapa estratégico (BAHIA, 2011, p. 32), foram definidos os indicadores para servirem à alta administração para apontar se a organização estará ou não seguindo rumo aos resultados pretendidos. Para medir o progresso das medidas tomadas na esfera estadual da política de segurança pública, o PLANESP fixou vários indicadores estratégicos (BAHIA, 2011, p. 40). Esta etapa procedimental serve para ilustrar como a racionalidade instrumental necessita de ferramentas para viabilizar a execução da ação estratégica.

Uma observação se faz importante neste ponto, pois no curso de todo o texto do PLANESP o verbete “estratégico” aparece para qualificar os *diferenciais para o sucesso*, os *objetivos*, as *diretrizes*, o *planejamento*, o *mapa organizacional*, as *iniciativas*, os *indicadores* e até os *órgãos institucionais*. A racionalidade instrumental está ligada à técnica e à ciência, bem como ao *princípio de meios-fins*, expresso no propósito de alcançar determinado fim de modo mais otimizado possível, diminuindo possíveis perdas, fazendo escolhas entre alternativas estratégicas, aptas para atingir os objetivos propostos.

Na dimensão estratégica, a ação está voltada para o sucesso, sendo baseada num processo coordenado linguisticamente através do qual alguns sujeitos buscam alcançar seus próprios interesses e objetivos e obter sucesso. Para tanto, alguns sujeitos procuram influir sobre as ações de outros participantes e considerando como irrelevantes as *interações comunicativas* existentes entre esses sujeitos que compõem o sistema estadual de segurança pública.

As condutas sociais serão consideradas ações estratégicas e instrumentais quando o resultado da ação que depende de outros atores e cada um deles se comporta em busca do próprio êxito, agindo cooperativamente apenas se o seu comportamento se encaixar em seu cálculo egocêntrico.

Apesar de o plano estadual defender um papel atuante da sociedade nas políticas de segurança e na gestão da segurança estadual, na figura ilustrativa de seu mapa estratégico, apesar de situar a sociedade no topo, a coloca no final do processo de gerenciamento da segurança pública (BAHIA, 2011, p. 38). Dessa forma, a sociedade é colocada numa postura passiva, apta a receber a segurança oferecida pelo Estado.

De modo geral, o que se verifica nas organizações policiais é a pretensão de fazer uma entrega sob encomenda da segurança pública à população. Entretanto, a segurança não pode ser vista como um produto final acabado, apto a ser usufruído pelos cidadãos, ela deve derivar de processos de interação social, englobando todos os atores da segurança pública, independentemente de serem protagonistas ou coadjuvantes. O texto do PLANESP reforça

esse pensamento quando aduz que a desejada sensação de segurança será devolvida à sociedade (BAHIA, 2011, p. 38-39).

Noutra dimensão argumentativa, quando o PLANESP trata dos processos comunicativos se restringe a fazer do *uso informativo da comunicação* o seu principal recurso dialógico (BAHIA, 2011, p. 76). O programa menciona e reitera que a estratégia adotada deverá ser informada aos membros das organizações para que estes, uma vez motivados, venham a engajar-se nas estratégias organizacionais (BAHIA, 2011, p. 22-28). A sociedade também será comunicada das estratégias do governo, conforme promete o aludido documento. Ao retratar dessa forma, a polícia e a sociedade deixam de ser vistas pelo programa estadual como sujeitos capazes de linguagem e ação em prol da segurança pública a ser construída em conjunto.

O uso da palavra informação aparece no texto com o sentido de informação policial sigilosa a ser preservada (BAHIA, 2011, p. 13, 35, 67 e 77) ou uso de tecnologias da informação ou aplicação de sistemas de informação (BAHIA, 2011, p. 22-92).

Na leitura completa do documento se verifica que há uma crença do poder público de que será possível vencer os desafios da segurança pública com o somatório do redesenho de processos, de uma sólida base informacional, da instrumentação tecnológica, do uso da liderança, da aplicação da estratégia elaborada com foco no cliente/cidadão e do trabalho dos colaboradores motivados com premiações de desempenho (BAHIA, 2011, p. 14). A ideia de vencer, competir, ganhar está embutida nos argumentos utilizados (BAHIA, 2011, p. 28-32). Todo esse entendimento vai ao encontro de um agir instrumental e puramente estratégico.

O texto fala em adesão por parte dos policiais (BAHIA, 2011, p. 28) e atuação sinérgica dos órgãos e instituições (BAHIA, 2011, p. 14), que certamente não surgirão espontaneamente como resposta ao uso informativo da comunicação. Elas podem até derivar forçadamente de uma manifestação de um atuar estratégico na gestão de pessoas, mas será a ser recomendada, dentro da ótica aqui exposta.

O problema é que da racionalidade estratégica instrumental derivam sentimentos, pensamentos e ações humanas constituídos no individualismo, no isolamento, na competição, na manipulação, no cálculo e na rentabilidade, que são sempre encontrados nas raízes dos problemas sociais e são absolutamente nefastos para a efetivação dos planos de gestão, para a obtenção de resultados positivos junto à criminalidade e sensação de insegurança, bem como para a aprovação e o reconhecimento dos demais atores sociais da segurança pública. Assim, fica evidente que para que haja adesão e sinergia, o agir comunicativo será essencial.

Na vida social contemporânea, a racionalidade instrumental se refere à subjetividade individual que passa a ser construída através de atos solitários de autorreflexão, estando atrelada apenas à sua própria estrutura de ação, justamente por estar afastada do processo de formação oriundo da complexa rede de interação social e esvaziada de uma interação dialógica e comunicativa, ao menos potencialmente derivada dessa interação.

Gerenciar a segurança pública por intermédio de uma racionalidade comunicativa pode significar um refletir e reelaborar constante por intermédio de ações cotidianas de diálogo, respeito e reconhecimento recíprocos, tendo como foco a missão de cada organização policial. Nesse fazer e refazer da segurança pública é que surgirão novas e proveitosas oportunidades de desenvolvimento organizacional.

6.2.5 Omissões e oportunidades em relação à racionalidade comunicativa

A possibilidade de realizar novos agrupamentos foi reavaliada de modo a viabilizar um cruzamento intencional das informações extraídas dos textos, objetivando prosseguir no percurso de responder as questões centrais da problemática desta pesquisa.

Apostando em possibilidades de mudanças necessárias que favoreçam a reestruturação institucional e, por conseguinte, a transformação social e cultural, os gestores da segurança pública devem em seu cotidiano profissional e em seus processos de aprendizagem tentar abrir espaços para o surgimento de uma nova racionalidade livre da coerção técnico-instrumental, i. e., para a racionalidade comunicativa.

O discurso está atrelado ao modelo da ação comunicativa porque ele apresenta, na perspectiva habermasiana, a possibilidade de os sujeitos interagirem em grupo, atuando ou falando com os demais indivíduos, colocando-se em uma *situação ideal de fala*, ao passo que se comunicam livremente e mediam seus interesses como iguais. No contexto do agir comunicativo (HABERMAS, 1996), todos os sujeitos são ouvidos e coordenam suas ações através do diálogo sincero, no qual prevalecerão o interesse objetivo de todo o grupo e a força do melhor argumento, possibilitando a passagem entre a teoria científica e a prática cotidiana.

Nesse sentido, projeto de criação da Universidade Internacional de Segurança Pública é o documento que permite maior articulação com a racionalidade comunicativa porque ainda está em elaboração, aperfeiçoamento e implantação. Suas bases epistemológicas poderão ser discutidas e fixadas, podendo seguir como parâmetros a *perspectiva da segurança humana* e a *teoria do agir comunicativo*, apesar de haver no seu texto manifestação expressa somente em relação à primeira.

Por outro lado, o PRONASCI tem se apresentado como o mais instrumental de todos os documentos ora analisados, porque externaliza inúmeros contextos formadores de uma razão de almeja a obtenção de êxito por intermédio de suas ações e projetos. O aludido documento abre poucas possibilidades para o uso da racionalidade comunicativa, as quais, ao meu juízo, estão expressas no trecho que fala da criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM), a expansão da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) e o fortalecimento das ouvidorias (BRASIL, 2007).

Os GGIM foram idealizados para servirem como os canais desta desejada articulação entre polícia e sociedade. No texto, o Gabinete de Gestão Integrada tem a responsabilidade de articular junto aos órgãos competentes, as ações integradas de combate à violência, dando condições para o trabalho de equipes multidisciplinares do programa, compostas de assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos. Quanto à participação da sociedade na gestão do programa, o texto do PRONASCI aduz que esta se efetivará por meio de mobilizações comunitárias e policiais (BRASIL, 2007, p. 19).

Outro destaque em relação à possibilidade do texto oportunizar situações para o uso comunicativo da razão diz respeito à atuação dos conselhos comunitários de segurança pública. O seu foco está na convivência democrática entre a população e as autoridades, sendo um importante canal para que os moradores encontrem oportunidades de debater com representantes das polícias suas principais demandas e necessidades (BRASIL, 2007, p. 19). Todos podem ser vistos neste contexto como sujeitos capazes de falar e agir, se tomados por uma discussão pautada numa situação ideal de fala derivada da ação comunicativa.

O PRONASCI previu a instalação de núcleo multissetoriais de prevenção e atendimento às vítimas de tráfico de pessoas (BRASIL, 2007, p. 18), cujo trabalho poderia ser articulado de modo explícito por um agir comunicativo. O documento não contemplou essa possibilidade, porém, estamos diante de mais uma oportunidade dos sujeitos coordenarem seus planos de ação, com base no diálogo e no entendimento recíproco.

Outras possibilidades para uma futura atuação performática do agir comunicativo são sinalizadas no documento da Modernização das Polícias Cíveis e o primeiro aspecto conceitual relevante a ser considerado para receber a influência de um agir comunicativo diz respeito aos *papéis das carreiras de investigação*, que são equalizados para um regime de *produção sistêmica*, compondo uma *concepção dialética das atribuições de cada um dos três cargos* ali idealizados. São respeitadas as autonomias de cada integrante da *equipe interdisciplinar de investigação*, cuja *consistência interna* será mantida pela *hierarquia* e pela *disciplina*, que são considerados *valores organizacionais de integração*, já incorporados pela cultura policial.

No texto buscou-se transcender à tradição de multiplicidade de carreiras compartimentadas e superar a “cultura positivista da instituição de cargos de perfil meramente funcionalista, sem força de articulação gerencial dentro da produção culta da investigação policial” (BRASIL, 2005, p. 11).

Por intermédio de um processo continuado onde se operam as comunicações cotidianas, as equipes investigativas e as unidades administrativas poderão apresentar os seus respectivos questionamentos quanto às pretensões de validade inicialmente aceitas, almejando a busca de soluções para os impasses constatados no seu dia a dia.

Para isso, deve reinar o discurso entre os indivíduos inseridos numa situação ideal de fala, onde o que impera é somente a força do melhor argumento e a busca pelo entendimento e pelo consenso enquanto caminho a ser percorrido, nunca como uma meta a ser alcançada ou atitudes manipulatórias e individualistas. Ainda que momentaneamente se entenda que a falta de consenso para certos fatos ou questões do cotidiano seja o entendimento provisório viável.

Inserir agir comunicativo na gestão policial é imprescindível para que as equipes de investigação encontrem um ambiente que acolha a racionalidade comunicativa e dê espaço e tempo para que ela frutifique.

Essa articulação gerencial desde os escalões e cargos mais altos até o “chão de fábrica”, a base da organização, é tão importante que o texto do mencionado documento alerta que as premissas de equalização e integração das equipes investigativas somente adquirirão um sentido prático se forem efetivamente habilitadas por um sistema que possibilite, competentemente, o fluxo de ações dos operadores – policiais de investigação – nas unidades de produção – delegacias de polícia.

Nesse contexto de modernização apontado pelo referido documento, mais especificamente no processo de integração e articulação, é importante atribuir atenção especial à população atendida pelas organizações policiais, ouvindo-a e buscando o aperfeiçoamento de práticas positivas e a superação das mazelas históricas constatadas no campo das relações internas e externas das Polícias Cíveis. Afinal, é dessa relação entre população e policiais cíveis é que sairão as relevantes informações para o direcionamento das linhas de investigação durante as atividades típicas de polícia judiciária.

Assim, na medida em que interagem, as população e policiais, ou policiais e colegas de trabalho, ou mesmo policiais e outros atores de segurança pública coordenam suas ações, partilhando o seu conhecimento sobre o mundo objetivo das coisas. Enquanto participantes no processo comunicativo, deverão trazer a verdade nas afirmações que irão fazer; o que vai

implicar diretamente no êxito de suas ações conjuntas, ou na frustração, sempre que houver a violação das regras.

Contrariamente, no curso das investigações, normalmente o que se leva em consideração é a ação instrumental, que se vale da estratégia para conseguir reunir os meios de prova que constituirão o acervo probatório a ser enviado pela Polícia Civil ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, responsável por promover a ação penal em face dos autores de crime.

Também ocorrem as interações entre as pessoas que se orientam segundo normas sociais que já existem previamente ou que são produzidas durante a interação, alcançando as expectativas recíprocas de comportamento. Sempre que interagem, as pessoas se revelam ao manifestarem suas intenções, necessidades, interesses, receios, vivências etc..

Portanto, cabe aos policiais e demais atores da segurança pública apresentarem pretensões de veracidade/sinceridade na medida em que expressam sua subjetividade e permitem que sua interioridade se torne evidente. Dentro do contexto da ação comunicativa, isso significa que os participantes do diálogo estejam sendo sinceros na expressão dos seus sentimentos, interesses e intenções, não deixando espaço para ações estratégicas manipulatórias e egocêntricas.

Com ressalta Habermas (2012), pode existir uma variação na presença maior ou menor de um dos mundos nas falas dos sujeitos, mas os três mundos sempre se fazem presente nas comunicações humanas, havendo apenas uma variação no tocante às pretensões de validade correspondentes a cada um desses mundos. Em suma, para a configuração da ação comunicativa, sempre deverão existir a verdade nas afirmações dos sujeitos, a sua retidão em relação às normas e sinceridade durante a manifestação de suas vivências, necessidades, interesses, receios, intenções, etc..

O documento (BRASIL, 2005, p. 21) reforça que por força constitucional, coube à Polícia Civil tarefa de realizar a apuração das infrações penais e demais tarefas de polícia judiciária, atuando na fase inicial missão estatal da *persecutio criminis*, dando apoio às ações de força ordenadas pela autoridade judiciária, tais com, cumprimento de mandados de prisões, mandados de busca e apreensão, interceptação telefônica etc..

Apesar de não explicitar qual tipo de racionalidade pretendia seguir, para a *estrutura dos procedimentos da atividade-fim*, o documento referente à modernização apresentou uma base técnico-científica para o *exercício otimizado do ciclo da ação investigativa* a ser desenvolvido pela Polícia Civil.

Esse ciclo contemplando desde a *conduta sobre a notícia da infração*, a *conduta nos momentos subsequentes à notícia da infração*, a *conduta no inquérito policial* e outros *procedimentos formais*, bem como a *conduta de avaliação e controle das ações investigativas*, além de sinalizar o *exercício do policiamento comunitário* como base político-filosófica para a Polícia Civil, fecha a abordagem com observações relevantes sobre o *processo de comunicação social* a ser realizado institucionalmente, que deve ser transparente e passar a confiança necessária para o trabalho institucional desenvolvido.

Assevera o documento (BRASIL, 2005, p. 21) que apesar de caber à Polícia Militar atividade ostensiva de caráter preventivo, em última instância, a atuação da Polícia Civil alcança a missão de prevenir a prática delituosa.

É possível que a Polícia atue de forma dissuasória quando aplica métodos de repressão eficientes e eficazes, ou ainda, atue de modo proativo quando busca e mantém canais de interlocução com a sociedade civil, exercendo ações de segurança pública de cunho pedagógico e fomentadoras da cidadania, exercendo o policiamento comunitário, p. ex., ao comunicar técnicas ou recomendar procedimentos e atitudes que resultem em efetiva prevenção ao crime. Desse modo, abre oportunidades para o uso do agir comunicativo.

O subsistema judiciário é o destinatário da ação investigativa desenvolvida pelas organizações policiais civis, sendo que todo o processo se enfeixará no âmbito da administração prisional, para que toda essa tramitação ocorra de modo adequado é imprescindível que sejam desenvolvidos e implantados mecanismos de troca de informações objetivas, que possam dar absoluta transparência ao processo de relacionamento interinstitucional.

O que não pode ser esquecido diz respeito ao acesso e controle exercido pela sociedade por intermédio do Ministério Público. Esta é uma condição imprescindível para que as investigações encaminhadas pela Polícia Civil ao Poder Judiciário sejam desenvolvida de modo eficaz e transparente, ainda que a prevenção secundária contra a criminalidade seja frustrada.

O documento aduz que justamente porque a ação investigativa integra a dinâmica do sistema de justiça criminal, a *mútua confiança* e a *solidariedade ética e técnica* devem estar inseridas na prática cotidiana desenvolvida entre as instituições que compõem o sistema de justiça criminal – Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público, Poder Judiciário e Administração Penitenciária – sendo recomendado que seja ser realizada perante e com a participação da sociedade organizada (BRASIL, 2005, p. 37).

A articulação entre Polícia Civil e Polícia Militar, a ser realizada com base nos atos de fala habermasianos, é medida imprescindível para o tratamento adequado das questões de segurança no âmbito estadual, haja vista que as duas organizações o Poder Executivo local, devendo atuar cada uma em sua respectiva esfera de competência, posicionando-se racionalmente dentro do sistema de segurança pública estadual, alinhado e integrando suas ações e atuando de modo complementar.

Para que esse processo de articulação entre as duas organizações seja eficaz, o documento (BRASIL, 2005, p. 23) recomendou uma série de medidas, porém nada mencionou sobre o uso do agir comunicativo. Neste, a interação representa a participação de atores que se comunicam livremente e em situação de simetria, atuando como interlocutores que se entendem sobre o mundo, valendo-se de uma argumentação em forma de discurso, que pode possibilitar o pacto desses mesmos atores quanto à validade das proposições ou à legitimidade das normas, trazendo em si o significado de um processo de comunicação que visa alcançar o entendimento mútuo.

Porém, conforme recomenda o documento ora apresentado (BRASIL, 2005, p. 24), que para que seja viável essa troca e cruzamento de dados e informações, é fundamental que haja um aporte tecnológico, que possibilite realizar uma análise estratégica de resultados, para que seja aprimorada produção de todo o ciclo de justiça criminal, permitindo uma identificação dos chamados gargalos do aludido sistema integrado.

Esse clima harmonioso de diálogo, reciprocidade, entendimento e solidariedade inerente à ação comunicativa também deve ser transferido para a gestão do intercâmbio dos dados produzidos por cada uma destas instituições, onde toda informação relevante gerada para o bom funcionamento do sistema de justiça criminal deve ser compartilhada.

Uma medida apontada pelo texto da Modernização das Polícias Cíveis como nuclear e considerada neste processo de articulação diz respeito ao intercâmbio entre o centro de inteligência policial e os sistemas informatizados do subsistema judicial e da administração prisional. Mais uma vez, o agir comunicativo poderá ser providencial na articulação do trabalho realizado pelas organizações que compõem o sistema criminal.

Investir na estrutura tecnológica é imprescindível, não sendo possível confiar única e exclusivamente nas performances derivadas do agir comunicativo para a realização da integração de dados e informações, obviamente, além da necessária troca de conhecimento entre os atores sociais da segurança pública.

Ainda sob a mesma perspectiva analítica, uma limitação constatada nas leituras do texto da Matriz Curricular Nacional foi em relação ao uso da comunicação apenas como um

processo informacional, sem atribuir a ela dimensão interativa, por exemplo, essa dimensão informativa foi constatada entre as áreas temáticas propostas pela MCN, mais precisamente naquela denominada “comunicação, informação e tecnologias em segurança pública” (BRASIL, 2008, p. 19).

De outro modo, sob outra ótica teórica, vislumbro a viabilidade de dar aos processos comunicativos estabelecidos durante a aprendizagem uma movimentação mais interativa entre docentes e discentes ou entre seus pares. Isso porque todos eles devem ser encarados sujeitos capazes de falar e agir e que, ao agirem assim, buscam entender-se sobre uma situação prática para poderem coordenar de forma consensual seus planos de ação e, com isto, suas ações.

Para Habermas (1996), a ação comunicativa transcende o mero ato de informar alguém sobre algo como segue o ensino tradicional pautado nos recursos didáticos expositivos. Justamente porque é uma ação que está fundada num processo cooperativo de interpretação, intercedido por atos de falas, no qual os sujeitos instituem entre si as comunicações que sempre estão relacionadas aos três mundos propostos pelo citado autor, ou seja, o *mundo objetivo das coisas*, o *mundo social das normas e instituições* e o *mundo subjetivo das vivências e dos sentimentos*.

Em outro documento, já no bojo do Programa Pacto Pela Vida, o Estado da Bahia assumiu dentre outros compromissos, criar de um canal de comunicação permanente com a sociedade. Porém, o texto não sinaliza, não evidencia e nem explica como será operado esse canal, dando a entender que o conceito de comunicação ali adotado fica na trivialidade da simples transmissão de informações, passando longe dos processos comunicativos interativos habermasianos.

Assim, uma vez cientes da caracterização e da potencialidade dos processos comunicativos interativos habermasianos, surgem no campo de ideação e atuação deste programa de governo pelo menos mais três oportunidades para se aplicar a racionalidade comunicativa, a saber, no trabalho interno e na integração das câmaras setoriais que compõem o comitê executivo do PPV, na gestão das áreas integradas de segurança pública e, ainda, na atuação das bases comunitárias de segurança junto às localidades críticas.

No âmbito do referido programa de governo foi criando um Comitê Executivo, que figura como órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações. O referido Comitê será auxiliado por Câmaras Setoriais, que terão

por finalidade propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) (BAHIA, 2010).

É possível utilizar a racionalidade comunicativa para a articulação dos trabalhos internos estabelecidos por estas unidades auxiliares denominadas câmaras setoriais, apesar da necessidade de manter a análise dos índices dentro de uma racionalidade instrumental de monitoramento e controle, essenciais para a manutenção da redução das taxas de criminalidade.

Ainda dentro do mesmo programa, foram criadas unidades territoriais sobre as quais se realizar o monitoramento eficaz dos indicadores utilizados pela SSP/BA para medir as taxas de criminalidade. Aqui cada unidade territorial é cognominada de Área Integrada de Segurança Pública (AISP) que serve de referência para a articulação de iniciativas das Polícias Civil e Militar, visando à prevenção e combate à criminalidade (BAHIA, 2010).

Como garante o documento analisado, a integração das polícias será assegurada pelo modelo de monitoramento dos indicadores a ser aplicado em cada AISP, que terão seus profissionais de segurança valorizados com premiações quando alcançados os resultados no cumprimento de metas estabelecidas pela SSP/BA (BAHIA, 2010, p. 02). Contudo, a integração almejada não pode ser imposta como resultado de um agir instrumental.

Pelo contrário, valendo-se do agir comunicativo, a integração deve ser conquistada e construída conjuntamente entre as unidades territoriais, por intermédio de seus comandos e de todos os servidores nela inclusos, desse modo também será oportunizado a todos executar um dos pressupostos das organizações aprendentes, que é o aprendizado em equipes.

O mesmo poderá acontecer com as equipes que trabalham nas chamadas Bases Comunitárias de Segurança (BCS) e também integram o programa dentro de uma estrutura de policiamento comunitário. As bases comunitárias foram corporificadas para promover a convivência pacífica em localidades identificadas como críticas, visando melhorar a integração das instituições de segurança pública com a comunidade local, para auxiliar na redução dos índices de violência e criminalidade (BAHIA, 2010, p. 02).

Diferentemente dos demais documentos analisados, que resultaram de variadas formas de elaboração coletiva, contando com o trabalho colaborativo num primeiro momento apenas, o PPV abriu um canal permanente em meio eletrônico para sua avaliação e reelaboração. Sob o slogan “a segurança é um compromisso de todos”, foram sugeridos no site da SSP/BA 10 (dez) temas para que as pessoas acessem os respectivos links e deixem a sua contribuição para o PPV enviando sugestões e opiniões (BAHIA, 2010, p. 06).

Por intermédio do site da SSP/BA abriu um link para que qualquer pessoa pudesse dar sua contribuição em relação às temáticas previamente listadas, a saber, atividade policial, sistema de justiça, prevenção da violência, juventude, criança e adolescente, violência e grupos vulneráveis, drogas e violência, sistema prisional, violência contra a mulher e violência racial.

Apesar de o documento não sinalizar como seriam realizados os eventuais encaminhamentos de propostas apresentadas pela população, a medida parece salutar haja vista que coaduna com seus preceitos inicialmente apresentados de ser um programa de governo construído de forma pactuada com a sociedade e integrada com as demais instituições representativas do poder público.

Essa pode ser considerada uma medida pontual, mas agrega bastante no tocante à gestão pactuada com o poder público, na medida em que tem serventia para canalização das argumentações proferidas pela população que, no entender do agir comunicativo, deve encontrar espaços públicos para apresentar suas pretensões de validade e participar de um processo argumentativo de comunicação, figurando como sujeito que tem capacidade de falar, ser ouvido e agir conjuntamente. Se essas propostas forem criteriosamente selecionadas, encaminhadas para debates internos e externos, analisadas, tratadas e efetivamente incorporadas ao plano de governo, talvez seja possível encontrar ou implantar neste contexto ações performáticas de agir comunicativo.

Na perspectiva do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, as pessoas devem ser envolvidas ativamente da evolução do seu destino, deixando de ser vistos como beneficiários passivos de programas de desenvolvimento, pois “o Estado e a sociedade tem papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação e não de entrega sob encomenda” (SEN, 2000, p. 71). O Plano Estadual de Segurança Pública, logo de início, sinaliza o recebimento e encaminhamento das propostas da sociedade e demonstra que desse modo busca viabilizar uma política de aproximação entre governo e sociedade.

Constatai que o PLANESP também abre oportunidades para inserção do agir comunicativo, quando propôs dentre seus projetos a criação de um Departamento de Policiamento Comunitário, no qual a filosofia da segurança cidadã se manifesta. Em seu âmbito, se verifica uma nova oportunidade para a parceria entre a população e a polícia, ambas orientadas ao trabalho conjunto na construção da segurança pública, visando descobrir novas soluções criativas aptas a resolver preventivamente, a curto e longo prazo, os problemas derivados da criminalidade e geradores da desordem social.

Acredito que o equívoco do PLANESP está em inserir o departamento apenas dentro da estrutura da Polícia Militar, pois, essa filosofia de trabalho embutida nesse modelo de policiamento também pode e deve fazer parte do trabalho investigativo e das demais atividades desenvolvidas pela Polícia Civil.

Aquilo que caracteriza e qualifica a *ação comunicativa* são as construções de coordenação de planos de ação, tendo no entendimento o significado de um processo cooperativo que almeja interpretar algo no mundo em que se vive. Por essa razão, pode ser prematura a afirmação feita no PLANESP de que a integração territorial já é uma realidade viabilizada através das Áreas Integradas da Segurança Pública, previstas no PPV, justamente porque essa integração deve ser construída cotidianamente, como dito alhures.

O documento (BAHIA, 2011, p. 77) acredita também que a integração almejada será consolidada se houver o complemento apenas do Sistema de Inteligência Policial e do Sistema Correcional, ambos existentes dentro da Secretaria Estadual de Segurança, mas para que isso aconteça, no meu entender, necessário se faz um agir performático.

As necessidades de ajustes virão a todo o momento do processo comunicativo a ser realizado dentro dessas áreas integradas de segurança pública e não somente no momento da implantação de suas novas unidades de policiamento.

6.2.6 Limitações e possibilidades para a formação policial

O uso da comunicação é inerente ao homem, que sempre se valeu ao longo dos tempos de procedimentos comunicativos para transmitir seus sentimentos, pensamentos, ideias, vontades e informações de todo gênero. Porém, o *uso da comunicação enquanto processo interativo* requer uma racionalidade intencionada em reconhece nos atos de fala oportunidades de realizar aprendizagens socialmente significativas.

Assim, o homem deve aprender a utilizar seu potencial comunicativo, direcionando esforços para a construção de espaços que viabilizam o surgimento de processos comunicativos que lhe permitam interagir com outros sujeitos. Daí deriva a importância da formação policial, aqui tomada *lato sensu*, englobando cursos de ingresso, aperfeiçoamento e capacitação, que devem acontecer durante toda a vida funcional dos servidores policiais.

Apesar de prever incentivos para policiais que se adequassem às metas e diretrizes do programa, o PPV não se preocupou em desenvolver quaisquer ações de formação policial, portanto, esse termo chave não foi localizado no bojo do referido documento. Como se trata de um programa de governo a ser realizado pelas Secretarias de Estado, estas devem, ao meu

ver, ser as maiores interessadas nos processos de formação de seus respectivos servidores, principalmente a SSP.

Agora num enfoque mais específico na segurança pública, verifiquei que apesar de trazer entre seus objetivos estratégicos a necessidade de refinar as competências dos colaboradores (BAHIA, 2011, p. 33-39), o PLANESP se restringiu a escrever de modo demasiadamente genérico quanto à formação policial, defendendo a constituição de um sistema educacional integrado para todas as polícias estaduais e os demais órgãos da segurança pública, cujo aprendizado deve estar focado no ensino integrado e continuado, com início desde os cursos de formação (BAHIA, 2011, p. 77).

A reformulação dos cursos oferecidos pelas das Academias de Polícia e a mudança de paradigmas pedagógicos não serão suficientes. Entendo que não basta integrar o ensino e dar continuidade a suas ações, sem que se fale numa verdadeira emancipação do aprender policial. O PLANESP menciona superficialmente a formação policial, ao sinalizar seu interesse em desenvolver um ensino integrado e continuado, porém não menciona a importância do aprendizado ao longo da vida e do agir comunicativo como partes da vida funcional dos policiais.

Dentro da temática formação policial, o PRONASCI fala em valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários, ressaltando que a qualificação das polícias deve incluir aprendizagens relativas a práticas de segurança-cidadã, tais como a utilização de tecnologias não-letais, técnicas de investigação, direitos humanos, sistema de comando de incidentes, perícia balística, DNA forense etc.

Assim, uma formação eficaz deverá procurar aperfeiçoar os conhecimentos, as aptidões e atitudes dos indivíduos, com vistas a contribuir para um comportamento adequado destes (BRASIL, 2007, p. 11-14), porém, a tônica do documento acaba sendo a formação de competências técnicas, demonstrando quão impregnada está a gestão da segurança pública brasileira com uma racionalidade instrumental.

O documento Modernização das Polícias Cíveis Brasileiras atribuiu relevo para a política permanente de ensino e o processo de desenvolvimento nas carreiras (BRASIL, 2005, p. 54-56), defendendo que o policial civil, com sua atividade investigativa, deve intervir sobre o tecido social pautado numa motivação descritiva (criminológica e criminalística), voltando-se não só para a burocratização do inquérito policial e do processo penal (BRASIL, 2007, p. 11).

A formação é um processo contínuo de crescimento e aperfeiçoamento, que visa preparar profissionais competentes, responsáveis pelo próprio desenvolvimento intelectual e

pelo cumprimento das determinações do seu campo de atuação, nesta seara o projeto da Universidade Internacional de Segurança Pública pretende fazer com que esta universidade seja um centro de excelência em formação (UNESCO, 2011, p. 8, 1ª parte).

Um aspecto relevante detectado ao longo deste estudo diz respeito ao projeto da UISPNU, no qual acabou se consubstanciando um achado incidental quanto à criação da referida instituição de ensino e sua inserção como uma das Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, com as quais os países membros se comprometeram a atingir até meados de 2015 (UNESCO, 2011, p. 14-15). As propostas dos pilares da segurança humana e do agir comunicativo coadunam com a perspectiva pedagógica da universidade em questão haja vista que elas podem servir como pressupostos epistemológicos de um projeto pedagógico a ser discutido e viabilizado futuramente.

A capacitação policial não foi esquecida no âmbito do documento da Modernização das Polícias Civis. O seu texto alerta quanto à necessidade de desenvolvimento de uma política interna de qualificação permanente, para que se pudesse atribuir uma formação que pudesse ser pautada no conhecimento universal das ciências humanas, sociais e naturalísticas, a ponto de assegurar a consistência moral e procedimental de cada policial civil, cômico do trabalho de investigação como atributo da democracia, a ponto de formar “um elo qualificado no tenso processo de solução de conflitos” (BRASIL, 2005, p. 10). O que converge com a perspectiva adotada neste trabalho, que encara o convívio social de modo conflitivo e que depende de interações qualificadas para buscar a acordos e consensos.

Para o documento, policial de investigação deve ser identificado pela sociedade como a efetiva autoridade pública no seu cotidiano, estando ele devidamente capacitado para compreender criticamente o fenômeno criminal e atuar no traçado de cenários preventivos e propositivos, trabalhando de forma articulada com outras esferas de governo e da sociedade (BRASIL, 2005, p. 11).

Na MCN ressalta que devido às crescentes demandas sociais, a formação policial é tida como um processo necessário e fundamental para a qualificação e o aprimoramento das atividades das instituições que compõem o sistema de segurança pública. Isso ocorre na medida em que visa auxiliar na compreensão do exercício da atividade de segurança pública como prática da cidadania que implique em participação social e política num estado democrático de direito e resulte numa participação profissional que estimule “a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância” (BRASIL, 2008, p. 14).

Por atividades formativas, a Malha Curricular Nacional – MCN entende os cursos, as palestras, os estágios, os trabalhos de campo ou qualquer outra atividade realizada com fins educacionais, estando entre aquelas atividades formativas de ingresso, de aperfeiçoamento profissional, de atualização e de capacitação (BRASIL, 2008, p. 44).

A Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho foi citada na MCN, ela foi lembrada como um instrumento que apresenta a dimensão técnica das ocupações encontradas no mercado de trabalho brasileiro, abordando também sobre as ocupações desempenhadas pelos profissionais de segurança pública. Contudo, ela aborda apenas as *competências técnicas* ou *operativas* pertinentes aos profissionais de segurança pública, prevendo ainda as competências pessoais necessárias para as atividades de cada cargo (BRASIL, 2008, p. 9).

Como defende o documento, a inovação atribuída à MCN diz respeito às competências cognitivas e às competências atitudinais dos profissionais da área de Segurança Pública (BRASIL, 2008, p. 07), ultrapassando a perspectiva da dimensão técnico-operativa das competências, porque os profissionais da área de segurança pública necessitam compreender seu papel como sujeito social e político no espaço que ocupam e, conseqüentemente, entrar num processo de reflexão e tomada de decisões como agente transformador do Estado e como profissionais comprometidos com a segurança das cidades e dos cidadãos.

A MCN assevera que competência é “a capacidade de mobilizar saberes para agir em diferentes situações da prática profissional, em que as reflexões antes, durante e após a ação estimulem a autonomia intelectual” (BRASIL, 2008, p. 7).

Permeia todo o documento o entendimento de formação como um processo de aquisição e de reconstrução de saberes necessários à intervenção social das organizações policiais, constituindo um espaço para partilha e debate de abordagens diferentes, além de figurar como uma ocasião privilegiada para gerar discussão sobre questões complexas das situações enfrentadas no trabalho policial, por exemplo, ao discutir a importância dos saberes para a competência profissional (BRASIL, 2008, p. 27-28). Durante esse processo de formação policial surge a oportunidade para que o posicionamento ético e político das referidas instituições possa ser revisto e analisado, além de ser possível aprimorar a prática policial do cotidiano.

A Matriz concebe a formação como processo complexo e contínuo de crescimento e aperfeiçoamento, visando à preparação de profissionais aptos a cumprirem as determinações legais e institucionais, plenamente responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento

profissional, tornando-os competentes, socialmente responsáveis e sensíveis com a melhoria do bem público e das instituições políticas.

As ações formativas de segurança pública, planejadas com base na Matriz, têm como objetivo geral favorecer a compreensão do exercício da atividade de segurança pública como prática da cidadania, da participação profissional, social e política num estado democrático de direito, estimulando a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância (BRASIL, 2008, p. 14).

Essa visão presente na MCN se coaduna perfeitamente com a ideia de justiça comparativa cunhada por Amartya Sen, que se baseia em comparações das realizações sociais constatadas no cotidiano. Sen (2009) apresenta um conceito que ajuda a fazer diagnósticos das injustiças cotidianas e a identificar tudo aquilo que as possam tentar reduzir ou eliminar, matéria extremamente útil para organizações de natureza pública, especialmente aquelas que realizam atividades policiais, cuja missão básica é proteger e servir.

A *justiça comparativa* pode servir de apoio para que o policial civil se enobreça no exercício da sua função investigativa, revisando seus modelos mentais em relação à importância social do seu trabalho, em relação aos envolvidos nos cenários conflituosos de investigação, conforme se articula na figura 3 apresentada ao final deste capítulo. Enfim, ela possibilita o reexame de certas atitudes administrativas e operacionais executadas no cotidiano da Polícia Civil, contribuindo decisivamente com efetivação da justiça organizacional, na medida em que auxilia no processo de tomada de decisões internas e externas, assim como no modo de direcionar as relações entre os membros das organizações e seus parceiros sociais. Em última instância, nos moldes do que aparece sistematizado na figura 3, a ideia de justiça abraçada neste trabalho auxilia na realização da justiça social.

A última e mais importante observação a ser feita quanto à formação policial apresentada nos documentos já mencionados, contempla a *aprendizagem ao longo da vida*, que tida como fundamental para a vida em numa *sociedade aprendente*, já que o processo de aprendizagem acontece cotidianamente e de modo ininterrupto.

A MCN reconhece esse caráter continuado da aprendizagem no bojo de seus princípios educacionais (BRASIL, 2008, p. 13-14), porém, limitações são constatadas no texto analisado. O texto não fala expressamente na aplicabilidade do aprendizado ao longo da vida e nem da importância de desenvolver entre os policiais, durante sua formação, aquelas competências mais gerais, mais duradouras e menos obsoletas, ligadas ao aprender a aprender e ao aprender a agir comunicativamente e que levem ao empoderamento da função policial.

Muito provavelmente a opção por uma abordagem mais técnica de aprender saberes teóricos, práticos e atitudinais se manifestou de modo não proposital, mas devido à instrumentalidade, totalmente embutida na pedagogia do desenvolvimento de competências técnicas e amplamente divulgada nos meios educativos.

Os espaços e tempos das ações formativas na área da segurança pública são repensados na MCN (BRASIL, 2008, p. 06), o que se ajusta de modo equilibrado com as demandas da hodierna sociedade aprendente e as demandas de aprendizagem ao longo da vida oriundas da singularidade da formação policial que ocorre nas ruas, conforme busquei demonstrar neste trabalho. A aludida matriz também destaca a importância de “incentivar que o aluno desenhe seu percurso de desenvolvimento profissional dentro da instituição, estimulando o autoaperfeiçoamento e a predisposição à mudança” (BRASIL, 2008, p. 47).

A MCN menciona que os saberes teóricos, práticos e instrumentais relacionados às situações encontradas na prática profissional, e nelas adquiridos e reconstruídos, irão implicar positivamente no desenvolvimento das competências profissionais, conforme argumenta o documento (BRASIL, 2008, p. 27-28).

Acredito que o *aprender a aprender* vai expandir consideravelmente a capacidade de investigação dos policiais civis, possibilitando que eles tenham acesso uma variedade de ferramentas e métodos de investigação científica, que poderão auxiliá-los na sua atividade investigativa policial, justamente na medida em que eles vão aprender a obter, avaliar, identificar e usar a informação conseguida pela metodologia da investigação policial, para ajudar a resolver problemas policiais, responder às questões práticas e obter novos conhecimentos policiais.

Assim, a aprendizagem ao longo da vida deve ser encarada como algo vital para toda e qualquer ação formativa policial. Ela viabiliza o aumento da autonomia dos aprendizes na medida em que estes assumem a direção da sua aprendizagem, tanto na obtenção, avaliação e no uso da informação de modo socialmente responsável, durante seus afazeres policiais, abrindo espaços para a aprendizagem adquirida pelas suas vivências práticas, ainda que de modo incidental, não planejado, porém, agora, de modo consciente.

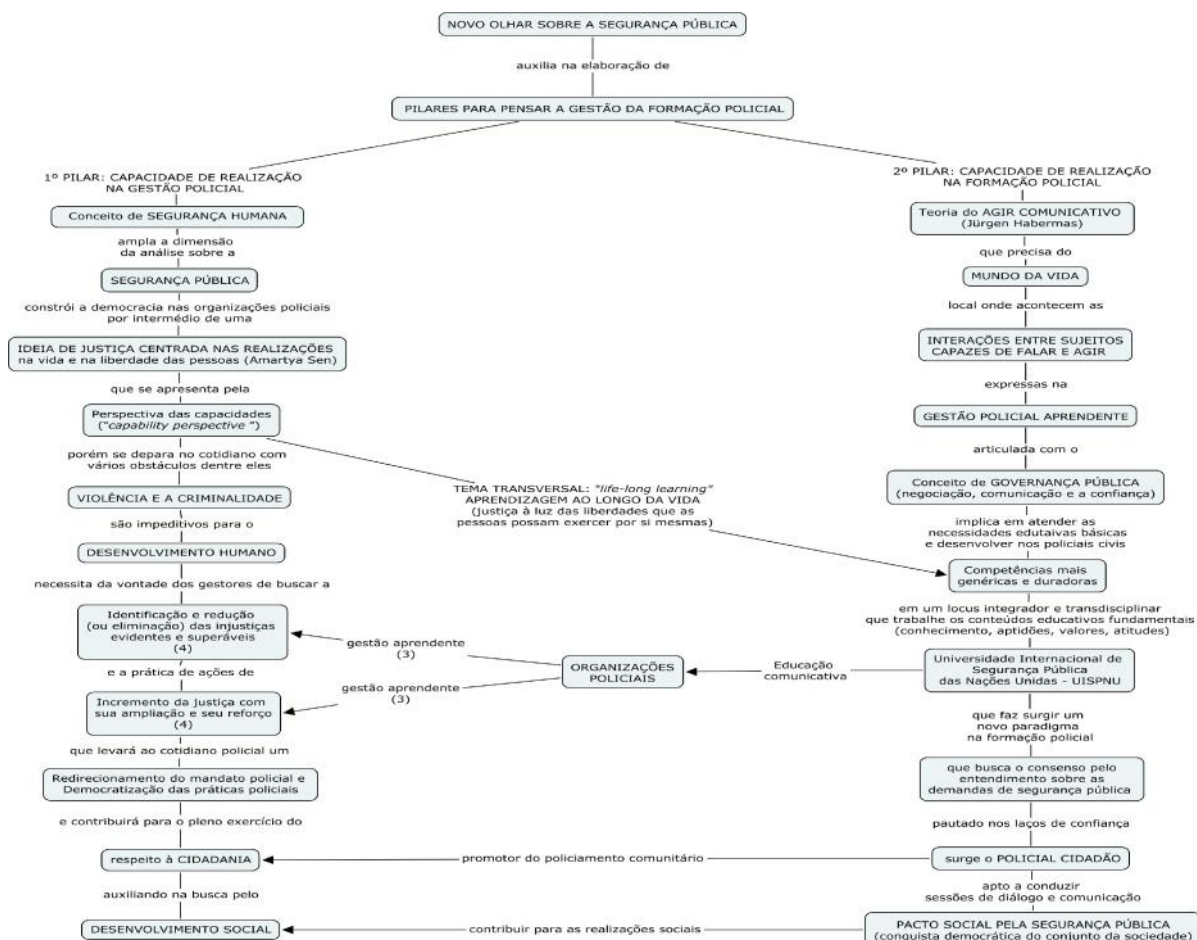
A teoria da ação comunicativa tem sido fonte inspiradora de reflexões em torno de múltiplas questões contemporâneas, então porque não pensar também numa inspiração para a aprendizagem gerencial e desenvolvimento organizacional na esfera pública, por exemplo. Para que uma gestão organizacional seja rotulada como democrática, autônoma e participativa ela deve formar sujeitos compromissados com uma educação ao longo da vida,

cujo objetivo é a construção da cidadania de forma consciente, para intervenção na realidade na qual se vive com a pretensão de transformá-la (figura 3).

No curso desses estudos, descobri que a aprendizagem, que naturalmente surge no cotidiano organizacional, pode ser observada sob um novo olhar, numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida, e partir de um estudo que contempla a razão comunicativa habermasiana manifesta numa ação libertadora e emancipatória, necessária para fazer cumprir uma das dimensões da segurança humana, justamente aquela que diz respeito à libertação do mundo dos medos e dos empecilhos de ampliação das capacidades e usufrutos das liberdades substantivas necessárias para o desenvolvimento humano (figura 3).

Essa modalidade de *aprendizagem emancipatória* acaba servindo para todas as unidades curriculares e todos os ambientes de aprendizagem, independentemente do nível de ensino, podendo ser contextualizada nos cursos a ser promovidos pela SSP/BA e pela futura Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social.

Figura 3 – Matriz conceitual para a valoração qualitativa das realizações sociais no âmbito da segurança pública



Fonte: Elaboração da autora.

7 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Este mestrado profissional me proporcionou encontrar, de imediato, respaldo para boa parte dos meus anseios enquanto Delegada de Polícia Civil, gestora de uma unidade de polícia judiciária no estado da Bahia. Por intermédio dele, compreendi que existe uma capacidade de realização inerente às organizações policiais e que estas podem ser geridas de modo a contribuírem para a efetivação da cidadania, da paz social e do estado democrático de direito. Então, este trabalho constitui-se como um meio de levar até a comunidade acadêmica e à sociedade, a uma reflexão em torno da possibilidade concreta de apresentar, debater, reestruturar e equacionar as questões afetas à gestão da formação no âmbito da Polícia Civil.

Dentre inúmeros ensinamentos neste curso, aprendi que é primordial inovar na gestão das organizações policiais, buscando novas formas de ver a segurança pública sob algumas perspectivas mais humanistas e menos instrumentais, buscando também novos modos de gerir a formação policial nesta hodierna era do conhecimento e de sociedade aprendente, nos quais o conhecimento certamente exerce papel fundamental.

Aprendi também que é possível estabelecer um novo diálogo organizacional, semeando os princípios da racionalidade comunicativa entre os indivíduos, nos processos de tomada de decisão e num novo diálogo social a ser realizado, criando oportunidades para a interação entre os atores sociais da segurança pública e o estabelecimento de um pacto para o desenvolvimento social e o desenvolvimento das organizações policiais.

A busca pelo desenvolvimento social deve ser compartilhada por toda a sociedade e começar no seio de cada localidade que sofre com as consequências da criminalidade ali reinante. Nessa caminhada, é importante buscar a representatividade daqueles atores que podem agir comunicativamente na tarefa de integração do tecido social e na garantia do mínimo de aceitação dos valores reinantes e das regras vigentes, para que, a partir daí, se manifeste um efetivo pacto social pela segurança pública.

Afinal, quando se busca o desenvolvimento social é importante viabilizar o crescimento econômico, mas é essencialmente necessário garantir o uso pleno das liberdades individuais, além de promover um mundo livre de necessidades e livre do medo, acrescido pelo empoderamento e emancipação dos indivíduos.

Conforme a visão adotada nesta pesquisa, para se efetivar os ideais de justiça necessários para o progresso do estado democrático de direito, é preciso considerar a *perspectiva do desenvolvimento das capacidades*, porque a partir dela há uma relevância no que as pessoas e

as organizações policiais poderão fazer em termos de realização social, partindo do ponto onde elas estão situadas.

As capacidades de realização da Polícia Civil, por exemplo, serão consideradas à luz do que os membros de cada equipe de trabalho – ou até mesmo as pessoas estranhas aos quadros policiais – conferem à proficiência dessa coletividade organizacional. Nesse sentido, a partir de novos processos educativos e gerenciais, os policiais poderão se associar ao pensamento de que são capazes de realizar inúmeras ações assertivas ligadas à segurança pública, agindo em colaboração com seus colegas de profissão e com os demais atores sociais.

A Constituição Federal vigente reconhece e legitima o papel de atuação da sociedade, contemplando-a como um importante sujeito na realização da política nacional, reservando-lhe um importante espaço para atuação, inclusive na segurança pública. Restou provado que a participação da sociedade é essencial no processo político de gestão da segurança pública, porém, na prática brasileira, geralmente cada segmento social representa seus interesses e realiza de modo fragmentado sua parcela de controle sobre as ações estatais.

É por isso que a interação e comunicação humanas devem ser entendidas não somente a partir da interação linguística, sendo necessária a ampliação do paradigma da intersubjetividade comunicativa para que a gestão da segurança pública não fique adstrita somente ao choque das racionalidades estruturantes do processo gerencial. Mas também preciso levar em consideração as patologias e distúrbios sociais que ocorrem no cotidiano.

Muitas dessas patologias e distúrbios sociais geram situações conflituosas que podem resultar também de posturas individuais e competitivas relacionadas à quebra das relações morais dos grupos sociais, em especial das organizações, em decorrência do sentimento de autoproteção e de autopreservação que é inerente aos homens. vale lembrar que nas organizações policiais acontece exatamente da mesma forma.

Nesse diapasão, a ação comunicativa pode contribuir para a reflexão sobre algumas possibilidades para que ocorra a reversão do processo coercitivo da racionalidade técnico-instrumental impregnada nas organizações policiais. A *ação comunicativa* é mais importante do que a *ação instrumental* para a proposta ora apresentada, porque aquela ação está intimamente relacionada com os modos para ser efetivada a esperada democratização da sociedade e das organizações, possuindo um núcleo estruturante circunscrito ao uso comunicacional da linguagem, indo além da mera transmissão da informação.

Na medida em que defende a apropriação intersubjetiva das relações sociais e culturais, o agir comunicativo pode contribuir para libertar os indivíduos aprisionados às visões unidimensionais ocorridas durante um processo de colonização do *mundo da vida*.

Um dos propósitos deste trabalho foi estabelecer uma relação entre a temática *gestão das organizações policiais* e o *agir comunicativo*, evidenciado pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas. Da mesma forma, procurei integrar o *fazer policial* ao conceito arrojado de *segurança humana*, tomado a partir do enfoque dado pelo filósofo indiano Amartya Sen, para posteriormente apresentar esses dois conceitos como pilares para pensar a gestão da formação policial e, assim, possibilitar que os saberes e as práticas policiais pudessem ser interpretados e compreendidos a luz de outra lógica.

Restou evidente a importância de se buscar pilares que pudessem sustentar o entendimento de que sem uma formação emancipatória não haverá uma polícia conectada com os valores éticos, com as demandas sociais e com o compromisso de desenvolvimento organizacional e social. Tão importante quanto, foi o propósito de aguçar entre os prepostos das organizações policiais um faro para a percepção e redução/eliminação das injustiças superáveis e para o incremento da justiça na vida cotidiana, através das intervenções policiais.

A partir deste trabalho, busco ressaltar que a utilização de *ideia de justiça comparativa* na gestão da segurança pública e nos processos de formação policial, dão oportunidades para se lutar cotidianamente contra as injustiças do mundo, que derivam de uma mistura de *lacunas institucionais* e *comportamentos inadequados*. Esta deve ser a razão que deve mobilizar os gestores a desenvolverem organizações policiais que contribuam para o progresso da justiça através do reforço das liberdades, das garantias e do bem estar das pessoas, independente de ser cidadão do povo ou membro integrante daquelas organizações.

O “fazer instrumental” decompõe e impede os sujeitos de se desvelarem de uma condição passiva, então é preciso uma nova percepção da segurança pública e uma construção de um *corpus* teórico-conceitual que dê suporte a novas formas de pensar a formação policial. Por essa razão, a intenção deste trabalho é verificar se, e até que ponto, a *teoria da ação comunicativa* e a *perspectiva de segurança humana* têm serventia para iluminar as questões ligadas à gestão da formação policial e ao diálogo intra e interinstitucional.

O policial exerce uma ocupação profissional que exige cotidianamente a lida com múltiplas exigências e contradições dos agrupamentos sociais, demandando dele uma convivência com incontáveis figuras humanas e suas respectivas facetas, obrigando-o a um inevitáveis interações com os vários mundos da vida social. Compreender a atividade policial é o primeiro ponto para que depois se possa pensar na formação de grupos de sujeitos que interagem entre si, i. e., neófitos da lida com a aprendizagem emancipatória.

Conhecer as idiossincrasias do labor policial pode ser um aprendizado de grande valia para os próprios policiais, normalmente desatentos às peculiaridades de seu cotidiano e as

questões imbricadas a elas, além de ser muito proveitoso para os leigos da área policial quanto à desmistificação de questões pouco analisadas pelo público em geral.

Manter contato com a realidade policial, conversar com os profissionais da área da segurança pública e conhecer a natureza do seu trabalho, nunca será uma atividade singela, sem impacto para seu interlocutor e, se bem gerenciado, esse contato poderá ser muito proveitoso para desatar os nós e estreitar os laços entre os vários atores sociais e as organizações policiais.

Não existe, todavia, uma relação direta entre as concepções habermasianas, os conceitos de segurança humana, liberdade como desenvolvimento e justiça comparativa com a gestão das organizações policiais e seus processos de formação profissional. No bojo dessa dissertação, foram detectados pontos de aproximação e entroncamento entre as temáticas aqui estudadas, com o escopo de buscar um cruzamento original, porque não dizer inédito, entre abordagens conceituais de relevo e articulá-las com as questões cotidianas da segurança pública brasileira, em especial aquela desenvolvida pela Polícia Civil do estado da Bahia.

Entender a prática comunicativa significa alcançar dois aspectos essenciais. Primeiro que essa compreensão engloba um *exercício constante de cognição estabelecido num contexto dialógico processual* e, segundo, o aspecto de que *é possível distinguir os tipos de racionalidade que nos cercam cotidianamente*.

Isso significa dar o tempo necessário para que seja possível colher os frutos da racionalidade e do agir comunicativos. Significa também perceber quando dois ou mais sujeitos capazes de falar e de agir estão a influenciar estrategicamente as pessoas, tomando-as objetos de manipulação. Ou perceber ainda quando seu objetivo transita apenas na vontade de entender-se com as pessoas, reconhecendo-as também como sujeitos para, em conjunto, chegar a um acordo sobre pretensões de validade previamente questionadas durante o processo de interação.

Os problemas de segurança pública serão de cada um dos atores sociais na medida em que eles possam e efetivamente consigam se envolver neles como sujeitos. Mas, não basta a participação em processos comunicativos, pois toda comunicação centrada em performances linguísticas deve resultar num *plano de ação concreto no mundo da vida*. De outro modo, é preciso asseverar que, se desenvolvidos planos de ação no *mundo sistêmico*, a gestão organizacional estará sujeita ao processo de colonização resultante da influência da razão instrumental.

As ações estatais, incluindo as políticas sociais, em razão da sua dimensão política, são essencialmente instrumentais, estabelecendo vinculação entre meios e fins para obtenção de

êxito. Porém, os *fins* nada mais são do que os interesses previamente estabelecidos pela gestão para que haja a *manutenção da estrutura econômica do Estado*.

Devido a sua dimensão material, essa manutenção da estrutura econômica estatal aparece de modo mais visível, que vale de uma racionalidade instrumental para dominar todos os meandros da gestão pública, é o processo de *colonização do mundo da vida* que manifesta a cada dia. Vale lembrar que os sistemas político e econômico são eminentemente instrumentais, porém a dimensão gerencial não deve ser. Eis a questão!

Esses interesses de manutenção econômica e obtenção de êxito a todo custo podem ser fortes empecilhos para aplicação da razão comunicativa no campo da gestão pública. Para resolver a problemática, é necessário um somatório de várias medidas específicas e outras mais gerais, porém, somente uma *coordenação de planos de ação é que poderá ser capaz de trazer resultados práticos mais geradores do desenvolvimento social* almejado por todos.

Sob a perspectiva habermasiana, a forma como os cidadãos interagem com o mundo, compartilham intersubjetivamente os seus conhecimentos e suas experiências, trazem resultados práticos. A proposta ora apresentada está *centrada nas potencialidades das organizações policiais no sentido de buscarem sua emancipação nas microrrevoluções que serão realizadas no cotidiano e nas aprendizagens sociais dos atores da segurança pública*.

Os *interesses e sentimentos dos sujeitos atuantes* são expressos, debatidos, discutidos, criticados e contestados, garantindo simultaneamente sua *individualização* e sua *socialização*. Como visto, mediante *processos de validação*, esse compartilhamento forma um cenário que contribui para que *entendimentos e consensos coletivos* ocorram por intermédio do *uso comunicativo da linguagem*.

Acredito que a aplicação da razão instrumental e dos interesses de manutenção econômica do Estado deveriam se dar apenas nos momentos de montar a pauta principal dos temas de interesse social que figurarão nas políticas públicas, mas, ao se executar tais políticas, o mais recomendado seria seguir os parâmetros da racionalidade comunicativa.

Desta forma, as organizações policiais serão contextualizadas numa nova racionalidade manifesta na teoria agir comunicativo, para que a partir daí seja possível defender que esta nova forma de ver o mundo e de analisar as ações humanas poderá combater os males causados pela racionalidade instrumental, fortemente impregnada nas instituições e nos indivíduos.

Sem dúvida, não é possível excluir a *praxis social* na qual estão envolvidos os atores que integram o tecido social, porque, na maioria das vezes, essa praxis se distancia bastante dos

pressupostos do agir comunicativo e a experiência interativo-comunicativa sempre estará imersa em contextos sociais conflituosos existentes no mundo da vida.

A ideia de *conflito* abordado neste trabalho traz em si a *necessidade de compreensão da sociedade como um ambiente conflitivo*, do qual emergem os complexos problemas da violência e da criminalidade, *exigindo uma atuação estatal mediadora*, tendo a polícia que ser demandada para garantir os direitos dos cidadãos e não somente a ordem pública.

Na visão aqui adotada, *o conflito significa tensão permanente, cuja superação é ilusória*, haja vista que ele representa a razão de existirem tentativas de acordos e consensos por intermédio da linguagem comunicativa tomada nos mais diversos segmentos da sociedade, inclusive no tocante à temática da segurança humana.

Conflitos entre população e policiais podem ocorrer em razão de uma ausência de reconhecimento de sua identidade e pela vivência de experiências de desrespeito, tais como ocorrem nas situações de desacato e agressões, de um lado, bem como de violação de direitos, corrupção, abusos e torturas, de outro lado.

Um dos aspectos que diferenciam a gestão policial da gestão realizada em outra instituição de natureza pública é que o trabalho organizacional, i.e., *ação policial*, se verifica em cenários incertos, transitando por um campo apinhado de conflitos sociais.

Em outro desdobramento, mas ainda no contexto das teorias aqui adotadas, a existência de conflitos e eventuais acordos em relação à realização de medidas sociais e gerenciais que tendem à ampliação da justiça dentro das políticas de segurança não implicam na obrigatoriedade de fazer com que os sujeitos cheguem a unanimidades ou acordos totais. Neste caso *é possível conviver bem com a incompletude de acordos sociais ou com uma boa dose de conflitos sociais não resolvidos*. Esse deve ser o pensamento a ser levado para a gestão das organizações que lidam com as demandas sociais, tal como ocorre com a segurança pública.

Nessa visão, a solução dos conflitos dependerá apenas de uma *ordenação parcial* entre os sujeitos e os processos, porém as conclusões obtidas mediante *acordos ligados às questões da segurança pública devem ter utilidade prática e ser bem firmados*, uma vez que eles *precisam ser plausivelmente justos ou, ao menos, não serem manifestamente injustos, sob o ponto de vista social*.

Nesta proposta, todos os atores sociais da segurança pública são vistos como *sujeitos capazes de falar e agir*, participantes do mundo da vida, no qual poderão problematizar com a *intenção de buscar conhecimentos, utilizando pretensões de validade cognitiva, combinar normas para sua convivência por intermédio de pretensões de correção moral ou expressar sua subjetividade, com pretensões estético-expressivas*.

Auxiliar na *construção da democracia no âmbito das organizações policiais*, provavelmente este tenha sido, no bojo deste trabalho, o principal uso ou serventia da teoria do agir comunicativo, que leva as organizações policiais a usarem a linguagem de modo a viabilizar um *diálogo organizacional para construção de relações fortes de entendimento e confiança recíproca*.

Para consolidação do arquétipo da segurança cidadã no Brasil, entendo ser importante estabelecer a efetivação de uma perspectiva comunicativa nas ações e diálogos dentro e entre as instituições e órgãos que compõem o pacto social de manutenção da segurança pública e de desenvolvimento social.

Os gestores devem, em seu cotidiano profissional e em seus processos de aprendizagem, tentar abrir espaços para o surgimento de uma nova racionalidade livre da coerção técnico-instrumental, i. e., para a *racionalidade comunicativa*; apostando em possibilidades de mudanças necessárias que favoreçam a reestruturação institucional e, por conseguinte, a transformação social e cultural,

Diante do que foi posto, fica ressaltada a necessidade de se instaurar novas relações no trabalho policial, uma vez que os mecanismos tradicionais de regulação do trabalho burocrático baseado na hierarquia e disciplina não possuem efetividade, sendo imprescindível tecer relações lastreadas na confiança e no diálogo rumo ao entendimento mútuo, pois, deste modo, a Polícia Civil passaria a ter a capacidade de obter melhores resultados.

A qualidade destas relações será a base do trabalho conjunto a ser desenvolvido no futuro, rumo ao horizonte a ser contemplado diuturnamente, que é a efetivação do desenvolvimento social e de um pacto efetivo em torno da segurança pública e do estado democrático de direito.

Porém, para que esse desiderato se efetive, tal como anseia o Ministério Público, os Poderes Judiciário e Executivo, a população e a próprias Polícias, o caminho a percorrer será aquele ditado pela ação comunicativa habermasiana. Se o objetivo é encarar as questões e dilemas da segurança pública, em especial da atividade investigativa, *será necessário construir relações mútuas de respeito, entendimento, confiança e reconhecimento entre todos os atores sociais direta ou indiretamente envolvidos nas questões de segurança pública*.

Por um lado, somente nas utópicas sociedades pós-convencionais, i. e., aquelas moralmente avançadas em virtude do seu alto comprometimento ético, é que seria possível encontrar uma racionalidade comunicativa reflexivo-deliberativa enraizada em absolutamente todos os processos argumentativos nas mais variadas instituições, tais como, estruturas de governança, conselhos da sociedade civil, fóruns acadêmicos, no parlamento, nas organizações privadas, instituições de ensino etc.

Por outro lado, apesar de possíveis dificuldades de ordem prática para sua implantação e efetivação, ainda assim *não será utópico pensar na ação comunicativa e seus pressupostos como parâmetros de governança de estado ou de gestão organizacional das polícias*, haja vista que ela está pautada num agir e aprender cotidiano, expressa num processo argumentativo interativo, a ser diluído em toda a organização policial. Assim, a gestão encontrará seu espaço para existir e fazer com que todas as instâncias organizacionais e sociais sejam contaminadas pela racionalidade comunicativa, em base totalmente diversa daquela que busca a obtenção de resultados exitosos, corriqueiramente utilizada pela racionalidade instrumental.

Entendo que os policias necessitam travar um diálogo de proximidade com a população e reconhecer em cada cidadão um ser que demande atenção e respeito, independentemente deste figurar como autor ou vítima de um evento criminoso. Acredito que *os policiais precisam saber lidar profissionalmente com a busca da informação, objeto de sua atividade investigatória, atuando de maneira técnica e ética* para, dessa forma, serem guiados por parâmetros que coloquem limites e evitem que eles realizem abusos e ilegalidades na busca da autoria e materialidade dos crimes que são investigados. Porém, a satisfação dessa deficiência organizacional de formação e aperfeiçoamento individual, demanda uma *robusta política educacional institucional*.

A fim de garantir às organizações policiais um futuro qualificado, é fundamental prover os policiais das capacidades necessárias para poderem tirar partido da formação emancipatória da *aprendizagem ao longo da vida*, não somente para a seu desenvolvimento enquanto aprendizes, concomitantemente, à sua atuação profissional, mas também alcançando efetivamente a sua formação pessoal, enquanto membro de uma sociedade aprendente que busca na educação uma maneira de evoluir e avançar.

É viável *construir uma prática colaborativa* entre as Polícias e as demais organizações e instituições que tenha reflexos decisivos no *enfoque metodológico da formação profissional centrada na tríade ser/conviver/realizar*. É, pois, necessário criar um *programa de formação* para ser desenvolvido junto às organizações policiais, rumo à construção do conhecimento profissional dos policiais, ao incremento do seu pensamento crítico e a autonomia para a aprendizagem ao longo da vida; permitindo às Polícias, em última instância, melhorar as habilidades cotidianas e seu relacionamento com as diversas instituições e seu trato com a sociedade civil, todos integrantes desta sociedade em constantes e aceleradas mudanças.

Diante da característica global da sociedade hodierna, do volume de informações produzidas e da rapidez com que flui a comunicação, torna-se imprescindível desenvolver nos

policiais civis a capacidade comunicacional (fazer uso interativo da linguagem) e a capacidade informacional (busca e uso responsável da informação).

A formação policial de natureza emancipatória, articulada por intermédio da aprendizagem ao longo da vida, que nesta pesquisa se manifesta por intermédio das capacidades comunicativas e informacionais, poderão constituir-se como pilares orientadores de eventuais planos de ação de uma instituição educacional de nível superior a ser idealizada para tratar das questões afetas à segurança pública.

Aqui se atribuiu prioridade à *formação policial, vista como meio de colaborar na promoção da justiça social, atentando tanto aos benefícios diretos de aprendizagem quanto às suas consequências indiretas de progressos na ação policial no seio social*. Não basta pensar na formação pela própria formação enquanto benefício, porque significa ir muito além e buscar, em última instância, os reforços de justiça nas práticas policiais e os esforços para efetivação do pacto social pela segurança pública no estado da Bahia.

Sob o aspecto gerencial, é preciso fazer uma reflexão centrada nos cursos de formação da polícia e na aprendizagem dos servidores ao longo de toda a sua vida funcional. Por essa razão, a *efetividade, o desenvolvimento, além das relações interpessoais de diálogo, respeitabilidade e ética*, todos caracterizadores das *organizações aprendentes*, podem apresentar ao trabalho policial uma perspectiva alternativa de gerenciamento focado nas ações dos policiais, no desenvolvimento intelectual e na emancipação do referido grupo de servidores públicos.

Infelizmente, levará mais tempo para que os policiais e gestores possam mudar a organização policial do que para que a organização possa mudá-los. Portanto, *investir na formação policial será apenas a primeira etapa a ser cumprida*, pois, logo após, quando existirem servidores devidamente preparados e detentores de domínio pessoal, de novos modelos mentais, de uma visão compartilhada, comprometidos com o aprendizado em equipe e imbuídos de um pensamento sistêmico, *será necessário um grande esforço de todos para o gerenciamento da mudança*.

Tenho a expectativa de que o presente estudo tenha propiciado uma melhor compreensão da realidade que me propus a pesquisar, i.e., estudar as organizações policiais como organizações aprendentes. Com esta visão, *é possível viabilizar o respeito e a valorização das intersubjetividades dos atores sociais* que, através do diálogo, se mantêm interligados em torno da questão segurança pública, caminhando rumo a *construções e reconstruções de entendimentos recíprocos em seu cotidiano*.

Creio que o conhecimento articulado nesse estudo poderá ter uma utilidade prática para a concretização de um pacto social em torno da temática, haja vista que a segurança pública

lidera boa parte dos debates sociais externados pela opinião pública tanto no âmbito estadual quanto no âmbito nacional. Nesse diapasão de ideias, é possível pensar em um *projeto de intervenção gerencial integrado a um programa educacional interdisciplinar*, articulado entre os vários níveis de gerência dentro de cada organização policial, entre as organizações policiais estaduais e, em última instância, entre estas e a sociedade civil organizada, numa perspectiva de manifestação de um pacto social pela segurança pública.

Enfim, essas possibilidades despertaram em mim uma esperança de que num futuro próximo, com este e outros estudos, ações e projetos, seja possível colaborar para a estruturação de uma fundamentação teórico-conceitual que auxilie na *construção de um novo corpus teórico para a materialização do plano de policiamento comunitário do estado da Bahia*, além de *embasar a idealização das bases epistemológicas de um projeto local para instalar no Estado uma instituição de ensino superior na área de segurança pública*.

Vale registrar que pesquisar sobre formação policial e as suas práticas cotidianas, *sob a perspectiva de futuramente gerenciar a Polícia Judiciária inserida num contexto da segurança humana*, da *racionalidade comunicativa* e da *aprendizagem ao longo da vida* é contribuir de modo qualificado para os estudos na área de segurança pública, uma vez que não há, até a presente data no cenário brasileiro, notícias de estudos sistematizados sobre o *estilo gerencial das organizações aprendentes e a atividade da Polícia Civil*.

É importante levar, através desta pesquisa, *o que as organizações policiais aprenderam e o que, em termos de funcionalidades, já alcançaram ao longo da sua evolução histórica*. Mais ainda, é fundamental *verificar o que pode ser feito em termos de gestão para que as organizações policiais despertem e desenvolvam a sua capacidade de realização em prol do desenvolvimento social*.

Enfim, este trabalho representa a criação de uma inédita e consistente **matriz conceitual para a valoração qualitativa das realizações sociais no âmbito da segurança pública, mas especificamente voltada para a gestão, a formação e o cotidiano da Polícia Civil**, tendo como base empírica o estado da Bahia. Sobre esta matriz será possível *basear decisões argumentativamente fundadas e responsáveis tanto na gestão governamental, no processo de tomada de decisão organizacional e nos direcionamentos das ações policiais investigativas*.

Ressalto, que as considerações ora apresentadas possuem caráter propedêutico que, caso sejam acolhidas pela Polícia Civil ou pela SSP/BA, demandarão uma adequação técnica mediante trabalho colaborativo institucional devidamente legitimado por toda a classe policial, para que possam ser convertidas em projetos de intervenção administrativa ou projetos de educação, passíveis de mensuração, execução, monitoramento e avaliação posteriores.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; MOTA BRASIL, Maria Glaucíria. Polícia e comunidade. In: BARREIRA, César (Org.). **Questão de Segurança**: políticas governamentais e práticas políticas. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 117-183. (Coleção Antropologia da Política).

AMORIM, Renato; BARBOSA, Eliane. Uso de medicamentos ansiolíticos em policiais militares. **REBESP**, Goiânia, n. 2, v. 1, p. 2-7, jan./jul. 2009.

ANDRADE, Fernando César Bezerra de. Linguagem e razão comunicativa: pensando os conflitos na escola através da concepção habermasiana do diálogo. In: BRENNAND, Edna Gusmão de Góes; MEDEIROS, José Washington de Moraes (Org.). **Diálogos com Jürgen Habermas**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2006. p. 113-142.

ANGELONI, Maria Terezinha. (Org.). **Organizações do conhecimento**: infra-estrutura, pessoas e tecnologia. São Paulo: Saraiva, 2008.

ARAGÃO, Lúcia. **Habermas**: filósofo e sociólogo do nosso tempo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

ASSMANN, Hugo. **Reencantar a Educação**: rumo à sociedade aprendente. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. **Redes digitais e metamorfose do aprender**. Petrópolis: Vozes, 2005.

BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. Pressupostos da teoria social habermasiana: trabalho e interação In: LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; GÓMEZ, Maria Nélida Gonzalez de (Org.). **Discursos Habermasianos**. Rio de Janeiro: IBICT, 2010.

BARROS, Ana Paula Ferrari Lemos. A importância do conceito de esfera pública de Habermas para a análise da imprensa: uma revisão do tema. **Universitas: Arquitetura e Comunicação Social**, Brasília, v. 5. n. 1/2, p. 23-34, jan./dez. 2008.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, Edição 7, ago./set. 2010.

BAYLEY, David H.; SHOLNICK, Jerome H. Tradução Geraldo Gerson de Souza. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Série Polícia e Sociedade, v. 2).

BEATO, Claudio C. **Políticas Públicas de Segurança**: equidade, eficiência e accountability. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERTEN, André. O conceito de aprendizagem em Habermas. In: BRENNAND, Edna Gusmão de Góes; MEDEIROS, José Washington de Moraes (Org.). **Diálogos com Jürgen Habermas**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2006. p. 13-29.

BONELLI, Maria da Glória. **Os delegados de polícia entre o profissionalismo e a política no Brasil, 1842-2000**. Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal São Carlos, 2003. Disponível em: <www.observatoriodeseguranca.org/files_delegados.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2012.

BRASIL. Instituto Cidadania. Fundação Djalma Guimarães. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. 2003. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Relatório de Atividades**. Implantação do Sistema Único de Segurança Pública. 2. ed. Brasília, 2006.

_____. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). **Manual de Policiamento Comunitário: Polícia e Comunidade na Construção da Segurança**. União Europeia. 2009. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)/2000**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

BRENNAND, Edna Gusmão de Góes. Democracia e construção do espaço público em Jürgen Habermas. In: _____; MEDEIROS, José Washington de Moraes (Org.). **Diálogos com Jürgen Habermas**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2006. p. 31-45.

CALADO, Sílvia dos S.; FERREIRA, Sílvia C. dos R.. Análise de documentos: método de recolha e análise de documentos. **Metodologia da Investigação I**. DEFCUL, 2004/2005.

CARDOSO, Ruth. (Org.). Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: _____. **A aventura antropológica**. Teoria e pesquisa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CAVALCANTE, Lúcia Eugênia. Políticas de formação para a competência informacional: o papel das universidades. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação: Nova Série**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 47-62, dez. 2006. ISSN: 1980-6949.

COSTA, Renata Almeida da. **A Sociedade Complexa: a contemporaneidade e o risco nas organizações criminosas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

CUNHA, Danilo Fontenele Sampaio. Crise econômica e possíveis perspectivas jurídico-sociais. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 343-358, jul./dez. 2009.

CUNHA, Neiva Vieira da. Como se ‘fabrica’ um policial: algumas considerações em torno dos processos de socialização e formação profissional. **Revista Comum**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 22, p. 198-207, jan./jun. 2004.

DAFT, Richard. L. **Administração**. Revisão Técnica Denis Forte e tradução Harue Ohara Avritcher. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. **Conhecimento Empresarial**: como as organizações gerenciam seu capital intelectual. 15. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir. 7. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2012.

DUDZIAK, Elisabeth Adriana. **A information literacy e o papel educacional das bibliotecas**. 173 f. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciência da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

DURANTE, Marcelo Ottoni; BALESTRERI, Ricardo. Políticas Públicas no Brasil: a construção de um modelo inteligente. **Boletim do IBCCRIM**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n. 165, p. 07-09, 2006.

ECHEVERRIA, Rafael. **A empresa emergente, a confiança e os desafios da transformação**. São Paulo: Universa UCB Editora, 2001.

ESPUNY, Hebert Gonçalves. **Questões Fundamentais da Investigação Policial no Concerto da segurança pública do Brasil**. 71 f. 2009. Monografia (Especialização em Gestão das Políticas Preventivas da Violência, Direitos Humanos e Segurança Pública) – Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESP/SP, São Paulo, 2009.

ESTEVAM, José G. **O reconhecimento da alteridade como possibilidade de construção de um novo paradigma na cultura ocidental em Joel Birman e Emmanuel Lévinas**. Disponível em: <periodicos.pucminas.br/index.php/horizonte/article/download/446/443>. Acesso em: 16 set. 2012.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, n. 5, ago./set. 2009.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, Maria Augusta Salin. Teoria da ação comunicativa de Habermas: Possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola. **Educação & Sociedade**, ano 20, n. 66, abr. 1999.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Iniciação à Pesquisa Científica**. 4. ed. Campinas: Alínea Editora, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Conhecimento e interesse**. Rio de Janeiro: Zahar Editores SA, 1982.

_____. **Pensamento Pós-metafísico**: estudos filosóficos. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

_____. **Racionalidade e Comunicação**. Lisboa (Portugal): Edições 70, 1996. (Biblioteca de Filosofia Contemporânea).

_____. O espaço público, 30 anos depois. Tradução de Vera Lúcia C. Westin e Lúcia Lamousier. **Cadernos de Filosofia e Ciências Humanas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 7-28, abr. 1999.

_____. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. (Biblioteca Tempo Universitário, v. 60).

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a. (Biblioteca Tempo Universitário, v. 76).

_____. **Teoria da Ação Comunicativa**. Tradução de Manoel Jiménes Redondo. 4. ed. Madrid: Taurus, 2003b. v. 1.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. (Biblioteca Tempo Universitário, v. 101 e 102).

IBCCRIM, Editorial. **Boletim do IBCCRIM**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n. 180, p. 1, nov. 2007.

KAHN, Túlio. Por um novo sistema federal de segurança pública. **Boletim do IBCCRIM**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n. 165, p. 6, 2006.

KANT DE LIMA, Roberto. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

_____. Direitos civis, estado de direito e ‘cultura policial’: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, 2003.

KANT DE LIMA, Roberto; LUPETTI BAPTISTA, Bárbara Gomes. **O desafio de realizar pesquisa empírica no direito: uma contribuição antropológica**. Niterói: UFF, 2008. Disponível em: <<http://www.uff.br/ineac/?q=o-desafio-de-realizar-pesquisa-empirica-no-direito>>. Acesso em: 27 maio 2013.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A Construção do Saber: Manual de metodologia da pesquisa de ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LUCHMANN, Lúcia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa – PPGSP – UFSC**, Florianópolis, n. 33, nov. 2002.

LUDWIG, Cristiane; TREVISAN, Amarildo Luiz e PEREIRA, Sueli Menezes. A ação comunicativa e a perspectiva democrática na educação. In: **Educação em Revista**. Marília, 2007, v.8, n.1, p.49-60.

MARTINI, Rosa Maria Filipozzi. Habermas: 80 anos de percurso filosófico, novos rumos para teoria crítica e reflexos na educação. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p.187-208, jan./jun. 2011.

MARTINS, Gilberto de Andrade; LINTZ, Alexandre. **Guia para Elaboração de Monografias e Trabalhos de Conclusão de Curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D. Chaves et al. (Org.). **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 129-148.

MINAYO, Maria Cecília de S., SOUZA, Edinilsa Ramos. de (Org.). **Missão Investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MORAES, Liege Viviane dos S.; SILVA, Maria Aparecida da; CUNHA, Cristiano C. J. A. Aprendizagem gerencial: teoria e prática. **REA-Eletrônica**, v. 3, n. 1, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167656482004000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 set. 2010.

MORIN, Edgard. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

_____. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2. ed. São Paulo: Cortez; UNESCO, 2000.

NASCIMENTO, Andréa Ana do. Especialistas no imprevisto: breves considerações sobre as atividades policiais nas Delegacias Especializadas do Rio de Janeiro. **Cadernos de Segurança Pública**, ano 3, n. 2, 2011.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. Desenvolvimento e segurança: uma relação necessária? In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 2., 2010, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2010.

OLIVEIRA, Luiz Ademir de; FERNANDES, Adélia Barroso. Espaço público, política e ação comunicativa a partir da concepção habermasiana. **Revista Estudos Filosóficos**, São João Del Rei – MG, DFIME – UFSJ, n. 6, p. 116-130, 2011. ISSN 2177-2967. Disponível em: <<http://www.ufsj.edu.br/revistaestudosfilosoficos>>. Acesso em: 27 maio 2013

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

PINET, Carlos Eduardo da Cunha. Sobre os mundos de Habermas e sua ação comunicativa. **FAMAT – Revista da ADPPUCRS**, n. 5, p. 49-56, dez. 2004.

PIZZI, Jovino. **Ética do discurso: a racionalidade ético-comunicativa**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

_____. Governança democrática da segurança pública: o caso da educação policial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, GT 32 VIOLÊNCIA E SOCIEDADE, 15., 2011, Curitiba. **Anais...** Curitiba: SBS, 2011.

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

_____. Governança democrática da segurança pública: o caso da educação policial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. GT 32 VIOLÊNCIA E SOCIEDADE, 15., 2011, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2011.

PORTO, André; FERNANDES, Clemir; CONRADO, Flávio. **Caravana comunidade segura**: programa de segurança humana. Fundação Konrad Adenauer e da Igreja da Suécia. Rio de Janeiro: Viva Rio. Julho/Agosto/Setembro, 2006.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, n. 5, p. 14-50, ago./set. 2009.

SÁ-SILVA, Jakson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, jul. 2009.

SANTOS, Antonio J. Marques dos. A ética organizacional como instrumento de gestão na prossecução do interesse público. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E SOLUÇÕES, 8., 2011, Lisboa (Portugal). **Anais...** Lisboa (Portugal), 21 e 22 de novembro de 2011. p. 125-137.

SCHERMERHORN JR., John R. **Administração**: conceitos fundamentais. Trad. de Teresa Cristina Padilha de Souza e Eduardo Benedito Curtolo. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **A Ideia de Justiça**. Tradução de Nuno Castelo-Branco Bastos. Coimbra: Edições Almedina SA, 2009.

SENGE, Peter. M. **A Quinta Disciplina**. 2. ed. São Paulo: Best Seller, 2012.

SILVA, Maricinéia P. M. da; RIBEIRO, Lêda M.; NETO, Silvestre P. de S. A Instituição Escolar é uma Organização que Aprende? **Cadernos UniFOA**, n. 8, p. 21-28, dez. 2008.

SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais. **Revista Segurança Pública**, ano 4, n. 6, fev./mar. 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Revista Estudos Avançados**, v. 20, 2006.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 15-28.

_____. Sociologia da dominação. In: BARBOSA, Regis; BARBOSA, Karen Elsabe (Org.). **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 187-193. Reimpressão: 2009.

FONTES

BAHIA (Estado). Poder Executivo. **Programa Pacto Pela Vida**. Salvador, 2010. Disponível em: <<http://www.pactopelavida.ba.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. Secretaria da Segurança Pública. **Plano Estadual de Segurança Pública (PLANESP)/2012-2015**. Salvador: 2011. Disponível em: <<http://www.ssp.ba.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Modernização da Polícia Civil brasileira: aspectos conceituais, perspectivas e desafios**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em 18 nov. 2012.

_____. _____. _____. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/pages/mje24d0ee7itemidaf1131ead238415b96108a0b8a0e7398ptbrie.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

_____. _____. _____. **Matriz curricular nacional para a formação em segurança pública**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

UNESCO. **Projeto da Universidade Internacional de Segurança e Desenvolvimento Social das Nações Unidas**. 2010. Disponível em: <www.worldsecurityuniversity.blogspot.com>. Acesso em: 11 jan. 2013.

APÊNDICES – Quadros auxiliares criados para o procedimento de análise documental

Quadro do Documento PPV

DOCUMENTO	PPV
ANO DA PUBLICAÇÃO	2010
LOCAL E DATA ONDE FOI ENCONTRADO	Disponível em: < http://www.pactopelavida.ba.gov.br >. Acesso em: 10 dez. 2012
AUTOR	Governo do Estado da Bahia/Poder Executivo.
RELAÇÃO AUTOR-DOCUMENTO (interesses, motivação implícita e explícita para escrever)	O documento retrata o programa de Estado denominado Pacto Pela Vida, que representa uma nova política pública de segurança instituída na Bahia, construída de forma pactuada com toda a sociedade e integrada com o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os municípios e a União. A liderança do Pacto é feita diretamente pelo Governador da Bahia, que dirigirá esforços de treze Secretarias de Estado, com o objetivo principal de reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida e contra o patrimônio. (BAHIA, 2010, p. 1).
PÚBLICO-ALVO (a quem se destina)	A população na medida em que visa reafirmar direitos e dar acesso a serviços públicos.
METODOLOGIA (processo/percurso)	O novo modelo foi planejado para funcionar por meio de cinco Câmaras Setoriais Temáticas específicas que, em suas respectivas áreas de conhecimento, contribuirão, de forma sinérgica, para a contenção do crime e, certamente, para a devolução à sociedade da tão desejada sensação de segurança. As mencionadas Câmaras Setoriais Temáticas são Segurança Pública, Prevenção Social, Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, Administração Prisional e Articulação com os outros Poderes (BAHIA, 2011, p. 14). O PLANESP 2012/2015 aduz que foi realizado o Fórum de Segurança Pública, evento proposto pelo Programa Pacto pela Vida, no qual se que pretendeu oficializar o acordo de execução das ações articuladas entre a sociedade civil organizada e o Estado, com vistas à diminuição da violência, justamente porque é preciso valorizar a contribuição dos enriquecedores e sistemáticos debates populares (BAHIA, 2011, p. 42). O programa Pacto Pela Vida se estrutura a partir de novos conceitos como a Área Integrada de Segurança Pública (AISP), definida como uma unidade territorial de implementação de planos integrados de ação das polícias civil e militar, para prevenção e combate à criminalidade, criada de modo a possibilitar o monitoramento eficaz da ação policial. Para esse monitoramento e avaliação constante foi prevista a utilização de dois indicadores de resultado: Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), incluindo homicídio doloso, lesão corporal e roubo seguido de morte e Crimes Violentos contra Patrimônio (CVP), composto por roubo a ônibus, a casa comercial, a residência, a transeunte e a veículo, além de extorsão mediante sequestro (BAHIA, 2010, p. 2). Foi prevista a definição de metas de redução de CVLI e CVP para cada AISP, cujo desempenho será avaliado pela coordenação do programa, conforme parâmetros estabelecidos instrumento próprio. Com a proposta de instituir um novo modelo de gestão de avaliação de metas de redução da criminalidade, o programa premia a atividade policial pelo desempenho alcançado Nas áreas em que a criminalidade não recuar serão trocados os comandos das Polícias (BAHIA, 2010, p. 5-6). O aludido modelo prevê o envolvimento direto da liderança no acompanhamento da execução da estratégia, além da verificação da relação de causa e efeito entre essa execução e o atingimento dos patamares estabelecidos quando da fixação das metas estratégicas (BAHIA, 2011, p. 14).
CONTEXTO (local, estadual, nacional, histórico, cultural sócio-político)	Compreensão contextualizada de que se busca uma transversalidade necessária para o enfrentamento do crime, partindo de três pilares, a saber, reconhecimento do direito à vida, entendimento do direito à vida como responsabilidade de todos e o entendimento do programa como uma política de Estado e não de Governo, pautada nos princípios estruturadores da participação direta, repressão qualificada e prevenção social, transversalidade, integração e territorialidade. Entendimento de que a segurança pública se dá com o desenvolvimento de ações sociais em complementação às ações policiais, efetivadas com a utilização de ferramentas de policiamento comunitário. Programa criado num contexto de prevenção e combate à criminalidade, participação direta da sociedade civil e integrada de diversos órgãos públicos, por meio de ações sociais planejadas para áreas consideradas críticas (BAHIA, 2010, p. 1).
OBJETIVOS DO PPV EXPRESSOS NO DOCUMENTO	O Programa Pacto pela Vida é um Programa de Governo que trata a segurança pública de forma transversal, articulada e integrada, destinado à redução dos índices de criminalidade, violência e vulnerabilidade das comunidades, com sistematização, monitoramento e avaliação das ações de Estado, de forma permanente e pactuada com a sociedade, tendo como principal objetivo a garantia do direito à vida (BAHIA, 2010, p. 1). O objetivo principal do programa é reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida e contra o patrimônio. O Pacto tem foco na prevenção, por meio de ações sociais planejadas para áreas consideradas críticas, com o objetivo reafirmar direitos e dar acesso a serviços públicos à população (BAHIA, 2010, p. 1).
CONFIABILIDADE DO DOCUMENTO (examinar as fontes)	Documento confiável – Fonte: site da SSP do Governo do Estado da Bahia
PROCEDÊNCIA DO DOCUMENTO	Poder Executivo do Estado da Bahia
ESTRUTURA DO TEXTO	O que é (parte 1); Quais os projetos e ações do Pacto (parte 2); Ações sociais do Pacto (parte 3); Quem faz parte (parte 4); Compromissos (parte 5); Áreas Integradas de Segurança (parte 6); e Faça parte do Pacto (parte 7).
SUPORTE	Documento eletrônico - arquivo PDF
NATUREZA DO TEXTO (jurídico, teológico, programático, médico, etc)	Natureza programática

Referência: Documento Programa Pacto Pela Vida-PPV

Quadro do Documento PLANESP

DOCUMENTO	PLANESP
ANO DA PUBLICAÇÃO	2011
LOCAL E DATA ONDE FOI ENCONTRADO	Disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2012.
AUTOR	Governo do Estado da Bahia/Poder Executivo/Secretaria de Segurança Pública.
RELAÇÃO AUTOR-DOCUMENTO (interesses, motivação implícita e explícita para escrever)	O documento retrata o programa de Governo na área da segurança pública, que representa uma programação a ser desenvolvida e implantada durante o período de 2011 a 2015, cujo conteúdo contempla o uso de ferramentas e métodos de gestão estratégica.
PÚBLICO-ALVO (a quem se destina)	Destina-se às diversas equipes envolvidas na execução deste Planejamento Estratégico e do efetivo alcance dos resultados esperados, em especial, dos relacionados à progressiva e sustentável redução da taxa de CVLI.
METODOLOGIA (processo/percurso)	As diretrizes estratégicas do plano estadual foram utilizadas durante as oficinas de planejamento estratégico – que envolveram inúmeros representantes da força de trabalho de cada organização policial – para que fossem desenhadas, numa primeira etapa, as iniciativas estratégicas da Secretaria da Segurança Pública e o seu alinhamento às expectativas dos destes servidores. Inicialmente estas oficinas destinaram-se, mormente, à sensibilização dos gestores máximos acerca da importância do trabalho proposto, uma vez que dele derivaria a construção do PLANESP 2012-2015 (BAHIA, 2011, p. 41). A segunda fase da metodologia desenvolvida para elaboração do plano estadual (BAHIA, 2011, p. 42) contou com a participação de aproximadamente 100 (cem) servidores, que apresentaram críticas e novas propostas, cujos resultados do trabalho se materializaram nas propostas de iniciativas estratégicas da SSP/BA, viabilizando a estruturação preliminar do que, tempos depois, iria se transformar no atual portfólio de projetos constante do PLANESP (BAHIA, 2011, p. 84-113). Sob a orientação técnica do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), deflagraram-se os trabalhos a partir da utilização da ferramenta denominada Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD) a qual adota, como ponto de partida, as metas anuais da organização que são definidas com base no plano de longo prazo. [...] a necessidade futura de comunicar a estratégia com mais rapidez, fidelidade e convite à adesão, colocou-se em prática a utilização combinada de duas ferramentas de planejamento estratégico, quais sejam, o GPD, que já estava em uso, e o <i>Balanced Scorecard</i> (BSC), que passa a ser um experimento inovador nesta Secretaria. Para viabilizar o diagnóstico que precede os trabalhos de definição da estratégia, optou-se pelo emprego da Matriz SWOT, que é uma planilha que permite o cruzamento de cenários para definir quais são os objetivos considerados estratégicos para a organização. Em língua inglesa, SWOT é uma abreviação das palavras <i>strengths</i>, <i>weaknesses</i>, <i>opportunities</i> e <i>threats</i> que traduzidas, respectivamente, significam: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Ao empregar a ferramenta Matriz SWOT, preliminarmente, foi considerado o cenário interno desta Secretaria, em meio ao qual se analisaram as forças e as fraquezas, sendo, as primeiras, compreendidas como elementos classificados como vantajosos e as segundas, caracterizadas como inconformidades, ou melhor, como pontos que merecem aperfeiçoamento. Numa segunda etapa, passou-se a examinar o cenário externo, observando as oportunidades e ameaças que lhe são inerentes. Quanto às oportunidades, pode-se dizer que são acontecimentos que oportunizam o crescimento da organização, enquanto as ameaças são elementos que dificultam o alcance da visão de futuro da organização (BAHIA, 2011, p. 22). A Secretaria da Segurança Pública procurou por exemplos de experiências nacionais bem sucedidas, sendo especialmente inspirada pelas práticas de gestão adotadas nos estados de Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro. Além de importar, com respeito às especificidades locais, os modelos de sucesso, os gestores de segurança cuidaram de garantir pleno alinhamento à estratégia do Programa de Estado Pacto pela Vida, de modo a permitir a transversalidade necessária ao enfrentamento do crime (BAHIA, 2011, p. 13).
CONTEXTO (local, estadual, nacional, histórico, cultural sócio-político)	O PLANESP 2012/2015 noticia que desde o ano de 2007 o governo estadual vem empreendendo esforços no sentido de fomentar a participação da sociedade na formulação das suas principais políticas públicas (BAHIA, 2011, p. 12). O PLANESP 2008/2011 e o PLANESP 2004/2007 são os documentos anteriores ao Plano Estadual de 2012/2015, chegando a ser mencionados no bojo do texto deste último, que lembrou e valorizou o processo histórico evolutivo pelo qual vem passando os planos da SSP/BA (BAHIA, 2011, p. 13 e 25). No texto ficaram evidentes que, para elaboração do documento, foram empregadas várias teorias que tentam explicar o comportamento criminoso, inclusive, a teoria econômica do crime, que enxerga a atividade criminosa como uma atividade econômica, embora ilícita. Assim, notou-se que os fatores que levam os indivíduos ao cometimento de delitos estão relacionados às características individuais, como nível educacional e cultural; estruturais, como a possibilidade de sucesso no crime; e conjunturais, relacionadas ao ambiente no qual estão inseridos (BAHIA, 2011, p. 16).
OBJETIVOS DO PLANESP EXPRESSOS NO DOCUMENTO	Este trabalho passa a versar sobre a segurança pública no Estado da Bahia e tem como objetivo a apresentação das estratégias que nortearão as iniciativas das instituições policiais, em total alinhamento ao Programa Pacto pela Vida (BAHIA, 2011, p. 16). Alinhada com as diretrizes e os programas de governo, o Plano Estadual de Segurança Pública aglutina as estratégias, os programas, os projetos e as ações que serão desenvolvidos ou terão continuidade no âmbito da Secretaria da Segurança Pública, para o período de 2012 a 2015 (BAHIA, 2011, p. 11). O PLANESP 2012/2015 objetiva a redução sequenciada das taxas de CVLI e de CVP, de modo a consolidar definitivamente sua tendência de decréscimo verificada no biênio 2009-2010, no qual houve a estabilização das taxas apuradas e relacionadas com os demais estados do Nordeste e do país. O presente plano estadual visa também retomar, de maneira definitiva, o modelo de policiamento comunitário (BAHIA, 2011, p. 12).
CONFIABILIDADE DO DOCUMENTO (examinar as fontes)	Documento confiável – Fonte: site da SSP do Governo do Estado da Bahia
PROCEDÊNCIA DO DOCUMENTO	Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia
ESTRUTURA DO TEXTO	O texto está organizado sob dois aspectos essenciais. Inicialmente, traz o histórico dos órgãos policiais e a metodologia empregada no planejamento, ao final explicitado por meio do Mapa Estratégico. No segundo desdobramento, que é constituído por anexos, está um diagnóstico acerca dos aspectos sociais e econômicos do Estado da Bahia e da própria segurança pública estadual, que se propõe a fazer uma breve análise criminal das estatísticas policiais, a descrição sucinta da atual estrutura das polícias, considerações sobre os projetos mais importantes em execução e as principais ações já realizadas, além contemplar o portfólio de ações/projetos para a segurança no período de quatro anos, marcados entre 2012 e 2015 (BAHIA, 2011, p. 16). Apresentação (parte 1); Introdução (parte 2), incluindo histórico, organização e estrutura; Metodologia PLANESP (parte 3), incluindo matriz SWOT, missão, visão de futuro, valores; Mapa estratégico (parte 4), incluindo cartilha, objetivos estratégicos, indicadores, iniciativas; Anexos (parte 5), incluindo análise de ambiente externo, análise de ambiente interno, alinhamento às estratégias do Governo Federal e do Governo do Estado da Bahia, alinhamento ao Programa Pacto Pela Vida, modelo de gestão PPV; e, por último, Portfólio de projetos 2012/2015 (parte 6).
SUPORTE	Documento eletrônico - arquivo PDF
NATUREZA DO TEXTO (jurídico, teológico, programático, médico, etc)	Natureza programática

Referência: Documento Plano Estadual de Segurança Pública-PLANESP 2012/2015

Quadro do Documento Projeto de Criação da UISPNU

DOCUMENTO	UISPNU
ANO DA PUBLICAÇÃO	2010
LOCAL E DATA ONDE FOI ENCONTRADO	Disponível em: <www.worldsecurityuniversity.blogspot.com>. Acesso em: 11. jan. 2013.
AUTOR	Organização das Nações Unidas (ONU)
RELAÇÃO AUTOR-DOCUMENTO (interesses, motivação implícita e explícita para escrever)	O significativo propósito da ONU ao propor a criação de uma Universidade temática, com foco na segurança pública, engloba uma dinâmica de cooperação internacional permanente diante dos desdobramentos negativos da globalização com a proliferação da criminalidade e da violência. A organização das Nações Unidas entende que “desenvoltura do conhecimento tem de estar à disposição do aprimoramento da qualidade de vida das pessoas, no convívio com a família e com a comunidade” (UNESCO, 2010, p. 5). O propósito da Organização das Nações Unidas com este projeto será o fortalecimento dos laços de harmonia entre os povos (UNESCO, 2010, p. 8, 1ª parte), transformando-a num centro de excelência acadêmica e análise científica capaz de inspirar ideias inovadoras, cultivar experiências e elaborar planos de ação, sendo considerado essencial para a melhoria das políticas de segurança e desenvolvimento social. A UISPNU não seria a primeira Universidade da ONU, considerando que atualmente estão em funcionamento duas unidades de ensino, a saber, a Universidade das Nações Unidas em Tóquio, no Japão, fundada em 1973, e a Universidade para a Paz, com sede em Colón, Costa Rica, criada em 1980. A UISPNU não concorreria com suas congêneres porque foi idealizada para promover cursos de pós-graduação (doutorado, mestrado e especializações) e programas de desenvolvimento profissional em temas relacionados à segurança pública e ao desenvolvimento social.
PUBLICO-ALVO (a quem se destina)	Organização das Nações Unidas (UNESCO, 2010, p. 8, 1ª parte)
METODOLOGIA (processo/percurso)	A ideia de estabelecer uma universidade mundial ligada à temática da segurança pública sob a égide da ONU derivou do trabalho do Comitê Permanente da América Latina para Revisão das Regras Mínimas da ONU para Tratamento dos Presos, do qual foi Presidente Ministro Cezar Peluso (UNESCO, 2010, p. 8). O Projeto elaborado pelo Comitê Permanente da América Latina foi aprovado no XII Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Penal realizado na cidade de Salvador, Bahia, Brasil, de 12 a 19 de abril de 2010. A ideia de criar uma instituição de ensino superior para estudar a segurança pública e o desenvolvimento social, com autonomia administrativa e financeira, orientada pelos princípios enunciados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi lançado no 12º Congresso da ONU sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, realizado no Brasil, em Salvador-BA, em abril de 2010. O primeiro esboço do projeto de criação de uma Universidade Mundial das Nações Unidas surgiu em Abril de 2011, no Fórum de Bellagio, na Itália, concebido como um centro de excelência acadêmica e análise científica. Nesse fórum, a proposta para que tanto o Gabinete do Reitor quanto a Administração Central da Universidade ficassem localizados no Brasil foi aprovada por unanimidade, dado que os programas adotados pelo governo brasileiro nas áreas de segurança pública e desenvolvimento social estão em conformidade com os termos das convenções, princípios e normas das Nações Unidas. A Coordenação do Fórum de Bellagio sugere entendimentos tendentes à realização de um segundo Fórum, no Rio de Janeiro, como contribuição ao aperfeiçoamento do Projeto da Universidade que será encaminhado pelo Governo do Brasil à Organização das Nações Unidas (UNESCO, 2010, p. 8, 1ª parte). O Fórum de Salvador para a criação da Universidade Mundial foi realizado na capital da Bahia, em maio de 2012, que teve o Governador do Estado da Bahia atuando como o presidente e o Professor brasileiro Edmundo Oliveira como o moderador do painel, contando com a participação de especialistas de 19 países, incluindo o Dr. Thomas Stelzer, o Secretário-Geral Adjunto da ONU. Durante o Fórum de Salvador, a proposta de que o Gabinete do Reitor e a Chancelaria futuramente, quando criados, ficassem localizados na Bahia foi aprovada por unanimidade.
CONTEXTO (local, estadual, nacional, histórico, cultural sócio-político)	Diante do entendimento de que a melhor forma de desenvolver métodos adequados para dar sustentabilidade das políticas e ações de segurança pública dependerá de resultados acadêmicos, ambiente frutífero para realização de estudos e pesquisas que concorram para o fortalecimento e para a credibilidade dos sistemas jurídicos de prevenção, de investigação, de repressão e de execução penal. Dado ao caráter transnacional da criminalidade, atualmente, nenhum país pode enfrentar sozinho a crescente onda do crime e da violência, especialmente aquela que se vale da internet, todavia, especialistas consideram que a cooperação entre governos ainda está muito aquém da cooperação entre as redes do crime. (UNESCO, 2010, p. 14). A criação de novas formas de efetivar a segurança pública precisa surgir e o meio acadêmico desponta nesse horizonte de possibilidades. Desse modo, a UISPNU será um foro da comunidade internacional capaz de disseminar conhecimento para fazer surgir soluções às peculiaridades do crime e da violência que geram instabilidades regionais e alimentam a criminalidade sem fronteiras, ameaçando a paz e a segurança do mundo (UNESCO, 2010, p. 12-13). É importante ressaltar que o anteprojeto da carta da Universidade Mundial foi elaborado pelo brasileiro Professor Edmundo Oliveira, posteriormente enriquecido com as contribuições de especialistas de vários países. Assim que tomou conhecimento da ideia, o Ministro Cezar Peluso incorporou a proposta de criação de uma universidade de segurança em seu Discurso de Posse, como Presidente do Supremo Tribunal Federal do Brasil, em 23 de abril de 2010. A proposta da Universidade, lançada pelo Ministro Cezar Peluso, ganhou repercussão no mundo todo exatamente porque deu substância à promessa de promissoras iniciativas de desenvolvimento humano e de desenvolvimento social (UNESCO, 2010, p. 6-7). Inúmeras vozes de experts internacionalmente conhecidos deram apoio ao projeto de criação da UISPNU durante a realização do Fórum de Bellagio, onde o Ministro Cezar Peluso, então Presidente do Supremo Tribunal Federal do Brasil, divulgou a ideia de se criar uma Universidade de Segurança, vinculada às Nações Unidas.
OBJETIVOS DO PROJETO DA UISPNU EXPRESSOS NO DOCUMENTO	Foram listados no documento cinco objetivos (UNESCO, 2010, p. 13): I. Fortalecer o intercâmbio inter-regional, favorecendo a regulação do sistema global de cooperação, reunindo experiências para analisar, compreender e encontrar soluções adequadas às formas de expressão do crime em âmbito nacional, transnacional, em zonas de conflitos e em áreas de reconstrução pós-conflitos. II. Implementar, nos sistemas judiciários, mecanismos de aumento da transparência e confiabilidade das políticas públicas. III. Estimular o desenvolvimento científico e tecnológico de atuação da polícia, no seu contínuo processo de integração com a comunidade. IV. Reunir fundos junto a organismos e agências de desenvolvimento para financiar programas, projetos e planos de ação. V. Definir políticas de cooperação e de colaboração nos moldes ditados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).
CONFIABILIDADE DO DOCUMENTO (examinar as fontes)	Documento confiável – Fonte: site da ONU
PROCEDÊNCIA DO DOCUMENTO	Organização das Nações Unidas (ONU)
ESTRUTURA DO TEXTO	Inicialmente uma versão do texto em inglês, seguida de uma versão texto em português, desdobrado nos seguintes itens: A importância de uma universidade; A Universidade e as Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas; Breve histórico do projeto de criação da Universidade de Segurança e Desenvolvimento Social das Nações Unidas; O mérito do Fórum de Bellagio; Objetivos do Fórum; A proposta de criação da Universidade do Ministro Antonio Cezar Peluso, contemplando a justificativa para criação, os objetivos da universidade, suas áreas/linhas de atuação e composição, a UISPNU e as Metas do Milênio das Nações Unidas, a definição do conceito de segurança pública e a significação do conceito de segurança humana; Lista descritiva de associações aptas a dar suporte à UISPNU; Anotações sobre programa de mestrado em saúde pública; Proposta de criação de uma Comissão Mundial para o estabelecimento da UISPNU. O texto mescla trechos em inglês e português.
SUPORTE	Documento eletrônico - arquivo PDF
NATUREZA DO TEXTO (jurídico, teológico, programático, médico, etc)	Natureza programática

Referência: Documento Projeto da Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas-UISPNU

Quadro do Documento PRONASCI

DOCUMENTO	PRONASCI
ANO DA PUBLICAÇÃO	2007
LOCAL E DATA ONDE FOI ENCONTRADO	Disponível em: < http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/pages/mje24d0ee7itemidafl131ead238415b96-108a0b8a0e7398ptbrie.htm >. Acesso em: 22 jun. 2012.
AUTOR	Governo Federal/Ministério da Justiça
RELAÇÃO AUTOR-DOCUMENTO (interesses, motivação implícita e explícita para escrever)	Pautada numa iniciativa inédita no combate à criminalidade no país, o PRONASCI articula, por intermédio deste programa, políticas de segurança com ações sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem se afastar das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada.
PUBLICO-ALVO (a quem se destina)	Além dos profissionais do sistema de segurança pública, o PRONASCI tem como público-alvo jovens de 15 a 29 anos à beira da criminalidade ou que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei – presos ou egressos do sistema prisional. Inclui, ainda, os reservistas, atrativos ao crime organizado em função de seu aprendizado do manejo de armas durante o serviço militar (BRASIL, 2007, p. 5).
METODOLOGIA (processo/percurso)	O Programa foi idealizado para ser implementado inicialmente nas 11 regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, segundo dados dos ministérios da Justiça e da Saúde. São elas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. A execução do programa contemplou mobilizações comunitárias e policiais, começando a partir da instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM) nos territórios definidos pelo PRONASCI. Os GGIM articularão junto aos órgãos competentes ações integradas de combate à violência e darão condições para o trabalho de equipes multidisciplinares do PRONASCI, que serão compostas de assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos (BRASIL, 2007, p.5). O PRONASCI foi idealizado para se desenvolver por intermédio de uma gestão descentralizada. Para garantir a realização das ações no país, foram contempladas celebrações de convênios, contratos, acordos e consórcios com Estados, Municípios, ONGs e organismos internacionais. A instituição responsável pela avaliação e acompanhamento do Programa foi a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Uma secretaria-executiva em nível federal ficou responsável pela coordenação de desenvolvimento do PRONASCI. Regionalmente, foi prevista coordenação para atuação junto aos GGIMs. Esta coordenação ficou com a responsabilidade de implementar as ações do Programa nos municípios. Além da verificação dos indicadores, ainda será feita a avaliação do contexto econômico e social. O controle mais abrangente do Programa foi idealizado para ser realizado com a participação da sociedade (BRASIL, 2007, p.7). Os GGIM articularão junto aos órgãos competentes ações integradas de combate à violência e darão condições para o trabalho de equipes multidisciplinares do PRONASCI, compostas de assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos. Os GGIM compõem um espaço de articulação entre as diferentes forças de segurança – polícias civis, militares, bombeiros, guardas municipais, secretarias de segurança pública – e a sociedade (BRASIL, 2007, p.19). Para cumprir o modelo de policiamento comunitário, diagnosticado como imprescindível ao PRONASCI, os policiais acompanhariam sempre a mesma região e seriam capacitados em temas como direitos humanos, ética e cidadania – visando construir, desse modo, uma relação de confiança com a população (BRASIL, 2007, p.16). Foi prevista a instalação de laboratórios de tecnologia contra lavagem de dinheiro em todas as regiões metropolitanas atendidas pelo PRONASCI, cuja metodologia de atuação segue aquela realizada pelo Laboratório do Departamento de Recuperação de Ativos (DRCI), do Ministério da Justiça, que trabalha com material proveniente de mandados de buscas e apreensão e quebra de sigilo de suspeitos de envolvimento com corrupção e lavagem de dinheiro. Nesse caso, informações como ligações telefônicas, transferências bancárias e e-mails são analisadas por sofisticados programas de computador que buscam dados para a produção de provas em processos criminais. Ainda no âmbito dos laboratórios, serão desenvolvidos métodos e ferramentas que permitam identificar casos de corrupção previamente (BRASIL, 2007, p. 17). Criadas por lei estadual, as ouvidorias e corregedorias consistem em espaços de recebimento, análise e encaminhamento das legítimas demandas da população em relação à segurança pública, servindo também para aproximar as polícias do cidadão, contribuindo para a instauração de confiança no trabalho policial e mais efetividade no combate ao crime (BRASIL, 2007, p. 17). O PRONASCI previu a elaboração de planos bianuais para o combate ao tráfico de pessoas por meio de parcerias entre o Ministério da Justiça e outros órgãos que tenham afinidade com o tema e, para fortalecer a ação conjunta entre governo e sociedade civil, serão instalados aeroportos, portos e rodovias 10 núcleos multissetoriais de prevenção e atendimento às vítimas (BRASIL, 2007, p. 17). Através da instalação de vários conselhos comunitários de segurança, i.e., espaços para articulação da comunidade com a polícia, pretendia-se manter foco na convivência democrática entre a população e as autoridades, debatendo com representantes das polícias suas principais demandas e necessidades. Os agentes comunitários serão formados em técnicas de segurança pública e mediação de conflitos (BRASIL, 2007, p. 19). Para contribuir para a diminuição da violência, idealizou-se também fazer com que as pessoas fiquem conscientes de seu papel como cidadãos, mediante treinamentos específicos, e fazer com que possam exigir seus direitos pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) (BRASIL, 2007, p. 20). No âmbito do projeto Mães da Paz, foi contemplado que em comunidades dominadas pelo tráfico e pela violência, serão capacitadas lideranças femininas, identificadas em cada comunidade por assistentes sociais ligados ao PRONASCI, para se aproximar de jovens em situação de risco de práticas delituosas para encaminhá-los aos programas sociais e educacionais do PRONASCI como, por exemplo, o Protejo e o Reservista-Cidadão (BRASIL, 2007, p. 20). O Ministério da Saúde, com seu Programa Saúde da Família (PSF), previu atuação nas 11 regiões indicadas pelo Pronasci para incluir jovens de comunidades carentes em capacitações realizadas pelo PRONASCI, para atuarem como agentes comunitários e fazer a ligação da sua comunidade com o Programa (BRASIL, 2007, p. 21). O projeto Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação, estabeleceu como propósito promover nas penitenciárias das 11 regiões atendidas pelo PRONASCI a alfabetização de seis mil jovens presos que não tiveram a oportunidade de escolarização ou abandonaram a escola precocemente, aqui o governo federal estabeleceu a possibilidade de serem firmados convênios com instituições públicas ou privadas (BRASIL, 2007, p. 23). Outra iniciativa nas áreas críticas é o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), estruturado pela Secretaria Nacional da Juventude, no qual jovens podem cursar o ensino fundamental. O sistema penitenciário receberá ainda o Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos (Proeja), que permitirá aos detentos cursar e concluir o nível médio integrado a cursos profissionalizantes. O PRONASCI também vai preparar os detentos para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o que possibilitará o acesso à formação universitária por meio do ProUni ou Universidade Aberta, ambos coordenados pelo Ministério da Educação. Nessa ação os jovens reclusos assistirão às aulas para que tenham condições de prestar o ENEM ao sair da prisão, sendo que a cada 18 horas de estudo representará um dia a menos na prisão. A iniciativa previu a parceria dos governos estaduais, universidades e ONGs (BRASIL, 2007, p. 21). Em conjunto com o Ministério da Cultura, o PRONASCI estabeleceu que pelo menos 23 bibliotecas municipais teriam melhorias como a modernização do acervo, o recebimento de kits multimídia – equipamentos digitais e audiovisuais, para transformá-las em centros de promoção sociocultural. Outra iniciativa contemplou a instalação de Pontos de Leitura com um acervo de cerca de 500 livros e kits de informática para o uso da Internet, configurando espaços para ser instalados nas bibliotecas municipais, escolas ou outro local de convívio da população local (BRASIL, 2007, p.23). Com a instalação de 11 museus comunitários, o PRONASCI previu abrir um espaço central para a discussão de temas culturais, além de contribuir para a preservação da história das comunidades, sendo vistos como ferramentas relevantes para o desenvolvimento da manifestação das identidades, além da formação de percepção crítica e reflexiva da realidade por parte dos moradores. Assim, cada museu foi idealizado para contar com os serviços de cinco jovens e um idoso da própria comunidade que, após serem submetidos a um curso de formação, atuem como verdadeiros “agentes da memória” (BRASIL, 2007, p. 23). O documento não evidencia qual foi o processo/percurso para sua concepção.

CONTEXTO (local, estadual, nacional, histórico, cultural sócio-político)	O Programa surgiu a partir de 2000 um amplo debate nacional, que contou com a participação da sociedade civil, ONGs, partidos políticos, universidades, policiais e outros atores direta ou indiretamente ligados ao sistema de segurança pública. A partir desse período emergiram propostas de integração das políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, buscando reprimir e prevenir o crime, além de reduzir a impunidade, fomentar iniciativas de intervenção nas causas da criminalidade e, por conseguinte, aumentar a sensação de segurança e a tranquilidade dos cidadãos. Nesse mesmo período também surgiram manifestações organizadas quanto à formação, qualificação e educação policial continuada, bem como da valorização profissional dos agentes de segurança pública, almejando o aperfeiçoamento dos conhecimentos policiais e a superação do modelo tradicional de formação policial priorizado no Brasil, visando contribuir com as tentativas de modificação do perfil das polícias brasileiras.
OBJETIVOS DO PRONASCI EXPRESSOS NO DOCUMENTO	O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) tem como objetivo a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, de modo a atuar em suas raízes sócio-culturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, Estados e Municípios (BRASIL, 2007, p. 3). A proposta do Governo Federal revelada no PRONASCI consiste em instituir uma política de segurança pública pautada nos valores de cidadania, articulando ações de segurança pública com políticas sociais.
CONFIABILIDADE DO DOCUMENTO (examinar as fontes)	Documento confiável – Fonte: site do MJ do Governo Federal
PROCEDÊNCIA DO DOCUMENTO	Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)
ESTRUTURA DO TEXTO	Conceito (parte 1); Inovações no combate ao crime (parte 2); Ações estruturais (parte 3), incluindo modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários bolsa-formação, enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; Programas locais (parte 4), incluindo temáticas como territórios de paz, integração do jovem e da família, segurança e convivência; e, por último, O PRONASCI em números (parte 5).
SUPORTE	Documento eletrônico - arquivo PDF
NATUREZA DO TEXTO (jurídico, teológico, programático, médico, etc)	Natureza programática

Referência: Documento Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI

Quadro do Documento Modernização da Polícia Civil Brasileira

DOCUMENTO	MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL BRASILEIRA
ANO DA PUBLICAÇÃO	2005
LOCAL E DATA ONDE FOI ENCONTRADO	Disponível em: < http://www.mj.gov.br >. Acesso em 18 nov. 2012.
AUTOR	Governo Federal/Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)
RELAÇÃO AUTOR-DOCUMENTO (interesses, motivação implícita e explícita para escrever)	O Ministério da Justiça, por intermédio da SENASP e seu respectivo grupo de trabalho demonstraram ter a intenção de atingir com o presente documento uma firme autocritica sobre os fundamentos da prática policial civil brasileira, motivado pela possibilidade de buscar elaborar orientações que pautassem a modernização da polícia investigativa (BRASIL, 2005, p. 4).
PUBLICO-ALVO (a quem se destina)	O documento foi endereçado ao Secretário Nacional da SENASP como o objetivo de contribuir nas políticas públicas nacionais de Modernização da Polícia Civil brasileira e colaborar com a modernização das polícias civis das unidades da federação (BRASIL, 2005, p. 4).
METODOLOGIA (processo/percurso)	Foi instituído um grupo de trabalho mediante designação via Portaria nº 2, de 21 de dezembro de 2004, D.O.U. nº 10, seção 2, de 14 de janeiro de 2005. O referido grupo foi composto por representantes da SENASP, das Secretarias de Segurança das seguintes unidades federativas: DF, SP, RS, PR, MS, MG e PB (BRASIL, 2005, p. 3). O texto-base foi construído após muitas discussões e consultas acontecidas ao longo de uma série de encontros do grupo designado, inclusive com a participação de interlocutores qualificados, representantes de setores das Polícias Cíveis brasileiras e outras autoridades públicas (BRASIL, 2005, p. 4). A orientação nuclear veio do então consagrado Programa de Qualidade no Serviço Público, oriundo do Ministério do Planejamento, no qual se defende o controle social, o aprendizado organizacional, a gestão participativa, gestão baseada em processos e informações, com foco no resultado, uma visão de futuro, agilidade, inovação e a valorização das pessoas (BRASIL, 2005, p. 4-5).
CONTEXTO (local, estadual, nacional, histórico, cultural sócio-político)	O grupo de trabalho teve como foco estudos sobre as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, além das experiências historicamente vivenciadas pelos estados brasileiros, principalmente aqueles nos quais a atividade investigativa é realizada em circunstâncias de maior complexidade quantitativa e qualitativa. Também se pautou em valores de ordem política e recomendações acadêmicas, tendo como norte a exigência de um modelo eficaz de polícia judiciária, introduzindo conceitos de gestão naquela época recomendados para o setor público em geral (BRASIL, 2005, p. 4). Buscava-se naquela época a superação do paradigma reducionista que resulta de uma prática estritamente jurídicoprocessualista da ação investigativa, por haver um entendimento de que o trabalho de investigação era um elo qualificado no tenso processo de solução de conflitos, capaz de tornar-se verdadeiro atributo da democracia (BRASIL, 2005, p. 10).
OBJETIVOS DA MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL EXPRESSOS NO DOCUMENTO	Objetiva-se contribuir na superação do modelo vigente, cujas características correspondem a uma visão predominantemente compartimentada da atividade finalística constitucionalmente atribuída às Polícias Cíveis dos entes federados e da própria União (BRASIL, 2005, p. 5).
CONFIABILIDADE DO DOCUMENTO (examinar as fontes)	Documento confiável – Fonte: site do MJ do Governo Federal
PROCEDÊNCIA DO DOCUMENTO	Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça.
ESTRUTURA DO TEXTO	Justificativa política (parte 1); Justificativa técnica (parte 2); Diretrizes do modelo de gestão (parte 3); e Conclusão (parte 4).
SUPORTE	Documento eletrônico - arquivo PDF
NATUREZA DO TEXTO (jurídico, teológico, programático, médico, etc)	O documento se afirma como uma reflexão e não como um projeto propriamente dito. Ele traça considerações de caráter propedêutico e contempla que, caso sejam acolhidas quanto ao seu conteúdo, demandarão um procedimento de avaliação técnica de modo a transformá-lo num projeto passível de ser executado nas unidades de polícia judiciária.

Referência: Documento Modernização da Polícia Civil Brasileira: aspectos conceituais, perspectivas e desafios.

Quadro do Documento Matriz Curricular Nacional

DOCUMENTO	MCN
ANO DA PUBLICAÇÃO	2008
LOCAL E DATA ONDE FOI ENCONTRADO	Disponível em: < http://www.mj.gov.br >. Acesso em: 22 jun. 2012.
AUTOR	Governo Federal, Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública-SENASP
RELAÇÃO AUTOR-DOCUMENTO (interesses, motivação implícita e explícita para escrever)	A SENASP, ao criar o documento Matriz Curricular Nacional visa apresentá-lo de modo que ele seja um referencial teórico-metodológico apto a orientar as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública – Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares – independentemente da instituição, nível ou modalidade de ensino que se espera atender. A ideia da SENASP consiste em repassar, por intermédio da MCN, orientações para o desenvolvimento de capacidades gerais dos policiais, que devem ser progressivamente adquiridas (BRASIL, 2008, p. 2). O termo “matriz” significa a proposição de instrumentos que permitam orientar as práticas formativas e as situações de trabalho na área da segurança pública, de modo a possibilitar a unidade na diversidade, a partir do diálogo entre os eixos articuladores e as áreas temáticas (BRASIL, 2008, p. 6-7). Os referidos eixos articuladores e áreas temáticas da MCN atualmente servem de norte para inúmeros programas e projetos executados pela SENASP (BRASIL, 2008, p. 2). A Matriz Curricular Nacional utiliza referências nacionais que podem traduzir pontos comuns caracterizadores da formação em Segurança Pública, além de trazer um conjunto de componentes que podem ser combinados na elaboração dos currículos específicos de cada Estado, de modo a respeitar às diversidades regionais, sociais, econômicas, culturais e políticas existentes no país (BRASIL, 2008, p. 7).
PUBLICO-ALVO (a quem se destina)	Destina-se às instituições de ensino da Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares das unidades federativas brasileiras.
METODOLOGIA (processo/percurso)	O documento referência da Matriz Curricular Nacional foi finalizado em 2003, e através dele se buscava instituir um marco de referência para as ações formativas a serem empreendidas pelas polícias estaduais, visando contribuir com o fortalecimento e institucionalização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que visa unificar dados, ações e procedimentos para mensurar a atividade policial (BRASIL, 2008, p. 3). A Matriz Curricular foi submetida à primeira revisão em 2005, quando foram agregados ao texto original outros dois documentos as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, que trazia um conjunto de orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das ações formativas, e a Malha Curricular, que formava um núcleo comum composto por disciplinas que congregam conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais, visando garantir a unidade de pensamento e ação dos profissionais da área de segurança pública. Entre os anos de 2005 a 2007, foram realizadas durante seis seminários regionais reflexões baseadas nos três documentos anteriormente mencionados. Os aludidos seminários foram promovidos pela SENASP em parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e esse projeto foi intitulado Matriz Curricular em Movimento, tendo como público às equipes técnicas e os docentes das academias e centros de formação espalhados pelas unidades da federação. Dessa forma foi possível viabilizar a apresentação dos fundamentos de cunho didático-metodológicos presentes na Matriz, discutir sobre as disciplinas constantes da Malha Curricular e ainda a importância da transversalidade dos direitos humanos, bem como reflexões sobre a prática pedagógica e sobre o papel intencional do planejamento e execução das ações formativas que serão executadas na área da segurança pública (BRASIL, 2008, p. 3).
CONTEXTO (local, estadual, nacional, histórico, cultural sócio-político)	As instituições de Segurança Pública responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das Ações Formativas para os Profissionais da Segurança Pública e demais instituições que colaboram nesses processos, juntamente com a SENASP entendem que, diante das demandas sociais e dos desafios sem precedentes da segurança pública que demandam competências específicas de conhecimento e ação, investir nas ações formativas e desenvolvê-las torna-se necessário e fundamental para que haja a qualificação e o aprimoramento dos resultados das instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública. Este pensamento compartilhado impulsiona a necessidade de se repensar a organização curricular, os espaços e tempos das ações formativas para que elas possam privilegiar o foco no processo de aprendizagem e seus os diferentes tipos e recursos, as diversas modalidades de ensino, a autonomia intelectual, o desenvolvimento de competências cognitivas, operativas e afetivas, a reflexão antes, durante e após as ações, a construção de redes do conhecimento que promovam a integração, bem como a cooperação e a articulação entre diferentes instituições. Nesse contexto, fica evidente que cada vez é mais necessário pensar a intencionalidade das atividades formativas, considerando que o investimento no capital humano e a valorização profissional tornam-se imprescindíveis para atender as demandas, superar os desafios existentes e contribuir para a efetividade das organizações de Segurança Pública (BRASIL, 2008, p.6). (BRASIL, 2008, p.7).
OBJETIVOS DA MCN EXPRESSOS NO DOCUMENTO	O objetivo geral da MCN consiste em favorecer a compreensão do exercício da atividade de Segurança Pública como prática da cidadania, da participação profissional, social e política num Estado Democrático de Direito, estimulando a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância. Por intermédio dos quais as ações formativas de segurança pública deverão criar condições para que os profissionais em formação possam: I - posicionar-se de maneira crítica, ética, responsável e construtiva nas diferentes situações sociais, utilizando o diálogo como importante instrumento para mediar conflitos e tomar decisões; II - perceber-se como agente transformador da realidade social e histórica do país, identificando as características estruturais e conjunturais da realidade social e as interações entre elas, a fim de contribuir ativamente para a melhoria da qualidade da vida social, institucional e individual; III - conhecer e valorizar a diversidade que caracteriza a sociedade brasileira, posicionando-se contra qualquer discriminação baseada em diferenças culturais, classe social, crença, gênero, orientação sexual, etnia e outras características individuais e sociais; IV - conhecer e dominar diversas técnicas e procedimentos, inclusive os relativos ao uso da força, e as tecnologias necessárias para o desempenho da atividade de Segurança Pública, utilizando-os de acordo com os preceitos legais; V - utilizar diferentes linguagens, fontes de informação e recursos tecnológicos para construir e afirmar conhecimentos sobre a realidade em situações que requerem a atuação das instituições e dos profissionais de Segurança Pública.
CONFIABILIDADE DO DOCUMENTO (examinar as fontes)	Documento confiável – Fonte: site do MJ do Governo Federal
PROCEDÊNCIA DO DOCUMENTO	Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça.
ESTRUTURA DO TEXTO	Matriz Curricular Nacional: referencial para as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública (parte 1); O contexto do público de interesse e as competências a serem desenvolvidas (parte 2); Princípios da matriz (parte 3), incluindo os princípios éticos, princípios educacionais e os princípios didático-pedagógicos; Objetivos (parte 4), tópico subdividido em objetivo geral e objetivos específicos; A dinâmica curricular: eixos articuladores e áreas temáticas (parte 5); Orientações teórico-metodológicas (parte 6), incluindo os processos de ensino e aprendizagem e o desenvolvimento de competências, bem como o item da interdisciplinaridade e transversalidade, a metodologia e técnicas de ensino e ainda sistema de avaliação da aprendizagem e o processo de educação continuada; Malha Curricular para as Ações Formativas de Segurança Pública (parte 7), desdobrada em a educação a distância e a oferta de disciplinas que compõem a malha curricular; ementas das disciplinas (parte 8), contendo a composição das ementas, descrição das ementas; por fim as Referências bibliográficas e os Anexos contendo as diretrizes pedagógicas da SENASP e a descrição das ementas das disciplinas.
SUPORTE	Documento eletrônico - arquivo PDF
NATUREZA DO TEXTO (jurídico, teológico, programático, médico, etc)	Natureza programática (referencial teórico-metodológico)

Referência: Documento Matriz Curricular Nacional para a formação em segurança pública - MCN

Quadro de termos-chave

DOCUMENTOS	PPV	PLANESP	UISPNU	PRONASCI	MODERNIZAÇÃO	MCN
SEGURANÇA HUMANA (1)	--	--	--	--	--	--
SEGURANÇA PÚBLICA	--	L	L	L	L	L
JUSTIÇA COMPARATIVA	--	--	--	--	--	--
REALIZAÇÕES SOCIAIS	--	--	--	--	--	--
DESENVOLVIMENTO HUMANO	--	--	--	--	--	--
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	--	--	L	--	--	--
CIDADANIA	--	L	--	L	L	L
POLÍCIA COMUNITÁRIA	--	L	--	L	L	L
RACIONALIDADE INSTRUMENTAL (2.1)	--	--	--	--	--	--
AÇÃO INSTRUMENTAL	--	--	--	--	--	--
MUNDO SISTÊMICO	--	--	--	--	--	--
CRISE	--	--	L	L	L	L
CONFLITO	--	--	L	L	L	L
RACIONALIDADE COMUNICATIVA (2.2)	--	--	--	--	--	--
MUNDO DA VIDA	--	--	--	--	--	--
AÇÃO COMUNICATIVA	--	--	--	--	--	--
ESPAÇO PÚBLICO	--	--	--	--	--	--
ORGANIZAÇÕES APRENDENTES (3)	--	--	--	--	--	--
GESTÃO	L	L	--	L	L	L
GOVERNANÇA PÚBLICA	--	--	--	--	--	--
APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA	--	--	--	--	--	--
FORMAÇÃO POLICIAL	--	--	--	L	L	L
MANDATO POLICIAL	--	--	--	--	--	--
SOCIEDADE APRENDENTE	--	--	--	--	--	--

L = localizado

(--) = não localizado

Quadro de Unidades de Análise - PPV

DOCUMENTOS	PPV
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	(p. 1) O Pacto tem foco na prevenção, por meio de ações sociais planejadas para áreas consideradas críticas, com o objetivo reafirmar direitos e dar acesso a serviços públicos à população. Esse aspecto se coaduna com a visão de Amartya Sen de desenvolvimento social, apesar de o texto analisado não utilizar o termo-chave.
POLÍCIA COMUNITÁRIA	(p. 2) As Bases Comunitárias de Segurança também integram um novo conceito dentro do programa, uma ferramenta de policiamento comunitário com o objetivo de promover a convivência pacífica em localidades identificadas como críticas, melhorando a integração das instituições de segurança pública com a comunidade local e reduzindo os índices de violência e criminalidade.
RACIONALIDADE INSTRUMENTAL	(p. 1) Será instituído o novo modelo de gestão de avaliação de metas de redução da criminalidade, e a atividade policial será premiada pelo desempenho alcançado. (p. 2) O monitoramento e avaliação constante serão utilizados dois indicadores de resultado: Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), incluindo homicídio doloso, lesão corporal e roubo seguido de morte; e Crimes Violentos contra Patrimônio (CVP), composto por roubo a ônibus, a casa comercial, a residência, a transeunte e a veículo, além de extorsão mediante sequestro. Serão definidas metas de redução de CVLI e CVP para cada AISP, cujo desempenho será avaliado pela coordenação do programa. As ações sociais que estão planejadas para as áreas consideradas críticas pelo PACTO serão priorizadas, com o objetivo de afirmar direitos e dar acesso a serviços públicos à população-alvo. A população como sujeito passivo das entregas feitas pelo Estado. (p. 2) Será instituído o sistema de avaliação por desempenho da atividade policial. Os policiais da AISP's que alcançarem as metas estabelecidas receberão uma premiação. Nas áreas em que a criminalidade não recuar serão trocados os comandos das polícias. (p. 5) A integração das polícias será assegurada pelo modelo de monitoramento dos indicadores por AISP. O profissional de segurança será valorizado, por meio de premiação, a partir dos resultados alcançados no cumprimento de metas em cada AISP.
RACIONALIDADE COMUNICATIVA	(p. 1) No PPV está sendo desenvolvida uma nova política pública de segurança, construída de forma pactuada com toda a sociedade, na qual se busca uma transversalidade necessária para o enfrentamento do crime. Apesar de não explicitar o termo-chave, abre possibilidade para sua aplicabilidade.
AGIR COMUNICATIVO	(p. 6) Esse espaço é seu. Aqui você pode participar conosco, enviando sugestões e opiniões sobre o Pacto Pela Vida. Suas ideias serão muito bem vindas. Participe e divulgue para os amigos. A Segurança é um compromisso de todos! Escolha um dos 10 temas abaixo e deixe a sua contribuição para o Pacto Pela Vida.
GESTÃO	(p. 1) Sobre o novo modelo de gestão de avaliação de metas de redução da criminalidade. (p. 4) Sobre o fortalecimento da gestão das polícias.

LOCALIZADO = citar páginas e contexto de uso da palavra-chave NÃO LOCALIZADO = não mencionado na tabela

Quadro de Unidades de Análise - PLANESP

DOCUMENTOS	PLANESP
SEGURANÇA PÚBLICA	(p. 11) No texto do governador consta que Promover a segurança pública é fundamental para assegurar os Direitos Humanos e consolidar a nossa democracia. [...] Em outro trecho consta que foi estabelecida uma nova estratégia na área de segurança pública, uma vez que o modelo tradicional repressivo/reativo de combate à violência não vem dando conta de interferir positivamente no fenômeno da violência. No âmbito da Secretaria da Segurança Pública, alinhada com as diretrizes e os programas de governo, o Plano Estadual de Segurança Pública aglutina as estratégias, os programas, os projetos e as ações que serão desenvolvidos ou terão continuidade para o período de 2012 a 2015. [...] O Governo da Bahia, por meio da sua Secretaria da Segurança Pública, oferece à sociedade o Plano Estadual de Segurança Pública, para o período 2012-2015, contendo os objetivos estratégicos, as diretrizes, as metas e os conjuntos de ações e projetos na área de segurança pública. (p. 12) A realização do Plano Plurianual Participativo 2008-2011 e a organização de diversas conferências, a exemplo das que trataram dos temas Juventude, GLBT e Segurança Pública, são consideradas pelo PLANESP demonstrações inequívocas do empenho do Governo do Estado da Bahia que, desde o ano de 2007, vem empreendendo esforços a fim de fomentar o aumento da participação da sociedade na formulação das suas principais políticas públicas. (p. 12) Elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PLANESP) 2008/2011, documento materializador da Política de Segurança Pública do Estado da Bahia. (p. 12) Criação e implantação das Áreas Integradas da Segurança Pública (AISPs). (p. 13) PLANESP 2008/2011 (apud PLANESP 2011/2015) aduz que “a Política de Segurança Pública no Estado da Bahia não pode se encontrar restrita ao âmbito da ação policial, carecendo de ampliação no seu campo de abrangência para inclusão de ações transversais, institucionais e sociais, que minimizem os problemas estruturais e os diversos fatores que funcionam como causas da violência humana (...)”. (p. 13) O Programa Pacto pela Vida é um Programa de Governo que trata a segurança pública de forma transversal, articulada e integrada, destinado à redução dos índices de criminalidade, violência e vulnerabilidade das comunidades, com sistematização, monitoramento e avaliação das ações de Estado, de forma permanente e pactuada com a sociedade, tendo como principal objetivo a garantia do direito à vida. (p. 13) Sobre os fundamentos do PPV o documento menciona, entre outros, a transversalidade na execução de ações de segurança pública, envolvendo todas as Secretarias do Estado. (p. 14) O modelo do PPV funciona por meio de cinco Câmaras Setoriais Temáticas específicas, abaixo indicadas, que, em suas áreas de conhecimento, contribuirão, de forma sinérgica, para a contenção do crime e, certamente, para a devolução à sociedade da tão desejada sensação de segurança. (p. 14) O PLANESP 2012-2015 contará a história da nossa nova estratégia, oferecendo um resumo histórico da Secretaria da Segurança Pública. (p. 15) Todo processo de planejamento é essencialmente complexo, considerando que envolve a construção de cenários sobre situações futuras desejadas. Na segurança pública, essa complexidade se amplia diante das inúmeras variáveis que se encontram fora do controle dos órgãos policiais, com diferentes níveis de intensidade de influência, na definição de políticas públicas. (p. 15) Durante o planejamento desenvolvido pelos órgãos da segurança pública buscou responder uma questão simples: que necessidades de segurança pública precisarão ser atendidas nos próximos anos para que os órgãos policiais alcancem sua visão de futuro? (p. 15) O conhecimento, aqui estampado, foi fundamental para dar foco ao planejamento das ações estruturais necessárias à concretização da Política de Segurança Pública, facilitando a transversalidade e a integração da atuação dos órgãos governamentais, o que poderá ser percebido na leitura deste plano. (p. 15) Os custos que a violência gera para a sociedade, impondo perdas reais para o Estado, o que por si só já justificaria o empenho e a convergência de esforços em torno do tema segurança pública. (p. 15-16) Os custos sociais e econômicos se dão não apenas pelo volume de recursos econômicos “roubados” ou gastos em segurança pública e privada, mas, principalmente, pela redução da eficiência do setor legal da economia e da própria migração de recursos e agentes para a atividade econômica ilícita, os quais poderiam estar sendo utilizados no setor legal da economia, com ganhos para toda a sociedade. (p. 16) As Políticas Públicas nas áreas de saúde, educação, proteção social e mesmo econômica estão, portanto, indissolivelmente associadas à segurança pública. (p. 16) De condições mínimas de segurança depende o indivíduo e a própria sociedade para o alcance de todas as suas potencialidades. Por isso, na atual gestão, a discussão acerca da segurança pública se impôs como condição básica para implantação de projetos sociais e econômicos, no âmbito do Estado, justificando inclusive a criação de um programa de governo específico para a temática em destaque. (p. 16) Este trabalho passa a versar sobre a segurança pública no Estado da Bahia e tem como objetivo a apresentação das estratégias que nortearão as iniciativas das instituições policiais, em total alinhamento ao Programa Pacto pela Vida. (p. 16) Nos anexos encontraremos um diagnóstico acerca dos aspectos sociais e econômicos do Estado da Bahia e da própria segurança pública, contendo a análise criminal das estatísticas policiais, a descrição sucinta da atual estrutura das polícias, considerações sobre os projetos mais importantes em execução e as principais ações já realizadas, além do portfólio de projetos para o período de 2012 a 2015. (p. 23) Ameaças: Os recursos financeiros destinados à SSP não são suficientes para suprir as necessidades da segurança pública, em face da dimensão do Estado da Bahia. (p. 23) Oportunidades: Investimentos do Governo Federal em segurança pública e em ações sociais e estruturantes no Estado. (p. 24) Forças: Conhecimento sobre o negócio (segurança pública). (p. 25) Seminário de Gestão Estratégica, que resultou no Plano Estadual de Segurança Pública 2004-2007, do qual participaram os principais dirigentes do Sistema de Segurança Pública Estadual, foi definida a seguinte missão para a Secretaria da Segurança Pública: “Garantir segurança pública à sociedade e às instituições, contribuindo para a promoção da paz social”. (p. 34; 38; 39; 83) Firmou-se o Objetivo Estratégico “Disponibilizar insumos e equipamentos adequados à atividade de segurança pública”. (p. 40) Indicadores estratégicos: Itens incorporados à biblioteca virtual de Segurança Pública. (p. 42) Fórum de Segurança Pública, evento proposto pelo Programa Pacto pela Vida, que pretendeu oficializar o acordo de execução das ações articuladas entre a sociedade civil organizada e o Estado, com vistas à diminuição da violência, entende-se que eventuais necessidades de readequações dos projetos sempre serão acolhidas, bem porque não há como deixar de considerar a contribuição dos enriquecedores e sistemáticos debates populares.

	(p. 47) A análise do cenário da segurança pública tem como objetivo identificar o perfil de ocorrências delituosas, sua incidência e as cidades e regiões da Bahia com maior vulnerabilidade à violência, e assim permitir focalizar nesses locais as ações necessárias ao enfrentamento das causas da violência. (p. 48) Segundo a pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social sobre Segurança Pública (SIPS), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2009, 85,8% dos entrevistados nordestinos disseram que tinham muito medo de serem assassinados. (p. 49) Conforme os dados publicados no Relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, considerando a taxa de vítimas de homicídio por grupo de 100 mil habitantes, em 2009 a Bahia ocupou a 5ª colocação no cenário nacional e a 3ª colocação na região Nordeste, ficando atrás de Alagoas e Pernambuco. (p. 49) Estudos também demonstraram que a segurança pública apresentou o maior grau de insatisfação para os moradores do estado. (p. 51) Segundo dados da Ouvidoria Geral do Estado, em 2010, o número de denúncias e reclamações relativas à conduta de policiais foi muito maior que o quantitativo de registros de elogios. O grau de insatisfação com a segurança pública tem reflexo direto na credibilidade das ações da polícia e do governo. (p. 73) Pontos Fortes: Um dos grandes pontos fortes da segurança pública do Estado da Bahia é a presença física e potencial das suas estruturas em todos os 26 Territórios de Identidades, o que possibilita uma atuação em rede e amplia a capacidade de mobilização e descentralização de diretrizes, estratégias e consolidação da política de segurança. Trata-se de um grande diferencial estratégico, pois possibilita, através de único comando, o desenvolvimento de ações simultâneas, independente das peculiaridades de cada região e das suas distâncias. (p. 73) Consta o mandamento constitucional de que a segurança pública é dever do Estado, mas também direito e responsabilidade de todos. (p. 73) A utilização de ferramentas tecnológicas de alto desempenho é indispensável para o sucesso das ações em segurança pública. (p. 74) Em consonância com a proposta do Governo Federal revelada no PRONASCI, o propósito do atual governo é instituir uma política de segurança pública com cidadania, cujo objetivo é a prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, articulando ações de segurança pública com políticas sociais. Assim foi lançado o Programa Pacto pela Vida. (p. 75) No âmbito desta Secretaria, conforme demonstrou sua estratégia, estão sendo enfrentados temas, dentre os quais está o entendimento de que o cidadão representa o foco principal do direcionamento das atividades desempenhadas pelas instituições policiais e que o atendimento dos seus anseios legítimos por segurança pública deve estar expresso, com destaque, nas políticas e diretrizes governamentais, indica a necessidade de implementação de um modelo de gestão integrado, do sistema de segurança pública, que priorize a prevenção. (p. 76) A antecipação das ações delituosas vincula-se diretamente à capacidade policial de leitura de cenários. Para isso, a qualidade das informações, com o detalhamento de dados relativos às impressões e peculiaridades de cada local, a percepção dos moradores, trabalhadores e visitantes são fundamentais para a eficiência, eficácia e efetividade do trabalho de segurança pública. (p. 77) A capacidade de gestão dos recursos humanos e materiais é um diferencial estratégico para o sucesso da política de segurança pública. (p. 82) A ideia de defesa social transcende a noção de segurança pública, que, de acordo com a imagem a seguir, é tratada com prioridade, bem porque o tema ocupa uma das Câmaras Setoriais, todavia, não encerra a totalidade das ações de Estado em prol da diminuição das taxas de violência. (p. 83) Na construção do PLANESP 2012/2015, considerando um ambiente impactado pelo Programa de Governo Pacto Pela Vida (PPV) e, portanto, a necessidade de alinhamento, a SSP buscou absorver, em sua estratégia, na medida de sua governança, os compromissos preestabelecidos para a política de segurança pública.
CIDADANIA	(p. 74) O propósito do atual governo federal é instituir uma política de segurança pública com cidadania através do PRONASCI. (p. 75) As ações policiais devem ajudar no fortalecimento do exercício da cidadania e do Estado Democrático de Direito. (p. 83) A SSP buscou absorver, em sua estratégia, na medida de sua governança, os compromissos preestabelecidos para a política de segurança pública dentro do pacote de compromissos do PLANESP está a promoção da inclusão social e a garantia da cidadania em áreas críticas, com a participação comunitária. (p. 103) Dentre as ações e projetos do PLANESP consta a Implantação do plano de promoção da inclusão social e de fomento à cidadania em áreas críticas e comunidades menos assistidas.
POLÍCIA COMUNITÁRIA	(p. 18) Através do Decreto nº 10.186, de 20 de dezembro de 2006, a estrutura da segurança pública foi modificada, buscando-se, sobretudo, a modernização e concentração dos esforços para reduzir a violência e a criminalidade, permitindo a execução de programas que culminaram com o novo modelo adotado de integração e polícia comunitária. (p. 76) No âmbito desta Secretaria, conforme demonstrou sua estratégia, estão sendo enfrentados os seguintes temas: a adoção de práticas de polícia comunitária, dando ênfase à importância do investimento em uma das principais ações de Polícia Comunitária, qual seja, o policiamento comunitário integrado. (p. 83) Pacote de compromissos: Aprimorar a prevenção e a repressão da violência, com ações de polícia comunitária focadas em áreas prioritárias. (p. 88) Dentre as ações e projetos do PLANESP está a criação e implantação do Departamento de Polícia Comunitária. (p. 103) Dentre as ações e projetos do PLANESP está o desenvolvimento e implantação do Plano de Polícia Comunitária.
GESTÃO	(p. 11) Ênfase na gestão. (p. 11) Planejamento e gestão. (p. 11; 82) Modelo de gestão PPV. (p. 12) Instrumentos de aplicação e comunicação da estratégia de gestão governamental. (p. 12) Melhoria na gestão dos recursos e emprego operacional dos órgãos policiais. (p. 13) Práticas de gestão adotadas em Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo. (p. 13) Qualificação da repressão baseada no uso da inteligência, informação, tecnologia e gestão. (p. 14) No PPV a excelência na gestão passa a ser buscada. (p. 16) Sobre a atual gestão. (p. 19) Gabinete de Gestão Integrada – GGI, quando menciona os órgãos colegiados e Superintendência de Gestão Tecnológica e Organizacional – SGTO, quando menciona os órgãos da administração direta. (p. 23) No exame do cenário externo aponta a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais – GGIMs como uma oportunidade. (p. 24) No exame do cenário externo aponta como fraqueza a inexistência de um sistema integrado de gestão de pessoas. (p. 25) Seminário de Gestão Estratégica, que resultou no Plano Estadual de Segurança Pública 2004-2007. (p. 32) Uso do BSC visando atender as especiais necessidades da gestão pública. (p. 34) Necessidade de aprimorar práticas de gestão. (p. 35) Conhecimento criado para instrumentalizar o processo decisório da gestão da segurança pública. (p. 35; 38; 39; 83) Desafio de ter como objetivo estratégico a promoção da gestão da inteligência policial. (p. 35; 38; 39; 83) Necessidade de inserção do Objetivo Estratégico “Fortalecer a gestão do conhecimento”. (p. 41) Enumerou dentre as diretrizes estratégicas eleitas pela SSP/BA o Fortalecimento da Gestão com Aperfeiçoamento Institucional. (p. 73) Dentre os pontos fortes enumerados citou a existência de alguns órgãos, dentre os quais a Superintendência de Gestão tecnológica e Organizacional (SGTO) e da Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP). (p. 75) Necessidade de implementação de um modelo de gestão integrado do sistema de segurança pública. (p. 77) Gestão dos dados das ocorrências policiais, no qual menciona que a capacidade de gestão dos recursos humanos e materiais é um diferencial estratégico para o sucesso da política de segurança pública. (p. 82) Novo Modelo de Gestão que demonstra a proposta do Governo do Estado de oferecer defesa social, cuja ideia transcende a noção de segurança pública. (p. 83) No pacote de compromissos do PLANESP consta a implementação de ações policiais integradas, por meio da gestão democrática do Sistema de Segurança Pública. (p. 91) Dentre as ações e projetos do PLANESP consta a implantação do Plano de Segurança para a Copa do Mundo de 2014 que contempla: qualificação da força de trabalho, modernização das unidades operacionais e dos sistemas de dados, e de comunicação e aperfeiçoamento do modelo de gestão de emergências; bem como a implantação de prontuários eletrônicos para gestão de pessoas; a Modernização do Sistema Integrado de Gestão Operacional Informatizado. (p. 92) Dentre as ações e projetos do PLANESP consta a Implantação de novo modelo de gestão nas unidades policiais (funcionamento em horário administrativo). (p. 99) Dentre as ações e projetos do PLANESP consta a Plano de implantação e gestão do monitoramento eletrônico por câmeras.

LOCALIZADO = citar páginas e contexto de uso da palavra-chave NÃO LOCALIZADO = não mencionado na tabela

Quadro de Unidades de Análise – Projeto de Criação da UISPNU

DOCUMENTOS	UISPNU
SEGURANÇA PÚBLICA	(p. 5) O projeto da Universidade Internacional de Segurança Pública apela para a prevenção e o controle das várias formas de crime, conflitos e violência, na mesma medida em que atribui maior ênfase ao desenvolvimento social e à amplitude da segurança, ressaltando que estes devem sustentar os múltiplos valores do relacionamento humano e que a desenvoltura do conhecimento ali produzido esteja à disposição do aprimoramento da qualidade de vida das pessoas. (p. 6) It is assumed that public security related to delinquency, street crimes, drug trafficking, war crimes, and crimes against humanity will be included. (p. 8) isto poderia incluir interesses da aplicação de lei, elementos diferentes como combate de terrorismo ou corrupção onde este é um problema, mas igualmente inclui o meio ambiente, o alimento, a água, a saúde pública, a prevenção de doenças infecciosas, o papel da alfândega relativas a carga e mercadoria, inspeções internacionais da produção alimentar e da manipulação no ponto da origem e no trânsito e em mais. (p. 12) Nenhum país pode enfrentar sozinho a epidemia do crime e da violência, todavia, a cooperação entre governos ainda está muito aquém da cooperação entre as redes do crime organizado. (p. 15) O projeto da UISPNU diz que “segurança e liberdade são fatores essenciais para a proteção do planeta”. (p. 16) How can we define a concept like “public security”? Human security refers to the quality of life of the people of a society or polity. Anything which degrades their quality of life, demographic pressures, diminished access to or stock or resources, and so on, is a security threat. Conversely, anything which can upgrade their quality of life, economic growth, improved access to resources, social and political empowerment, and so on is an enhancement of human security. (p. 16) Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease, and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life -- whether in homes, in jobs, or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development. (p. 16) O documento da UISPNU subdivide o conceito <i>segurança humana</i> nas seguintes categorias: economic security, food security, health security, environmental security, personal security, community security e political security. (p. 17) What do we mean by human security? We mean, in its most simple expression, all those things that men and women anywhere in the world cherish most: enough food for the family; adequate shelter; good health; schooling for the children; protection from violence whether inflicted by man or by nature; and a State which does not oppress its citizens but rules with their consent. (p. 5, 1ª parte) De modo implícito, ao ressaltar importância da geração de oportunidades à população, o documento menciona um dos aspectos da segurança humana ligados ao desenvolvimento, pois, apesar de não utilizar expressamente o referido termo chave em questão nesse trecho, faz com que aquele termo se consubstancie em uma das dimensões que integram o conceito de desenvolvimento humano, ou seja, a geração de oportunidades.
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	(p. 5, 1ª parte) O projeto de criação da UISPNU trata de modo tímido sobre as questões gerenciais, mas ganhou corpo e adesão internacional porque deu substância a possibilidade de desenvolvimento humano e social, ambos sustentados pelo desenvolvimento de estudos e pesquisas aptas a acompanhar as medidas públicas, analisar os índices de desenvolvimento e subsidiar decisões governamentais que estejam embasadas no crescimento com justiça social e geração de oportunidades para a população. (p. 6, 1ª parte) Ficou patente a defesa de uma abordagem intersetorial para o enfrentamento dos temas da segurança pública, do desenvolvimento humano e desenvolvimento social. (p. 14, 2ª parte) Dentre as linhas de atuação defendidas pelo documento, destaco a cooperação institucional, o que pode representar a grande janela para que a racionalidade comunicativa possa figurar de modo definitivo neste <i>locus</i> de formação superior. (p. 13, 2ª parte) Os objetivos da UISPNU.
CRISE	(p. 6) But what of insecurity as the results of pandemics, natural disasters, civil wars, guerrillas, insurrections, general strikes, environmental degradation and depredation, and major economic crises and depressions? Depending on which “territory” of security will be included under the umbrella of this University, different organs and institutions of the United Nations will be involved (Security Council, ECOSOC, ILO, UNDP, UNESCO, UNICEF and also WHO, IATA, IOM and others). (p. 15) A crise contemporânea, que favoreceu a difusão dos sentimentos de medo e insegurança, pede, de modo imperativo, a inauguração de uma colaboração mais estreita entre os Países Membros da Organização das Nações Unidas.
CONFLITO	(p. 9) Segurança pública e diversidade cultural: um debate na política de trazer a segurança aos ambientes diversos, qualquer uma onde há uns conflitos enraizados no multiculturalismo como a xenofobia ou o racismo, ou onde a intervenção do estado deve se adaptar a seu público, por exemplo, nos precários, centros da cidade, favelas... (p. 13) No Projeto de criação da UISPNU há cinco objetivos, dentre os quais consta o objetivo de reunir “experiências para analisar, compreender e encontrar soluções adequadas às formas de expressão do crime em âmbito nacional, transnacional, em zonas de conflitos e em áreas de reconstrução pós-conflitos”. (p. 14-15) A criação da referida instituição de ensino e sua inserção como uma das Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, com as quais os países membros se comprometeram a atingir até meados de 2015, dando sustentação ao apelo internacional à prevenção e ao controle das várias formas de crimes, conflitos e violência.
FORMAÇÃO POLICIAL	(p. 8, 1ª parte) O projeto da Universidade Internacional de Segurança Pública pretende fazer com que esta universidade seja um centro de excelência em formação. (p. 14-15) Um achado incidental quanto à criação da referida instituição de ensino e sua inserção como uma das Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, com as quais os países membros se comprometeram a atingir até meados de 2015.

LOCALIZADO = citar páginas e contexto de uso da palavra-chave NÃO LOCALIZADO = não mencionado na tabela

Quadro de Unidades de Análise - PRONASCI

DOCUMENTOS	PRONASCI
SEGURANÇA HUMANA	(p. 3) A ideia de segurança humana, apesar de não vir explícita PRONASCI, aparece de modo oculto nele quando são trabalhados os objetivos de prevenção, controle e repressão da criminalidade.
SEGURANÇA PÚBLICA	(p. 4 e 19-24) Na medida em que se manifesta num conceito de segurança pública que ultrapasse o compromisso de combater a violência cotidiana e reduzir a criminalidade, alcança o aspecto objetivo do conceito de segurança pública, mas, tomada sob o aspecto subjetivo, se ocupa também da diminuição a sensação de insegurança que invade a vida cotidiana das pessoas, quando traz soluções para atacar as causas da violência ao desenvolver as ações sociais dentro do contexto do PRONASCI.
CIDADANIA	(p. 5) O projeto Mães da Paz, que oferecerá uma bolsa para as mulheres das comunidades atendidas que queiram se engajar no Programa. Elas serão capacitadas em temas como ética, direitos humanos e cidadania e terão a incumbência de aproximar os jovens com os quais o PRONASCI vai trabalhar. (p. 5-6) Já no Projeto para Jovens em Território de Descoesão Social (Protejo), jovens bolsistas agirão como multiplicadores da filosofia passada a eles pelas Mães da Paz e pelas equipes multidisciplinares. O objetivo é atingir outros rapazes e moças, além das famílias, e contribuir para o resgate da cidadania nas comunidades. (p. 12) O PRONASCI prevê a ampliação e a consolidação da Rede Nacional de Educação a Distância. A iniciativa capacitará policiais civis, militares, peritos, bombeiros e agentes penitenciários em temas relacionados à área de segurança pública, como direitos humanos e cidadania, tráfico de pessoas, criminalidade e prevenção, uso moderado da força e combate à lavagem de dinheiro. (p. 16) Os policiais comunitários acompanharão sempre a mesma região e serão capacitados em temas como direitos humanos, ética e cidadania – construindo, assim, uma relação de confiança com a população. (p. 20) Cerca de 4,8 mil mulheres serão formadas no curso de Promotoras Legais Populares, que envolve temas como direitos humanos, mediação de conflitos e cidadania. Cada uma receberá uma bolsa de R\$ 100. A ideia é que a liderança exercida por essas mulheres em cada comunidade contribua para afastar o jovem da criminalidade. (p. 22) Os programas Pintando a Liberdade, voltado para os presos, e Pintando a Cidadania, que tem foco nas famílias dos apenados, são projetos articulados pelo Ministério do Esporte. Os presos aprendem a fabricar materiais esportivos, como bolas de futebol e redes de basquete, além de técnicas de serigrafia e impressão de materiais diversos. Os produtos têm como destino as escolas públicas do país.
POLÍCIA COMUNITÁRIA	(p. 11) No item referente à valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários, consta que os estados-membros da ação também deverão oferecer, em contrapartida dos investimentos federais, programas de prevenção e polícia comunitária.
RACIONALIDADE INSTRUMENTAL	(p. 3-4) Consta no texto do PRONASCI que ele foi um programa instituído para realizar a prevenção, tendo como escopo atingir as causas que levam à violência, atuando em suas raízes socioculturais, garantindo também o controle e a repressão da criminalidade na medida em que também atribui realce às estratégias de ordenamento social e repressão qualificada, cujas ações tenham como norte as diretrizes do SUSP. Indicativos de priorização de estratégias, controle e repressão sinalizam o uso de uma racionalidade instrumental. (p. 25) O aludido programa fez questão de quantificar suas ações, expressando-as através de número de policiais formados, de habitações oferecidas, de jovens que serão atingidos, de vagas prisionais oferecidas e de pessoas beneficiadas. Mas o que esses números expressam? São ressaltados ainda os valores gastos com suas ações e com a compra de viaturas, material logístico, adequação de infraestrutura, implantação de equipamentos. Mas o que esses valores indicam? (p. 5 e 23) No PRONASCI, a população é tratada no curso da argumentação textual como público-alvo, ficando numa posição de passividade em relação à entrega da segurança a ser oferecida pelo governo federal. Os policiais são contemplados com rigoroso treinamento em ações

	preventivas e repressivas qualificadas, suas competências técnicas são aprimoradas com cursos presenciais e a distância mediante pagamento de bolsas-formação. Aqui fica evidente a instrumentalidade presente no PRONASCI, que a população contemplada pelas ações sociais do PRONASCI e os servidores públicos submetidos aos variados processos de formação propostos no documento são tidos pelo texto como alvo da ação governamental, sujeitos passivos na construção da segurança pública nacional. Mas o que toda essa lógica gerencial denuncia?
CONFLITO	(p. 5) Além dos profissionais do sistema de segurança pública, o PRONASCI tem como público-alvo jovens de 15 a 29 anos à beira da criminalidade ou que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei – presos ou egressos do sistema prisional. Inclui, ainda, os reservistas, atrativos ao crime organizado em função de seu aprendizado do manejo de armas durante o serviço militar. (p. 6) Instalação de pontos de cultura, criação de centros de assistência e formação de agentes para mediação de conflitos são algumas das ações que também serão desenvolvidas pelo PRONASCI. (p. 10) O PRONASCI implementará 20 núcleos de Justiça Comunitária. Lideranças das comunidades serão capacitadas em oficinas para mediar conflitos e promover a coesão social. (p. 10) A mediação de conflitos pela comunidade apresenta-se como alternativa para promover a celeridade dos processos jurídicos e a integração da população. A intenção é realizar cerca de 375 mil atendimentos até 2011 por intermédio dos núcleos de Justiça Comunitária. Serão firmadas ainda parcerias com as secretarias estaduais e municipais de segurança pública e guardas municipais para a difusão de temas como mediação de conflitos, mobilização comunitária e técnicas policiais. (p. 14) Com as Jornadas de Direitos Humanos serão firmadas ainda parcerias com as secretarias estaduais e municipais de segurança pública e guardas municipais para a difusão de temas como mediação de conflitos, mobilização comunitária e técnicas policiais. (p. 14) Serão firmadas ainda parcerias com as secretarias estaduais e municipais de segurança pública e guardas municipais para a difusão de temas como mediação de conflitos, mobilização comunitária e técnicas policiais. (p. 19) Os agentes comunitários serão formados em técnicas de segurança pública e mediação de conflitos. (p. 20) Cerca de 4,8 mil mulheres serão formadas no curso de Promotoras Legais Populares, que envolve temas como direitos humanos, mediação de conflitos e cidadania. Cada uma receberá uma bolsa de R\$ 100. A ideia é que a liderança exercida por essas mulheres em cada comunidade contribua para afastar o jovem da criminalidade.
GESTÃO	(p. 25) O referido documento propôs uma gestão descentralizada para seu desenvolvimento, de modo a garantir a realização das ações de segurança com cidadania no país. Para tanto, o texto acabou contemplando a celebração de convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não governamentais e organismos internacionais, esperando que esses mecanismos dessem condições estruturais, físicas e financeiras para que estados e municípios pudessem realizar as ações previstas no referido programa federal.
FORMAÇÃO POLICIAL	(p. 11-14) deve incluir aprendizagens relativas a práticas de segurança-cidadã, tais como a utilização de tecnologias não-letais, técnicas de investigação, direitos humanos, sistema de comando de incidentes, perícia balística, DNA forense etc. Assim, uma formação eficaz deverá procurar aperfeiçoar os conhecimentos, as aptidões e atitudes dos indivíduos, com vistas a contribuir para um comportamento adequado destes, porém, a tônica do documento acaba sendo a formação de competências técnicas, demonstrando quão impregnada está a gestão da segurança pública brasileira com uma racionalidade instrumental. (p. 11) O policial civil, com sua atividade investigativa, deve intervir sobre o tecido social pautado numa motivação descritiva (criminológica e criminalística), voltando-se não só para a burocratização do inquérito policial e do processo penal.

LOCALIZADO = citar páginas e contexto de uso da palavra-chave NÃO LOCALIZADO = não mencionado na tabela

Quadro de Unidades de Análise – Modernização da Polícia Civil Brasileira

DOCUMENTOS	MODERNIZAÇÃO
SEGURANÇA PÚBLICA	(p. 21-22) Conquanto esta competência legal não se caracterize pela prevenção de caráter ostensivo, como ocorre com a Polícia Militar, ela também abarca o sentido finalístico de prevenir o delito, seja por dissuasão gerada pela eficiência e eficácia do método repressivo, seja pelo papel proativo de interlocução com a sociedade civil, pelo qual a polícia também desempenha uma função pedagógica, fomentadora das posturas concorrentes do cidadão na produção da segurança pública. (p. 64) A segurança pública eficiente reclama mecanismos que possibilitem a adequada execução das atividades de polícia, e, como tal, a sua atuação deve ser sistematicamente avaliada, quer nas estruturas policiais responsáveis no combate à criminalidade, quer na atuação individualizada do servidor encarregado da função, para alcançar os objetivos estabelecidos pelo Poder Público, como também para atender aos anseios sociais. (p. 67) No contexto da macro política de segurança pública, deve transmitir informações à comunidade, divulgando a eficácia da atuação da instituição, de forma a contribuir com o aumento legítimo da sensação de segurança. Essas informações conduzirão a abertura de canais entre a sociedade e a Polícia, estreitando suas relações, permitindo maior entrosamento entre a atuação do organismo e o cidadão, fomentando uma atuação colaborativa, quer no sentido de prestar apoio, como também na adoção de posturas adequadas de prevenção, numa relação de mútua cooperação.
CIDADANIA	(p. 10) Dentre seus aspectos conceituais, o documento insere definitivamente a atividade investigativa nos princípios da cidadania, mostrando que a investigação tem caráter de intervenção pacificadora e não meramente identificadora com a ideologia da “caça a bandidos”. (p. 57) A consciência de que é um agente de proteção e promoção de direitos e cidadania é condição para que uma polícia de investigações atinja resultados eficazes, por intermédio de uma ética de solidariedade com as comunidades e espaços públicos atingidos pela violência. (p. 63) O inquérito policial caracteriza-se, ainda, em instrumento da cidadania, significando a possibilidade concreta de controle imediato sobre a ação de força, a ser exercido pelos interessados, em particular pelos defensores constituídos e próprios protagonistas da hipótese criminal levantada.
POLÍCIA COMUNITÁRIA	(p. 22) A polícia atua como educadora para a cidadania, comunicando técnicas, recomendando procedimentos e atitudes que resultem em efetiva prevenção ao crime, perfazendo a vocação da chamada polícia comunitária.
RACIONALIDADE INSTRUMENTAL	(p. 33-67) As diretrizes do modelo de gestão apresentadas naquele texto aborda apenas os temas estruturais ligados ao desenho organizacional, aos recursos humanos e aos procedimentos da atividade-fim. Nessa perspectiva técnica, enfatizou o arcabouço conceitual da modernização ao fazer uma articulação entre o plano estratégico e o plano tático de uma organização policial, aqui se defende ser esta a condição necessária para a construção de um processo de produção qualificada de seus serviços. (p. 10) Apesar de recusar a gestão burocrática quando se propõe a superar o compartimentado modelo reativo vigente da atuação policial e do paradigma reducionista que resulta de uma prática investigativa de cunho estritamente jurídico-processualista, o referido documento apresenta-se fortemente impregnado de uma racionalidade instrumental, o que limita a sua capacidade de fazer propostas gerenciais efetivamente emancipatórias.
CRISE	(p. 59) O ciclo completo da investigação policial perpassa pelos atos operativos de apuração inicial dos fatos, minimização dos efeitos do delito e gerenciamento de crise dele decorrente.
CONFLITO	(p. 10) O trabalho de investigação como atributo da democracia, isto é, um elo qualificado no tenso processo de solução de conflitos. (p. 19) Delegacia de Polícia não é a sede, o edifício. Delegacia de Polícia é a unidade política, de projeção da autoridade policial investigativa no ambiente comunitário. Esta autoridade é exercida, em última instância, por servidores públicos, das diversas carreiras, imbuídos de um ideal e de uma plataforma doutrinária profissional baseada no princípio da solução pacífica de conflitos. (p. 22) A premissa para a superação do papel meramente reativo da atividade investigativa observa que ela se projeta na dramática realidade do conflito. (p. 22) A correlação direta entre o servidor público que realiza a investigação e o ambiente do conflito criminalmente relevante exige uma postura de Estado, em que a organização policial contribua na problematização crítica que dá fundamento à criação do direito, livrando-o de concepções explícitas ou ideologicamente sectárias. (p. 26) Além da relevância jurídica, a investigação policial tem fundamental importância social e comunitária, porque constitui elo na corrente de solução de conflitos. (p. 57) A atividade investigativa se caracteriza, essencialmente, pela projeção contínua do policial nos cenários do conflito violento, o que significa um contato real e virtual com os ambientes da degradação moral, social e econômica de pessoas e comunidades. (p. 57) O regime de trabalho deve se pautar no respeito à dignidade do profissional e na perspectiva de que o serviço investigativo se efetiva no centro de um drama comunitário, de variadas repercussões no imaginário social, significando que as ações policiais, ainda que exijam o recurso da força explícita, são sempre destinadas a minimizar os seus efeitos e a iniciar um processo estatal de mediação de conflitos. (p. 60) É absolutamente necessária a recomposição dos quadros policiais civis, o que vai representar a efetiva atuação do policial nas ruas, o que se verifica não apenas com a visibilidade de patrulhas preventivas, missão das Polícias Militares, mas também com a presença efetiva dos núcleos investigativos no seio da comunidade. Isto significará a presença pacificadora da autoridade pública nos ambientes atingidos, fortalecendo o imaginário popular de confiança na ação ética e técnica dos operadores da investigação, não só como agentes da legítima força do Estado, mas também concorrendo para o sentimento de certeza sobre a solução do conflito.
RACIONALIDADE COMUNICATIVA	(p. 11) No texto buscou-se transcender à tradição de multiplicidade de carreiras compartimentadas e superar a “cultura positivista da instituição de cargos de perfil meramente funcionalista, sem força de articulação gerencial dentro da produção culta da investigação policial”.
GESTÃO	(p. 5) O referido documento construiu alicerces que pudessem embasar um modelo de gestão eficaz para o trabalho investigativo, chegando a pautar-se na busca da excelência no atendimento ao cidadão, em obediência aos princípios administrativos da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência, publicidade, articulando-os preceitos de desburocratização, conforme figura apresentada.
FORMAÇÃO POLICIAL	(p. 54-56) O documento Modernização das Polícias Civis Brasileiras atribuiu relevo para a política permanente de ensino e o processo de desenvolvimento nas carreiras.

LOCALIZADO = citar páginas e contexto de uso da palavra-chave NÃO LOCALIZADO = não mencionado na tabela

Quadro de Unidades de Análise - MCN

DOCUMENTOS	MCN
SEGURANÇA PÚBLICA	(p. 6) É cada vez mais necessário pensar a intencionalidade das Atividades Formativas, pois o investimento no capital humano e a valorização profissional tornam-se imprescindíveis para atender as demandas, superar os desafios existentes e contribuir para a efetividade das organizações de Segurança Pública. (p. 6) A palavra “matriz” remete-nos às ideias de “criação” e “geração”, que norteiam uma concepção mais abrangente e dinâmica de currículo, o que significa propor instrumentos que permitam orientar as práticas formativas e as situações de trabalho em Segurança Pública, propiciando a unidade na diversidade, a partir do diálogo entre os eixos articuladores e as áreas temáticas. (p. 7) A MCN utilizou na sua elaboração referências nacionais que possam traduzir “pontos comuns” que caracterizem a formação em Segurança Pública. (p. 7) Os eixos articuladores da MCN estruturam o conjunto de conteúdos transversais que permeiam as Ações Formativas. Eles foram definidos a partir da relevância e pertinência nas discussões sobre Segurança Pública e a partir de sua relação com as problemáticas sociais, atuais e urgentes, de abrangência nacional. (p. 7) A orientação da construção de currículos, a partir de eixos articuladores e áreas temáticas, associam-se orientações para o desenvolvimento de capacidades gerais, adquiridas progressivamente, e de competências específicas necessárias para responder aos desafios sem precedentes das ações concretas da área de Segurança Pública. (p. 8) A Constituição Federal Brasileira de 1988, no artigo 144, estabelece que: “A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Complementando mais adiante que “A Segurança Pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger os cidadãos, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei”. (p. 13) Dentre os princípios educacionais da MCN estão a consistência e a coerência dos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das Ações Formativas devem ser alcançadas mediante o investimento na formação de docentes e na constituição de uma rede de informações e inter-relações que possibilitem disseminar os referenciais das Políticas Democráticas de Segurança Pública e alimentar o diálogo enriquecedor entre as diversas experiências. (p. 14) As Ações Formativas de Segurança Pública, planejadas com base na Matriz, têm como objetivo geral favorecer a compreensão do exercício da atividade de Segurança Pública como prática da cidadania, da participação profissional, social e política num Estado Democrático de Direito, estimulando a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância. (p. 20) A área temática “Sistemas, Instituições e Gestão Integrada em Segurança Pública” visa instrumentalizar o profissional para a participação no desenvolvimento das políticas integradas de Segurança Pública. Além de trabalhar temas como os “paradigmas de Segurança Pública” e “A gestão integrada e a interatividade em Segurança Pública”, bem como “O controle democrático externo e interno das Instituições de Segurança Pública” e ainda “O planejamento estratégico aplicado à Segurança Pública”. (p. 22) A área temática “Valorização Profissional e Saúde do Trabalhador” é considerada pela MCN como urgente e determinante quanto à motivação, à eficácia e ao bem-estar do profissional em Segurança Pública. (p. 23) A MCN contempla as atividades formativas relativas às diversas tecnologias utilizadas em Segurança Pública, sejam elas ligadas diretamente à comunicação de informações ou às demais atividades em Segurança Pública, numa visão de aprendizado das tecnologias não-associadas da discussão sobre a finalidade e/ou procedimento policial. (p. 50) Na área temática “Sistemas, Instituições e Gestão Integrada em Segurança Pública”, na ementa da disciplina “Sistema de Segurança Pública no Brasil”, a MCN aduz uma necessidade de haver uma visão sistêmica da Segurança Pública. (p. 142) No âmbito da área temática VIII denominada de “Funções, Técnicas e Procedimentos em Segurança Pública” e na disciplina “Preservação e Valorização da Prova” aduz em sua Contextualização que “muito embora a incumbência funcional da busca da prova seja atribuída à Polícia Judiciária, não se pode perder de vista a proposta política embutida no texto Constitucional quanto à complementaridade das ações de Segurança Pública. Esse princípio respalda o sistema brasileiro que não contempla a existência de polícia com ciclo completo de ações. A Segurança Pública é uma estrutura de cooperação. A própria Matriz ora proposta, respalda a prática, que é inequívoca quanto ao fato de que as organizações de Segurança Pública, de forma sistêmica, desenvolvem ações que se completam, mesmo as de apuração dos delitos. Dai a existência de conhecimentos que são comuns e, portanto, precisam ser compartilhados”.
DESENVOLVIMENTO HUMANO	(p. 14) Na MCN ressalta que devido às crescentes demandas sociais, a formação policial é tida como um processo necessário e fundamental para a qualificação e o aprimoramento das atividades das instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública, na medida em que visa auxiliar na compreensão do exercício da atividade de segurança pública como prática da cidadania que implique em participação social e política num Estado Democrático de Direito e resulte numa participação profissional que estimule “a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância”.
CIDADANIA	(p. 14) As ações formativas de segurança pública, planejadas com base na Matriz, têm como objetivo geral favorecer a compreensão do exercício da atividade de segurança pública como prática da cidadania, da participação profissional, social e política num estado democrático de direito, estimulando a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância.
POLÍCIA COMUNITÁRIA	(p. 64) No contexto da ementa da disciplina “Fundamentos de Gestão Integrada e Comunitária” está previsto no seu conteúdo programático a Polícia Comunitária como filosofia de um trabalho integrado. (p. 67) No contexto da ementa da disciplina “Mobilização Comunitária” consta que “qualquer tentativa de trabalho ou programa de Polícia Comunitária deve incluir necessariamente a comunidade, pois a participação dela é um fator importante na democratização das questões de Segurança Pública, na implementação de programas comunitários que proporcionam a melhoria de qualidade de vida e na divisão de responsabilidades”. (p. 67) No contexto da ementa da disciplina “Mobilização Comunitária” consta que ela visa fortalecer atitudes para, dentre outros aspectos, reconhecer a importância da parceria entre conselhos comunitários de segurança e polícia comunitária. (p. 99) No âmbito da disciplina “Prevenção, Mediação e Resolução de Conflitos”, a MCN aduz que “Os Meios de Resolução Pacífica de Conflitos – ADRs e os recursos metodológicos de que se servem o Sistema Único de Segurança Pública e a Polícia Comunitária principalmente vêm, de um lado, como um instrumental de auxílio na intervenção das polícias e guardas, em momentos em que o confronto não se faça necessário e, de outro, como meio para a integração às ações comunitárias dos gestores públicos e operadores do direito”.
RACIONALIDADE INSTRUMENTAL	(p. 9) A Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho foi citado na MCN, ela foi lembrada como um instrumento que apresenta a dimensão técnica das ocupações encontradas no mercado de trabalho brasileiro, abordando também sobre as ocupações desempenhadas pelos profissionais de segurança pública, contudo, ela aborda apenas as competências técnicas ou operativas pertinentes aos profissionais de segurança pública. A natureza programática e matricial deste documento não o liberta da racionalidade instrumental, a análise do texto e seu conteúdo demonstrou que o documento está impregnado de uma tradição positivista que ecoa na área da educação, compreendendo o domínio de procedimentos e técnicas, que almejam sua legitimação no melhor desempenho dos participantes do processo educativo. (p. 19) O texto da Matriz Curricular Nacional foi em relação ao uso da comunicação apenas como um processo informacional, sem atribuir a ela dimensão interativa, por exemplo, essa dimensão informativa foi constatada entre as áreas temáticas propostas pela MCN, mais precisamente naquela denominada “comunicação, informação e tecnologias em segurança pública”.
CRISE	(p. 88) Não obstante a impressionante evolução das legislações nacionais e internacionais, do incremento de mecanismos jurídicos e institucionais em defesa e promoção dos Direitos Humanos, o século XX se encerra com um notável déficit de conquistas reais nos campos dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Diante disso, o problema se põe como prioritário na agenda das democracias contemporâneas, constituindo verdadeira ameaça à normalidade institucional, diante da violência crescente, debitada até ao próprio Estado, cuja crise está a exigir uma reconceitualização de modelos. (p. 103) Apresenta a da ementa da disciplina Fundamentos da Gerência Integrada em Situações de Crises e Desastres. Para responder às situações de crise e aos desastres em geral, é necessário identificar, obter e aplicar não só recursos do Sistema de Segurança Pública, mas ainda integrar a participação de vários setores da sociedade civil, como é o caso da mídia.
CONFLITO	(p. 10) Dentre as competências operativas, a MCN elenca como necessidade para o profissional da segurança pública “dominar técnicas de negociação, resolução de conflitos e incidentes”. (p. 14) Dentre os seus objetivos específicos, a MCN aduz que as Ações Formativas de Segurança Pública deverão criar condições para que os profissionais em formação possam “posicionar-se de maneira crítica, ética, responsável e construtiva nas diferentes situações sociais, utilizando o diálogo como importante instrumento para mediar conflitos e tomar decisões”. (p. 15) Dentre os quatro eixos que compõem esta Matriz, há um específico para cuidar da “Diversidade, Conflitos e Segurança Pública”. (p. 17) A diversidade prevista no quarto eixo articulador é proposta como fonte permanente de enriquecimento e desafio para proporcionar ao profissional de Segurança Pública instrumentos para ele conhecer e refletir sobre expressões da diversidade e do conflito como fenômenos inerentes à vida social e às relações humanas e como direito fundamental da cidadania no respeito e valorização das diferenças. Este eixo visa estimular a reflexão permanente sobre as intervenções dos órgãos de Segurança Pública frente às questões de diferença sociocultural de gênero, de orientação sexual, de etnia, de origem, de comportamento e de todas que se tornam geradoras de conflitos marcados por intolerância e discriminação. (p. 19) Dentre as áreas temáticas propostas pela MCN, há uma específica que trata das modalidades de gestão de conflitos e eventos críticos.

	(p. 21) Na área temática “Violências, Crime e Controle Social”, a MCN aduz que os jovens em conflito com a lei será um dos temas a serem desenvolvidos nesta área. (p. 22) Em razão da complexidade dessas situações de conflito, é fundamental que sejam considerados o foco, o contexto e os envolvidos, para que as decisões sejam tomadas de forma responsável, eficaz, legítima e legal. A análise das situações de conflito devem ser realizadas no interior dos grupos, incentivando o desenvolvimento de equipes, o planejamento integrado e o comportamento afirmativo, com a aplicação de táticas de gerenciamento de conflitos. (p. 73) Indispensável conhecer os modelos teóricos que abordam os eventos de crimes nos seus três níveis de análise: individual, micro e macroestrutural. O nível individual enfoca o princípio da escolha racional em que ele pondera sobre custos e benefícios de ações criminosas. O nível micro enfoca os processos de socialização, aprendizado e de introyção de auto-controle produzidos pelos grupos de referência. O nível macroestrutural enfatiza os conflitos econômicos, os conflitos morais e culturais, a pressão pela aquisição de bens e a desigualdade de oportunidades. (p. 99) Na área temática IV denominada “Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos”, a MCN apresenta a ementa da disciplina “Prevenção, Mediação e Resolução de Conflitos”. (p. 153) Consta na disciplina “Uso da Força” conteúdos que visam ampliar o leque de alternativas ao uso da força – “incluindo a solução pacífica de conflitos”.
ESPAÇO PÚBLICO	(p. 16) Já a MCN aborda sobre a necessidade de cada ação formativa na área da segurança pública oferecer a oportunidade de conhecer e refletir sobre a realidade social, considerando as diversidades conflituosas existentes no espaço público.
GESTÃO	(p. 20) A MCN também aborda a questão gerencial, em uma de suas áreas temáticas, difundindo que a gestão integrada se constitui em importante temática a ser estudada no contexto das ações formativas, na medida em que viabilizam a compreensão crítica dos princípios, estruturas, processos e métodos adotados na formulação e efetivação das políticas de segurança pública.
FORMAÇÃO POLICIAL	(p. 44) Por atividades formativas, a Matriz Curricular Nacional – MCN entende os cursos, as palestras, os estágios, os trabalhos de campo ou qualquer outra atividade realizada com fins educacionais, estando entre aquelas atividades formativas de ingresso, de aperfeiçoamento profissional, de atualização e de capacitação. (p. 47) A aludida matriz também destaca a importância de “incentivar que o aluno desenhe seu percurso de desenvolvimento profissional dentro da instituição, estimulando o autoaperfeiçoamento e a predisposição à mudança”.

LOCALIZADO = citar páginas e contexto de uso da palavra-chave NÃO LOCALIZADO = não mencionado na tabela

Quadro Geral de Unidades de Análise

DOCUMENTOS		PPV	PLANESP	UISPNU	PRONASCI	MODERNIZAÇÃO	MCN
TEORIAS DE SUSTENTACÃO (termos-chave)	SEGURANÇA HUMANA (segurança pública, justiça comparativa, realizações sociais, desenvolvimento social, desenvolvimento humano, cidadania, polícia comunitária)	(p. 1) e (p. 2)	(p. 11); (p. 12); (p. 13); (p. 14); (p. 15); (p. 16); (p. 18); (p. 23); (p. 24); (p. 25); (p. 34; 38; 39; 83); (p. 40); (p. 42); (p. 47); (p. 48); (p. 49); (p. 51) (p. 73); (p. 74); (p. 75); (p. 76); (p. 77); (p. 82); (p. 83); (p. 88); e (p. 103).	(p. 5); (p. 5, 1ª parte); (p. 6); (p. 6, 1ª parte); (p. 8); (p. 12); (p. 14, 2ª parte) (p. 15); (p. 16) e (p. 17).	(p. 3); (p. 4 e 19-24); (p. 5); (p. 5-6). (p. 12); (p. 16); (p. 20) e (p. 22).	(p. 10); (p. 21-22); (p. 22); (p. 57); (p. 63); (p. 64) e (p. 67).	(p. 6); (p. 7); (p. 8); (p. 13); (p. 14); (p. 20); (p. 22); (p. 50); (p. 64); (p. 67); (p. 99) e (p. 142).
	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL (ação instrumental, mundo sistêmico, crise, conflito)	(p. 1); (p. 2) e (p. 5)	-----	(p. 6); (p. 9); (p. 13); (p. 14) e (p. 15).	(p. 3-4); (p. 5); (p. 6); (p. 10); (p. 14); (p. 19); (p. 20) e (p. 25).	(p. 10); (p. 19); (p. 22); (p. 26); (p. 33-67); (p. 57); (p. 59) e (p. 60).	(p. 09); (p. 10); (p. 14); (p. 15); (p. 17); (p. 19); (p. 21); (p. 22); (p. 73) (p. 88); (p. 99); (p. 103) e (p. 153).
	RACIONALIDADE COMUNICATIVA (mundo da vida, ação comunicativa, espaço público)	(p. 6)	-----	-----	-----	(p. 11)	(p. 16)
	ORGANIZAÇÕES APRENDENTES (gestão, governança pública, mandato policial, aprendizagem ao longo da vida, formação policial, sociedade aprendente)	(p. 1) e (p. 4).	(p. 11); (p. 12) (p. 13); (p. 14); (p. 16); (p. 19); (p. 23); (p. 24); (p. 25); (p. 32); (p. 34); (p. 35); (p. 35; 38; 39; 83); (p. 41); (p. 73); (p. 75); (p. 77); (p. 82); (p. 83); (p. 91); (p. 92) e (p. 99).	(p. 8, 1ª parte) e (p. 14-15).	(p. 7); (p. 11) e (p. 11-14).	(p. 5) e (p. 54-56)	(p. 20); (p. 44) e (p. 47).

Quadro de Indicadores

DOCUMENTOS	PPV	PLANESP	UISPNU	PRONASCI	MODERNIZAÇÃO	MCN
ESCOPOS	Racionalidade instrumental: O monitoramento e controle, a racionalidade da meritocracia, a utilização de indicadores e metas, com troca imediata de comandos nas áreas onde a criminalidade não abaixar, trazem traços fortes instrumentais.	Racionalidade instrumental: O texto faz do uso informativo da comunicação, tem a pretensão de fazer uma entrega sob encomenda da segurança pública à população (polo passivo), traz a ideia de vencer, competir, ganhar, o que vai ao encontro de um agir instrumental (p. 28-32).	Racionalidade comunicativa: Conceito implícito ao texto diante das possibilidades de intercâmbio inter-regional que busca soluções adequadas às formas de expressão do crime em âmbito nacional, transnacional, em zonas de conflitos e em áreas de reconstrução pós-conflitos.	Racionalidade instrumental: O conceito está implícito ao texto população é tratada no curso da argumentação textual como público-alvo, ficando numa posição de passividade em relação à entrega da segurança a ser oferecida pelo governo federal.	Racionalidade instrumental: O conceito está implícito ao texto com a utilização do conceito de competências técnicas, que instrumentaliza o ensinar e o aprender e, por conseguinte, o desempenho funcional das instituições, perdendo de vista o seu caráter eminentemente linguístico-interativo.	Racionalidade instrumental: O documento está implicitamente impregnado de uma tradição positivista que ecoa na área da educação, compreendendo o domínio de procedimentos e técnicas, que almejam sua legitimação no melhor desempenho dos participantes do processo educativo.
REALIZAÇÕES	• Racionalidade instrumental: O conceito está implícito fortemente impregnado ao texto com a utilização das ferramentas de planejamento estratégico (p.22): Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD), o Balanced Scorecard (BSC) e a Matriz SWOT. • Racionalidade comunicativa: A possibilidade de ser efetivado por intermédio da atuação interativa entre as cinco Câmaras Setoriais instituídas pelo programa, bem como pela participação da população via site da SSP/BA, na p.06, opinando e sugerindo sobre os 10 (dez) temas listados, relativos à segurança pública	• Racionalidade instrumental: O conceito está implícito, fortemente impregnado a diversas partes do texto, desde a elaboração do diagnóstico organizacional até a enumeração das diretrizes gerenciais, ambos aspectos focados nos conceitos de planejamento estratégico. • Racionalidade comunicativa: O conceito está implícito ao texto, especialmente nas interações entre as pessoas, durante o desenvolvimento da metodologia de elaboração do PLANESP. O documento cita oportunidades para ocorrência de interações e situações ideais de fala habermasianas.	• Racionalidade comunicativa: O conceito está implícito ao texto diante da possibilidade de movimentação de inúmeros países em relação ao diálogo, o compartilhamento de responsabilidades e a busca de soluções coletivas para a natureza transnacional da criminalidade atual. • Segurança humana: O conceito está amplamente explicitado no texto, em consonância com o conceito utilizado como teoria de sustentação desta pesquisa. A <i>segurança humana</i> apresenta uma base teórica que acaba ultrapassando a mera contenção de criminalidade e de redução dos índices de violência.	Racionalidade instrumental: O texto contempla a utilização da comunicação para repasse de informação, havendo uma quantificação da gestão em detrimento dos processos comunicativos para, a partir deles, alcançar a segurança com cidadania. Os servidores públicos são tidos pelo texto como alvo das ações de treinamento, sujeitos passivos na construção da segurança pública nacional. Estes argumentos analisados em conjunto com o reforço dado aos números do PRONASCI representam a racionalidade instrumental embutida neste documento.	Racionalidade instrumental: Apesar de recusar a gestão burocrática quando se propõe a superar o compartimentado modelo reativo vigente da atuação policial e do paradigma reducionista que resulta de uma prática investigativa de cunho estritamente jurídico-processualista (p. 10) o referido documento apresenta-se fortemente impregnado de uma racionalidade instrumental, o que limita a sua capacidade de fazer propostas gerenciais efetivamente emancipatórias.	Racionalidade instrumental: O conceito está implícito ao texto diante da ampla utilização do paradigma das competências. O que traz um reforço, ainda que indireto, de tendências instrumentais que buscam a praticidade e a produtividade, reproduzindo cada vez mais práticas educacionais burocratizadas.
OMISSÕES	• Organizações aprendentes: com boas perspectivas de inserção futura no texto.	• Organizações aprendentes: com boas perspectivas de inserção futura no texto.	• Racionalidade instrumental: pode aparecer no futuro. • Organizações aprendentes	• Racionalidade comunicativa: com boas perspectivas. Organizações aprendentes	• Segurança humana e Organizações aprendentes: com boas perspectivas de inserção futura.	• Segurança humana e Organizações aprendentes: com boas perspectivas de inserção futura.
OUTROS ACHADOS	• Segurança humana: O documento não utiliza o aludido conceito para fundamentar os seus respectivos escopos e realizações, mas o apresenta implícito ao texto quando traz nuances do conceito de desenvolvimento social, ligadas ao exercício das liberdades e ao acesso a oportunidades, com afirmações de direitos e possibilidades de acessos a serviços públicos e direito à vida digna (p. 1-2). • Racionalidade comunicativa: O documento não utiliza o aludido conceito para fundamentar os seus respectivos escopos e realizações, mas o mantém implícito ao texto quando traz inúmeras possibilidades de interações entre as pessoas.	• Segurança humana: O documento não utiliza o aludido conceito para fundamentar os seus respectivos escopos e realizações, mas o mantém implícito ao falar sobre sensação de insegurança. • Ao mencionar incidentalmente sobre o comportamento criminoso, o texto explicita a Teoria Econômica do Crime, que enxerga a atividade criminosa como uma atividade econômica ilícita. • O texto faz referência incidental ao Modelo de Excelência da Gestão Pública-MEGP (p. 40): O aludido programa faz referência ao programa federal GesPública, que se coaduna, s.m.j., com a perspectiva da gestão aprendente, abrindo novas possibilidades para a gestão da segurança pública no estado da Bahia.	• Racionalidade comunicativa O documento não utiliza o aludido conceito para fundamentar os seus respectivos escopos e realizações, mas o apresenta implícito ao texto quando traz inúmeras possibilidades de interações entre as pessoas. • O projeto da UISPNU previu seguir às orientações expressas em três significativos documentos: (1) Relatório da Cúpula do Milênio, a (2) Declaração do Milênio e (3) Plano Global do Projeto de Desenvolvimento do Milênio. O texto analisado faz referência incidental aos três documentos de relevo internacional, tidos como propícios para prevenção e para o controle das várias formas de crimes, conflitos e violência. Por esta razão, foram considerados achados significativos.	• Segurança humana: O texto explicita o conceito de <i>segurança pública</i> em seu aspecto subjetivo (sensação de insegurança que invade a vida cotidiana das pessoas) e nesta pesquisa esse termo-chave foi inserido no grupo que compõe a teoria de sustentação da denominada <i>Segurança Humana</i> . O que permite uma abordagem futura em relação aos certos aspectos de insegurança que, apesar de não terem sido considerados uma ameaça para a segurança do Estado, impedem o exercício livre das pessoas em suas escolhas e o crescimento de suas potencialidades. A promoção do desenvolvimento humano e complementação da segurança pública que é oferecida pelo Estado ocorrem por intermédio da <i>segurança humana</i> .	• Racionalidade comunicativa: A dialética entre as carreiras da Polícia Civil, onde se operam as comunicações cotidianas, pode ocorrer quando as equipes investigativas e as unidades policiais apresentam os seus respectivos questionamentos quanto às pretensões de validade inicialmente aceitas, almejando a busca de soluções para os impasses constatados no seu dia a dia. Na medida em que interagem, os atores de segurança pública devem trazer verdade nas afirmações que irão fazer, o que vai implicar diretamente no êxito de suas ações conjuntas, ou na frustração, sempre que houver a violação das regras. O clima harmonioso de diálogo, reciprocidade, entendimento e solidariedade devem ser transferidos para a gestão do intercâmbio dos dados produzidos.	• Segurança humana: O documento apresenta este conceito implícito ao texto quando trata, p. ex., sobre o conceito de <i>desenvolvimento humano</i> , especialmente ligadas a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, <i>promoção humana</i> e repúdio a qualquer forma de intolerância (p. 14). O termo-chave <i>desenvolvimento humano</i> foi englobado no grupo que compõe a teoria de sustentação da denominada <i>Segurança Humana</i> , objeto de estudo nesta pesquisa. Essa teoria estabelece conexões entre a liberdade de viver sem necessidades, sem medo e de agir em prol dos seus interesses pessoais. Racionalidade comunicativa: inserir a interação na aprendizagem e buscar situações práticas para coordenar de forma consensual todos os planos de ação.

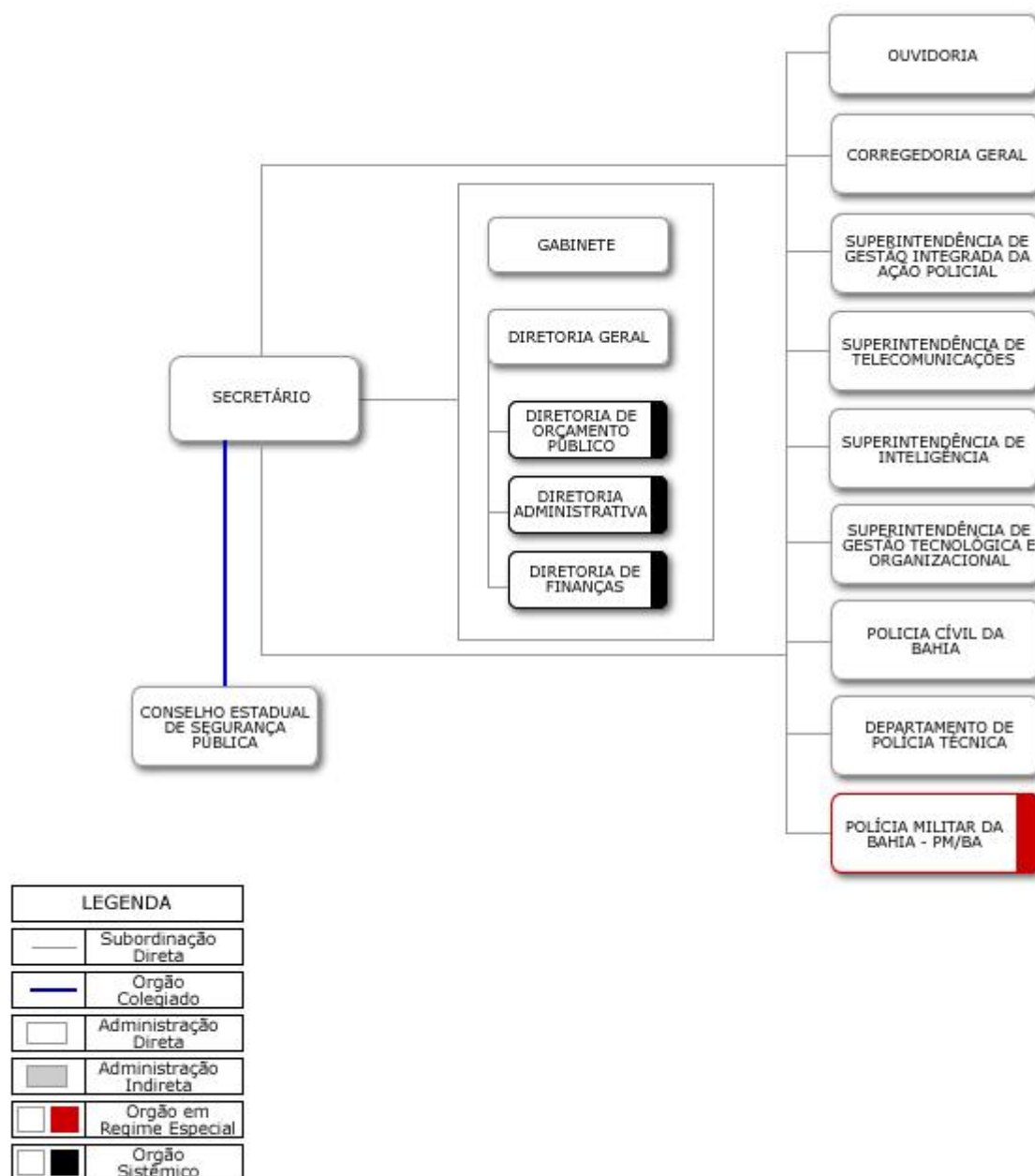
Preenchimento conforme as teorias de sustentação localizadas, relacionadas a cada indicador. NÃO MENCIONADO = não localizado item relevante à temática desta pesquisa

Quadro de Categorias

INDICADORES		ESCOPOS	OMISSÕES	REALIZAÇÕES	OUTROS ACHADOS	CONCLUSÃO
CATEGORIAS	LIMITAÇÕES (para a gestão e a formação policiais)	L	L	L	L	RETORMAR E RESPONDER ÀS QUESTÕES DE PESQUISA
	POSSIBILIDADES (para a gestão e a formação policiais)	L	L	L	L	

L= localizado N/L= não localizado

ANEXO 1 – Organograma da Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia



Fonte: Site da SSP/BA (www.ssp.ba.gov.br)

ANEXO 2 – Lei 12.357/11 – Programa Pacto pela Vida

LEI Nº 12.357 DE 26 DE SETEMBRO DE 2011 (publicada no Diário Oficial do Estado, de 27/09/2011)

Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Estado da Bahia, o Sistema de Defesa Social - SDS, com a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social.

§ 1º - A Política Pública de Defesa Social resultará da integração de projetos e ações nas áreas de Educação, Trabalho, Emprego, Renda e Esporte, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, Saúde, Promoção da Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Segurança Pública e Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia, orientados com vistas à promoção da paz social.

§ 2º - O Sistema de Defesa Social será implementado em articulação com as atividades institucionais dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Art. 2º - Integram o Sistema de Defesa Social:

I - o Comitê de Governança, órgão deliberativo e de supervisão superior, responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações que objetivem, no âmbito do Estado da Bahia, a progressiva e contínua redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI;

II - o Gabinete do Governador, órgão central do Sistema;

III - os seguintes órgãos setoriais:

- a) a Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização;
- b) a Secretaria de Comunicação Social;
- c) a Secretaria de Cultura;
- d) a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza;
- e) a Secretaria da Educação;
- f) a Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos;
- g) a Secretaria de Políticas para as Mulheres;
- h) a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial;
- i) a Secretaria da Saúde;
- j) a Secretaria da Segurança Pública;
- k) a Secretaria do Trabalho, Renda, Emprego e Esporte.

Art. 3º - O Comitê de Governança tem a seguinte composição:

I - o Governador do Estado;

II - o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia;

III - o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia;

IV - o Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia;

V - o Defensor Público Geral do Estado da Bahia.

Parágrafo único - O Regimento Interno do Comitê de Governança, que fixará as normas de seu funcionamento, será aprovado por maioria absoluta de seus membros, no prazo de até 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei.

Art. 4º - Compete ao Comitê de Governança:

I - estabelecer diretrizes estratégicas para a promoção de ações que visem à redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI;

II - aprovar, acompanhar e apoiar os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de programas que visem à redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI;

III - propor e incentivar a realização de estudos e projetos que visem à melhoria da integração da gestão no âmbito dos programas;

IV - elaborar e aprovar o seu Regimento, bem como suas alterações;

V - dirimir dúvidas quanto às matérias de sua competência;

VI - exercer outras atividades correlatas.

Art. 5º - O Gabinete do Governador será responsável pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações do Sistema de Defesa Social.

Art. 6º - Os órgãos setoriais do Sistema adotarão as práticas de planejamento integrado para a formulação e revisão da Política Pública de Defesa Social, sendo responsáveis pela execução dos programas constantes da referida política, incorporando como diretriz a realização de consultas públicas ou utilização de outros meios que garantam a efetiva participação popular.

Art. 7º - Fica instituído o Programa Pacto pela Vida, consistente no conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público e em interação com a sociedade civil, que tem como finalidade promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.

Art. 8º - Fica instituído, no âmbito do Programa Pacto pela Vida, o Comitê Executivo, órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações.

Parágrafo único - O Comitê referido no *caput* deste artigo será auxiliado por Câmaras Setoriais que funcionarão em apoio às suas atividades.

Art. 9º - O Comitê Executivo do Pacto pela Vida tem a seguinte composição:

I - o Governador do Estado, que o presidirá;

II - 01 (um) representante do Gabinete do Governador, designado mediante ato próprio do Chefe do Poder Executivo;

III - o Secretário de Administração Penitenciária e Ressocialização;

IV - o Secretário de Comunicação Social;

V - o Secretário de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza;

VI - o Secretário da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos;

VII - o Secretário da Segurança Pública;

VIII - 01 (um) representante do Poder Legislativo do Estado da Bahia;

IX - 01 (um) representante do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia;

X - 01 (um) representante do Ministério Público do Estado da Bahia;

XI - 01 (um) representante da Defensoria Pública do Estado da Bahia.

§ 1º - Os representantes de que tratam os incisos VIII a XI deste artigo serão indicados pelos Chefes dos seus respectivos Poderes e órgãos.

§ 2º - Os membros Titulares serão substituídos, em suas ausências ou impedimentos, pelos seus respectivos suplentes, a serem indicados pelos dirigentes máximos dos Poderes ou órgãos a que pertençam.

§ 3º - Extraordinariamente, o Comitê poderá convidar autoridades públicas e membros da sociedade civil para participarem de suas reuniões.

Art. 10 - Compete ao Comitê Executivo do Pacto pela Vida:

I - conduzir o processo de formulação da política do Programa;

II - zelar pela integração dos projetos e ações que serão executados no âmbito do Programa, utilizando-se de práticas de planejamento integrado;

III - garantir o alinhamento do Programa com os instrumentos de planejamento orçamentário do Estado da Bahia;

IV - monitorar e avaliar a evolução do principal indicador de impacto do Programa, as taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI;

V - instituir Câmaras Setoriais;

VI - realizar, através das Câmaras Setoriais, estudos e projetos, que visem o aprimoramento das ações relativas ao Programa.

Art. 11 - O Regimento do Comitê Executivo do Pacto pela Vida, por ele aprovado e homologado por ato do Governador do Estado, fixará as normas de seu funcionamento.

Art. 12 - As reuniões do Comitê não serão remuneradas, sendo consideradas serviço público relevante ao Estado.

Art. 13 - As Câmaras Setoriais, integrantes do Comitê Executivo do Pacto pela Vida, terão por finalidade propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI, na sua respectiva área de atuação.

§ 1º - As Câmaras Setoriais serão constituídas e terão sua composição, competências, organização e normas de funcionamento definidas por Resolução do Comitê.

§ 2º - As Câmaras Setoriais deverão submeter ao Comitê Executivo do Pacto pela Vida seus Planos de Trabalho, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua instalação e, nos exercícios subsequentes, conforme prazo determinado pelo Comitê.

Art. 14 - O Comitê Executivo e as Câmaras Setoriais referidos nesta Lei não substituirão aqueles criados para políticas públicas e áreas de atuação específicas, que permanecerão com suas atribuições e funções já estabelecidas.

Art. 15 - O Comitê Executivo e as Câmaras Setoriais poderão convidar técnicos de notório conhecimento e experiência ou representantes de outras instituições para participarem de reuniões, sem direito a voto, com o objetivo de emitir parecer sobre assunto de sua especialidade.

Art. 16 - Fica criado o Núcleo de Gestão - NG, na estrutura do Gabinete do Governador, com a finalidade de atuar na concepção e execução dos processos de monitoramento e de avaliação dos programas que integram o Sistema de Defesa Social.

Art. 17 - Ficam criados, na estrutura do Gabinete do Governador, alocados no Núcleo de Gestão, os seguintes cargos em comissão:

I - 01 (um) cargo de Coordenador Executivo, símbolo DAS-2B, a ser ocupado por servidor de carreira, para exercer as funções de articulação institucional entre os órgãos integrantes do Sistema de Defesa Social e a gestão estratégica dos processos relacionados à Política Pública de Defesa Social;

II - 01 (um) cargo de Coordenador I, símbolo DAS-2C, a ser ocupado por servidor de carreira, para exercer as atividades de gerenciamento administrativo das atividades do Núcleo.

Art. 18 - O Gabinete do Governador, por meio do Núcleo de Gestão e de outras unidades, dará apoio técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Executivo do Pacto pela Vida e das Câmaras Setoriais.

Art. 19 - As atividades do Sistema de Defesa Social serão exercidas sob a orientação técnico-jurídica da Procuradoria Geral do Estado.

Art. 20 - O Gabinete do Governador emitirá os atos normativos complementares, necessários ao funcionamento do Sistema.

Art. 21 - As despesas decorrentes da aplicação desta Lei, no âmbito do Executivo, correrão por conta dos recursos constantes do orçamento do exercício, ficando este Poder autorizado a promover as alterações que se fizerem necessárias.

Art. 22 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da data de sua publicação.

Art. 23 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 26 de setembro de 2011.

JAQUES WAGNER
Governador

Eva Maria Cella Dal Chiavon
Secretária da Casa Civil

Nestor Duarte Guimarães Neto
Secretário de Administração Penitenciária e Ressocialização

Vera Lúcia da Cruz Barbosa
Secretária de Políticas para as Mulheres

Robinson Santos Almeida
Secretário de Comunicação Social

Washington Luis Silva Couto
Secretário da Saúde, em exercício

Almiro Sena Soares Filho
Secretário da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos

Antônio Albino Canelas Rubim
Secretário de Cultura

Elias de Oliveira Sampaio
Secretário de Promoção da Igualdade Racial

Nilton Vasconcelos Júnior
Secretário do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte

Maurício Teles Barbosa
Secretário da Segurança Pública

Osvaldo Barreto Filho
Secretário da Educação

Carlos Alberto Lopes Brasileiro
Secretário de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza

ANEXO 3 – Lei nº 12.371/11 – Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas**LEI Nº 12.371 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2011 (DOE de 22/12/11)**

Institui o Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas para o Indicador Estratégico e outros Indicadores de Controle de Criminalidade no Estado da Bahia, estabelece regras para a concessão do Prêmio por Desempenho Policial, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituído o Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas, a ser utilizado para o Indicador Estratégico e outros Indicadores de Controle de Criminalidade, objetivando propiciar aos gestores das instituições envolvidas e à sociedade em geral uma avaliação adequada da qualidade do desempenho dos órgãos de Segurança Pública do Estado no combate à violência e à criminalidade.

§ 1º - O Indicador Estratégico de Controle de Criminalidade representa o resultado objetivado pela Política de Segurança Pública do Estado na redução do número de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.

§ 2º - Os Indicadores de Controle de Criminalidade representam ou quantificam o desempenho de um processo, serviço ou produto, sob a ótica da produtividade, qualidade, efetividade ou capacidade, definíveis em função de seu impacto e relevância para o Indicador Estratégico de Criminalidade.

§ 3º - Para fins de aplicação do Sistema ora instituído, entende-se por meta o resultado esperado para o Indicador Estratégico e para os demais Indicadores de Controle de Criminalidade.

Art. 2º - O Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas para o Indicador Estratégico e para os demais Indicadores de Controle de Criminalidade será gerido pelo Comitê Executivo do Programa Pacto pela Vida, órgão criado pela Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011.

Art. 3º - No âmbito do Sistema ora instituído serão definidas metas quadrienais e anuais para o Indicador Estratégico e para os demais Indicadores de Controle de Criminalidade.

§ 1º - A meta quadrienal para o Indicador Estratégico e para os demais Indicadores de Controle de Criminalidade será estabelecida pelo Comitê Executivo do Pacto pela Vida, e norteará a definição das metas anuais compreendidas no quadriênio.

§ 2º - A meta anual para o Indicador Estratégico e para os demais Indicadores de Controle de Criminalidade será estabelecida pelo Comitê Executivo do Pacto pela Vida, para o ano imediatamente seguinte, levando em consideração a meta quadrienal, excepcionando-se a primeira meta anual definida após a publicação desta Lei.

§ 3º - A definição da meta anual para o Indicador Estratégico deve estipular o percentual de redução do número de CVLI em relação ao ano imediatamente anterior.

§ 4º - As metas anuais e quadrienais para o Indicador Estratégico e para os demais Indicadores de Controle de Criminalidade deverão ser perseguidas de forma integrada pela Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial.

§ 5º - As metas para os indicadores de controle de criminalidade deverão ser definidas levando em consideração o seu potencial impacto na redução do número de CVLI.

§ 6º - A periodicidade da avaliação dos resultados atingidos pelos órgãos de Segurança Pública do Estado em relação às metas anuais e quadrienais do Indicador Estratégico e dos demais Indicadores de Controle de Criminalidade será definida pelo Comitê Executivo do Pacto pela Vida.

Art. 4º - A Área Integrada de Segurança Pública - AISP constitui a menor unidade territorial considerada para fins de apuração de resultados e comparação com as metas estabelecidas.

Art. 5º - O território do Estado da Bahia constitui a maior unidade territorial considerada para fins de apuração de resultados e comparação com as metas estabelecidas.

Art. 6º - Para fins de apuração de resultados e comparação com as metas estabelecidas, quando oportuno e conveniente ao Poder Executivo, poderão ser estabelecidas unidades territoriais com dimensões intermediárias entre a AISP e o território do Estado da Bahia.

Art. 7º - Os processos de execução das metas quadrienais e anuais deverão ser compatibilizados com o Plano Plurianual e com a Lei Orçamentária Anual, respectivamente.

Art. 8º - Fica instituído o Prêmio por Desempenho Policial - PDP, parcela de caráter eventual, atribuída aos servidores em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial, em virtude do alcance de metas pré-estabelecidas, em função do desempenho no processo de redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.

§ 1º - O Prêmio de que trata o *caput* deste artigo contemplará resultados alcançados em Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP, não substituindo ou complementando a remuneração devida ao servidor, nem constituindo base de incidência de qualquer vantagem ou encargo, não se lhe aplicando o princípio da habitualidade.

§ 2º - Para fins de delimitação do exercício em AISP, de definição de metas e de acompanhamento da evolução do desempenho serão considerados como componente de cada AISP:

I - as Delegacias de Polícia Territoriais;

II - os Batalhões de Polícia Militar;

III - as Companhias Independentes de Polícia Militar;

IV - as Delegacias de Polícia Especializadas, desde que, por ato específico, seja definido desdobramento operacional na área, vinculado ao conceito de AISP;

V - as organizações de Policiamento Especializado da Polícia Militar, desde que, por ato específico, seja definido desdobramento operacional na área, vinculado ao conceito de AISP;

VI - as organizações de Bombeiros Militares, desde que, por ato específico, seja definido desdobramento operacional na área, vinculado ao conceito de AISP;

VII - as unidades do Departamento de Polícia Técnica, desde que, por ato específico, seja definido desdobramento operacional na área, vinculado ao conceito de AISP.

§ 3º - É vedado o pagamento de qualquer antecipação do Prêmio a que se refere este artigo.

§ 4º - Não fará jus ao Prêmio por Desempenho Policial o servidor que perceba o Prêmio de Desempenho Fazendário - PDF, Gratificação Especial por Produtividade - GEP, prevista no art. 4º da Lei nº 7.023, de 23 de janeiro de 1997, Gratificação de Incentivo ao Desempenho - GID, Gratificação pela Execução de Serviços do Programa de Transportes - GET, Gratificação pela Execução de Serviços do Programa de Edificações Públicas do Estado da Bahia - GEP ou outras vantagens baseadas na aferição de desempenho ou produtividade.

§ 5º - As demais condições e limites para a concessão do Prêmio por Desempenho Policial serão previstas em Regulamento próprio.

§ 6º - A aferição do desempenho policial dar-se-á a partir de 2011, com efeitos financeiros a partir de 2012.

Art. 9º - Para fins de concessão do Prêmio por Desempenho Policial - PDP serão considerados:

I - o local de desempenho, dentro do Estado da Bahia, das atribuições dos servidores em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial;

II - a redução dos CVLI no ano anterior ao do respectivo pagamento.

Art. 10 - O Prêmio por Desempenho Policial - PDP terá periodicidade anual, sendo pago a cada mês de abril, nos valores estabelecidos no Anexo I desta Lei, observados as seguintes classificações e critérios:

I - PDP-1, para os servidores em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial, formalmente designados para atuação em Área Integrada de Segurança Pública - AISP, desde que esta tenha alcançado redução anual do número de CVLI em percentual igual ou superior ao valor da meta estabelecida para o ano de apuração, e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

a) obter uma das três maiores reduções anuais em números absolutos de CVLI no Estado da Bahia, em relação às demais AISP;

b) obter uma das três maiores reduções anuais em números absolutos de CVLI em Salvador e na Região Metropolitana de Salvador - RMS, em relação às demais AISP da Capital e RMS;

c) obter uma das três maiores reduções anuais em números absolutos de CVLI no interior, em relação às demais AISP do interior;

d) obter uma das três maiores reduções anuais do percentual do número de CVLI no Estado da Bahia, em relação às demais AISP;

e) obter uma das três maiores reduções anuais do percentual do número de CVLI em Salvador e na Região Metropolitana de Salvador - RMS, em relação às demais AISP da Capital e RMS;

f) obter uma das três maiores reduções anuais do percentual do número de CVLI no interior, em relação às demais AISP do interior;

II - PDP-2, para os servidores em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial, formalmente designados para atuação em AISP que tenha alcançado redução anual do número de CVLI em percentual igual ou superior ao valor da meta estabelecida para o ano de apuração;

III - PDP-3, para os servidores e agentes políticos em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial, formalmente designados para atuação nas unidades previstas no Regulamento próprio, desde que o Estado da Bahia tenha alcançado a meta percentual de redução no anual dos CVLI;

IV - PDP-4, para:

a) os servidores em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial, formalmente designados para atuação em AISP que tenha alcançado redução anual do número de CVLI inferior à meta estabelecida para o ano;

b) os servidores em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial das unidades não abrangidas pelo PDP-3 e não regulados pelas hipóteses previstas nos PDP-1, PDP-2 e PDP-5;

V - PDP-5, para os servidores em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial que, no ano anterior ao da percepção do Prêmio, tenham ingressado no quadro de pessoal dos referidos órgãos, desde que em exercício há pelo menos 06 (seis) meses.

§ 1º - O PDP-1 será pago para os servidores das AISP enquadradas nas hipóteses previstas no inciso I do *caput* deste artigo, segundo o resultado da multiplicação do valor constante no Anexo I desta Lei pelos coeficientes abaixo indicados, da forma seguinte:

I - coeficiente de 1 (um) para a:

- a) maior redução anual em números absolutos de CVLI no Estado da Bahia em relação às demais AISP;
- b) maior redução anual do percentual do número de CVLI no Estado da Bahia em relação às demais

AISP;

II - coeficiente de 0,85 (zero vírgula oitenta e cinco) para a:

- a) segunda maior redução anual em números absolutos de CVLI no Estado da Bahia em relação às demais AISP;
- b) segunda maior redução anual do percentual do número de CVLI no Estado da Bahia em relação às demais AISP;
- c) primeira maior redução anual em números absolutos de CVLI em Salvador e na Região Metropolitana de Salvador - RMS em relação às demais AISP da Capital e RMS;
- d) primeira maior redução anual do percentual do número de CVLI em Salvador e na Região Metropolitana de Salvador - RMS em relação às demais AISP da Capital e RMS;
- e) primeira maior redução anual em números absolutos de CVLI no interior em relação às demais AISP do interior;
- f) primeira maior redução anual do percentual do número de CVLI no interior em relação às demais AISP do interior;

III - coeficiente de 0,75 (zero vírgula setenta e cinco) para a:

- a) terceira maior redução anual em números absolutos de CVLI no Estado da Bahia em relação às demais AISP;
- b) terceira maior redução anual do percentual do número de CVLI no Estado da Bahia em relação às demais AISP;
- c) segunda maior redução anual em números absolutos de CVLI em Salvador e na Região Metropolitana de Salvador - RMS em relação às demais AISP da Capital e RMS;
- d) segunda maior redução anual do percentual do número de CVLI em Salvador e na Região Metropolitana de Salvador - RMS em relação às demais AISP da Capital e RMS;
- e) segunda maior redução anual em números absolutos de CVLI no interior em relação às demais AISP do interior;
- f) segunda maior redução anual do percentual do número de CVLI no interior em relação às demais AISP do interior;

IV - coeficiente de 0,70 (zero vírgula setenta) para a:

- a) terceira maior redução anual em números absolutos de CVLI em Salvador e na Região Metropolitana de Salvador - RMS em relação às demais AISP da Capital e RMS;
- b) terceira maior redução anual do percentual do número de CVLI em Salvador e na Região Metropolitana de Salvador - RMS em relação às demais AISP da Capital e RMS;
- c) terceira maior redução anual em números absolutos de CVLI no interior em relação às demais AISP do interior;
- d) terceira maior redução anual do percentual do número de CVLI no interior em relação às demais AISP do interior.

§ 2º - Os critérios de desempate aplicáveis à composição das classificações previstas para fins de pagamento do PDP-1, estabelecidas nos termos das hipóteses previstas no inciso I do art. 10, serão definidos em Regulamento.

§ 3º - O Prêmio por Desempenho Policial - PDP será concedido uma vez por ano para os servidores que adquirirem direito ao mesmo, em apenas uma das classificações previstas nos incisos do *caput* deste artigo, vedada a acumulação de qualquer espécie.

Art. 11 - Para fins de aquisição do direito de percepção ao Prêmio por Desempenho Policial - PDP, os servidores da Secretaria da Segurança Pública e de seus órgãos em regime especial deverão cumprir o interstício mínimo de 180 (cento e oitenta) dias, ininterruptos ou não, em unidades dos órgãos mencionados neste artigo, considerados apenas as passagens por unidades com prazo igual ou superior a 60 (sessenta) dias.

§ 1º - Incluem-se na contagem dos interstícios previstos no *caput* deste artigo, os dias de afastamento decorrentes de férias, os dias relativos às concessões previstas no art. 113 da Lei nº 6.677, de 24 de setembro de 1994, e os dias relativos aos afastamentos temporários previstos no art. 141 da Lei nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001.

§ 2º - Excluem-se da contagem dos interstícios previstos no *caput* deste artigo, os dias de licenças concedidos com base nas Leis nº 6.677, de 24 de setembro de 1994, e nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001.

§ 3º - Excluem-se, ainda, da contagem dos interstícios previstos no *caput* deste artigo, os dias decorrentes de afastamento por razão preventiva determinado por autoridade instauradora de processo administrativo disciplinar, Conselhos de Justificação e de Disciplina da Polícia Militar, inclusive.

Art. 12 - Na hipótese do servidor ter exercido suas normais atribuições durante o ano em mais de uma unidade, observado o disposto no art. 11 desta Lei, o Prêmio por Desempenho Policial - PDP será concedido segundo a faixa de premiação à qual fizer jus a unidade onde o servidor atuou na maior parte do ano.

Parágrafo único - Havendo igualdade na comparação de períodos de atuação, o servidor perceberá o valor ao qual fizer jus a unidade na qual tiver desempenhado suas atividades por último, observados apenas os períodos iguais.

Art. 13 - A concessão do Prêmio por Desempenho Policial - PDP em seu valor integral fica condicionada ao alcance de redução igual ou superior ao valor estabelecido para a meta percentual de redução anual dos CVLI no âmbito do Estado da Bahia, fixada nos termos do Regulamento, em qualquer das suas cinco faixas de premiação, desde que cumpridos os requisitos ou condições para a percepção exigidos para o pagamento do PDP em cada faixa.

§ 1º - Para fins de pagamento do PDP-1, quando a redução percentual do número de CVLI não for igual ou superior à meta estabelecida para o ano no âmbito do Estado da Bahia e for igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da mesma, será considerado para fins do cálculo da premiação o valor equivalente a 50% (cinquenta por cento) do correspondente ao PDP-1 definido no Anexo I, observados os requisitos e regras previstas nesta Lei para o pagamento do PDP-1.

§ 2º - Não serão pagos o PDP-2, PDP-3, PDP-4 e PDP-5 quando não for alcançada redução igual ou superior ao valor estabelecido para a meta percentual de redução anual dos CVLI no âmbito do Estado da Bahia, nem em seus valores integrais nem em valores parciais.

§ 3º - Não será pago o Prêmio por Desempenho Policial - PDP ao servidor punido com pena de restrição da liberdade em processo criminal, após trânsito em julgado da sentença, durante a execução, incluído o período de sua suspensão condicional, se concedida esta.

Art. 14 - Os valores das faixas do Prêmio por Desempenho Policial - PDP variarão de acordo com os percentuais de CVLI ocorridos por grupo de 100.000 (cem mil) habitantes no Estado da Bahia, previstos no Anexo II desta Lei.

§ 1º - Os percentuais de acréscimo previstos no Anexo II serão aplicados sobre os valores constantes no Anexo I desta Lei.

§ 2º - Os acréscimos aplicam-se somente aos pagamentos efetuados para o ano no qual se verificar pela primeira vez cada hipótese, não se incorporando aos valores constantes no Anexo I desta Lei de modo definitivo.

§ 3º - O Regulamento disporá acerca do pagamento do acréscimo nas situações em que a ocorrência dos percentuais previstos no Anexo II deem-se em ano no qual o Estado da Bahia não tenha igualado ou superado sua meta de redução anual do percentual do número de CVLI.

§ 4º - Os acréscimos não serão devidos quando o Estado da Bahia, a partir da publicação desta Lei, já houver alcançado em ano anterior uma taxa de CVLI por grupo de 100.000 (cem mil) habitantes menor do que a taxa para o ano objeto de análise.

Art. 15 - Para efeito de concessão do Prêmio por Desempenho Policial - PDP no exercício de 2012, excepcionalmente serão considerados os desempenhos dos servidores da Secretaria da Segurança Pública e de seus órgãos em regime especial no processo de redução dos CVLI a partir da publicação desta Lei, condicionado o pagamento ao alcance da meta de redução percentual do número de CVLI no Estado da Bahia estabelecida para o ano de 2011, por ato normativo do Secretário da Segurança Pública.

Art. 16 - Os processos de apuração dos resultados de pagamento do Prêmio por Desempenho Policial - PDP serão estabelecidos por meio de Regulamento.

Art. 17 - Fica o Poder Executivo autorizado a promover, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, os atos necessários às modificações orçamentárias que se fizerem necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei, respeitados os valores globais constantes do orçamento vigente.

Art. 18 - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 19 - Ficam revogados o art. 11 da Lei nº 11.356, de 06 de janeiro de 2009, e o art. 7º da Lei nº 11.613, de 06 de novembro de 2009.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 21 de dezembro de 2011.

JAQUES WAGNER

Governador

Carlos Mello
Secretário da Casa Civil em exercício

Manoel Vitorio da Silva Filho
Secretário da Administração

Maurício Teles Barbosa
Secretário da Segurança Pública

PRÊMIO DE DESEMPENHO POLICIAL - PDP (EM R\$)

Classificação	Delegado de Polícia Civil Oficial da Polícia Militar Perito Criminal Perito Médico Legista Perito Odonto-Legal Cargo em Comissão - DAS	Investigador de Polícia Civil Escrivão de Polícia Civil Praça da Polícia Militar Perito Técnico Cargo em Comissão - DAI
PDP-1	R\$ 4.000,00	R\$ 2.800,00
PDP-2	R\$ 2.700,00	R\$ 1.620,00
PDP-3	R\$ 2.000,00	R\$ 1.200,00
PDP-4	R\$ 1.000,00	R\$ 600,00
PDP-5	R\$ 600,00	R\$ 360,00

VARIAÇÃO DO VALOR DO PRÊMIO DE DESEMPENHO POLICIAL POR PERCENTUAIS DE CVLI OCORRIDOS POR GRUPO DE 100.000 (CEM MIL) HABITANTES NO ESTADO DA BAHIA

% de ocorrências de CVLI por grupo de 100.000 habitantes	% de acréscimo no PDP
26	50
19	100
16,15	125
13,73	125
11,67	125
9,92	125
8,43	125

ANEXO 4 – Portaria nº 252/11 – SSP – Grupo Integrado de Trabalho para Criação do Plano Estadual Polícia Comunitária

PORTARIA DO SECRETÁRIO Nº 252 de 17 de maio de 2011. (DOE, de 18/05/2011).

Constitui Grupo de Trabalho Integrado para elaboração do Plano Estadual de Polícia Comunitária.

O SECRETÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 42, Inciso I, alínea “k” e o art. 65 do Decreto nº 10.186, de 20 de dezembro de 2006, que aprova o Regimento da Secretaria da Segurança Pública;

considerando a necessidade de consolidação da filosofia de Polícia Comunitária como a estratégia mais apropriada para nortear a conduta de uma polícia moderna, respeitadora das leis e dos direitos fundamentais da pessoa humana;

considerando a necessidade de estabelecer uma orientação objetiva sobre a implantação dessa filosofia e de uma estratégia organizacional de policiamento, fundamentadas principalmente na parceria entre a população e as instituições de Segurança Pública e Defesa Social de caráter eminentemente preventivo, que proporcione segurança e promoção de uma cultura de paz social;

considerando que as instituições devem promover, constantemente, o aperfeiçoamento de seus projetos, planos, procedimentos e atividades, sobretudo relacionados às ações preventivas na área da Segurança Pública;

considerando que é competência fundamental da Secretaria da Segurança Pública fortalecer a integração entre seus diversos órgãos, orientando-os à prática das suas atividades voltadas à aproximação com o cidadão;

considerando o objetivo estratégico na condução da Política do Pacto Pela Vida;

RESOLVE:

Art. 1º- Designar os servidores abaixo indicados para, sob coordenação do primeiro, compor Grupo de Trabalho Integrado com a finalidade de elaborar o Plano Estadual de Polícia Comunitária.

ORGANIZAÇÃO	FUNÇÃO	NOME	QUALIFICAÇÃO
Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP)	Titular	André Augusto Barreto Oliveira	Delegado de Polícia Civil, Superintendente de Gestão Integrada da Ação Policial
	Suplente	Fernando Baqueiro Batista	Tenente Coronel PM Diretor de Planejamento, Projeto e Ensino.
Polícia Civil da Bahia (PCBA)	Titular	Heloísa Campos de Brito	Delegada de Polícia Civil, Diretora do DEPOM
	Suplente	Isabel Alice Jesus de Pinho	Delegada de Polícia Civil, Diretora Adjunta da ACADEPOL
Polícia Militar (PMBA)	Titular	José Alves dos Santos	Coronel PM Comandante de Operações Policiais Militares
	Suplente	César de Sá Pacheco	Major PM

Departamento de Polícia Técnica	Titular	Osvaldo Silva	Perito Criminal
	Suplente	Wilson Brito Nascimento Junior	Perito Criminal

Art. 2º- O Grupo designado terá o prazo de 30 (trinta) dias, após esta publicação, para conclusão dos trabalhos de apresentação do Plano Estadual de Polícia Comunitária.

Art. 3º- Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Maurício Teles Barbosa
Secretário da Segurança Pública

ANEXO 5 – Declaração de Bellagio

FORUM DE BELLAGIO PARA A CRIAÇÃO DA UNIVERSIDADE INTERNACIONAL DE SEGURANÇA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS
BELLAGIO – ITÁLIA
4 A 8 DE ABRIL DE 2011

DECLARAÇÃO DE BELLAGIO

Os Participantes do Fórum de Bellagio, reunidos em Assembleia no Rockefeller Foundation Bellagio Center, em 7 de Abril de 2011, tendo em conta as conclusões decorrentes das apresentações e debates realizados durante o Fórum de Bellagio, firmam a presente DECLARAÇÃO:

Primeiro: A criação de uma Universidade, como centro de excelência acadêmica e de análise científica, é essencial para o progresso das políticas de segurança e desenvolvimento social, bem como para a eficácia dos instrumentos de prevenção e controle das varias formas de crime, conflitos e violência, no atual contexto global.

Segundo: O Relatório completo do Fórum de Bellagio, incluindo as apresentações, debates e conclusões, será publicado mencionando os seguintes aspectos:

1. Elementos básicos do conceito de segurança, à luz do desenvolvimento social, para a proteção dos direitos humanos e aprimoramento das instituições;
2. Sugestões de estratégias para as atividades da Universidade;
3. Diretrizes para a cooperação, troca de informações e obtenção de fundos para as práticas de ensino, treinamentos e pesquisas a serem implementadas pela Universidade.

Terceiro: Os Participantes do Fórum de Bellagio manifestam integral apoio à proposta de estabelecer no Brasil a sede central da Universidade, considerando que esta proposição constitui programa do Governo do Brasil, nos termos das Convenções, Princípios e Normas aprovadas pelas Nações Unidas.

Quarto: A criação da Universidade Internacional de Segurança e Desenvolvimento Social das Nações Unidas se insere nas Metas do Milênio que os Países Membros das Nações Unidas se comprometem a atingir até 2015.

Quinto: A Coordenação do Fórum de Bellagio sugere entendimentos tendentes à realização de um Segundo Fórum, no Rio de Janeiro, como contribuição ao aperfeiçoamento do Projeto da Universidade que será encaminhado pelo Governo do Brasil à Organização das Nações Unidas.

Sexto: Os Participantes do Fórum de Bellagio, constituindo um Grupo Internacional de Experts na matéria, colocam-se à disposição do Governo do Brasil para dar suporte técnico e científico ao processo de elaboração para a criação da Universidade Internacional de Segurança e Desenvolvimento Social das Nações Unidas.

Bellagio, Itália, 07 de Abril de 2011.

Emilio C. Viano
Diretor do Fórum de Bellagio

Edmundo Oliveira
Relator Geral do Fórum de Bellagio

ANEXO 6 – Clipagem de notícias sobre criação da Universidade Internacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UISPNU)

NOTÍCIA DIVULGADA EM MEIO ELETRÔNICO

Acesso em: 07 jun. 2012, às 9h13min

Disponível em:

<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesClipping.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=177111>.

DESTAQUES

Fórum de Bellagio apoia criação de Universidade Internacional de Segurança Pública no Brasil



Entre os dias 4 e 8 de abril, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Cezar Peluso, participou do “Fórum Bellagio sobre Estabelecimento da Universidade de Segurança Pública da ONU”. O evento, promovido pela Rockefeller Foundation em Bellagio (norte da Itália), reuniu cerca de quarenta especialistas em segurança pública provenientes de todos os continentes para discutir a criação, no Brasil de uma universidade especializada em segurança pública e desenvolvimento social.

A ideia de criação de uma instituição de ensino multidisciplinar sobre o tema da segurança pública e desenvolvimento social foi lançada pelo ministro Peluso em seu discurso de posse na presidência do STF. A proposta recebeu o apoio da presidenta Dilma Rousseff, que já conversou sobre a questão com o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon.

O projeto se insere no “novo paradigma” que vem se formando em torno da necessidade de uma abordagem intersetorial para os temas da segurança pública e do desenvolvimento humano e social. De acordo com a definição adotada pela ONU, segurança humana é o conceito que conjuga as dimensões de paz, segurança e desenvolvimento. Trata-se de noção que, além da ausência de conflito violento interno, abrange também os direitos fundamentais, governança, acesso à saúde e à educação etc.

O fórum de Bellagio representará contribuição teórica importante para a definição do modelo da universidade de segurança pública e desenvolvimento social. Os especialistas presentes discutem os seguintes pontos, entre outros: definição do conceito de “segurança pública”; propostas de currículo e formato da instituição; políticas sociais como pilares da cidadania e da estratégia de segurança pública; pacificação e direitos humanos; estado democrático de direito, segurança e desenvolvimento social; relações internacionais, direitos humanos e criminalidade.

No primeiro dia do seminário Peluso apresentou as linhas gerais de sua proposta. Ele salientou que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) constituem exemplo da interação de agentes estatais de várias áreas (polícia, Judiciário, saúde, educação etc.) para pacificar regiões antes controladas por criminosos e levar cidadania e serviços básicos do Estado a populações carentes.

Após três dias de debates sobre o tema os pesquisadores divulgaram a “Declaração de Bellagio”, por meio da qual se colocaram à disposição do governo brasileiro para fornecer apoio técnico e científico no processo de formulação da proposta a ser encaminhada à ONU para o estabelecimento da universidade de segurança e desenvolvimento social em território brasileiro.

Na sessão de encerramento do Fórum de Bellagio, o ministro Peluso agradeceu a oferta dos pesquisadores internacionais e declarou que a contribuição de especialistas do mundo inteiro era fundamental para o êxito da iniciativa, acrescentando que tentará organizar já no segundo semestre deste ano a segunda reunião do Fórum Bellagio.



O palestino Sharif Elmusa, professor da Georgetown University no Qatar, afirmou que a escolha do Brasil para sediar uma instituição internacional de ensino e pesquisa representa o reconhecimento do processo de transformação por que passa o cenário internacional contemporâneo.

No mesmo sentido, Emilio Viano, da American University, assinalou que o Brasil reúne atualmente todas as credenciais para liderar o processo de criação da universidade. Raul Zaffaroni, ministro da corte constitucional da Argentina, afirmou que encaminharia uma nota à chancelaria de seu país sugerindo que o governo argentino apoie formalmente a proposta brasileira.

Leia a apresentação do ministro Peluso sobre a universidade de segurança pública e desenvolvimento social.

Leia a íntegra da Declaração de Bellagio.

Veja também:

- Lista dos participantes
- Papel conceitual preparado pelo Fórum de Bellagio.

Siga o Portal Internacional do STF pelo Twitter no endereço http://twitter.com/stf_intl.

NOTÍCIA DIVULGADA EM MEIO ELETRÔNICO

Acesso em: 06 jun. 2012 às 15h31min.

Disponível em: <<http://www.ssp.ba.gov.br/noticias/aprovada-criacao-da-universidade-de-seguranca.html>>.

Aprovada criação da Universidade de Segurança



Autor: Ascom/Secom

A Carta e a Declaração de Salvador, que definem os principais pontos para a criação da Universidade Internacional de Segurança e Desenvolvimento Social das Nações Unidas e sua instalação na capital baiana, foram entregues ao governador Jaques Wagner quarta-feira (30) na solenidade de encerramento do Fórum de Salvador, realizado no auditório do Ministério Público do Estado, no Centro Administrativo da Bahia.

Os documentos foram aprovados após três dias de debates, com a participação de representantes dos governos estadual e federal, do MP, do Judiciário, além de 19 especialistas internacionais.

Um dos relatores do fórum, o secretário da Segurança Pública, Maurício Barbosa, afirmou que a aprovação de uma universidade na ONU, com foco na pesquisa e desenvolvimento de trabalhos e que envolve uma questão como segurança, “interessa praticamente a todos os países”. Sobre a possibilidade de a Bahia sediar a instituição, mostrou-se entusiasmado: “estamos torcendo para que esta universidade tenha como base o Brasil e, preferencialmente, o nosso estado”.

De acordo com o secretário de Relações Internacionais e da Agenda Bahia, Fernando Schmidt, a instituição será um fórum da comunidade internacional para discutir conhecimentos, com base na ciência e tecnologia, sobre temas relacionados à segurança humana e ao desenvolvimento sustentável dos povos. Ele explicou que, por meio desta entidade acadêmica, “serão promovidos diagnósticos e planos de ação capazes de subsidiar as gestões das Nações Unidas e as políticas públicas governamentais”.

A Universidade Internacional de Segurança e Desenvolvimento Social proporcionará, inicialmente, cursos em nível de pós-graduação, aperfeiçoamento profissional e atividades de pesquisa, atendendo às necessidades de convivência solidária e de acordo com investimentos destinados à melhoria dos indicadores sociais, econômicos e ambientais em cada sociedade.

Na opinião do supervisor internacional do Fórum de Salvador, Emílio Viano, o Brasil e a Bahia reúnem condições necessárias para abrigar uma universidade da ONU, ressaltando que “os assuntos debatidos e a estrutura definida durante o encontro em Salvador são de interesse da comunidade internacional”.

Lembrou estar orgulhoso de fazer parte de projeto tão inovador para o enfrentamento de problemas mundiais, como a segurança da humanidade e o seu desenvolvimento social. “Tenho certeza de que o Brasil e a Bahia estão preparados para assumir a responsabilidade de promover pesquisas em nível mundial, a fim de subsidiar políticas de segurança e cidadania”, observou.

Debate acadêmico

A Carta e a Declaração de Salvador serão encaminhadas à presidente da República, Dilma Rousseff, e ao secretário-geral da Organização das Nações Unidas, Ban Ki-moon. A previsão é que os documentos sejam analisados pela ONU em agosto, quando também devem ser definidas a criação da universidade e se a instituição será sediada na Bahia.

“Trabalharei para que Salvador possa sediar uma universidade tão importante mundialmente, que vai discutir a segurança pública de forma acadêmica, para solucionar esse problema que atinge todas as nações”, afirmou o governador Jaques Wagner. Segundo ele, a entidade é importante também porque reconhece que, para se ter segurança, é preciso desenvolvimento social. “Sem isto não há segurança, daí nossa luta para que a entidade se torne realidade”, disse.