



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

SIDCLEY DA SILVA SANTOS

POLÍCIA E SOCIEDADE: O papel das trajetórias individuais nas práticas institucionais nas políticas de segurança pública em Alagoas

CAMPINA GRANDE - PB
2022

SIDCLEY DA SILVA SANTOS

POLÍCIA E SOCIEDADE: O papel das trajetórias individuais nas práticas institucionais nas políticas de segurança pública em Alagoas

Texto de Defesa de tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como pré-requisito para realização obtenção do título de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Vanderlan Francisco da Silva

CAMPINA GRANDE - PB
2022

S237p Santos, Sidcley da Silva.
Polícia e sociedade: o papel das trajetórias individuais nas práticas institucionais nas políticas de segurança pública em Alagoas / Sidcley da Silva Santos. – Campina Grande, 2022.
185 f.: il. color.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2022.
"Orientação: Prof. Dr. Vanderlan Francisco da Silva".
Referências.

1. Políticas Públicas. 2. Segurança Pública. 3. Polícia. I. Silva, Vanderlan Francisco da. II. Título.

CDU 351.759.6(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIAS SOCIAIS
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

SIDCLEY DA SILVA SANTOS

**POLÍCIA E SOCIEDADE: O PAPEL DAS
TRAJETÓRIAS INDIVIDUAIS NAS
PRÁTICAS INSTITUCIONAIS, NAS
POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA
EM ALAGOAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais como pré-requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Aprovada em: 15/07/2022

Prof. Dr. Vanderlan Francisco da Silva - PPGCS/UFCG
Orientador

Prof. Dr. José Ferreira Júnior - PÓS-DOC/PPGCS/UFCG
Examinador Interno

Prof. Dr. Mário Henrique Guedes Ladosky - PPGCS/UFCG
Examinador Interno

Prof. Dr. Edmilson Lopes Júnior - PPGCS/UFRN
Examinador Externo

Prof. Dr. Alarcon Agra do Ó - PPGH/UFCG
Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **VANDERLAN FRANCISCO DA SILVA, PROFESSOR 3 GRAU**, em 18/07/2022, às 08:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOSÉ FERREIRA JÚNIOR, Usuário Externo**, em 18/07/2022, às 09:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **ALARCON AGRA DO O, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 18/07/2022, às 23:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIO HENRIQUE GUEDES LADOSKY, PROFESSOR 3 GRAU**, em 31/08/2022, às 10:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador 2548217 e o código CRC 7314E76D.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIAS SOCIAIS
Rua Aprígio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

REGISTRO DE PRESENÇA E ASSINATURAS

ATA DA DEFESA PARA CONCESSÃO DO GRAU DE DOUTOR EM CIÊNCIAS SOCIAIS, REALIZADA EM 15 DE JULHO DE 2022

CANDIDATO: Sidcley da Silva Santos. COMISSÃO EXAMINADORA: Vanderlan Francisco da Silva, Doutor, PPGCS/UFG, Presidente da Comissão e Orientador; José Ferreira Júnior, Doutor, PÓS-DOC/PPGCS/UFG, Examinador Interno; Mário Henrique Guedes Ladosky, Doutor, PPGCS/UFG, Examinador Interno; Edmilson Lopes Júnior, Doutor, PPGCS/UFRN, Examinador Externo; Alarcon Agra do Ó, Doutor, PPGH/UFG, Examinador Externo. TÍTULO DA TESE: "POLÍCIA E SOCIEDADE: o papel das trajetórias individuais nas práticas institucionais nas políticas de segurança pública em Alagoas". ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Sociologia. HORA DE INÍCIO: 14h00 – LOCAL: Sala BC2-204 - CH/UFG. Em sessão pública, após exposição de cerca de 45 minutos, o candidato foi arguido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo demonstrado suficiência de conhecimento e capacidade de sistematização no tema de sua tese, obtendo conceito APROVADO. Face à aprovação, declara o presidente da Comissão achar-se o examinado legalmente habilitado a receber o Grau de Doutor em Ciências Sociais, cabendo a Universidade Federal de Campina Grande, como de direito, providenciar a expedição do Diploma, a que o mesmo faz jus. Na forma regulamentar, foi lavrada a presente ata, que é assinada por mim, RINALDO RODRIGUES DA SILVA, e os membros da Comissão Examinadora. Campina Grande, 15 de julho de 2022.

Recomendações:

RINALDO RODRIGUES DA SILVA

Secretário

VANDERLAN FRANCISCO DA SILVA, Doutor, PPGCS/UFG

Presidente da Comissão e Orientador

JOSÉ FERREIRA JÚNIOR, Doutor, PÓS-DOC/PPGCS/UFG

Examinador Interno

MÁRIO HENRIQUE GUEDES LADOOSKY, Doutor, PPGCS/UFG

Examinador interno

EDMILSON LOPES JÚNIOR, Doutor, PPGCS/UFRN

Examinador Externo

Processo:

23096.041834/2022-72

Documento:

2494098

Examinador Externo

SIDCLEY DA SILVA SANTOS

Candidato

2 - APROVAÇÃO

2.1. Segue a presente Ata de Defesa de Tese de Doutorado do candidato SIDCLEY DA SILVA SANTOS, assinada eletronicamente pela Comissão Examinadora acima identificada.

2.2. No caso de examinadores externos que não possuam credenciamento de usuário externo ativo no SEI, para igual assinatura eletrônica, os examinadores internos signatários certificam que os examinadores externos acima identificados participaram da defesa da tese e tomaram conhecimento do teor deste documento.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ FERREIRA JÚNIOR, Usuário Externo, em 17/07/2022, às 10:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por RINALDO RODRIGUES DA SILVA, SECRETÁRIO (A), em 18/07/2022, às 08:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por VANDERLAN FRANCISCO DA SILVA, PROFESSOR 3 GRAU, em 18/07/2022, às 08:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por sidcley da silva santos, Usuário Externo, em 18/07/2022, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por ALARCON AGRA DO O, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR, em 18/07/2022, às 23:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por MARIO HENRIQUE GUEDES LADOSKY, PROFESSOR 3 GRAU, em 05/08/2022, às 13:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador 2494098 e o código CRC F5195409.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer ao Programa de Pós-graduação em Ciência Sociais da Universidade Federal de Campina Grande pela oportunidade de poder ter realizado esta pesquisa. A todos os funcionários e professores que participaram da minha formação acadêmica, em especial aos professores (a): Marcia Rejane Rangel Sobrinho; José Gabriel Silveira Correia; Luiz Henrique Cunha e Roberto de Souza Miranda, com os quais tive a oportunidade de estar diretamente como aluno.

Ao meu orientador Prof. Vanderlan Francisco da Silva, que desde o primeiro contato me passou segurança e me deu liberdade de criação. Sua participação foi fundamental na execução da pesquisa, sempre paciente e atento aos mínimos detalhes e fazendo os ajustes necessários; orientando onde eu deveria avançar na análise, acrescentar autores e também quando era necessário extrair algumas partes do texto, ou seja, sempre me tirando da zona de conforto. Este processo de construção e reconstrução me fez crescer como estudante e pesquisador.

A Polícia Militar de Alagoas por ter aberto as portas para a realização desta pesquisa. Aos inúmeros colegas de trabalho que com muita empolgação contribuíram na aplicação dos questionários, cederam documentos e sempre torcendo para que a pesquisa fosse um sucesso.

Aos colegas de turma que me ajudaram durante todo o período, foi fundamental essa troca de experiência. Amigos e familiares, agradecer especialmente ao meu irmão Sérgio, grande parceiro de pesquisa e que me ajudou com inúmeros ideais.

Finalizando agradecendo a Deus, força criadora, que me deu sabedoria e paciência durante todo esse período. Pela oportunidade de ter conhecido tantas pessoas especiais durante esses quatro anos; pela realização de um sonho que parecia tão distante.

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo, sob a perspectiva sociológica, compreender como as experiências individuais impactam nas práticas institucionais. Para que isso fosse possível, foi utilizado como objeto de pesquisa a Polícia Militar de Alagoas e os impactos das políticas de segurança em âmbito nacional nesta instituição. Além dos métodos já consagrados nas ciências sociais, esta pesquisa apresenta inovações quanto na utilização de dados empíricos, sobretudo, análise dos perfis das instituições em redes sociais e em mídias digitais. Esse fato evidenciou a importância de implementar essas abordagens de análises em futuras pesquisas no campo da ciências sociais.

A pesquisa foi dividida em quatro capítulos que analisam três dimensões importantes: a) análise histórico-situacional das políticas de segurança pública no Brasil (âmbito nacional e local); b) processos de socialização e cultura institucional (escolas de formação de policial militar); c) mecanismos de controle da atividade policial. O primeiro e o terceiro capítulo tratam de avaliação de políticas públicas de segurança, o primeiro em âmbito nacional e o terceiro em âmbito local. O Segundo capítulo tratou em analisar os processos de formação policial, e considerou a escola de formação como um ambiente de socialização primário e preponderante na cultura policial. O quarto capítulo tratou de analisar os mecanismos de controle e as disputas institucionais em torno do tema. O conjunto de dados empíricos, sejam eles quantitativos e qualitativos, conduziu aos seguintes resultados: a) o campo da segurança pública no Brasil ainda está em processo de construção, seja nos processos de ação das instituições, seja nos elementos cognitivos; b) as políticas públicas de segurança no Brasil estão inseridas em um campo complexo de disputa institucional que colocam a margem a resolução dos reais problemas enfrentando pela população; c) as escolas de formação profissional se constituem como ambientes de socialização, que constroem e reconstróem discursos e narrativas reforçando um *hábitos guerreiro*; e) ocorreu uma mudança significativa nas políticas de segurança em Alagoas entre os anos de 2008 e 2020, iniciando com uma forte influência do Governo Federal e finalizando com discontinuidades e novas formas de relação de trabalho; f) as instituições responsáveis pelo controle da atividade policial, também formam um campo de disputa institucional.

Palavras chave: Políticas Públicas, segurança pública, polícia.

ABSTRACT

Under the eyes of a sociological perspective, this research has had the intent to comprehend how individuals experiences impact on institutional practices. Therefore, the Military Police of Alagoas has been the main subject of the study, along with the influence of security policies which have place in this institution all over the country. Beyond the established methods of social science, overall, this research innovates in the use of empirical data that comes from the analysis of social media and social network profiles of many of these institutions. This practice has enforced the importance of implementing such approach in future social science analysis researches.

The content has been divided in four chapters which address three significant dimensions: a) historical and situational analysis of public security policies in Brazil (national and local scope); b) the process of socialization and institutional culture (professional military police graduation schools); and c) the mechanisms to control police activity. The first and the third chapter adress the evaluation of public security polices, being the first in national scope and the third in local scope. The second chapter has focused in analyzing the police officers training procedures, considering the graduation schools as the first and main environment for socializing, and the fourth chapter has examined the controlling mechanisms and institutional conflicts which surround the subject of matter. The set of empirical data, whether quantitative or qualitative data, has conducted the study to the following results: a) in Brazil, the field of public security is still being set, be it in the process of action of these institutions or in cognition elements; b) these security polices are being pushed to a turbulent environment of institutional conflict which put aside the resolution of real life problems experienced by Brazilian folks; c) professional graduation schools function as social ambience which build and destroy speeches and narratives that enforce *warrior* habits; d) it has occurred a significant change to the public security polices that come to act in Alagoas from the years of 2008 to 2020, which begun with a strong influence of the Federal Government and has ended in discontinuity, bringing up a new way of experimenting work relationships; and finally e) the institutions that are responsible for the control of police activity too happen to help to enforce this environment of institutional conflict.

Keywords: public policy, public security, police.

RESUMÉ

Cette recherche avait pour objectif, dans une perspective sociologique, comprendre l'impact des expériences individuelles sur les pratiques institutionnelles. Pour ce faire, la police militaire d'Alagoas a été utilisée comme objet de recherche et les impacts des politiques de sécurité nationale sur cette institution. Outre les méthodes déjà établies dans les sciences sociales, cette recherche présente des innovations concernant l'utilisation de données empiriques, notamment l'analyse des profils des institutions dans les réseaux sociaux et les médias digitaux. Cela a souligné l'importance de mettre en œuvre ces approches analytiques dans les futures recherches en sciences sociales. La recherche a été divisée en quatre chapitres qui analysent trois dimensions importantes: a) analyse historico-situationnelle des politiques de sécurité publique au Brésil (portée nationale et locale); b) les processus de socialisation et la culture institutionnelle (écoles de formation de la police militaire) ; c) les mécanismes de contrôle de l'activité policière. Les premier et troisième chapitres traitent de l'évaluation des politiques publiques de sécurité, le premier au niveau national et le troisième au niveau local. Le deuxième chapitre a analysé les processus de formation de la police, et a considéré l'école de formation comme un environnement de socialisation primaire et prédominant dans la culture policière. Le quatrième chapitre a analysé les mécanismes de contrôle et les différends institutionnels entourant cette question. L'ensemble des données empiriques, tant quantitatives que qualitatives, a conduit aux résultats suivants : a) le domaine de la sécurité publique au Brésil est encore en construction, que ce soit dans les processus d'action des institutions ou dans les éléments cognitifs ; b) les politiques de sécurité publique au Brésil sont insérées dans un champ complexe de disputes institutionnelles qui mettent en marge la résolution des problèmes réels rencontrés par la population ; c) les écoles de formation professionnelle sont constituées comme des environnements de socialisation, qui construisent et reconstruisent des discours et des récits renforçant une habitude guerrière ; d) un changement significatif s'est produit dans les politiques de sécurité à Alagoas entre les années 2008 et 2020, commençant par une forte influence du gouvernement fédéral et se terminant par des discontinuités et de nouvelles formes de relations de travail ; e) les institutions responsables du contrôle de l'activité policière constituent également un champ de dispute institutionnelle.

Mots-clés: politique publique, sécurité publique, police

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I: SEGURANÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA	17
1.1 POLÍCIA E DIREITOS HUMANOS: PROCESSOS LEGISLATIVOS, DISPUTAS E CONSTRUÇÃO DE NARRATIVAS	17
1.2 POLÍCIA: UMA INVENÇÃO DA MODERNIDADE? ASPECTOS ONTOLÓGICOS DE UMA INSTITUIÇÃO EMBLEMÁTICA	19
1.3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: NARRATIVAS NORMATIVAS DOS DIREITOS HUMANOS E OS POSSÍVEIS IMPACTOS NO CAMPO SIMBÓLICO	18
CAPÍTULO II: A PROFISSIONALIZAÇÃO E O ENSINO.....	57
2.1 ASPECTOS GERAIS DA PROFISSÃO “OFICIAL DE POLÍCIA” COMO UM CAMPO DE DISPUTA	57
2.2 A ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PRAÇAS: OS OPERADORES DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	85
CAPÍTULO III: AS PRÁTICAS E O COTIDIANO	97
3.1. COMPREENDENDO O PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO DE MACEIÓ A PARTIR DA ANÁLISE DO BAIRRO BENEDITO BENTES	103
3.2 BASES COMUNITÁRIAS: UMA POLÍCIA PARA POBRE?	107
3.3 “QUEM MANDA É A POLÍCIA”: ANÁLISE SITUACIONAL DA BASE COMUNITÁRIA DO CARMINHA	120
3.4 PROGRAMA BRASIL MAIS SEGURO: UM PROGRAMA DE	124

SEGURANÇA PENSADO PARA O RICO?.....	
3.5 RONDA NO BAIRRO, FORÇA TAREFA E CISPS: NOVAS RELAÇÕES DE TRABALHOS E DISPUTAS INSTITUCIONAIS	134
CAPÍTULO IV – O CONTROLE	136
4.1 O QUE DEFINE A AÇÃO DE UM POLICIAL? A CULTURA OU A NORMA?: CONTROLE, DISPUTAS E NARRATIVAS EM TORNO DO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL	142
4.2 QUEM CONTROLA A POLÍCIA: ANÁLISE DOS MECANISMOS DE CONTROLE DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO BRASIL ENTRE (1996 - 2021)	145
4.3 ASPECTOS DO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL EM ALAGOAS	159
CONSIDERAÇÕES FINAIS	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	176

INTRODUÇÃO

O foco analítico desta pesquisa foi concentrado no papel dos indivíduos e de suas trajetórias na construção, reprodução e atualização de práticas institucionais; também o estudo analisou os campos de disputas e as relações de poder inerentes ao campo da segurança pública no Brasil, nos últimos 25 anos. Neste intento foi escolhido como objeto central da pesquisa a Polícia Militar de Alagoas onde foram estudados os processos de formação inicial (mecanismos de socialização); as estratégias de políticas de segurança pública em Alagoas (entre os anos de 2009 e 2019) e os mecanismos de controle do trabalho policial. A pesquisa foi estruturada em 4 etapas, cada uma com o objetivo de responder problemas específicos que foram surgindo ao longo da entrada no campo de análise. O resultado foram 4 capítulos que traz uma nova contribuição para a compreensão sociológica da relação polícia e sociedade, mas também apresenta inovações metodológicas e novos desdobramentos e entradas para futuras pesquisas no campo. Para que os capítulos se harmonizassem, a estratégia utilizada foi utilizar um “fio condutor”, que desse ritmo a pesquisa, que possibilitasse criar pano de fundo para coleta e organização dos materiais empíricos, e que fosse transversal em todas as dimensões analisadas; a categoria utilizada foi *DIREITOS HUMANOS*. A utilização desta categoria se deu por três motivos: a) é o tema de maior tensão no campo da segurança pública no Brasil; b) é o tema mais recorrente nos discursos que permeiam as políticas públicas de segurança; c) é a categoria que mais permeia o imaginário popular brasileiro como elemento que contribui para a impunidade e o aumento da criminalidade. Apesar desta pesquisa não se dedicar a estudar os Direitos Humanos nas instituições policiais, esta categoria contribuiu para compreender como este tema ainda é uma dos aspectos mais significativos e tensos do campo da segurança pública no Brasil. As perspectivas teóricas e os métodos utilizados nesta pesquisa serão expostos ao longo da apresentação dos 4 capítulos. A teoria como modelo analítico contribui para pensar problemas de pesquisa complexos como é o da segurança pública no Brasil e as instituições policiais, e estruturar as estratégias metodológicas.

No primeiro capítulo intitulado ***segurança como política pública***, o esforço foi concentrado em apresentar um panorama da segurança pública no Brasil utilizando de uma abordagem *histórica situacional* que compreende as disputas em

torno da categoria Direitos Humanos na construção de políticas públicas nacionais de Segurança. Entretanto, o capítulo se inicia com algumas considerações ontológicas sobre a instituição policial, colocando-a como fenômeno da modernidade. Nesta parte da pesquisa ficou evidenciado que a polícia, como a conhecemos hoje, é uma “invenção” da modernidade. Através de revisão bibliográfica foi possível verificar que o modelo policial inventado na Europa, resultado de um processo de divisão social do trabalho, foi “importado” para diversos países do mundo, incluindo países que passaram por intenso processo de colonização e escravidão, resultando em instituições muito peculiares e muito diferentes dos modelos anglo-saxônicos.

A parte mais densa do capítulo intitulada *Políticas de segurança pública no Brasil: narrativas normativas dos Direitos Humanos e os possíveis impactos no campo simbólico* (das culturas organizacionais) foi resultado de um esforço de propor uma análise *histórica situacional* (1996 a 2018). O ano de 1996 é realizada a Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, sendo o marco inicial da análise; temporal para o início da análise, a escolha por fechar o “quadro analítico” foi o ano de 2018 com a criação do Sistema Único de Segurança Pública. Durante todo esse período foi possível elencar 16 momentos decisivos da história da segurança pública nacional: (i) I Conferência Nacional de direitos humanos, (1996); (ii) Plano Nacional de Direitos Humanos, (1996); (iii) Secretaria Nacional de Segurança Pública, (1997); (iv) Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, (2000); (v) Proposta de Emenda à Constituição número 496/2002 (2002) ; (vi) Estatuto do Desarmamento, (2003); (vii) Criação da Força Nacional (2004); (viii) Lei Maria da Penha, (2006); (ix) Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci, (2007); (x) Matriz Curricular Nacional, (2007); (xi) I Conferência Nacional de Segurança Pública (2009); (xii) Programa Brasil mais Seguro, (2012); (xiii) Municipalização da Segurança Pública (2014); (xiv) Ministério da Segurança Pública, (2018); (xv) Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, (2018); (xvi) Sistema Único de Segurança Pública, (2018).

O tema Direitos Humanos aparece em todos esses momentos como um ideal a ser alcançado, foi interessante observar as disputas de narrativa em torno deste tema. Esse “quadro analítico” ajudou a pensar a construção de um campo de disputa em torno da segurança pública no Brasil e demonstrar que este campo ainda está em processo de construção e, por conseguinte as instituições disputam a hegemonia

e o protagonismo dentro da campo, enquanto que os reais problemas da segurança pública nacional são colocados em segundo plano. Para a produção deste capítulo foram utilizadas consultas de documentos oficiais, tais como: leis, decretos e atos normativos; documentos em formato digital hospedados em sites governamentais que definem políticas públicas e planos nacionais; notas oficiais de sites do Governo.

No capítulo II intitulado ***a profissionalização e o ensino*** foram estudados aspectos normativos e simbólicos (das culturas organizacionais) inerentes ao Sistema de Ensino (SE) da Polícia Militar de Alagoas, partindo da perspectiva que este ambiente se constituiu como um campo primário de socialização. Também foi avaliado em que medida os indivíduos interferem nas práticas institucionais resignificando o próprio campo normativo. Na primeira parte do capítulo foi apresentado um panorama que define um campo de disputa que se criou em torno da legitimação da profissão de “oficial de polícia militar”, que inclui dentre outras coisas uma tensão na construção da identidade destes profissionais. As instituições que compõem o campo da segurança pública são formadas em seus níveis de gestão por Bacharéis em Direitos: (i) Juizes; (ii) Promotores; (iii) Delegados; (ix) Defensores Públicos e (x) Advogados (OAB), com exceção dos Policiais Militares que possuem formação difusa, que depende de legislações de Estado da federação. Por esse motivo foi criado em 2006 a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), uma espécie de sindicato nacional com o objetivo de estimular que todas as polícias tenham seus quadros de oficiais formados por Bacharéis em Direito. As análises de discursos demonstraram que o objetivo vai além de uma melhoria no desempenho da instituição, são estratégias para ganhar espaço e protagonismo no campo da segurança pública. Como foi demonstrado na apresentação do primeiro capítulo, trata-se de um campo de disputa.

Na segunda parte do capítulo, o foco do estudo foi concentrado nos processos de ensino e aprendizagem nos cursos de formação dos oficiais e das praças. Através de um trabalho etnográfico, foi possível desvelar aspectos culturais do processo de iniciação de um policial. Esta etapa da pesquisa foi a mais complexa e exigiu muito da minha capacidade de gestão da pesquisa, que envolveu diversos colaboradores. Sendo integrante da instituição (na época da pesquisa 1º Tenente) o acesso ao campo foi simplificado, através de uma rede de contatos que possibilitou realizar: 9 entrevistas (com oficiais responsáveis pela formação direta dos policiais) e

aplicar um total de 643 questionários com alunos que iniciaram no curso de soldado no ano de 2020. A partir das entrevistas foi possível compreender as tensões que envolvem a formação policial militar (realizada nas escolas de formação) e a formação bacharelesca, proposta pela (FENEME). A partir dos questionários aplicados foi possível analisar os resultados através do método estatístico descritivo uma mudança significativa no perfil econômico, etário e de gênero dos novos integrantes da instituição policial. Por outro lado, foi possível constatar que não há mudança quanto ao imaginário do trabalho policial e dos direitos humanos, quando analisados os aspectos geracionais e educacionais, sobretudo porque são indivíduos recém-chegados à instituição.

Neste capítulo foi *utilizada análises de redes sociais* para captar o “pensamento institucional”. Para que isso fosse possível foram coletados postagem na rede social *instagram*, dos perfis das duas escolas: Academia de Polícia (formação de oficiais); Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças. Em seguida foram criados modelos de análise a partir das dimensões contidas nas postagens, sejam imagens e textos; foi realizada uma distribuição de frequência das postagens para cada dimensão identificada e em seguida foram realizadas as análises a partir de estatística descritiva. Também foram analisadas postagens específicas, quando os indivíduos em função de comando produzem discursos e registram em ambientes digitais, a partir destes discursos foi possível realizar inúmeras análises do ambiente de socialização do objeto em estudo e articular as análises a partir de um quadro mais geral (campo de disputa nacional). A escolha por utilizar análise de *redes sociais* foi muito produtiva e abre inúmeras possibilidades metodológicas, sobretudo quando se verifica o crescimento da presença dos indivíduos e instituições no ambiente digital. As pesquisas no campo das ciências sociais, sobretudo na sociologia (independente do objeto analisado) não podem desprezar uma análise cuidadosa do que “se diz” no ambiente digital. Trata-se também de um espaço de disputa e relação de poder.

No capítulo III intitulado, ***práticas e cotidiano*** teve por objetivo avaliar as políticas públicas em Alagoas entre os anos de 2008 e 2020, com foco analítico para a Polícia Militar compreendendo como os indivíduos, a partir das suas experiências norteiam as políticas. Este capítulo buscou responder três questões importantes para esta pesquisa: a) avaliam como as políticas do Governo Federal impactaram o Estado de Alagoas, numa articulação com o estado de alagoas; b) Como os

gestores locais, sejam eles lideranças políticas e burocratas institucionais lidaram com políticas implantadas “de cima para baixo” e as tensões provocadas por essas “adaptação”; c) Quais as estratégias cognitivas que os gestores utilizam para pensar políticas públicas de segurança no Estado mais violentos da Federação no ano de 2011. Estas questões resultaram em um estudo inovador que se propõe a contribuir para a compreensão dos processos de construção das políticas públicas de segurança em Alagoas entre os anos de 2008 e 2020. Para a construção deste capítulo foram utilizadas entrevistas com gestores de bases comunitárias; análises de séries históricas estatísticas; matérias jornalísticas em site de grande circulação local e nacional e coleta e análise de documentos oficiais (leis, decretos e portarias).

A escolha temporal (2008 a 2020) para a construção do capítulo foi pensada de forma a construir uma análise comparativa entre o local (Alagoas) e o Nacional. Essa estratégia contribui para verificar como os políticos e os burocratas locais construíram estratégias para captação de recursos e adaptação de políticas construídas nacionalmente para a realidade local. Além de verificar a dificuldade de políticas construídas para enfrentar problemas de âmbito nacional serem implementadas na realidade local de cada Estado ou município. Outro aspecto observado foi o problema da descontinuidade das políticas ao longo do tempo, sobretudo por mudanças de governo e pela ausência de estratégias das instituições de segurança pública, que vão a reboque do que é ditado nacionalmente, sobretudo pela necessidade de captação de recursos.

No capítulo IV, intitulado **o controle** foi o resultado de um esforço analítico em construir um campo de disputa em torno do controle da atividade policial no Brasil, além de uma breve análise local. Para a construção deste capítulo foi utilizado o mesmo princípio metodológico utilizado no primeiro capítulo, análise situacional, com recorte temporal; análise de discursos contidos em sites de notícia de grande veiculação nacional e site institucional; além de análise de textos legislativos: normas, leis, portarias e projetos de lei. O conjunto de evidências empíricas resultou na identificação de um campo de disputa institucional entre diversas instituições que compõem a segurança pública no Brasil. A construção e a posterior análise deste campo demonstraram que há uma disputa por hegemonia e protagonismo entre as instituições, sobretudo no nível de associações de classe, essa disputa impacta diretamente nas ações das instituições policiais, prejudicando o serviço essencial à população.

Outro aspecto observado são as complexidades em definir competências para o exercício do controle da atividade policial, que articula com o crescimento dos mecanismos de participação social, sobretudo os “conselhos participativos”. Em Alagoas, foi possível identificar diversas instituições que participam diretamente no controle da atividade policial e a diversidade de pautas de reivindicação.

Esta pesquisa é resultado de um longo caminho percorrido por inúmeros pesquisadores que desbravaram o campo de pesquisa em segurança pública no Brasil, a partir do final da década de 1990. Ela também é fruto das minhas inquietações como profissional de segurança pública e integrante da Polícia Militar de Alagoas. Através dos inúmeros dados coletados (quantitativos e qualitativos) ao longo da pesquisa, fica evidente que o campo da segurança pública no Brasil ainda está em processo de construção, seja no seu aspecto cognitivo, seja no cotidiano das ações dos profissionais. Também, foi possível constatar que há um campo de disputa entre as instituições, que impactam diretamente no serviço prestado a população, sobretudo a mais carente. Por esse motivo, realizar esta também é uma forma de contribuir para compreender o campo; de apresentar novas possibilidades teóricas e metodológicas para compreendê-lo, não só as políticas públicas, mas também fenômenos como a violência urbana. Portanto, trata-se de uma pesquisa com contribuição significativa para as ciências sociais no Brasil.

CAPÍTULO I: SEGURANÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA

1.1 POLÍCIA E DIREITOS HUMANOS: PROCESSOS LEGISLATIVOS, DISPUTAS E CONSTRUÇÃO DE NARRATIVAS

Quando se estuda o campo da segurança pública no Brasil e suas implicações nas forças de segurança. O esforço do cientista social é propor rupturas analíticas e epistemológicas com o campo do Direito (enquanto ciência analítica da norma) e propor caminhos de aproximação com o campo simbólico (das culturas organizacionais) e das relações sociais. Isso significa dizer que estudar os Direitos Humanos do ponto de vista das Ciências Sociais é observá-lo como um fenômeno socialmente produzido, como bem salientou o Vanderlan Silva (2008) em sua pesquisa intitulada *conflito e violência no universo penitenciário brasileiro*. Para este pesquisador, avaliar os fenômenos sociais a partir de processos históricos e dos conflitos que envolvem as relações sociais é de fundamental importância para desvelar as verdadeiras estruturas de funcionamento das instituições. Um exemplo empírico deste processo é a lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 conhecida por *lei da execução penal*, ela se constitui como um elemento normativo/racional que tem o objetivo: “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.” (BRASIL, 1984). Em resumo, a lei busca “harmonizar a integração social do condenado”, ou seja, fazer com que a sua permanência seja estável e de acordo com os preceitos legais, a partir de uma série de normas e condutas, tanto dos *condenados* e dos *agentes públicos* responsáveis pela fiscalização. No entanto, pesquisas como a de Vanderlan Silva são de extrema importância no sentido de revelar que essa “harmonização”, não existe como resultado de uma norma/lei, mas das relações reais/materiais entre indivíduos convivendo e se reconhecendo como parte de um grupo, em que os mecanismos de harmonização são partes constituintes do universo simbólico, com formatação de estruturas e relações de poder no interior do sistema penitenciário.

Tomando um objeto como a penitenciária ou para ser mais preciso os indivíduos reais que fazem parte deste universo (presos, agentes e familiares), é possível verificar que o pesquisador faz um corte profundo no campo normativo, desvelando um campo simbólico, e o mais importante, dando-lhe inteligibilidade, como exemplo pode ser citado três dimensões: (1) *tempo*, o tempo de permanência

no sistema é uma das dimensões mais relevantes no campo simbólico penitenciário, indivíduos mais antigos passam a ter status no campo, inclusive como liderança e referência para aqueles que estão chegando; (2) *espaço*, a disposição geográfica dos módulos remete *um status* dentro da penitenciária, indivíduos que cumprem sua pena em celas mais próximas ao portão de entrada gozam de um maior capital econômico e social; (3) *trabalho*, indivíduos que trabalham na penitenciária gozam também de status e privilégios, é um elemento de diferenciação social dentro de um grupo aparentemente homogêneo pela norma. Poderia citar outras dimensões, mas as três já são suficientes para demonstrar a importância das ciências sociais, sobretudo a antropologia e a sociologia, em desvelar o aspecto simbólico das relações sociais, com também institucionais. As dimensões analisadas existem no mundo das relações sociais, mas não existem no mundo legal. Neste caso específico o processo de abstração e de imaginação possibilitou construir um modelo de funcionamento da instituição que até então não “existia”.

Em pesquisas que envolvem instituições operadoras do direito o desafio sempre será o da ruptura epistemológica com o campo “nativo”, neste caso específico o do Direito. O aprofundamento em propor modelos de funcionamento a partir dos mecanismos simbólicos é o objetivo desejado e é um movimento que requer imaginação e criatividade. É nesse caminho que esta pesquisa busca responder a seguinte pergunta: O que define a *ação* de um policial? A cultura ou a norma? Este talvez seja o maior desafio dos analistas sociais quando se deparam com problemas sociológicos inerentes às instituições policiais. Muitos gestores de políticas públicas de segurança afirmam categoricamente que os problemas da violência policial ou mesmo do baixo desempenho das instituições é um simples desvio de conduta e que pode ser superado com leis mais rígidas, sistemas de controle e formação adequada. Numa perspectiva generalizante estas hipóteses se aplicam e podem até ter validade dentro de uma perspectiva de gestão, porém no campo das ciências sociais, a busca por mecanismos e vetores mais complexos de explicação do fenômeno devem ser observados com responsabilidade. Neste sentido, antes de responder a primeira pergunta, uma segunda pergunta deve ser feita: *o fenômeno da violência policial (enquanto fato social) estaria ligado a falta de mecanismos legais de controle (legislações mais duras, corregedorias mais atuantes)?* Estas duas questões estavam no topo do debate nacional sobre segurança pública desde 1996 quando foi criado o primeiro Programa Nacional de

Direitos Humanos (decreto presidencial 1.904/1996 de 13 de maio de 1996), e será o ponto de partida deste primeiro capítulo.

1.2 POLÍCIA: UMA INVENÇÃO DA MODERNIDADE? ASPECTOS ONTOLÓGICOS DE UMA INSTITUIÇÃO EMBLEMÁTICA

Michel Foucault (2014) assinala que as tecnologias de punição do corpo surgem a partir da segunda metade do século XIX, com o advento dos tribunais e das prisões. Também é na primeira metade do século XIX, mais precisamente no ano de 1839, que surge o modelo de polícia que anos depois iria se espalhar pelo mundo, o modelo inglês. Este modelo foi “exportado” para diversas partes do mundo, inicialmente para as colônias britânicas (África e Ásia), e posteriormente para diversos países da Europa, América e Ásia. No Brasil as primeiras experiências de um modelo de polícia urbana, do “tipo inglês”, surgiram em meados de 1831 a partir de um decreto imperial que instituiu os primeiros corpos urbanos de polícia, cujo objetivo era manter a “ordem pública e auxiliar a justiça”. O que se pode chamar de “polícia moderna”, comumente identificada como o modelo inglês, tem um caráter estritamente urbano. Esse fenômeno decorre do processo de burocratização do Estado que vai exigir instituições especializadas para realizar atividades que até aquele momento não existiam.

Dentre as inúmeras características das grandes cidades está a sua capacidade de convergência populacional, ou seja, concentrar inúmeras culturas e locais distintos; este fenômeno urbano/sociológico resulta em conflitos, contradições sociais e econômicas que em determinados contextos específicos atuam como vetores indutores da criminalidade violenta. Londres já experimentava este fenômeno no século XVIII, pós-revolução industrial, resultando em processos históricos de desenvolvimento de tecnologias de controle, sendo a polícia uma das últimas instituições de macro controle do mundo moderno. Uma outra questão importante é diferenciar duas categorias importantes: *polícia* e *policimento*.

Polícia e policimento são categorias muito distintas, no entanto, em determinados contextos são utilizadas como sinônimo. *Policimento* é uma *ação social* que independe da existência de uma instituição policial. Para sustentar esta afirmação vale citar o clássico trabalho etnográfico de Marshall Sahlins (2007)

Homem pobre, homem rico, grande-homem, chefe: tipos políticos na Melanésia e na Polinésia que apresenta um quadro analítico pelo qual é possível concluir que em algumas culturas não existia uma instituição específica para o uso da força física. Ao descrever a estrutura social de povos que habitam algumas ilhas do pacífico, especialmente na Nova Guiné e nas Ilhas Salomão, Sahlins verificou que esta estrutura, em sua dimensão política os chefes locais dispunham de um corpo de homens armados que podia ser empregado para manter o controle político, porém, não verificou a existência de uma instituição especial com a finalidade de manter a ordem pública. As relações de *lealdade; aceitação da dominação do chefe e tabus* eram os elementos centrais das ações de policiamento do grupo.

Os antropólogos contribuíram para elucidar o funcionamento de muitas das sociedades tidas por tradicionais, e dessa forma também foi possível compreender os diversos mecanismos utilizados por estas sociedades para manter o ordenamento social. No caso em questão, do chefe polinésio, o que existe é a prevalência de um poder pessoal e a função do grupo armado é a manutenção de um ordenamento político. Sahlins não apresenta nenhum aspecto relacionado ao controle da criminalidade violenta, mas será que esse fenômeno social é típico de sociedades urbanas industriais? Acredito que sim.

O sociólogo Jean-Claude Monet (2002), um dos maiores analistas das instituições policiais na Europa, sinaliza para um aspecto importante: a polícia aparece em sociedades com acentuada divisão do trabalho e com estruturas diferenciadas de dominação. Émile Durkheim (1999) em seu clássico *Da divisão social do trabalho*, coloca esse fenômeno com um fato social e que é típico das sociedades modernas, portanto, o surgimento de uma instituição especializada na manutenção da ordem pública acompanha as transformações da vida moderna. Monet cita o exemplo dos *nueres* do Sudão, em que um corpo de notáveis tem a responsabilidade de reprimir os roubos de gado, porém não foi possível identificar nesta sociedade um mecanismo institucional especializado para este fim. A partir dessas primeiras evidências é possível chegar a uma conclusão: *existe uma diferença sociológica entre policiamento e polícia*. Policiamento é uma *ação social* com o claro objetivo de manter o ordenamento social, os tabus e os sistemas rituais; pode ser realizado por um chefe ou por um conselho de “homens mais velhos”, mas não necessariamente por uma instituição. Já a polícia é uma *invenção* da

modernidade, responsável por fazer a manutenção da ordem em sociedades complexas e marcadas pela acentuada divisão do trabalho.

Outro aspecto a ser analisado é o elemento semântico. Monet salienta que foi durante o século XIX que a palavra “polícia” ganhou seus significados atuais. Esta palavra passa a ter um significado novo e vai estar relacionada a uma instituição especializada na manutenção da ordem pública, todas as capitais europeias irão assistir inúmeros protestos e motins neste mesmo período. Um segundo movimento estaria ligado à ideia de manutenção da *ordem social* que se confunde com *ordem natural*. Esse processo é verificado no auge da neocolonização¹ da África e Ásia quando uma nova ordem social (divisão social do trabalho) é imposta tornando-a como natural. O resultado em muitos casos foi a eclosão de conflitos que serão “solucionados” com a criação de corpos policiais, como é possível observar na clássica etnografia de Max Gluckman (2010) intitulada *análise de uma situação social na zuluslândia moderna* escrito entre os anos de 1936 e 1938 e que trata das dinâmicas sociais da África do Sul enquanto colônia Inglesa. Nesta etnografia ainda é possível verificar que o poder de polícia institucional se manteve nas mãos de uma elite local nativa².

O criador da polícia moderna, ou para deixar mais claro o termo, o modelo de polícia que conhecemos hoje em dia, foi inglês Robert Peel em 1829. Um dos elementos chave desta “nova polícia” era o seu caráter *apolítico*, ou seja, a polícia não teria mais a função de estabelecer a ordem política, como bem valia Marx (2007) em os *18 Brumários* quando a Guarda Nacional Francesa contribuiu decisivamente para o golpe. Numa sociedade marcada por conflitos sociais (sobretudo conflitos de classe) a função da polícia seria manter a ordem pública e isto inclui também a prevenção de crimes e a captura de criminosos. O *grande homem* apresentado por Sahlins detinha o monopólio da força, fazendo uma simplificação, tinha a capacidade de julgar e impor uma pena. Nada impede que

¹ Neocolonização é uma expressão utilizada para se referir ao processo de dominação e controle político/econômica de regiões da África e da Ásia, entre o final do século XIX e início do século XX. Para Eric Hobsbawm (2015), o período que vai de 1875 a 1914 é denominada de Era dos Impérios, que consiste no império colonial, pois boa parte do mundo foi dividido entre os países capitalista, principalmente Grã-bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica, EUA e Japão.

² No caso em questão o príncipe da tribo Mandlakazi era policial do governo e estava envolvido no conflito. Novamente tem-se uma relação estreita entre poder nativo e modernas instituições de monopólio da força. Mesmo quando a justiça é aplicada pelo colonizador as estruturas operativas de aplicação da violência legítimas estão, em parte, sob a responsabilidade do nativo. O poder de polícia está nas mãos de uma elite local.

num processo de aculturação, onde novas instituições são implementadas num processo de colonização, que o *corpo de homens armados*, ligados ao *grande homem* se tornasse os policiais numa nova figuração social. Em análises de longa duração é possível verificar esse fenômeno. Em Alagoas, Teles (2010) destaca um fato histórico de grande relevância analítica. Os senhores de engenho dispunham de homens armados, *milícias*, que eram responsáveis por manter a lei e ordem nas vilas (Porto Calvo, Porto de Pedras, Penedo e Alagoas, atualmente a cidade de Marechal Deodoro). Esta *milícia* foi arregimentada formando os primeiros corpos de polícia. Um movimento parecido foi observado por Albuquerque (2016) no Estado de Pernambuco, quando indivíduos nascidos e criados no Sertão foram recrutados pela Polícia Militar para atuarem nas volantes para o enfrentamento do cangaço. Eles tinham preferência na hora do alistamento, por serem conhecedores da geografia do local.

Segue então uma questão importante. Nas sociedades que passaram pelo sistema de colonização exploratória o monopólio do uso da força estaria incompleto? Acredito que este seja um dos grandes problemas da “ontologia da polícia” em sociedades como a brasileira, que também se estende para outras sociedades que passaram pelo mesmo processo. Mesmo não sendo possível arriscar uma comparação evolucionista, pois a colonização criou realidades sociais que não existiam anteriormente, como bem salienta Raewyn Connell (2012), no Brasil os primeiros chefes de polícia, instituídos ainda no século XIX eram bacharéis em direito, filhos da aristocracia urbana em ascensão, como bem salienta Sérgio Adorno (1988). São evidências de uma *assimetria na operacionalização do monopólio da força* inerentes a sociedades que passaram por intensos processos de colonização.

A ideia de uma incompletude do “monopólio da força” em sociedades que passaram por processos de colonização, mais especificamente a brasileira que possui forte resquício da escravidão, ganha significado na medida em que se articula com categorias como *sub-cidadania e habitus precário*, elaborados pelo sociólogo Jessé Souza (2005). No contexto de *sub-cidadania* certos indivíduos são tratados de forma diferente por parte do Estado, possuem cidadania incompleta, seja no acesso a saúde, educação e, sobretudo segurança pública. No tocante a segurança pública a realidade é ainda mais dramática, pois os crimes de homicídios atingem com maior preponderância uma parcela muito específica da sociedade. Não passam de corpos desprovidos de direitos e inviabilizados. O Brasil registou em 2020 um total de

50.033 mortes violentas intencionais³ de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021), um número extremamente alto, que coloca o Brasil como um dos países mais violentos do mundo. Esse fenômeno é tratado com naturalidade, visto que grande parte desses crimes ocorre nas periferias das grandes cidades. Ao longo desta pesquisa será demonstrado que um dos grandes entraves para o sucesso das políticas de segurança pública no Brasil, principalmente no enfrentamento do elevado número dos homicídios, é a invisibilidade destes “corpos” por parte do Estado. Pobres, negros e moradores de periferias urbanas é o perfil genérico das vítimas de homicídio no Brasil. Como bem salienta Jessé Souza, trata-se de uma ralé “(...) desprovida de qualquer valorização positiva dentro do contexto da hierarquia valorativa opaca do mercado competitivo avançado que os relega a subempregos, à sub-cidadania sem direitos e ao destino de serem meros números nas estatísticas policiais” (SOUZA, 2005, p. 93- 94).

A polícia e as demais instituições coercitivas são invenções da modernidade, Sancristán (2005) avalia o mesmo processo com relação ao aluno e as instituições de ensino. Sua criação é essencialmente urbana, quando surgem os complexos agrupamentos populacionais e novas formas de interação social; as relações tradicionais são substituídas pelo direito objetivo. A conclusão é a de que o “monopólio da força” é uma categoria essencialmente assimétrica, seja a partir de categorias étnicas ou de classe. Então o desafio das sociedades contemporâneas é a construção de mecanismos de controle das suas instituições policiais, sobretudo em países como o Brasil. O processo mais imediato é a construção de dispositivos legais (leis e decretos), são processos de curta duração, por outro lado existe o campo simbólico, portanto cultural, pelo qual as relações sociais são de fato constituídas, que são aspectos essencialmente de longa duração.

Outro aspecto relevante é notar que a capacidade do Estado em controlar suas instituições policiais é um dos aspectos que define o seu grau de racionalidade, e, por conseguinte, o processo de *pacificação social* que Norbert Elias (1996) analisa em sua teoria do processo civilizatório. Dentro desta perspectiva a polícia pode ser considerada um dos “termômetros” do processo civilizatório e porque não do próprio sentido de democracia.

³ Mortes Violentas Intencionais é um termo utilizado no Brasil para definir um conjunto de categorias de crimes violentos que incluem: homicídios, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes em decorrência de ação policial. Esse modelo facilita a produção de estatísticas e informações sobre segurança pública.

Este primeiro momento foi fundamental para esclarecer algumas *ideias chave* para o próximo passo que consiste na distinção entre polícia e policiamento. Sendo a *polícia* uma instituição “inventada” por sociedades complexas, marcadas pela divisão social do trabalho; já *policiamento* pode ser compreendido como uma *ação social* e que a própria instituição policial necessita de mecanismos de policiamento. A segunda é a ideia de *assimetria na operacionalização do monopólio da força*, sobretudo em sociedades que passaram por um intenso processo de colonização como a brasileira. Já o segundo momento será importante para responder como se construiu no Brasil o debate sobre os mecanismos de controle da atividade policial, sobretudo a partir de 1996.

1.3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: NARRATIVAS NORMATIVAS DOS DIREITOS HUMANOS E OS POSSÍVEIS IMPACTOS NO CAMPO SIMBÓLICO

No Brasil a construção dos mecanismos de controle da atividade policial surge como parte da construção das narrativas em torno dos Direitos Humanos a partir do ano de 1996. Para sustentar essa afirmação será utilizada uma coletânea de evidências empíricas numa perspectiva de *análise histórica situacional*. Esta estratégia pode ser traduzida como uma análise histórica de curtíssima duração (1996-2018) em que pontos de corte são estabelecidos e analisados com o objetivo de construir um “todo analítico”. Para os pontos de corte serão utilizados atos legislativos numa perspectiva mais genérica como leis, projetos de leis e decretos.

Como ponto de partida será utilizado a ata de reunião da Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos que ocorreu na cidade de Brasília entre os dias 26 e 27 de abril de 1996. Como ponto de chegada será utilizado a criação do Sistema Único de Segurança Pública com a lei 13.675 no ano de 2018. O fio condutor da análise será a aderência dos Direitos Humanos no campo da segurança pública, sobretudo na construção dos mecanismos de controle. Outro ponto importante é notar que o ato legislativo é parte de um processo mais complexo de uma ação coletiva, em que determinados atores sociais têm maior visibilidade. Esse movimento envolve um diálogo e também uma tensão entre a dimensão das culturas organizacionais e os processos legislativos.

A *dimensão das culturas organizacionais* se configura como processos de mudanças sociais de longa duração que requer do analista um olhar mais cuidadoso nas estruturas culturais e econômicas, sendo que a primeira ganha maior importância; ela foi construída a partir das tradições da escola dos *Annales*, sendo um dos principais representantes o historiador Fernand Braudel. Braudel em seu clássico *História e Ciências Sociais: a longa duração* (1965) chama a atenção para a independência dos sistemas culturais, que são elementos estruturantes e que são estáveis em certa medida e que permanecem por gerações. Isso significa dizer que as mudanças sociais não ocorrem no mesmo ritmo das mudanças políticas. Criação de leis que efetivam os Direitos Humanos não implica necessariamente mudanças nos mecanismos de controle policial. Por sua vez, *os processos legislativos* são reverberações das mudanças das alternâncias de governo e das disputas no campo da sociedade civil que impactam nas políticas de segurança.

Entre os dias 26 e 27 de abril de 1996 foi realizada em Brasília a Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, o relatório final dos trabalhos foi elaborado pela Câmara dos Deputados e será objeto de análise nesta sessão. O relatório que contém 29 páginas trata de diversos temas, dentre eles segurança pública e sistema prisional. No pronunciamento de abertura feito pelo deputado Hélio Bicudo, é mencionado o conflito envolvendo a Polícia Militar do Estado do Pará e trabalhadores rurais ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) que resultou na morte de 19 trabalhadores, fato popularmente conhecido como *massacre do Eldorado dos Carajás*. Este evento ocorreu no dia 17 de abril de 1996, dez dias antes da realização da conferência.

O evento histórico desencadeou uma série de ações sociais no sentido de colocar os Direitos Humanos no radar do debate político nacional, e conseqüentemente das políticas de segurança pública. Dentre outras temáticas, o controle sobre a ação policial passou a ter destaque e o elemento normativo utilizado para isso foi a construção de uma narrativa institucional dos Direitos Humanos. O entendimento foi o de que a ação policial que resultou em violência letal no Pará estava relacionada à ausência de uma política nacional de Direitos Humanos, a solução deste problema seria sua efetivação no campo institucional.

A ideia de realizar uma conferência nacional estava na pauta das Comissões Legislativas de Direitos humanos desde o 1995, sendo que o evento em Eldorado dos Carajás pode ter sido um catalisador do processo, já que ocorreu dez dias

depois do conflito no Pará; o objetivo principal da conferência foi a criação do I Plano Nacional de Direitos Humanos. O objetivo secundário foi a criação de um Programa Nacional de Direitos Humanos, o que foi concretizado 12 dias depois da conferência, no dia 13 de maio do mesmo ano. É a partir deste momento que se inicia no Brasil uma disputa de narrativas em torno do tema, sobretudo no campo da segurança pública, como fica claro neste trecho:

(...) O equacionamento do problema da violência, por exemplo, passa a ser objeto de uma política pública permanente, para a qual é necessário construir indicadores e estatísticas, capazes de fornecer uma avaliação objetiva das medidas adotadas. A elaboração de mapas da violência urbana e dos conflitos da terra serão instrumentos fundamentais para a consecução desse objeto (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996, p. 4).

O primeiro ponto a ser avaliado é a ideia de que a violência urbana e rural passaria a fazer parte de uma política pública permanente. Isso é um indicativo de que até aquele momento não havia clareza sobre o campo da segurança pública e nem mesmo a debates em torno de ações estratégicas em nível nacional. O que já tinha ocorrido no campo da saúde e da educação. No campo da educação já havia uma lei de diretrizes e bases nacionais desde 1961; no campo da saúde o Sistema Único de Saúde foi criado em 1988 e o sistema de informatização (DATASUS) surgiu em 1991 com a criação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Tanto na saúde quanto na educação já havia algumas diretrizes nacionais para aplicação de recursos e desenvolvimento de políticas públicas.

O segundo ponto do trecho expõe a ineficiência técnica das instituições de segurança pública, a falta ou ausência total de mecanismos de gestão de indicadores criminais. Ainda hoje este é um dos grandes desafios para gestores e pesquisadores da área, visto que muitas informações se perdem por falta de metodologias unificadas ou por falta de investimentos em tecnologias. Só agora em 2019, vinte e três anos depois, o Ministério da Justiça lança um Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), com inúmeras falhas e muito criticado por especialistas⁴. Ao avaliar de perto o sistema SINESP é possível concluir que há

⁴ Em reportagem da folha de São Paulo, alguns dos maiores pesquisadores do campo da segurança pública teceram críticas ao Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública Nacional. Um deles foi Daniel Cerqueira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que apontou falhas nas classificações de tipos penais e suas derivações. Mais informações ler a matéria da Folha

muito para aperfeiçoar, já que sistemas mais antigos de produção de estatísticas, a exemplo do Datasus que leva dois anos para homologar os dados e deixá-los disponíveis aos pesquisadores, foi construído no início da década de 1990.

Dois problemas emergiram naquele momento: (1) as instituições de segurança pública não conseguiam mais dar respostas racionais ao aumento da criminalidade urbana, seja por fatores estruturais da sociedade, seja pela ineficiência técnica. (2) o uso da violência (monopólio) a da força foi posto em xeque por duas razões, primeiro pela perda de controle sobre as ações da polícia por parte do Estado (falta de protocolos e mecanismos de controle), e segundo pelo direcionamento desta violência racional a grupos fragilizados política e socialmente.

Numa perspectiva sociológica o *sentido da ação* naquele momento não estava orientado para a defesa dos Direitos Humanos e em garantir a vida como bem mais importante.

Estes dois aspectos possibilitam concluir de que a 1ª Conferência Nacional é o marco histórico do início das disputas de narrativa em torno dos direitos humanos e suas implicações na segurança pública, sobretudo no tocante ao controle da atividade policial. Como já foi colocado anteriormente a conferência tinha por objetivo a criação de um plano nacional de direitos humanos. Oito eixos temáticos foram abordados na conferência apresentando algumas metas a serem alcançadas, são eles: (1) crianças e direitos humanos; (2) justiça e direitos humanos; (3) segurança pública e direitos humanos; (4) desenvolvimentos e direitos humanos; (5) sistema penitenciário e direitos humanos; (6) segmentos vulneráveis e direitos humanos; (7) reforma agrária e direitos humanos; (8) reforma urbana e direitos humanos; (8) comunicação e direitos humanos.

O foco analítico será dado ao eixo temático *segurança pública e direitos humanos* que estabelece 12 recomendações, sendo que 6 interessam a esta pesquisa: (i) criação de ouvidorias de polícia; (ii) obrigatoriedade do ensino de direitos humanos nos cursos de formação e capacitação dos policiais; (iii) prestação de serviço policial voltado para os Direitos Humanos seja feita preferencialmente por aqueles que estejam ingressando na carreira policial; (iv) criação de uma Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada à Presidência da República; (v) que o Ministério Público acompanhe a investigação criminal sobre crimes cometidos por

policiais civis e militares contra civis; (vi) regulamentação do uso de armas de fogo por policiais de folga e em serviço. Serão analisados os seis pontos mais relevantes.

Criação de ouvidorias de polícia. As ouvidorias se constituem como mecanismos de comunicação entre a instituição e a sociedade civil, é através deste órgão que o cidadão pode realizar reclamações, denúncias e sugestões sobre os serviços oferecidos. No âmbito da segurança pública, as ouvidorias se constituem como um instrumento de controle da atividade policial, juntamente com as corregedorias. Dentro do espectro do direito objetivo, *desvios de conduta* são considerados uso inapropriado da força, quando se apuram casos de violência policial. No campo simbólico (da cultura organizacional) um desvio de conduta pode ser considerado uma *ação social* institucionalizada, e quase sempre normalizada. De acordo com a comissão, o plano recomenda a “criação de Ouvidorias de Polícia, como representantes da sociedade civil, com autonomia e independência para desenvolver suas funções de investigação e fiscalização das irregularidades cometidas por agente” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996, p. 11).

A criação de mecanismo de controle das instituições policiais (ouvidorias e corregedorias) encabeça a lista de recomendações da conferência. Aqui reaparece de forma empírica, ou seja, através de evidência, a importância de se fazer a distinção entre *polícia* e *policciamento*, haja vista que a sociedade faz o policiamento da própria polícia enquanto instituição encarregada de operacionalizar a força. Se porventura estes mecanismos não existem ou são fragilizados, ações que extrapolam o limite legal passam a figurar como ilegítimas, atendendo a interesses não estabelecidos na esfera do direito, e se aproximando da esfera simbólica; quando a ação é direcionada a certos indivíduos que já são classificados como não portadores de direitos, o que Misse (2008), denomina de sujeição criminal, a ação passa a ser naturalizada. Como foi colocado no início do texto, os mecanismos de controle se constituem como uma das três dimensões estruturantes da polícia, e terá um capítulo especial para tratar desta *figuração especial*. A presença da sociedade civil neste processo de controle das instituições policiais é um aspecto relevante a ser abordado no capítulo sobre os mecanismos de controle.

Obrigatoriedade do ensino de direitos humanos nos cursos de formação e capacitação dos policiais. O ensino é o principal mecanismo de socialização da instituição policial, se constituindo como uma das dimensões estruturantes da ação policial, no modelo analítico proposto para essa pesquisa. É a partir deste momento

que a narrativa dos Direitos Humanos passa a ter aderência ao campo da segurança pública e das instituições policiais. A obrigatoriedade do ensino de Direitos Humanos como disciplina curricular é algo inovador no campo da segurança pública e no próprio processo de ensino e aprendizagem nas academias de polícia, processo marcado por tensões e disputas.

Serviço policial voltado para os Direitos humanos. Aqui emerge uma das problemáticas desta pesquisa, a ideia é de que a formação em direitos humanos poderia promover mudanças na ação policial. Essa perspectiva fez o legislador acreditar que investir em policiais formados a partir de novos aparatos cognitivos, tendo os direitos humanos como linha condutora, produziria mudanças em longo prazo. Por outro lado, a cultura organizacional não muda conforme as mudanças legislativas. A inclusão de cursos de Direitos Humanos nos currículos policiais não implica necessariamente em mudanças no sentido da ação. Pelo contrário, o que se observa é o aumento das tensões dentro das instituições.

Criação de uma secretaria nacional de Segurança Pública (Senasp). A função especial desta secretaria seria a de coordenar uma política nacional de segurança. Ela foi criada em 4 de setembro de 1997 e sempre esteve ligada ao Ministério da Justiça. As ações da Senasp serão avaliadas em sessão específica, visto que requer uma análise cuidadosa.

O quinto seria a recomendação ao *Ministério Público de acompanhar as investigações criminais*, sobre crimes cometidos por agentes policiais. Isso demonstra a forte preocupação com o controle, já que o Ministério Público é constitucionalmente o responsável pelo controle externo da atividade policial. Como este tema requer uma análise mais densa e cuidadosa, tomou-se o cuidado de criar um capítulo para tratar deste tema.

Regulamentação do uso de armas de fogo por policiais de folga e em serviço. Aqui reaparece outra medida de controle da ação policial, sendo que agora, interfere no espectro individual da ação. O controle sobre os instrumentos de ação (armas de fogo, no caso da ação policial) é essencial no processo de racionalização da profissão. Um aspecto importante da ação social, levantado por Elster (1994), é de que a ação social individual passa por duas explicações possíveis: *coesão social* e *oportunidades*. A atividade policial tem uma característica muito peculiar, seu caráter discricionário, o que envolve uma maior liberdade de ação do indivíduo. A falta de limite produz oportunidades para ações cujos limites extrapolam a esfera legal, como

por exemplo, a realização de “bicos”, como apontou Bonfanti (2009), Miniz e Proença Jr. (2007). Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública demonstraram que 75% das mortes de policiais foram em sua folga, sobretudo em atividade de segurança privada. Bonfanti ao analisar este mesmo fenômeno no Rio Grande do Sul constatou que 70% dos assassinatos de policiais ocorreram na mesma situação.

A terceira *dimensão estruturante* da ação policial ficou de fora do debate nacional, a padronização dos procedimentos operacionais. Não aparece em nenhum momento recomendações no sentido de se estabelecer protocolos de ação que possam ser fiscalizados através dos mecanismos de controle. Nas instituições policiais isso é chamado de *procedimentos operacionais padrão* (POPs). São procedimentos padronizados que todo policial deve aprender nos cursos de formação e é através destes procedimentos padronizados que é possível avaliar a legalidade da ação e exercer o controle, como também o aperfeiçoamento. Se não há procedimentos operacionais padrão, logo existe uma maior dificuldade de formar os policiais, como também surgem problemas em fiscalizar a ação, neste caso existe uma omissão na formação, preenchendo o currículo com práticas e conteúdos totalmente fora do campo da segurança pública. A baixa capacidade de controle das instituições policiais por parte do Estado (através dos seus mecanismos de controle) pode estar relacionada à ausência de um debate nacional sobre a validade jurídica destes procedimentos. Vale considerar também um elemento de intencionalidade corporativa nessa ausência, a discricionariedade permite utilizar a instituição para interesses difusos, sobretudo dentro de um espectro de assimetria de poder. Foi possível identificar que algumas polícias militares apresentam avançados programas de criação de protocolos, como a Polícia Militar dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Por outro lado, algumas sequer existem protocolos regulamentados, como é o caso da Polícia Militar de Alagoas, foco de análise desta pesquisa. O que se verifica é uma ausência total de padronização nacional, aspectos mais específicos serão avaliados em capítulo destinado ao tema.

O documento traz outras recomendações que não estão diretamente relacionadas ao objeto desta pesquisa, por esse motivo não serão considerados na análise, sendo importantes para outras entradas na investigação sociológica no campo da segurança pública. Na próxima seção serão analisados aspectos do Programa Nacional de Direitos Humanos e seu impacto no campo da segurança pública.

O Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996 criou o Programa Nacional de Direitos Humanos, doze dias após a realização da conferência nacional. No texto de apresentação do programa é informado que foram realizados seis seminários regionais nas regiões sul, sudeste e nordeste; com 334 participantes pertencentes a 210 entidades, ou seja, é resultante de debates e convergências que refletem a sociedade civil num momento histórico muito específico.

No texto de introdução do Plano Nacional surge a preocupação com uma certa *mutação cultural* e por consequência uma mudança nas práticas dos governos, “dos poderes da República nas suas várias esferas e, principalmente da própria sociedade” (BRASIL, 1996, p.8). A partir deste ponto surge um dos principais problemas sociológicos desta pesquisa, o que estaria relacionado ao fato de como as práticas institucionais (que são na verdade se constituem por práticas coletivas) podem ser modificadas a partir de decretos e leis. Novamente surge a tensão entre as culturas organizacionais e as dinâmicas do campo legislativo, ou seja, é muito ousado pensar em que decretos presidenciais possam impactar em *mutações culturais* nas micro relações sociais. Utilizando o aparato teórico proposto por Bourdieu (1989), que deu inteligibilidade aos conceitos de *campo* e *habitus*, é possível observar no caso do campo da segurança pública certa autonomia. A partir de uma série de evidências que serão apresentadas ao longo desta pesquisa, o campo da segurança pública no Brasil passou a ter certa autonomia em relação à esfera jurídica. As crenças; os jogos de linguagem e, sobretudo, a estrutura simbólica, refletem uma estrutura social que tem sua origem na diferenciação dos indivíduos em decorrência de sua classe, mas que não está visível nas normas legais. Como assinala o próprio Bourdieu, a intenção objetiva está escondida por debaixo da intenção declarada. Nesta perspectiva não tem como o *habitus* dos indivíduos estar em dissonância do campo, visto que esta categoria é a história incorporada no sujeito.

O programa estabelecia ações em cinco eixos temáticos e que subdividiam em mais dezenove temas. Os cinco eixos temáticos eram: (1) Políticas Públicas para a proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil; (2) Proteção de direito à liberdade; (3) Proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei; (4) Educação e cidadania; (5) Ações internacionais para proteção e promoção dos Direitos Humanos. O primeiro eixo temático é subdividido em dois temas mais específicos: (i) proteção do direito à vida; (ii) luta contra a impunidade. Nosso foco de análise será

inicialmente nestes eixos, abordando cinco aspectos: (a) a estatísticas criminais; (b) seleção e treinamento de policiais; (c) ensino de direitos humanos para policiais; (d) controle da atividade policial; (e) apoio às experiências de polícia comunitária.

Logo de entrada, a primeira preocupação do plano no tocante ao tema da proteção ao direito à vida é a construção de “mapas da violência urbana e rural”, em resumo produção de estatísticas criminais. A falta de conhecimento sobre o fenômeno da violência no Brasil sempre foi e ainda tem sido um dos grandes entraves para a formulação de políticas públicas de segurança com impactos de longo prazo. Um passo decisivo é a construção de ferramentas e tecnologias para a geração de estatísticas de boa qualidade em âmbito nacional. O plano identifica essa necessidade que inicialmente passou a fazer parte da agenda estruturante de alguns estados, em Alagoas a produção de estatísticas teve início no ano de 2012; no âmbito do Governo Federal só veio a ser efetivada no ano de 2019. Em outros Estados da federação, a exemplo de Minas Gerais, a produção de estatísticas criminais com foco na elaboração de políticas públicas remonta ao ano de 2000 (SILVEIRA, 2010).

Produção de estatísticas. No ano de 1998 foi lançado o primeiro relatório de abrangência nacional com dados estatísticos sobre mortes violentas, conhecido como *Mapa da violência*, com o subtítulo *os jovens do Brasil*. O relatório utiliza dados do Datasus e foi produzido pelo sociólogo argentino Júlio Jacob Waiselfisz com apoio da Unesco e do Instituto Ayrton Senna, este dado é importante por se tratar de entidades não governamentais. Jacob era professor da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais da Argentina e coordenador de desenvolvimento social da UNESCO no Brasil, o que demonstra outro ponto relevante, a ausência de pesquisadores especializados na produção de diagnósticos sobre criminalidade violenta no Brasil naquela época. Outro aspecto relevante foi a fonte dos dados utilizada para a produção dos relatórios, a base do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Datasus, isso ocorreu pela ausência, na época, de uma cultura de produção de estatísticas criminais por parte das secretarias de segurança dos Estados. Esse relatório teve grande notoriedade fazendo com que o Ministério da Justiça passasse a patrocinar novas pesquisas, o que ocorreu logo na segunda edição do relatório no ano 2000 intitulado *Mapa da violência II: os jovens do Brasil*. Este primeiro relatório também foi importante para constatar a preponderância da violência urbana, e uma tendência de aumento dos homicídios nas médias cidades,

o que veio a ser constatado, a partir da segunda metade da década de 2000. O último relatório do Mapa da Violência foi realizado em 2016, ano do Impeachment da presidenta Dilma Rousseff e que marca mudanças significativas nos rumos da segurança pública no Brasil.

O uso de tecnologias de informação para a produção de estatísticas produziu grandes mudanças nas polícias norte americanas a partir da década de 1970. O sociólogo Peter Manning (2003) analisou que a introdução das tecnologias de informação nas polícias norte americanas otimizou os processos de atendimento de ocorrências de emergência; melhorou o planejamento e a tomada de decisão e produziu mudanças nas instituições policiais.

A produção de estatística também é uma ferramenta de controle da atividade policial. Por meio do monitoramento de métricas é possível avaliar o desempenho das atividades dos agentes como também o nível do uso da força, além de servir para avaliar a efetividade dos recursos públicos empregados. A ausência total ou parcial de ferramentas de monitoramento de indicadores se apresenta como um dos problemas centrais quanto à racionalidade do uso da força. Weber salienta que o Estado burocrático está baseado em um “direito racionalmente estatuído e de regulamentos racionalmente concebidos” (WEBER, p.525, 2000). “Normas gerais fixas”, este é o termo utilizado por Weber para demonstrar o quanto o fenômeno da burocratização do Estado atingiu todas as esferas do serviço público, incluindo nesse processo as instituições de operacionalização da força.

Segundo aspecto importante a ser destacado no *plano* é a necessidade urgente de se “estimular o aperfeiçoamento dos critérios de seleção, admissão, capacitação, treinamento e reciclagem de policiais.” (BRASIL, 1996, p.16). Interessante notar que os “criadores do plano” sabiam que o aperfeiçoamento das instituições policiais passa necessariamente por um rígido processo de seleção e treinamento. Por outro lado, as escolas de formação policial são centros de socialização, sobretudo nas instituições militarizadas. Ocorre que o tempo é um fator de grande relevância analítica, a formação de um policial militar, por exemplo, leva em média 9 meses (Alagoas está dentro desta média) tempo suficiente para um processo de construção do *habitus guerreiro*, categoria que será analisada em capítulo específico. O funcionalismo treinado em sua área especial também se constitui como uma das características do Estado Moderno, outro aspecto bem avaliado por Weber (2000).

Terceiro ponto importante da análise é o fato de que o programa recomenda “incluir nos cursos das academias de polícia matéria específica sobre Direitos Humanos.” Atualmente há uma obrigatoriedade de ensino da disciplina direitos humanos em todos os cursos iniciais e continuados (de capacitação) na PMAL, inclusive nos cursos de especialização, de operações policiais especiais. No segundo capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa realizada nas escolas de formação da PMAL, sendo que um dos objetivos será o de compreender como são construídas as narrativas em torno do ensino dos Direitos Humanos, primeiro por parte dos instrutores da disciplina e em seguida por parte dos alunos e profissionais. A partir do ano de 2002 é que foi incluída no currículo de formação policial a disciplina Cidadania e Direitos Humanos; a introdução da disciplina foi uma forma que a polícia encontrou de captar recursos junto a Senasp, que a partir de 1997 passou a aportar recursos nos Estados.

O quarto ponto foi o estímulo em criar e fortalecer as corregedorias de polícia, “(...) com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e emitir diretrizes claras a todos os integrantes das forças policiais com relação à proteção dos Direitos Humanos.” (BRASIL, 1996, p.16). A corregedoria mais antiga do Brasil é a de São Paulo, criada em 1995. O registro mais antigo sobre a criação de uma instituição de controle da atividade policial foi nos Estados Unidos na década de 1970. Interessante notar que a ideia de controle das forças policiais é algo muito recente, mesmo nos países anglo-saxônicos (LEMGRUBER et al, 2003). Em linhas gerais, as corregedorias de polícia têm dupla finalidade, punir desvios de conduta em nível administrativo e melhorar os processos internos tendo por objetivo evitar que novos casos se repitam. É importante destacar que o controle dos processos internos, ou seja, o controle da ação em nível algoritmo é um campo extremamente tenso dentro de algumas instituições policiais, em especial a PMAL, já que não foi possível identificar manuais publicados nem mesmo portarias internas que definem quais condutas devem ser seguidas pelo policial militar em serviço quando se depara com uma ocorrência, o policial aprende de forma quase intuitiva no cotidiano. A tensão entre o *tempo normativo* e o *tempo simbólico* é “estabilizada” a partir da constituição de um *habitus* que naturaliza um tipo de ação ambivalente. Uma pergunta a ser feita é: como controlar condutas se não existem parâmetros de ação. O sociólogo norte americano Albert Reiss Jr. (2003) avalia os desafios do controle do trabalho policial por se tratar de uma atividade que “cruza fronteiras” entre o legal

e ilegal, neste sentido o meio ambiente tem influência direta sob o agente, fazer a prevenção é mais desafiador do que a punição dos agentes. A discricionariedade da atividade policial, sobretudo os que atuam no policiamento ostensivo, é um fator preponderante neste processo, visto que a partir deste ponto específico as estruturas pouco contribuem para impactar nas ações dos indivíduos.

O quinto ponto foi o apoio a “experiências de polícia comunitária ou interativa, entrosadas com conselhos comunitários, encarando o policial como agentes de proteção dos Direitos Humanos” (BRASIL, 1996, p.18). Neste caso há uma clara relação entre polícia comunitária e direitos humanos, uma problematização importante será proposta no capítulo dedicado à compreensão da cultura institucional, a partir de uma análise densa das políticas públicas de segurança em Alagoas, com um foco especial sobre o policiamento comunitário. Esta modalidade de policiamento pode ser considerada como um “tipo ideal” desejada por muitos especialistas em segurança pública; uma polícia que trabalha para atender as necessidades de segurança da comunidade e que atua nas causas da violência e não nas consequências. Para Mark Moore (2002) a ênfase do policiamento comunitário é a construção de parcerias entre polícia e comunidade, dentro de uma abordagem mais situacional. Dentro das instituições policiais ela é vista com desconfiança, pois quebra paradigmas historicamente institucionalizados. Em Alagoas esse debate tem sido dramático, pois tem envolvido disputas internas em torno de narrativas do trabalho policial, aspecto que será avaliado no terceiro capítulo. Por outro lado, é muito proveitoso para problematizações sociológicas.

Mesmo que seja possível elencar outros pontos interessantes do plano concernente ao campo das instituições policiais, os cinco listados já são suficientes para ilustrar o panorama da segurança pública na década de 1990. Isso porque eles resumem as (*dimensões estruturantes*) as instituições policiais. Dentro de uma perspectiva heurística a análise deste documento de 1996 ajuda a reconstruir um cenário de disputas políticas em torno da segurança pública, o texto é uma síntese de um governo progressista preocupado com os direitos fundamentais de minorias políticas. Novamente o debate e as tensões em torno das mudanças na cultura organizacional e as transformações no campo normativo ganham fôlego, já que muitos dos problemas apresentados ainda não foram superados. Como é possível sintetizar no quadro abaixo:

(a) a estatísticas criminais	Mecanismo de controle e gestão
(b) seleção e treinamento de policiais	Mudança cultural
(c) ensino de direitos humanos para policiais	Mudança cultural
(d) controle da atividade policial	Mecanismo de controle e gestão
(e) apoio às experiências de polícia comunitária	Mudança cultural

Fonte: o autor

Numa das visitas à academia de polícia no ano de 2017, foi possível encontrar um pedaço de madeira roliço de aproximadamente um metro com o escrito “direitos humanos”, mesmo que tal objeto estivesse largado em uma área destinada a prática de educação física, ele sintetiza um dos grandes paradoxos da segurança pública no Brasil. Interessante notar como as narrativas em torno deste tema são ressignificados dentro das instituições policiais, mesmo que o objeto estivesse jogado em um canto da parede, fora das salas de instrução, o fato remete a um desdém com o Direito objetivo, numa clara disputa entre as mudanças na cultura organizacional e as transformações no campo normativo. As escolas de formação são os espaços mais importantes de socialização dos policiais, e é justamente na escola que o objeto foi encontrado, em nenhum outro lugar da instituição, foi possível encontrar algo desta natureza. Por outro lado, a escola de formação é um dos lugares menos controlados, mesmo pelo Ministério Público, que tem a responsabilidade de fazer o controle externo da polícia. Em novembro de 2019 a PM de Alagoas apurou através de procedimento administrativo uma denúncia feita por cadetes ao Departamento Nacional de Direitos Humanos, a queixa foi de “violência institucional” praticada por um oficial. O processo foi arquivado por falta de provas materiais, este evento será analisado com mais detalhes em capítulo específico, mas já é suficiente para demonstrar o nível de tensão dentro do ambiente de socialização mais importante da instituição policial.

A secretaria Nacional da Segurança Pública foi criada a partir de um decreto presidencial (nº 2.315 de 4 de setembro de 1997), no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) esta secretaria especial sempre esteve ligada ao Ministério da Justiça. O seu objetivo principal é assessorar o Ministro na implementação em nível

estratégico da Política Nacional de Segurança Pública. É a partir deste momento que é possível identificar a participação do Governo Federal em “ações estratégicas” no campo da segurança pública. Com o passar do tempo foi possível verificar também um movimento para tentativa em atuar em nível operacional, com a criação da Força Nacional de Segurança Pública em 2004, sem resultados efetivos. O primeiro secretário nacional foi o general Gilberto Serra, a prática de escolher integrantes do exército para exercer cargos de secretários de segurança nos Estados era comum na década de 1990, sobretudo pela influência das forças armadas após a redemocratização que ainda marcava o cenário sociopolítico nacional (SOUZA, 2015). A frente da Senasp já passaram generais, acadêmicos, juristas e policiais. Com a lei de criação aparecem alguns objetivos estratégicos que vale a pena analisar, como é possível verificar no trecho:

Art. 16 À Secretaria Nacional de Segurança Pública compete assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública, e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, por meio das seguintes ações:

I - apoiar a modernização do aparelho policial do País; II - ampliar o sistema nacional de informações de justiça e segurança pública (INFOSEG); III - efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais federais e estaduais; IV - implementar o registro de identidade civil; V - estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública; VI - gerir os fundos federais dos órgãos a ela subordinados; VII - incentivar a atuação dos conselhos regionais de segurança pública; VIII - realizar estudos e pesquisas e consolidar estatísticas nacionais de: a) crimes; b) trânsito; c) entorpecentes. Parágrafo único. Compete, ainda, à Secretaria Nacional de Segurança Pública, assistir ao Ministro de Estado da Justiça nos assuntos referentes a: a) segurança; b) entorpecentes; c) trânsito; d) órgãos de segurança pública da União, exceto o Departamento de Polícia Federal; e) órgãos de segurança pública do Distrito Federal.” (BRASIL, 2007)

O primeiro diz respeito ao fato de “apoiar a modernização do aparelho policial do país”. A ideia de modernização perpassa por diversas dimensões não tão claras, pois pode ensejar elementos materiais, como a construção de edificações, compra de viaturas e armamentos, como também elementos não materiais a exemplo da melhora nos processos de atendimento à população, num contexto de prestação de um serviço público. Um exemplo empírico relacionado a ser observado é que no primeiro semestre de 2019 a Polícia Militar de Alagoas recebeu 54.724⁵ solicitações

⁵ Os dados foram obtidos no Centro de Processamento de Dados da PMAL em consulta ao sistema Centro de Atendimento e Despacho do 190.

de atendimento de emergência através do telefone 190, sendo atendidas 31.517, ou seja, 57,5%. Um número alto de solicitações não atendidas, isso reflete uma falha grave no processo de atendimento ao público de um serviço essencial. Por outro lado, o governo do estado tem investido recursos na construção de Centros Integrados de Segurança Pública ao valor de R\$ 1.831.804,7 cada, já foram construídos 19 centros desde 2016. Neste caso, a ideia de modernização está centrada na construção de prédios que possam abrigar policiais militares e civis e não nos processos de atendimento à comunidade. Os aspectos relacionados às políticas públicas de segurança em Alagoas serão avaliadas no terceiro capítulo.

A ideia de modernização das instituições policiais ainda é algo muito difuso no Brasil, sobretudo em Alagoas. Basicamente existem três dimensões de uma instituição pública, *recursos humanos, processos internos e recursos logísticos*. A ênfase recai sempre na compra de armamentos e munições, a narrativa da guerra está sempre entrelaçada ao de modernização da instituição policial, é o que é possível captar na nota oficial do governo publicada em seu site oficial.

“Ao todo, são 40 novas viaturas, 2 mil pistolas Glock, 25 fuzis 762 (sendo cinco *snipers*) e 29 mil munições que serão distribuídas entre as polícias Civil e Militar. Só as armas e munições representam mais de R\$ 5 milhões em investimentos na segurança pública.

As novas viaturas irão renovar a frota da PM na Região Metropolitana, enquanto as armas e munições, que estão entre as mais modernas do mundo, irão melhor equipar os policiais que trabalham na redução da violência em todo o estado.”
(ALAGOAS, 2019)

O contexto de modernização está associado a um lote de armas de fabricação austríaca e não a um projeto de segurança pública que envolve maximizar os recursos públicos (que já são escassos) em processos para melhorar o atendimento à população que precisa do Estado como mediador de conflitos. Ênfase no aparato bélico e no encarceramento em detrimento de ações de prevenção ou mesmo no pronto atendimento de ocorrência solicitadas pelo telefone 190 demonstram o quanto a política de segurança está aquém de um projeto civilizatório.

O segundo objetivo estratégico é a ampliação do sistema nacional de informações de justiça e segurança pública. Se afastando um pouco da análise sociológica, este me parece um dos grandes gargalos da segurança pública no Brasil. Sistema de informação e produção de estatísticas criminais nunca foram prioridade nas políticas de segurança pública. Até hoje não foi possível construir

uma base nacional de informações criminais no âmbito do governo federal capaz de unificar todas as informações em uma única base de dados. Organizações da sociedade civil ainda conseguem produzir estatísticas e estudos analíticos como é o caso do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mesmo assim com uma série de problemas metodológicos por falta de unidade metodológica entre os Estados. Não foi possível identificar no âmbito da Polícia Militar de Alagoas um setor consolidado com o objetivo de produzir estatística e análise de dados criminais para subsidiar ações policiais.

Um terceiro objetivo que ganha destaque é *o estímulo à capacitação dos profissionais da área de segurança pública*. Atualmente a Senasp é a maior fomentadora de capacitação continuada no Brasil, são atualmente 73 cursos na modalidade EAD que atende todos os profissionais da área de segurança pública, inclusive Guardas Municipais, que passaram a fazer parte do sistema de segurança pública em 2015. Fora os cursos na modalidade EAD inúmeros cursos presenciais foram realizados durante os 22 anos de existência, inclusive tive a oportunidade de fazer dois cursos financiados pela secretaria, em muitos destes cursos teve a participação de professores de Universidade Federais e Estaduais. Além disso, a Senasp custeou diversos cursos de pós-graduação *lato senso* em parceria com diversas universidades. Não foi possível avaliar se os recursos aplicados em formação policial tiveram resultados positivos, sobretudo pela falta de indicadores e relatórios da própria secretaria.

Por fim, um quarto objetivo estratégico a ser destacado é o de “realizar estudos e pesquisas e consolidar estatísticas nacionais”. Já foi tratado anteriormente desta questão, mas vale salientar que de fato ocorreram diversos incentivos à produção de conhecimento sobre o campo da segurança pública, a partir de 1997. Uma evidência deste processo é o caso do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que mesmo sendo uma entidade não governamental teve grande influência nas decisões estratégicas da segurança pública até o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. A organização criada em 2006 apresenta em seu estatuto social como objetivo principal “a promoção da paz, da cidadania e dos direitos humanos (...)” (FBSP, 2016); que este objetivo será alcançado a partir do aperfeiçoamento da organização policial. Aqui mais uma vez aparece o termo *aperfeiçoamento das instituições policiais e promoção dos direitos humanos*, narrativa construída pela sociedade civil.

Em certa medida, a criação da Senasp aproximou o campo acadêmico do debate nacional sobre segurança pública. Esse fenômeno ocorreu com mais intensidade no Governo Lula. Uma evidência deste processo foi a nomeação do antropólogo Luiz Eduardo Soares como secretário nacional entre janeiro e outubro de 2003. As tensões políticas ocasionaram a demissão do pesquisador, que já tinha sido secretário de segurança do Rio de Janeiro entre 1999 e março de 2000, na época o governador era Anthony Garotinho do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Outro caso emblemático (em nível estadual) foi a passagem do professor da Universidade de Brasília e sociólogo, Artur Trindade, pela Secretaria de Segurança do Distrito Federal, que pediu demissão do cargo em novembro de 2015 após um confronto entre policiais militares e professores, em reportagem ao portal de notícias G1 ele justificava que:

“Sou professor e tenho uma trajetória em segurança pública e direitos humanos. Não posso concordar com o que aconteceu. Precisamos decidir qual polícia queremos. Uma polícia cidadã ou uma polícia que não se submete a autoridade civil e tem dificuldades para admitir seus erros?”

Novamente aparece uma narrativa construída com base nos Direitos Humanos numa disputa institucional em torno dos procedimentos operacionais de uma instituição encarregada do uso da força. Neste caso especial, o pesquisador se refere a um aspecto procedimental, uso de spray de pimenta e balas de borrachas por parte da polícia, além dos motivos da utilização como parte dos procedimentos de gerenciamento de crise. A tensão reside em “como controlar a polícia”, uma polícia que não se submete a autoridade civil, e de fato esse é um problema sociológico de grande relevância. A fala dramática do professor reflete o problema da baixa capacidade do Estado e da sociedade civil em controlar a única instituição responsável pela operacionalização da violência legítima. O professor também é membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, essa é uma informação interessante, pois demonstra que muitos pesquisadores passaram a fazer parte de governos mais progressistas, no caso em questão o governador do DF na época do episódio era Rodrigo Rollemberg também do (PSB). Mesmo no nível estadual o que ocorreu foi uma tendência de aproximação de pesquisadores ao campo da segurança pública.

Este mesmo fenômeno pode ser observado no Estado de Pernambuco e Minas Gerais, casos muito significativos. No primeiro, o professor da Universidade Federal de Pernambuco José Luiz Ratton, sociólogo, foi um dos principais articuladores do Pacto Pela Vida, programa de redução de homicídios. O Governador na época era Eduardo Campos do PSB e novamente é possível identificar campos progressistas alinhados com acadêmicos. Já no caso de Minas Gerais, um dos grandes articuladores do governo PSDB (2003 - 2011) no campo da segurança pública, foi o sociólogo Claudio Beato da Universidade Federal de Minas Gerais. Esta universidade ainda mantém uma influência importante sobre as políticas de segurança públicas naquele Estado, sobretudo os pesquisadores ligados ao Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), centro ligado ao departamento de sociologia e antropologia. Sua criação se deu em 1996, período que se iniciam os primeiros debates em nível nacional sobre segurança pública. Outro nome importante é o de outro sociólogo, professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Flávio Sapori, que foi Secretário Adjunto de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais entre 2003 a 2007, e posteriormente secretário de segurança municipal do município de Betim. Já no Ceará, o sociólogo César Barreira foi, entre os anos de 2011 e 2012, diretor geral da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará, sendo nomeado pelo governador Cid Gomes que na época também fazia parte do PSB. A experiência do Ceará consiste numa tentativa de unificar o ensino de todas as instituições estaduais de segurança em um único lugar. Os quatro professores citados também fazem parte do FBSP.

As evidências conduzem a algumas conclusões importantes. A primeira é a de que a Senasp teve um papel importante no processo de estreitamento entre campo acadêmico e gestores públicos, tendo inclusive alguns professores universitários participando diretamente da gestão. A segunda foi o papel relevante de cientistas sociais neste processo, notadamente antropólogos e sociólogos. Aqui cabe uma reflexão complementar, as ciências sociais contribuíram em certa medida para problematizar questões que até então não eram pontuadas nas políticas de segurança pública no Brasil, dentre as quais a relação entre vulnerabilidade social e políticas de prevenção. A terceira é a relação estreita entre governos progressistas e o campo acadêmico, com participação significativa de cientistas sociais no campo da gestão em segurança pública, sobretudo no governo do Partido dos Trabalhadores,

entre os anos de 2002 e 2016, fato que em certa medida reverberou em alguns Estados.

Outro fato que pode ajudar nesta argumentação e problematização foi a demissão da cientista política Ilona Szabó como membro suplente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária dias após sua nomeação. A pesquisadora foi indicada ao cargo pelo então ministro da Justiça Sérgio Moro, fato que desagradou o presidente Jair Bolsonaro, que tem um alinhamento político conservador e é crítico de políticas progressistas e dos Direitos Humanos. Este fato fez com que o presidente do FBSP, Renato Sérgio de Lima, que também era membro do conselho pedisse demissão. Ilona é presidente do Instituto Igarapé, uma ONG especializada em realizar estudos sobre segurança pública com foco em direitos humanos. Novamente aparece o paradoxo das mudanças na cultura organizacional e as transformações no campo normativo e os dilemas das descontinuidades da política pública.

Com a criação de uma Secretaria Nacional de Segurança faltava definir as ações estratégicas a serem implementadas em conjunto com os Estados da federação. E isso só veio a ocorrer no ano de 2000 com o primeiro plano nacional. O texto de introdução do plano define o objetivo:

“(...) aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro.” (BRASIL, 2000, p. 4)

De início é possível verificar uma tendência em estabelecer uma relação entre políticas de segurança e políticas sociais e ações comunitárias. Esse tipo de correlação é típico de governos progressistas, o que deu abertura para análises mais densas sobre o fenômeno da violência. Essa correlação pode estar associada ao crescimento da participação de cientistas sociais na formulação das ações, de fato o fenômeno da violência é complexo o que requer avaliações multidimensionais. Outro aspecto é o uso do termo *sistema*, que pode remeter a uma estrutura complexa que envolve diversos atores e instituições; a ideia de pensar a segurança pública como um campo sistêmico e complexo também pode ser atribuída à participação de cientistas sociais no processo de elaboração do plano. No texto introdutório aparece como um dos princípios do plano, o *respeito aos direitos*

humanos. O plano estabelece 15 compromissos dentre os quais um interessa é esta pesquisa. O que trata da *capacitação profissional e do reaparelhamento das polícias*:

“A qualificação e a valorização do profissional de segurança pública são pilares de qualquer programa consistente de redução da criminalidade. A evolução do crime exige constante aperfeiçoamento dos equipamentos e conhecimentos policiais. Por outro lado, o policial deve ser permanentemente capacitado para servir sua comunidade. É hoje consenso em todo o mundo que a confiança da polícia está diretamente ligada a sua proximidade da população e ao grau de confiança alcançado junto a comunidade.” (BRASIL, 2000, p. 27)

Neste ponto surge a necessidade urgente de capacitação e valorização profissional. É um claro indicativo de que as instituições policiais dos Estados estavam totalmente desestruturadas para enfrentar o problema da criminalidade urbana, e isso já era algo que preocupava a sociedade civil naquele momento. O período de redemocratização do país foi acompanhado pelo aumento da criminalidade urbana, sobretudo nas grandes cidades que sofreram com processos acelerados de periferização. Ocorre que as forças policiais não dispunham de capacidade técnica-profissional para enfrentar os novos desafios da criminalidade urbana, com o surgimento de novos elementos estruturantes, a exemplo das facções criminosas que surgiram dentro das prisões e que atualmente interferem também na dinâmica da criminalidade fora delas. As duas grandes facções que atuam no país foram criadas num contexto socioeconômico marcado por recessão econômica, aumento das periferias urbanas, provocado por intensos processos migratórios e desestruturação do sistema penitenciário. As forças de segurança pública entraram na redemocratização sem capacidade técnica profissional para lidar com estes novos desafios. Os novos movimentos sociais passaram a interferir de forma preponderante na formulação de políticas públicas e pressionar os governos pela efetivação dos direitos e garantias civis.

O resquício de uma polícia política com foco operacional no combate ao “inimigo interno” não permitiu mudanças de curto prazo nos processos de gestão operacional e nem nos processos de gestão interna. Transformações que já tinham sido feitas na Europa e nos Estados Unidos na década de 70 e só vieram a ser implementadas no Brasil a partir da década 2000, a exemplo do uso de métodos estatísticos para o planejamento e estratégias de policiamento voltado para a

resolução de problemas. Alagoas só veio a ter seu setor especializado para a produção de estatísticas criminais no ano de 2012, que está no âmbito da Secretaria Estadual de Segurança Pública, a Polícia Militar ainda não dispõe deste serviço especializado. Em outros estados da federação este processo ocorreu de forma mais rápida como foi o caso de São Paulo e Minas Gerais. O caso de Minas Gerais é muito significativo, pois este Estado já produzia conhecimento sobre o fenômeno da violência para a realização de ações estratégicas desde 2002, como foi o caso do programa *fica vivo*, voltado para a redução dos homicídios em Belo Horizonte. A participação da UFMG foi fundamental nesse processo (SILVEIRA et al, 2010).

Dentro das ações do plano aparecem temas interessantes, como o *incentivo às polícias comunitárias e a criação e instalação de ouvidorias de polícia*. Já foi comentado sobre este último tema, inclusive será dedicado um capítulo específico para tratar da corregedoria e da ouvidoria da PMAL. Sobre a *polícia comunitária* Alagoas teve sua primeira experiência no ano de 2008 quando foi implantada uma Base Comunitária na comunidade Selma Bandeira, uma das regiões de maior vulnerabilidade social da capital, atualmente as políticas de prevenção com foco em Bases Comunitárias tem perdido espaço para ações de repressão qualificada com foco em Centros Integrados de Segurança Pública. Análises mais aprofundadas sobre a polícia comunitária serão tratadas no terceiro capítulo.

Foi possível identificar alguns avanços cognitivos no campo da segurança pública no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo menos dentro de uma perspectiva normativa. Temas como o controle da ação policial passaram a fazer parte do debate nacional com a necessidade de criar ou fortalecer as ouvidorias de polícia nos Estados. Outro tema que apareceu com frequência foi a necessidade de melhorar a formação dos policiais, isso significou a criação de diversos cursos presenciais e na modalidade EAD. Mesmo que seja questionável o impacto destes cursos a existência de tais ações estratégicas já é suficiente para avaliar a importância do tema em questão e evidencia que o modelo de funcionamento das instituições policiais apresentava e ainda apresenta uma série de falhas nos processos internos de gestão e nos procedimentos operacionais. O curso de Direitos Humanos EAD foi um dos primeiros a serem criados. Ainda ganha força o tema dos Direitos Humanos como marcador de narrativas no campo policial, que tem dominado o cenário até hoje.

Em março de 2002 o deputado federal Aloizio Mercadante deu entrada no congresso nacional a uma Proposta de Emenda à Constituição número 496/2002, era a proposta de um novo plano de segurança pública. Na época o secretário nacional de segurança pública era o antropólogo Luiz Eduardo Soares que participou diretamente da elaboração do projeto. A PEC alterava os artigos 22, 24, 42, 129 e 144 da Constituição Federal, ou seja, tocava em pontos estruturantes das instituições policiais. A primeira modificação era a criação do sistema nacional de segurança pública, o que veio ocorrer somente no ano de 2018 com a criação do sistema único de segurança pública (Susp). A segunda modificação era ampliar a competência da união sobre “organização, armamento, ensino, código de ética, direito, deveres, garantias e prerrogativas às polícias, corpos de bombeiros estaduais e órgãos de identificação, criminalística e medicina legal” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p.11192). Neste ponto, é possível traduzir como uma tentativa de *federalizar* a segurança pública no Brasil, colocando a responsabilidade de coordenação de todas as instituições de segurança pública dos Estados para a União. Novamente aparece no debate a necessidade de unificação do ensino policial e a organização das instituições de segurança.

Na sequência surge outra questão importante, o Ministério Público passaria a “conduzir a investigação policial prévia, de natureza administrativa, com a colaboração da polícia judiciária, nos casos e delitos que a lei estabelecer” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p.11192). Aqui surge a necessidade de estabelecer atribuir ao MP a responsabilidade de conduzir a investigação com o auxílio da Polícia Judiciária. O que se propôs aqui foi a retirada do poder de conduzir os inquéritos policiais por parte dos delegados de polícia, é bem provável que este tenha sido um dos entraves para que o plano não fosse executado, isso porque barreiras culturais são erguidas na medida em que *status quo* são colocados em xeque. Por fim a grande modificação proposta pela PEC pretendia alterar o artigo 144 que trata diretamente da segurança pública que passaria a vigorar com a seguinte redação:

I - respeito à dignidade da pessoa humana; II - uso ordenado da força; III- participação comunitária; IV - eficiência, integração e cooperação organizacional; V - unidade de princípios doutrinários; VI - unidade dos conteúdos dos cursos de formação, aperfeiçoamento e qualificação contínua dos servidores da segurança; VII - uso compartilhado das informações; VIII- deontologia policial comum; IX - pronto atendimento da

atividade policial frente às demandas; X - investigação científica; XI - assistência e proteção às vítimas de violência; XII - assistência e proteção às testemunhas e colaboradores; XIII - uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos;

§ 2º A segurança pública será exercida pelo Estado, através de um sistema de segurança pública nacional, do qual farão partes os seguintes órgãos.

I - polícia federal ostensiva e judiciária, integrada por um departamento de polícia rodoviária, um departamento de polícia ferroviária e um departamento de polícia aeroviária;

II - polícias estaduais, integradas pela polícia militar e pela polícia civil; III - polícia distrital, integrada pela polícia militar e pela polícia civil; IV - corpos de bombeiros; V - guardas municipais; VI - ouvidorias de polícia; VII - institutos de criminalística, médico-legal e de identificação. VIII - conselhos estaduais e municipais de segurança pública; (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p.11192-11192)

A proposta de alteração do artigo 144 sintetizaria todo o debate feito desde 1996 onde é possível destacar logo de início um apelo aos direitos humanos. A ideia de uma polícia que possa dialogar com a comunidade, através da participação comunitária me parece uma meta cara aos gestores da época. Outro tema caro, que foi introduzido em 1996 e permaneceu na pauta política de 2002 foram as propostas de mudança na formação e qualificação dos policiais. A PEC foi arquivada no dia 18 de novembro de 2003, de acordo com o próprio criador do plano, Luiz Eduardo Soares, os governadores dos Estados se dispuseram a colaborar, aderindo ao novo projeto, por outro lado o poder executivo não quis enfrentar um desgaste político ao enfrentar um tema tão complexo e com resultados em longo prazo, como bem salientou:

O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo implicaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública, no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. E isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir em longo prazo. (SOARES, 2007, p.88)

Ações efetivas de segurança pública envolvem, sobretudo, avaliar a relação entre as mudanças na cultura organizacional e as transformações no campo normativo. Dentro de uma perspectiva legislativa seria bem provável que em dois anos fosse possível aprovar uma Emenda Constitucional dessa magnitude, mesmo com algumas alterações, visto que na época o presidente Lula gozava de prestígio

político. Por outro lado, o “núcleo duro do governo” que não quis arriscar em romper com estruturas culturais consolidadas e sofrer desgastes com ações de longo prazo. A solução encontrada foi atuar de forma “pulverizada” em ações pontuais e sem grandes impactos, como foi o caso do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003) e a criação da Força Nacional de Segurança (FNS) em 2004 (decreto nº 5.289). É possível afirmar que a criação da FNS foi uma tentativa frustrada de “federalizar” a segurança pública, já que todo o seu efetivo é composto por policiais dos Estados da federação, não existem estudos suficientes para avaliar os impactos da Força Nacional de Segurança no controle da criminalidade violenta. Pesquisa realizada no portal de consulta legislativa do Senado foi encontrada uma Proposta de Emenda à Constituição de número 19, de 2019, que trata da inclusão da Força Nacional no artigo 144. De iniciativa da senadora Eliziane Gama (MA), tal PEC se encontra parada desde 2019.

No segundo mandato do presidente Lula (2006-2010) foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o que pode ser considerado o terceiro plano nacional. Com a lei 11.530 de outubro de 2007 o governo federal voltou a protagonizar ações estratégicas de segurança pública, novamente com forte apelo aos Direitos Humanos. O programa foi oficialmente lançado através de medida provisória nº 384/2007 em agosto de 2007 e foi apresentado ao congresso nacional no dia 04.09.2007. O Pronasci envolvia uma série de ações estratégicas em regime de cooperação com os Estados e Municípios, e pode ser considerado o maior programa da história recente da segurança pública no Brasil, com um volume de R\$ 483.000.000,00 em 2007 e uma estimativa de R\$ 6.707.000.000,00 até 2012 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2007). De início o texto da lei define que o programa se destina a prevenção, controle e repressão do crime em conjunto com ações sociais de ressignificação dos espaços urbanos; garantia de acesso à justiça e com um recorte bem definido de territórios. Dentro de uma perspectiva cognitiva o plano sintetiza debates da criminologia crítica, que em certa medida estabelece correlações entre crimes violentos e problemas socioeconômicos. Também é possível inferir que ele é o resultado de uma participação maior de intelectuais ligados às ciências sociais na sua formulação. O plano estabelece 12 diretrizes sendo que a primeira delas estabelece a promoção dos direitos humanos, como elemento central:

“Art. 3o São diretrizes do Pronasci:

I - promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural; II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; III - promoção da segurança e da convivência pacífica; IV - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; V - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; VI - participação do jovem e do adolescente em situação de risco social ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias; VII - promoção e intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos; VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes; IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; e XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci.” (BRASIL, 2007).

Interessante notar a amplitude do programa, pois coloca no debate nacional aspectos até então distantes do campo da segurança pública. O surgimento de novos temas pode estar relacionado a um governo progressista que estabeleceu um amplo debate com diversos movimentos sociais e com a própria academia. Os Direitos Humanos novamente surgem como balizador das políticas de segurança em nível nacional, ganhando novos contornos e significados, sobretudo pela influência do fortalecimento de movimentos sociais ligados às minorias e que em certa medida estão mais expostos à violência. Outro aspecto que chama a atenção é a necessidade de *modernização das instituições de segurança pública* quase de forma utópica. O terceiro elemento que pode ser destacado é a gestão descentralizada e participativa das políticas sociais. No caso brasileiro há de fato uma correlação entre áreas de vulnerabilidade social e incidência criminal, como bem sinaliza Beato (2008). Dentro de uma perspectiva legislativa há o entendimento de que as causas da criminalidade violenta são resultantes de processos sociais complexos, o que requer avaliações multidimensionais.

Outras inovações do Pronasci são os três focos das ações estratégicas: (1) foco em territórios, as ações são direcionadas para bairros ou comunidades com significativos indicadores de vulnerabilidade social e que por conta desta realidade social apresentam também elevados indicadores de crimes violentos contra a vida, na época três bairros em Maceió foram escolhidos como *territórios da paz*; (2) foco etário, as ações são direcionadas aos jovens entre 15 e 29 anos, sendo que em

2008 uma nova lei que atualiza o Pronasci estabeleceu que o foco são jovens entre 15 e 24 anos, faixa etária mais suscetível ao risco de ser vítima de violência letal; (3) foco social, as ações são direcionadas a jovens e adolescente egressos do sistema prisional e sistema socioeducativos, como também o acolhimento de famílias expostas à violência urbana, importante destacar que este foco ganha reverberação depois da aprovação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340 de 2006).

Com a atualização que foi feita em 2008 através da Lei 11.707 foi incorporado o conceito de “cultura de paz” e o “apoio ao desarmamento” no escopo das diretrizes do programa. Quanto ao conceito de “cultura de paz” que envolve a resolução dos conflitos de forma pacífica, o governo de Alagoas criou em 2009 uma secretaria específica, intitulada Secretaria Especial de Promoção da Paz (Sepaz), (Lei 7.074/2009) e se manteve atuante até o ano de 2015 quando o novo governo Renan Filho (MDB) mudou o nome para Secretaria de Estado de Prevenção à Violência. Quanto ao “apoio ao desarmamento” a Sepaz deu início às campanhas de entrega voluntária de armas através de ônibus itinerante, além de articular outras ações com este viés.

As ações do Pronasci em Alagoas resultaram na construção da primeira Base Comunitária de Segurança no conjunto habitacional Selma Bandeira, localizado no maior bairro de Maceió o Benedito Bentes. Ocorreu um movimento interessante dentro da Polícia Militar no sentido de estimular as ações de Polícia Comunitária, inclusive com a criação de um setor específico dentro da estrutura da polícia o *Núcleo de Polícia Comunitária*, ao longo dos anos foram construídas 9 Bases, todas em áreas com indicadores criminais elevados. Para entender melhor este processo, no ano de 1997 foi criado um setor de assessoria do Comandante Geral intitulado Centro de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos, o objetivo era evitar novos incidentes como o que ocorreu em Eldorado dos Carajás em 1996. Foi a partir desta data que passou a ser institucionalizado dentro da PMAL o termo Direitos Humanos e conseqüentemente as disputas de narrativas. Além das Bases Comunitárias outras ações foram implementadas, como o projeto *mulheres da paz*; projeto *jovens da paz* e *protejo* (proteção de Jovens em território vulnerável), todas elas fazem parte do Pronasci.

Por conta de uma série de problema na execução dos projetos, o Pronasci em Alagoas não impactou nos indicadores de criminalidade violenta, sobretudo nos crimes contra a vida. As taxas de homicídios foram crescendo de forma

descontrolada até atingir o ápice em 2011, tornando o Estado o mais violento da federação. Se por um lado o Pronasci foi capaz de executar ações estruturantes, como a construção de Bases Comunitárias e ações de assistência social como o projeto *mulheres da paz*, por outro lado não conseguiu impactar de forma a produzir mudanças na cultura operacional e nos processos internos das instituições policiais. No caso específico da PMAL a resistência quanto ao policiamento comunitário, sobretudo dos oficiais no nível de gestão, fez com esta modalidade de policiamento praticamente deixasse de existir, inclusive com bases sendo fechadas. Por esse motivo, no governo Dilma Rousseff foi implantado em Alagoas o programa *Brasil Mais seguro* no ano de 2012.

Neste sentido é possível novamente se aproximar das três dimensões estruturantes, *formação, controle e cultura organizacional*, este último vem com um elemento a mais complexos, o aspecto deontológico que envolve fundamentos e sistemas morais e, portanto, simbólicos. O Pronasci não impactou na cultura das instituições policiais, mas foi fundamental para estimular pesquisas sobre as estruturas de tais instituições.

Desde 1996 o debate sobre os processos de formação policial estava no radar das transformações políticas. O resultado foi o lançamento em 2007 de documento que estabelece aspectos deontológicos do trabalho policial como também os parâmetros a serem seguidos no processo de formação, intitulado: *Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área da segurança pública*, em vigor até hoje. O documento apresenta alguns princípios que norteiam o trabalho policial, no topo aparece os Direitos Humanos como tema *transversal* em todas as disciplinas do currículo. Este tema aparece como disciplina obrigatória nos cursos de formação de todos os profissionais da área de segurança pública, abrangendo temas dos mais diversos, inclusive ligados aos direitos de grupos minoritários na sociedade, como é possível identificar no texto de apresentação da matriz:

“É válido ressaltar que os diversos itinerários formativos a serem elaborados com base no referencial da Matriz devem contemplar os direitos humanos, a partir das abordagens interdisciplinar e transversal. Ou seja, os temas relacionados aos direitos humanos, principalmente os vinculados à diferença sociocultural de gênero, de orientação sexual, de etnia, de origem e de geração, devem perpassar todas as disciplinas, trazendo à tona valores humanos e questões que estabelecem uma relação dialógica entre os campos de conhecimentos trabalhados nas ações formativas dos

profissionais da área de segurança pública”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014)

Fica evidente que ocorreu um movimento no sentido de propor mudanças cognitivas do saber policial e da própria concepção de trabalho policial através da formação. Isso fica claro quando questões como gênero, etnia e orientação sexual passam a ser propostos como temas a serem discutidos e ensinados em sala de aulas nas escolas de polícia, o que indica uma participação relevante de movimentos sociais no processo de construção de uma agenda para a segurança pública que seja eficiente e que esteja orientada pelo que se propõe os Direitos Humanos, seja como direito objetivo, seja como filosofia. Por outro lado, mesmo as escolas de formação policial adotarem a Matriz nacional e suas orientações quanto às disciplinas e a transversalidade dos direitos humanos, temas como gênero, sexualidade e etnia ainda provocam tensões no processo de construção do *habitus guerreiro*, que não comportam estes elementos em seu nível simbólico, como será demonstrado em capítulo específico.

A Matriz não tem força de lei, e mesmo que tivesse, não seria garantia de sua utilização no nível das microrrelações dentro do campo (ambiente escolar). A hipótese é que isso não ocorre por conta de filtros que são construídos e atualizados, intitulado nesta pesquisa de *filtros simbólicos*, que “neutralizam” mudanças no processo de socialização aceito pelo grupo. A composição dos filtros simbólicos será tema de capítulo específico, que trata das escolas de formação.

Entre os dias 27 e 30 de agosto de 2009 foi realizada em Brasília a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública. Estiveram presentes no evento inúmeras organizações não governamentais e associações de classe que representam os profissionais de segurança pública. De forma resumida, vou apresentar aspectos pertinentes à pesquisa e que vão auxiliar na construção de problematizações a partir das três dimensões estruturantes da instituição policial. No relatório final foram selecionados 10 princípios que norteariam as políticas de segurança e 40 diretrizes a serem estabelecidas como metas. Quanto aos princípios, o terceiro (com 402 votos) chama a atenção, pois orienta que a segurança pública deve:

“Ser pautada pela defesa da dignidade da pessoa humana, com valorização e respeito à vida e à cidadania, assegurando atendimento humanizado a todas as pessoas, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais,

étnico-raciais, geracionais, de gênero, orientação sexual e as das pessoas com deficiência. Deve ainda combater a criminalização da pobreza, da juventude, dos movimentos sociais e seus defensores, valorizando e fortalecendo a cultura de paz.” (BRASIL, 2009)

Aqui novamente aparece a narrativa dos direitos humanos nas suas múltiplas facetas. A conferência ocorreu dois anos após a criação do Pronasci e foi muito influenciada por este programa, além disso, teve a participação expressiva da sociedade civil, com 47,9% dos participantes. Por esse motivo essa diretriz traduz os anseios dos grupos que mais sofrem com as consequências da violência, sobretudo a violência institucional.

Quanto às diretrizes, quatro aspectos podem ser elencados que contribuirão de forma decisiva na elaboração de problemáticas secundárias na pesquisa empírica:

(1) Policiamento comunitário (sétima diretriz), compreendida como uma modalidade de policiamento que tem como foco a prevenção em detrimento da repressão. Aqui tem-se um problema interessante a ser avaliado na pesquisa de campo, principalmente sobre a percepção dos gestores sobre a necessidade de mudanças estruturais, tanto na formação quanto nos processos internos (cultura organizacional), já que se trata de uma nova abordagem metodológica de trabalho. Chama a atenção o fato de que a recomendação é: “reduzir a postura militarizada”, aqui tem-se uma clara narrativa normativa, por outro lado, a narrativa simbólica opera a partir de outro elementos que será avaliado de forma empírica.

(2) Desmilitarização da polícia (décima segunda diretriz), “realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil” (BRASIL, 2009, p.81) aqui tem-se mais uma evidência de que o modelo militarizado tem sido rejeitado pela sociedade civil. Por outro lado, não foi observado nenhum movimento no sentido de realizar essa transição, até a conclusão desta pesquisa. Na consulta ao site do senado federal foi possível encontrar uma Proposta de Emenda à Constituição nº 51 de 2013 que propunha estruturar o modelo de polícia ostensiva no Brasil, a PEC foi arquivada no ano de 2018. Na consulta legislativa foram realizadas 58.947 votações, sendo que 46,5% a favor da PEC e 53,5% contra⁶. Mesmo que não seja possível

⁶ Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013. consultado em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>.

avaliar a confiabilidade da pesquisa, sobretudo por problemas amostrais, o que se pode concluir é que ainda é um tema que ainda divide a sociedade.

(3) Disciplina Militar. “revisar, atualizar e democratizar os regulamentos disciplinares militares” (BRASIL, 2009, p.81). Os regulamentos disciplinares são mecanismos de controle interno das instituições policiais militares. No entanto, a ênfase dos regulamentos é a manutenção da estrutura simbólica, como será abordado com mais cuidado em capítulo específico. Isso porque há uma complexa relação entre o que é disciplinar e o que é ação essencialmente de polícia, a legislação não deixa isso muito claro o que aumenta as margens de interpretações subjetivas. Está em tramitação o projeto de lei (PL nº 148 de 2015) que extingue a pena de prisão para transgressões disciplinares, alterando um decreto lei de 1969 que organiza as polícias militares em todo o território nacional (DECRETO-LEI nº 667 de 2 de julho de 1969).

(4) Inteligência policial. “o desenvolvimento de ações direcionadas a alvos específicos, visando a reduzir o impacto negativo da ação policial repressiva na comunidade como um todo” (BRASIL, 2009, p.81). O entendimento é de que o atual modelo de policiamento realizado pelas instituições policiais causa impactos negativos à comunidade, seja pela falta de critérios de ação ou mesmo pela subjetividade da ação dos policiais. Surge uma preocupação com a mudança dos protocolos de ação, uso de inteligência envolve o uso de ferramentas tecnológicas para a identificação de criminosos.

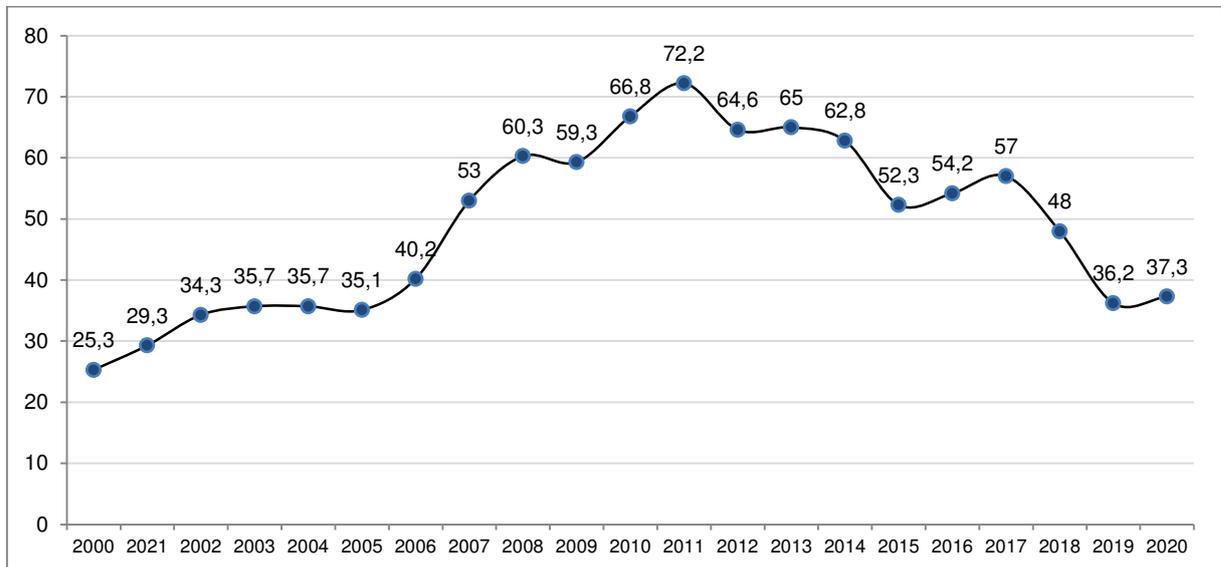
Dois anos após a eleição de Dilma Rousseff foi lançado o programa Brasil mais Seguro, que não pode ser considerado um plano nacional de segurança pública visto que envolvia ações emergenciais em alguns Estados. Alagoas sendo o estado mais violento do Brasil na época, com taxas que chegaram a 74,5 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2011), foi escolhido para ser o piloto do projeto. Na época a secretária nacional de segurança pública era Regina Miki, que ao visitar Alagoas verificou a necessidade de se investir em ações estruturantes das forças policiais: criação de uma Delegacia de Homicídio em Maceió; reestruturação do sistema prisional e da perícia oficial; presença da força nacional para auxiliar nas investigações; compra de armamentos e aquisição de viaturas no policiamento ostensivo; implantação do sistema de rádio comunicador digital e vídeo monitoramento.

Um evento foi crucial para a implantação do programa em Alagoas. Um médico foi vítima de latrocínio em um bairro de classe alta de Maceió, os assaltantes queriam roubar sua bicicleta. O crime ocorreu no dia 25 de Maio de 2012 e o programa foi lançado no dia 26 de junho do mesmo ano, ou seja, um mês após o fato. Ao todo foram R\$ 25 milhões em investimentos. Na página oficial do Governo do Brasil, foi possível verificar quais os objetivos gerais do plano:

O programa integra o Plano Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, que realiza ações voltadas para o fortalecimento das fronteiras, o enfrentamento às drogas, o combate às organizações criminosas, a melhoria do sistema prisional, a segurança pública para grandes eventos, a criação do Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública e a redução da criminalidade violenta. O Programa de Redução da Criminalidade Violenta, que será lançado com o nome Brasil Mais Seguro, tem como objetivo induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal, focado na qualificação dos procedimentos investigativos e na maior cooperação e articulação entre as Instituições de Segurança Pública e o Sistema de Justiça Criminal (Poder Judiciário e Ministério Público) (BRASIL, 2012)

Há uma clara mudança cognitiva com o Brasil mais seguro, o objetivo era modernizar as instituições de segurança pública, investindo em inteligência e na repressão qualificada. Neste período o governo de Alagoas através do decreto nº 17.760, de 16 de janeiro de 2012 autorizou o pagamento de bonificação em caráter indenizatório aos policiais civis e militares por armas e drogas apreendidas. Esta ação do governo tinha dupla finalidade, por um lado estimular a retirada de armas em circulação de criminosos, por outro, servir como complemento salarial. Outra inovação trazida com o Brasil Mais Seguro foi a cultura da gestão por resultados, estabelecendo critérios de avaliação dos gestores locais. No mesmo ano foi criado o setor de estatística e análise Criminal da Secretaria de Segurança Pública, que passou a produzir relatórios estatísticos diários no monitoramento dos Crimes Violentos Letais Intencionais (homicídios, lesões corporais seguidas de morte, latrocínios e mortes em decorrência de intervenção policial) e dos crimes Violentos Contra o Patrimônio (roubos de uma forma geral). A partir de 2012 as taxas de homicídios em Alagoas foram controladas, com uma taxa de 64 homicídios/100 mil e em seguida se verificou uma tendência de redução, o último relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública aponta para uma taxa de 45,8 para o ano de 2018 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018). O gráfico abaixo resume a trajetória de escalada da violência letal em Alagoas e posteriormente a redução dos indicadores.

Gráfico 1 – Taxa de Mortes Violentas Intencionais em Alagoas entre os anos de 2000 e 2018



Fonte: Feito pelo autor, com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Apesar de não ser um plano nacional de segurança, o Brasil Mais Seguro foi interessante no sentido de propor novas abordagens metodológicas de gestão da segurança pública em Alagoas. O uso de métodos estatísticos fez com que muitos gestores passassem a se preocupar em adquirir conhecimentos até então irrelevantes no seu universo corporativo, sobretudo o da PMAL. No terceiro capítulo serão aprofundados os aspectos das políticas públicas de segurança em Alagoas.

No dia 27 de fevereiro de 2018 o presidente Michel Temer (MDB) criou através de medida provisória o Ministério da Segurança Pública, tendo como ministro Raul Jungmann, que tinha sido Ministro da Defesa do mesmo governo. O Secretário Nacional de Segurança Pública era o General Carlos Alberto Santa Cruz, numa tendência de retorno dos militares do exército no campo da segurança pública. Interessante notar que esta tendência de retorno de alguns militares se concretizou no Governo Bolsonaro a partir de 2018. No dia 11 de junho é promulgada a Lei nº 13.675 que instituiu o quarto Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública, esta lei também revogou a Lei nº 11.530 que instituiu o Pronasci.

Logo de entrada a lei estabelece como um dos princípios do plano a “proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da

cidadania e da dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 2018). Novamente a narrativa normativa dos direitos humanos, tendo como base os princípios e as diretrizes do Pronasci. É possível apontar duas inovações, o primeiro consiste no “uso integrado de informações e de dados eletrônicos”, como diretriz, envolve estabelecer uma base nacional de dados estatísticos sobre eventos criminais, o que atualmente funciona de forma precária. O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) ainda não conseguiu integrar todas as bases de dados nacionais. A segunda inovação é a legitimação da Matriz Curricular Nacional, que agora passa a vigorar com força de lei. A matriz busca unificar a formação de todos os profissionais de segurança pública estabelecendo núcleos comuns e instituindo os direitos humanos como tema transversal em todas as disciplinas.

O Sistema Único de Segurança Pública busca integrar ações de todos os atores institucionais dos Estados, Municípios e União, ou seja, todas as policiais inclusive Guardas Municipais. As GMs passaram a ter status de polícia com a Lei Complementar 13.022 de 8 de agosto de 2014, a municipalização da segurança é uma das vertentes que passou a ganhar força desde a época do Pronasci. No entanto, ainda é uma incógnita o papel das GMs no campo da segurança pública, visto que foram bastante influenciadas pelo universo simbólico das polícias militares⁷. A ideia de criação de um sistema único foi da presidente Dilma Rousseff quando enviou uma PL à câmara dos deputados no dia 23 de abril de 2012, por esse motivo o texto da lei se assemelha em alguns pontos com o Pronasci. O Ministério da Segurança Pública durou 307 dias e uma das principais ações foi a intervenção no Rio de Janeiro. A intervenção teve início no dia 21 de fevereiro de 2018, sete dias depois que o Ministério foi criado.

CAPÍTULO II: A PROFSSIONALIZAÇÃO E O ENSINO

⁷ O comando das Guardas Municipais era exercido por policiais militares, até que a lei complementar 13.022 de 8 de agosto de 2014 rompeu com essa “cultura”. No entanto, os processos de longa duração são preponderantes ao processo normativo. Muitas GUs utilizam uniformes muito similares às Polícias Militares.

2.1 ASPECTOS GERAIS DA PROFISSÃO “OFICIAL DE POLÍCIA” COMO UM CAMPO DE DISPUTA

Como já foi observado anteriormente, as primeiras escolas de formação de policiais surgiram ainda no século XIX dentro de um processo de racionalização da educação e das profissões. Max Weber (2000) ao avaliar o processo de racionalização e sua relação com desenvolvimento da dominação burocrática destaca que o processo de profissionalização e educação também sofreram um processo de racionalização. A regra é a *competência fixa*, instituída através de currículos bem definidos e processos bem conduzidos em que os conteúdos possam ser repassados aos alunos de forma encadeada. Outra característica interessante é a *hierarquia de cargo* que envolve a relação existente entre tempo de formação e complexidade da função. O domínio da técnica é outra característica de extrema importância no processo de organização burocrática. A técnica (saberes de uma profissão, ou o *saber fazer*) nas sociedades modernas passou a ser ensinada formalmente em escolas especializadas, academias e universidades ou em escolas técnicas. Por outro lado, muitos saberes são adquiridos nas práticas, no cotidiano da profissão, e este processo envolve a ressignificação dos conteúdos apreendidos formalmente nas escolas, construindo adaptações e novos saberes. No entanto, a modernidade chancelou a escola como o campo elementar do saber, e de diferenciação e reprodução social, como bem assinalou Bourdieu e Passeron (2014).

No campo da segurança pública no Brasil os saberes técnicos que regulamentam a *profissão policial* ainda estão em processo de consolidação. Alguns motivos para a ocorrência deste fenômeno foram apresentados no primeiro capítulo, mas vale destacar que um dos mais relevantes: *a legislativa acerca do poder de polícia e seus espectros administrativos*. Para se ter uma ideia, no mês de novembro de 2019 (durante a realização desta pesquisa) a Câmara dos Deputados aprovou a PEC 372/17 que incluem os “Agentes Penitenciários” no artigo 144 da Constituição Federal, atribuindo poder de polícia a estes profissionais, que até então não estavam inseridos no “sistema de segurança pública”, a partir desta data passaram a ser chamar polícia penal. Outro exemplo empírico deste problema está relacionado às próprias Polícias Militares, a inexistência de padronização nacional

da titulação dada aos aspirantes⁸ a oficial, aspecto este que será analisado em 5 estados da federação. Diferente da maioria das profissões em que a formação básica, seja ela técnica ou superior, é realizada em escolas especializadas (escolas técnicas e universidades). Nas Polícias Militares, tanto o quadro burocrático (“bacharéis das PMs”) quanto o quadro técnico são formados dentro das escolas corporativas, as Academias de Polícia.

a) No Rio de Janeiro, a Polícia Militar mais antiga do Brasil, exige que o candidato seja bacharel em Direito para concorrer a uma vaga no curso de formação de oficiais que tem a duração de 2 anos, mas não emite uma titulação específica (PMERJ, 2018), mas essa mudança só ocorreu em 2017, anteriormente o candidato só precisava de ensino médio para concorrer a uma vaga. Em um vídeo institucional publicado no dia 6 de janeiro de 2017, na plataforma de vídeos youtube, no canal intitulado TV PMERJ, o comandante da academia de polícia explica a necessidade desta mudança:

“o curso de formação de oficiais, formar preparar os futuros tenente e capitão da nossa corporação, nessas funções nós vamos ter a supervisão das equipes operacionais, vamos ter a gestão de equipes, e vamos apreciar, julgar, analisar e decidir sobre situações que podem ou não ferir as normas legais do nosso país, portanto o conhecimento em Direito ele é essencial para que nós possamos, valorar, defender o exercício democráticos dos direitos e deveres dos nossas cidadãos, por isso é tão importante essa exigência”⁹.

A fala do oficial está centrada em argumentos técnicos, sobre o “saber fazer da profissão”; sobre a necessidade de uma qualificação profissional mais adequada por parte de sua burocracia. No decorrer da análise das evidências o que se verificou foi o seguinte fenômeno: está ocorrendo dentro das PMs uma aproximação com o campo do Direito, no que se pode chamar de *cultura dos bacharéis*, mantendo alguns aspectos relacionados às normas e regulamento militares.

Na Paraíba, a academia de polícia é uma instituição de ensino superior reconhecida pelo Conselho Estadual de Educação e emite ao final do curso o título de bacharel em segurança pública (PMPB, 2018); para o ingresso na corporação o

⁸ Aspirante a oficial é uma denominação dada aos indivíduos que terminam o curso de formação de oficiais. Permanecem como aspirantes durante um período de estágio que dura aproximadamente 6 meses.

⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=BZPnx41rKwc>

candidato precisa ter o ensino médio e o concurso está vinculado ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). No entanto, há uma perspectiva de mudanças para os próximos anos com a exigência de nível superior para os candidatos. Em Minas Gerais se exige que o candidato possua o título de Bacharel em Direito, o curso tem duração de 2 anos e 6 meses e a titulação emitida pela PMMG é de Bacharel em Ciências Militares (ênfase em Defesa Social) (PMMG, 2018). Em São Paulo, a PMESP emite o título de bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública, com duração de 3 anos, sendo a academia de polícia reconhecida como instituição de ensino superior (PMESP, 2019). Em Alagoas a PMAL exige do candidato apenas ensino médio e ao final do curso emite um diploma de “curso de formação de oficiais” não definindo uma titulação de especialista em alguma área do conhecimento, a academia de polícia da PMAL ainda não é considerada uma IES.

Uma rápida pesquisa nos editais de concursos de cinco Polícias Militares do país demonstra que há uma complexa relação entre *função exercida* e área do conhecimento a ser utilizada, *saberes a serem aprendidos*, ou seja, as regras de *competência fixa*. No entanto, o fenômeno que se verifica é a tendência de aproximação com o campo do Direito, na medida em que a cada ano novas polícias militares passam a exigir a titulação em bacharel em Direito para ingresso no quadro dos oficiais. Esse movimento criou um campo de disputa entre Delegados (bacharéis) e Oficiais (militares), dentro de um quadro latente de unificação das forças policiais.

A primeira Polícia Militar a exigir a titulação de Bacharel em Direito para o ingresso no quadro de oficiais foi a do Rio Grande do Sul, no ano de 1997, a partir da mudança na lei estadual. É interessante notar que essa mudança ocorre justamente quando se iniciou o debate nacional sobre a construção de um campo da segurança pública, que colocou em xeque o modelo ostensivo de polícia. A primeira turma a ser formada com esse critério de entrada só veio a ocorrer no ano de 2004 num curso que durou 2 anos. Para o pesquisador Dani Rudnicki (2008), que teve o privilégio de produzir uma tese de doutorado em sociologia, analisando o processo de formação da primeira turma de oficiais “bacharéis em Direito”, ele verificou um campo de disputa de narrativas entre os “estabelecidos e ou outsiders¹⁰”. Ficou

¹⁰ A expressão não foi utilizada pelo pesquisador em sua tese; utilizei apenas como forma de ilustrar a relação entre um grupo de oficiais que eram formados num curso com 4 anos de duração, com turmas formadas por jovens entre 18 e 19 anos oriundos em sua maioria do colégio da polícia que

latente em sua pesquisa a disputa entre as narrativas legalistas dos “bacharéis” e dos “policiais”. O pesquisador demonstrou que um dos objetivos da exigência de titulação em Direito era a equiparação salarial com os Delegados de Polícia, iniciava-se a partir daquele momento um campo de disputa entre as duas principais instituições de segurança pública no Brasil.

A partir de 2006 outros fenômenos sociopolíticos começam a surgir no campo da segurança pública, um dos mais relevantes para esta análise foi a criação da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), que representa a nível federal as associações estaduais dos Oficiais de Polícia e Corpo de Bombeiro Militar. Uma das pautas mais importantes que a FENEME defende no campo legislativo é a criação do Ciclo Completo de Polícia, pois acredita na inviabilidade da unificação das polícias Civil e Militar. A criação desta federação é também uma resposta a uma série de debates em torno da reformulação do modelo de polícia no Brasil, em que uma das soluções propostas por alguns especialistas era, e ainda é, a unificação das forças policiais, com a “extinção” do modelo Militar de Polícia Ostensiva, (SAPORI, 2007).

Depois de uma série de debates no campo legislativo e acadêmico, começaram a ser apresentados projetos de emendas constitucionais que tinham o objetivo de “unificar as polícias”, uma das mais conhecidas foi a Proposta de Emenda Constitucional nº 430 de 2009 do Deputado Federal Celso Russomanno, que propõe unificar as polícias civis e militares. Neste novo modelo o topo da carreira seria formado por *Delegados de Polícia* e o ingresso exigiria que o candidato fosse bacharel em Direito, a polícia seria desmilitarizada e as patentes seriam extintas. A reação a este movimento foi outra Proposta de Emenda Constitucional nº 431 de 2014 proposta pelo Deputado Federal Subtenente Gonzaga (PDT-MG) que propõe o ciclo completo de polícia, portanto, as Polícias Militares poderiam ter atribuições de polícia judiciária, e como forma de disputa dentro do campo, a exigência de bacharelado em Direito para ocupar a função de oficial de polícia militar seria necessário. Outro fenômeno sociopolítico verificado neste período foi a maior participação de policiais militares nas casas legislativas estaduais e federais.

ficavam em regime de internato durante 4 anos. A turma dos “bacharéis” era formada por indivíduos muito mais velhos, entre 27 e 31 anos, e que possuíam um *habitus bacharelesco*, legalistas e, portanto, colocaram em xeque a estrutura institucional.

O caso de Minas Gerais é emblemático, pois no ano 2010 foi proposta uma EC estadual que passaria a exigir o título de Bacharel em Direito para ingresso no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar. De imediato ocorreu uma reação da Associação Nacional dos Delegados de Polícia alegando inconstitucionalidade. Neste sentido, entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI/4448 no STF alegando que a essência do trabalho de policiamento ostensivo não faz parte do âmbito das carreiras jurídicas. No dia 4 de março de 2020 o ministro Gilmar Mendes indeferiu o ADI; interessante notar que na decisão do ministro fica evidenciado um campo de disputa entre Associação dos Delegados e Oficiais de Polícia.

(...) A autora busca justificar sua legitimidade com a ilação de que o objetivo do ato impugnado seria o de obter a vinculação remuneratória dos oficiais da PM com os delegados de polícia e militarizar as investigações criminais (eDOC 1, p. 2), o que contrastaria com sua missão institucional de defender as prerrogativas, direitos e interesses das autoridades policiais e da polícia judiciária brasileira (art. 3º, I, de seu Estatuto Social – eDOC 5, p. 3). O controle de constitucionalidade das leis, todavia, não se exerce sobre as intenções do legislador. As normas contidas nos dispositivos impugnados não são aptas a reduzir as atribuições ou vantagens dos delegados de polícia, nem mesmo a aumentar as atribuições ou remuneração dos próprios oficiais da PM. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020)

Uma ação muito parecida a esta ocorreu no Estado de Rio de Janeiro, quando a PMERJ passou a exigir a titulação de bacharel em Direito para o ingresso no CFO no edital de 2016, a Associação dos Delegados de Polícia do Rio de Janeiro entrou com uma ação judicial para cancelar o concurso, a divergência foi solucionada no Tribunal de Justiça do Estado. No site da Associação dos Oficiais Militares Estaduais do Rio de Janeiro é possível encontrar uma postagem datada do dia 17 de março de 2017 que explica quais foram as ações legais para garantir a realização do concurso, o que chama a atenção foi o apoio dado pela FENEME a realização do concurso, como é possível verificar no trecho que segue:

Em dezembro do ano passado, a AME/RJ e a Federação Nacional de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), enviaram à PMERJ manifesto a favor da exigência do curso superior de Direito como requisito para ingresso na carreira de Oficial da Corporação. Para as entidades “A dimensão do alcance dos benefícios do ingresso na Polícia Militar de bacharéis em Direito no Oficialato possibilitará um salto de qualidade nas diversas

atividades precípua desenvolvidas no desempenho do Comando, Chefia e Direção nas Organizações Policiais Militares”¹¹.

As evidências demonstram a existência de um campo de disputas em torno da definição de prerrogativas e disputas por espaços de poder. Por um lado, as PMs passaram a adotar estratégias legislativas para ampliar o seu poder no campo da segurança pública; em direção contrária os Delegados procuram formas de barrar o avanço das PMs, o que em certa medida colocaria em xeque o status profissional do delegado. A proposta de unificar as polícias enfraqueceria ou mesmo acabaria com as Polícias Militares, pois extingue as patentes; os gestores seriam denominados Delegados de Polícia, o campo simbólico seria dominado pela Polícia Civil. O autor desta PEC que busca unificar as polícias é um deputado bacharel em Direito e advogado (Celso Russomanno) que pela própria natureza da função tem uma maior aproximação com os Delegados de Polícia, que também são bacharéis em Direito. Por outro lado, a PEC que busca instituir o ciclo completo de polícia é de autoria de um Deputado oriundo da Polícia Militar, que tem como objetivo preservar as instituições militares. Esta disputa negligencia aspectos essenciais da gestão de segurança pública, num país com 57.358 mortes violentas intencionais, por ano (FBSP, 2019).

Em Alagoas, esta disputa ainda não gerou tensões entre as associações das duas categorias. A formação do oficial ainda é generalista; a malha curricular é uma síntese das diversas áreas do conhecimento e não há uma titulação específica, a exemplo de outros Estados da Federação.

Na defesa do ciclo completo de polícia a FENEME estimula que as Polícias Militares estaduais passem a exigir o título de Bacharel em Direito para o ingresso no quadro dos oficiais¹². No site da entidade é possível encontrar um mapa temático com a indicação das UFs que exigem titulação de bacharel em Direito para ingresso no Curso de Formação de Oficiais (CFO), o que demonstra que ela tem feito não apenas um trabalho de estímulo, mas também de monitoramento, como é possível verificar na imagem abaixo:

¹¹ TCE suspende concurso da PM do Rio. Disponível em Acessado em: [http:// www.ameriodedejaneiro.com.br/curso_direito.html](http://www.ameriodedejaneiro.com.br/curso_direito.html)

¹² Os principais conselhos de representação de profissionais estão localizados em Brasília, A FANEME também se localiza no DF, isso facilita o trânsito de seus representantes na esfera legislativa federal como ocorrem por exemplo com o Conselho Federal de Medicina, Fisioterapia, Farmácia, dentre outros conselhos de representação profissional.

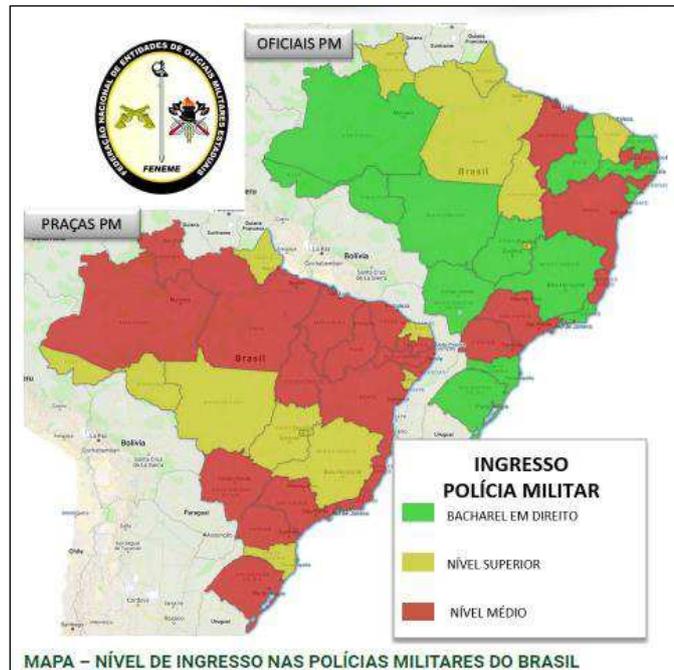


Imagem 01: Mapa de Ingresso nas PMs do Brasil¹³

De acordo com o mapa temático, 14 estados exigem a titulação em Bacharel em Direito; 6 exigem nível superior em qualquer área do conhecimento e 7 estados ainda exigem nível médio para ingresso no CFO. Para o ingresso no quadro técnico (praças) apenas 9 UFs exigem nível superior em qualquer área do conhecimento. O ciclo completo envolve a realização de flagrantes delitos e investigações (produção de inquérito policial), o que na atual conjuntura legislativa estas tarefas só podem ser exercidas por Delegados de Polícia portadores do título de bacharel em Direito. Por outro lado, a essência do trabalho policial, sobretudo do policiamento ostensivo, é planejamento e gestão estratégica, mas também envolve a fiscalização das ações de outros policiais.

Mesmo com a exigência do curso de Direito, o tempo de duração do curso de formação de oficiais permaneceu significativamente extenso. O caso da PMMG é interessante, já que o curso de formação de acordo com o edital tem duração 2 anos e 6 meses. Em Alagoas, que exige apenas o ensino médio, o curso é de 3 anos. Delegados de polícia em Minas Gerais, que detêm a mesma titulação de bacharel em Direito, são formados com 720 horas de aula, o que equivale a 5 meses de curso. O fator *tempo de duração* da formação militar é sem dúvida uma variável

¹³ A imagem que segue foi retirada do site da FANEME acessado em: < <https://www.feneme.org.br/mapa-nivel-de-ingresso-nas-policias-militares-do-brasil/>.

interessante a ser analisada, sobretudo dos oficiais. Mesmo “trazendo para dentro” da instituição militar *bacharéis* para atender uma estratégia política num campo de disputa, é preciso também construir um *habitus durável* que possa estar adequado ao *campo simbólico militar*, sem o qual haveria instabilidades, e possíveis rupturas institucionais.

Os oficiais possuem quatro atribuições no âmbito institucional: (1) transmissão de valores institucionais; (2) transmissão de conhecimento técnico profissional; (3) planejamento operacional e estratégico e (3) controle interno. Trata-se de um conjunto complexo de saberes a serem transmitidos e aprendidos, o que explica o fato da Polícia Militar de Minas Gerais, mesmo exigindo o título de bacharel em Direito, formar seus oficiais em 2 anos e 6 meses. As evidências até agora levam à seguinte conclusão: oficiais de polícia precisam de uma formação genérica, sintetizada a partir de várias áreas do conhecimento.

A estrutura do Sistema de Ensino profissional (SE) da Polícia Militar de Alagoas é normatizada por uma lei estadual do ano de 2005¹⁴. É formada por três escolas: (1) Academia de Polícia Militar, que tem o objetivo de formar os oficiais (destinada a formar policiais “burocratas” em nível de gestão oferecendo ensino de nível superior); (2) Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, destinada a formação do quadro técnico e operacional (soldados, cabos e sargentos); (3) Colégio Militar (destinado a oferecer ensino fundamental e médio aos dependentes dos policiais militares). O foco analítico deste capítulo será nas escolas de formação de oficiais e praças.

Dois aspectos da lei chamam a atenção: (1) a autonomia do comandante geral para criar e aprimorar cursos e (2) a narrativa de respeito aos direitos humanos. Novamente surge o tema Direitos Humanos em narrativa normativa, agora numa lei que estrutura o Sistema de Ensino na Polícia Militar de Alagoas, o que em certa medida evidencia uma aderência do sistema de formação aos processos que ocorreram no campo da segurança pública. A autonomia do comandante geral é outro aspecto relevante, visto que converge com a problemática desta pesquisa, as experiências dos indivíduos podem ter impactos importantes nas práticas institucionais.

¹⁴ Lei no 6.568, de 06 de janeiro de 2005 institui na polícia militar e no corpo de Bombeiros militar do estado de alagoas o sistema de ensino militar e dá outras providências.

Minha primeira visita à Diretoria de Ensino com o intuito de coletar evidências e estabelecer o primeiro contato enquanto pesquisador se deu no dia 4 de agosto de 2020, onde foram solicitados alguns documentos, tais como currículos dos cursos e planos de ensino. Foi possível notar a grande rotatividade de oficiais nas funções de gestão e planejamento escolar, por exemplo, da data da primeira visita até a produção deste texto, foram três mudanças na função de sub-diretor. Outro aspecto que também chamou minha atenção foi o fato de apenas um oficial ter habilitação para exercer o cargo de gestor escolar¹⁵. O oficial superior (Tenente Coronel) que exercia a função de subdiretor de ensino informou que um dos problemas enfrentado pela instituição era a falta de especialistas para exercer as funções no âmbito da educação, ele também ressaltou que esse problema também ocorria em outros setores da polícia, sobretudo as que dependiam de especialização nas áreas administrativas. Esse problema é causado por um foco excessivo nas formações operacionais em detrimento das funções administrativas.

Minha segunda visita ocorreu no dia 25 de agosto e meu objetivo foi o de coletar uma entrevista com o Diretor da DE, um Coronel com 29 anos de polícia que já está se preparando para a aposentadoria. Uma das primeiras perguntas que fiz ao coronel foi se a PM teria sido seu primeiro emprego, afirmou que sim, que entrou na polícia ainda jovem sob influência do pai, que também era militar¹⁶. O diretor informou ainda que o seu setor tem a finalidade estratégica de formular a política de ensino da corporação, destacando que a polícia é uma das poucas instituições que têm a possibilidade de formar seus integrantes. Quando perguntado sobre a possibilidade de uma articulação mais estreita com faculdades ou universidades, foi enfático de que a polícia tinha capacidade de formar seus integrantes, mas por outro lado não colocou objeções sobre a necessidade da polícia militar em “se abrir para o mundo exterior”. Essa expressão “se abrir para ao mundo exterior” é muito

¹⁵ Na época da pesquisa o sub-diretor de ensino estava ingressando no mestrado em educação da UFAL; mas após sua matrícula no curso, deixou a função para comandar uma unidade operacional da polícia. Esse problema pode ser observado em outras áreas da instituição, tais como finanças e recursos humanos.

¹⁶ Este aspecto sempre me chamou a atenção, tanto como pesquisador, mas também como integrante da instituição, policiais militares que não tiveram experiências profissionais anteriores à polícia tendem a ter uma maior relação afetiva-emocional com a instituição, ou seja são mais resistentes a mudanças estruturais. Esse fenômeno é mais comum entre os oficiais que permanecem mais tempo na escola, em muitos casos em regime de internato que dura em média 3 anos, vivendo a instituição 24h por dia.

interessante numa perspectiva simbólica e analítica, a complexa relação indivíduos/instituição construída em figurações militares produzem certo distanciamento do mundo exterior, ou seja, os indivíduos vivem dois mundos, um exterior e um interior, que se refere a instituição militar. Durante o período que passei em internato ¹⁷ (em torno de 40 dias), ouvi que o objetivo era “tirar o ranço civil”; a palavra ranço significa decomposição, modificação, ou seja, é uma categoria nativa para se referir a um processo de aculturação, ou de assimilação cultural. Manter laços afetivos, por exemplo, era considerado como um “ranço civil”. Esta categoria é compreendida entre os militares como algo “ruim”; como não disciplina; como uma atitude mental inferior e que, portanto, é incompatível com as práticas institucionais. Para compreender melhor esse processo, Goffman (2001) esclarece que apesar de haver certa limitação no processo de aculturação ou assimilação cultural, as *instituições totais* produzem uma relação binária na formação do eu dos indivíduos; uma tensão entre o mundo de “dentro” e o mundo de “fora”, e deixa claro que “a barreira que as instituições totais colocam entre o internato e o mundo externo assinala a primeira mutilação do eu” (Goffman, p. 24, 2021); destaca ainda que nas instituições militares essa ruptura precisa ser efetiva em tempo relativamente curto.

Dependendo da intensidade deste tipo de ruptura ou “mortificação”, essa relação binária entre o “mundo de dentro” e o “mundo de fora” pode durar por vários anos. Dependendo das experiências dos indivíduos, essa relação binária pode interferir diretamente nas práticas institucionais. É por esse motivo que o coronel, diretor de ensino, utilizou a expressão “se abrir para o mundo exterior”. O fato de acreditar que a polícia tem “capacidade suficiente” para formar seus quadros demonstra um tom de superioridade em relação ao “mundo exterior”. Como será

¹⁷ É importante notar que a *lei de ensino*, que ainda está em vigor, estabelece que a formação deve ser realizada dentro deste sistema, no ano em que entrei no curso de formação policial o sistema de internato tinha dado uma pausa, a justificativa foi a ausência de recursos financeiros para manter esses sistema, que exigem refeições regulares além de outras despesas. Mesmo assim permanecemos pouco mais de um mês nesse regime. Mas de acordo com informações passadas pelos alunos mais antigos, a real justificativa era que o filho de um coronel estava matriculado no curso um ano antes, e os laços afetivos na relação pai-filho falaram mais alto do que a norma. Estar em regime de internato exige uma total resignificação do *eu ser social*, é um processo de socialização intensa, que envolve o afastamento total dos laços afetivos sobretudo com a família. Lembro de ter visto alguns colegas chorando com saudades de casa, isso acontecia muito com os mais novos, alguns já eram casados e tinham filhos; um conseguiu liberação para visitar o filho que acabara de nascer e outra colega conseguiu liberação para colar grau na universidade.

avaliado nas próximas análises, essa relação binária é uma constante na fala institucional.

Por outro lado, dada a complexidade da vida social, os indivíduos tendem a representar “personagens” como forma de evitar constrangimentos e punições. Goffman (1985) apresenta algumas estratégias utilizadas pelos indivíduos para se manterem aceitos pelo grupo, tais como: *fachada social*; *dramatizações*, *idealizações*, *manutenção do controle expressivo*, *representações falsas e mistificação*. Essas estratégias ajudam os indivíduos a sobreviverem em determinadas instituições, representando seus papéis e utilizando as estratégias nos momentos mais oportunos. Por esse motivo, é importante que o analista esteja atento às armadilhas que possam encontrar em pesquisas que envolvam socialização em *instituições totais*, as falas podem ser dissimuladas. No entanto, a observação proposta, ou seja, a verificação de que o indivíduo teve sua *primeira experiência profissional na instituição policial militar* pode ser decisivo para avançar na compreensão dos impactos destes indivíduos nas práticas institucionais.

Voltando à análise do aspecto normativo, a lei de ensino destaca que há uma preocupação em estabelecer uma relação entre a formação e necessidades operacionais, como também trata o ensino como uma forma de garantir a profissionalização na instituição, como é possível verificar no trecho que segue:

(...) § 3º A busca da profissionalização deve ser o escopo maior do ensino na Corporação, objetivando tornar o policial militar, não só no homem preparado para o policiamento ostensivo, mas também detentor do domínio das técnicas e dos conhecimentos necessários para a devida compreensão dos problemas de Segurança Pública, dentro dos princípios basilares e norteadores dos direitos humanos. (ALAGOAS, 2003)

O diretor da DE salientou que o grande desafio não é a formação de policiais, mas a formação de especialistas, já que a formação inicial é genérica, pois segundo ele há uma tendência de se potencializar o ensino nas áreas operacionais em detrimento das áreas administrativas. A verdade é que a fala do coronel revela uma tensão sobre o que deve ser ensinado a um oficial, conteúdos focados em direitos humanos teria a função de resolver problemas operacionais, mas que não resolve o gargalo da gestão pública que também tem necessidade de especialistas. Ele salienta que:

“existe uma tendência muito grande de se potencializar muito a área operacional e não potencializar a área administrativa e a gente também entendo naturalmente que o operacional depende de um bom administrativo, depende. ora nos perdemos ao longo do tempo muitas possibilidades por conta da ausência de projetos, e não é o público operacional que vai fazer isso... a gente deixa de ter muitos recursos dentro da corporação porque o nosso orçamento, a nossa dotação orçamentária é muito restrita, não tem evoluído ao longo dos anos e na próxima, na próxima LDO ela inclusive recolheu um pouco, então, ora se eu não tenho recursos governamentais suficientes que eu tenho que fazer, tenho que buscar verbas de convênio, tenho que buscar parcerias externas né porque temos a clareza que os recursos existem, às vezes um dos maiores problemas é a falta de pessoas capacitadas pra gerenciar esses projetos..”

O oficial expressou em sua fala a necessidade de ter na instituição indivíduos capazes de "buscar parcerias externas"; essa habilidade envolve saberes que vão além de habilidades estritamente operacionais de polícia. Novamente reaparece na fala a tensão entre o “mundo de dentro” e o “mundo de fora” (relação binária) nesse caso específico a ausência de “indivíduos de dentro” capazes de interagir com os “de fora”. Demonstra ainda a necessidade de construir estratégias para solucionar as sazonalidades de políticas de governo, que em muitos casos modificam orçamentos de acordo com a conveniência política, o que pode ser solucionado com parcerias e captação externa de recursos financeiros e humanos. A linguagem utilizada demonstra certo conhecimento sobre planejamento e gestão pública o que possibilita sua familiaridade com as categorias inerentes à própria estrutura orçamentária do governo, no entanto estes saberes foram adquiridos fora da instituição, numa total incoerência com a sua fala inicial. A falta de ênfase em capacitação em área administrativa”, destacada pelo Diretor de Ensino, aponta para uma cisão que existe nas instituições policiais militares, o “combatente versus o intendente”¹⁸. Os combatentes são os “guerreiros” no universo simbólico da polícia, indivíduos que possuem “naturalmente” maior status, “poder simbólico” dentro da instituição, e que conseguem mobilizar recursos financeiros e humanos com mais facilidade. Mas sobretudo se destacam por possuírem um *saber fazer* que está diretamente relacionado à experiência adquirida no cotidiano da segurança pública, o “conhecimento das ruas”. Já os intendentes, são os chamados “policiais administrativos”, policiais que no imaginário institucional não possuem capacidade

¹⁸ No exército o oficial intendente é o responsável pelas sessões administrativas da instituição, já o combatente é o responsável pelos saberes inerentes à atividade operacional ou propriamente de guerra. Mesmo não existindo diferença legal entre policiais militares, o universo simbólico da instituição tratou de realizar uma diferenciação entre os indivíduos. Os policiais que trabalham em funções administrativas são tratados como “policiais de subcategoria”.

técnica e nem atitudinal para o “serviço de rua”. Apesar da maior parte dos oficiais serem combatentes¹⁹, existe uma distinção entre aqueles que exercem funções administrativas e os que “trabalham na rua”. Para se ter uma ideia de como esse fenômeno é interessante, foi criado um curso na Polícia Militar de Alagoas denominado *curso de natação intensiva* cujo objetivo é ensinar os policiais militares a nadar e realizar salvamentos, obviamente que existe uma instituição na estrutura do Estado com esse objetivo, Bombeiro Militar, mas pelo fato do curso ser coordenado por um policial com um bom capital simbólico, ou seja, um “guerreiro”, conseguiu patrocínio institucional para emplacar e manter o curso que pouco contribui para o trabalho operacional do polícia militar. Essa é mais uma evidência que demonstra o quanto experiências individuais impactam nas práticas institucionais, inclusive na má aplicação de recursos públicos. Por outro lado, cursos mais específicos como o de polícia judiciária e gerenciamento de crises não conseguem o mesmo apoio.

Atualmente o curso de formação de oficiais é definido por um projeto pedagógico criado no ano de 2017 que estipula uma carga-horária de 4.815 horas. Para se ter uma ideia do excesso de horas destinadas à formação do oficial, o curso de Direito da Universidade Federal de Alagoas exige 3.800 horas²⁰. Na justificativa do projeto pedagógico é definido as competências necessárias para o exercício da função.

(...) o Curso de Formação de Oficiais prepara o Cadete PM para carreira do oficialato, que além das atribuições técnica-profissionais e gerenciais da Administração Militar, assumirão as funções de polícia judiciária militar e de membros nos Conselhos de Justiça Militar estadual, as quais demandam uma formação jurídica complexa e que exige atenção especial quanto aos objetivos a serem alcançados, diante de uma abordagem científico-jurídica, com métodos bem delineados.

Tal formação busca oferecer à sociedade, profissionais no nível gerencial, que tenham uma formação jurídica, administrativa e técnico-profissional, alicerçada a uma base cidadã, tão necessária ao gestor de segurança pública, que também será um multiplicador, seja por suas funções de comando e direção, seja por sua inata atribuição de instrutor e fiscalizador. (PMAL, 2017)

¹⁹ A exceção é para os profissionais de saúde que integram um quadro específico dentro da instituição: médicos, psicólogos e assistentes sociais.

²⁰ Projeto Político Pedagógico do curso de direito na Universidade Federal de Alagoas. Disponível em <http://www.ufal.edu.br/unidadeacademica/fda/graduacao/direito/projeto-pedagogico/ppc-2019/view>. Acessado em: 02 de Jul de 2020.

É possível identificar no texto pelo menos 5 dimensões da formação: a) *administração militar*: conhecer as normas e regulamentos no universo militar, tais como símbolos, linguagens, cerimônias e protocolos; estes aspectos aproximam as polícias militares às forças armadas, mais especificamente ao exército²¹; b) *carreira jurídica*: conhecer leis; normas e jurisprudências; conhecer o universo processual do direito e suas linguagens; estar atualizado quanto às mudanças legislativas; este aspecto aproxima as polícias militares ao campo jurídico; c) *gestão de segurança pública*: conhecer modelos de planejamento e gestão (recursos humanos, logística, equipamentos); conhecer os aspectos inerentes a administração pública, contratos e convênios; conhecimentos sobre violência e criminalidade e suas complexidades; c) *instrutor*: conhecer métodos e técnicas de ensino; elaborar planos de aulas; todas as polícias militares e civis do Brasil, incluindo as de nível federal possuem escolas de formação; c) *fiscalizador*: saber procedimentos correccionais e formulação de protocolos; sistemas de *compliance*²²; A construção destas cinco dimensões pode facilitar a compreensão da complexidade dessa proposta de formação e suas implicações nas práticas institucionais e no próprio debate nacional sobre a exigência de bacharelado em Direito, apresentado anteriormente.

Numa perspectiva institucional fica evidente que essa proposta de formação é problemática na medida em que não possibilita uma formação especializada em uma área específica do conhecimento; numa perspectiva sociológica essa proposta gera abertura para subjetividades, e experimentações individualizadas, a depender de quem está na direção da escola de formação.

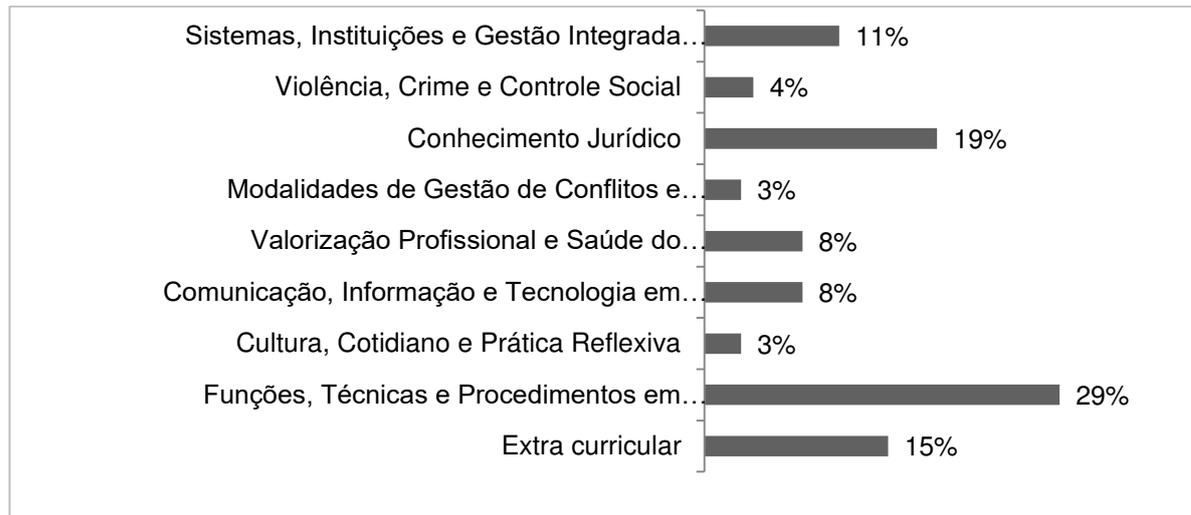
Dando continuidade à análise, verifica-se que ao todo são oferecidos 102 disciplinas divididas em 8 áreas temáticas, definidas no plano pedagógico: (I) Sistemas, Instituições e Gestão Integrada em Segurança Pública; (II) Violência, Crime e Controle Social; (III) Conhecimento Jurídico; (IV) Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos; (V) Valorização Profissional e Saúde do

²¹ De acordo com a constituição federal, as polícias militares são forças auxiliares e de reserva do exército.

²² é o conjunto de disciplinas a fim de cumprir e se fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar quaisquer desvios ou inconformidades que possam ocorrer.

Trabalhador; (VI) Comunicação, Informação e Tecnologias em Segurança Pública; (VII) Cultura, Cotidiano e Prática Reflexiva; (VIII) - Funções, Técnicas e Procedimentos em Segurança Pública.

Gráfico 2: Distribuição da Carga Horários pelos Eixos Temáticos - CFO PMAL



Fonte: os autores

Interessante notar que 19% da carga horária é destinada a disciplinas relacionadas ao eixo *conhecimento jurídico*, o que pode indicar um contrassenso sobre “formação jurídica complexa” que se exige para o exercício da função de oficial de polícia militar. Por formação jurídica complexa entende-se uma composição curricular que envolve o ensino e aprendizado de inúmeras disciplinas jurídicas e práticas processuais. Outro dado curioso é notar que 11% do tempo gasto na formação do oficial é destinado a conhecimentos gerenciais, outro contrassenso, já que o oficial desde o início de sua carreira está envolvido diretamente nas atividades de gestão. Por fim, há uma ênfase no eixo *funções, técnicas e procedimentos em segurança pública* que compõe disciplinas diretamente ligadas à atividade operacional de polícia, com 29% do tempo gasto na formação.

No ano de 2015 fui convidado para ministrar a disciplina de *Movimentos Sociais* no CFO, esta disciplina entrou no currículo do curso em virtude da influência do Centro de Gerenciamento de Crises da PMAL que atuava em conjunto com a vara agrária na mediação dos conflitos rurais. A ideia de relacionar movimentos sociais ao MST estava muito latente na ementa do curso, isso fez com que o

coordenador do curso, colocasse a aula de movimentos sociais antes da disciplina *Controle de Distúrbio Civil*. Ao questionar o coordenador do curso o porquê daquela situação, ele informou que a ideia era articular os conhecimentos práticos com os teóricos. Traduzindo, isso significava dizer que, os alunos deveriam conhecer os movimentos sociais que mais causavam distúrbios urbanos e rurais, e ao mesmo tempo como proceder em casos de conflito. Esse episódio me fez pensar sobre as reflexões de Mery Douglas (1986) sobre os dilemas da escolha racional dos indivíduos no interior das instituições, em determinadas situações os indivíduos se ocupam em construir táticas que ressignificam ações ou pensamentos, mantendo intocadas decisões importantes. No exemplo em questão, o oficial como não podia modificar o currículo, ressignificou o objetivo da disciplina. O pensamento institucional pode ser uma “média do pensamento coletivo”, mas também pode ser o resultado da atuação de um único indivíduo. A falta de conhecimento dos conceitos básicos sobre *movimentos sociais* pode ser um fator na escolha deste oficial, mas no exemplo citado é um caso típico de ressignificação, de uma redução negativa dos movimentos sociais. Obviamente que esses *insights internos* a instituição poder refletir na conduta dos agentes na “ponta”, um exemplo empírico foi a agressão sofrida por um manifestante no dia 29 de maio de 2021 em Recife que resultou na perda de um dos olhos após um tiro de borracha disparado pela Polícia Militar.

Mesmo que a intenção de uma disciplina seja a de propor um debate interno sobre a importância dos movimentos sociais, principalmente porque na PMAL existe um setor específico para lidar com Gerenciamento de Crises e Polícia Comunitária, os indivíduos conseguem ressignificar os saberes. Isso ocorre pela relação intrínseca entre *experiência e prática institucional*, o coordenador do curso na época era um capitão, oriundo de uma unidade operacional especializada e tendo a polícia militar como seu primeiro emprego.

Tive a oportunidade de realizar uma entrevista com um dos oficiais que participou da elaboração do projeto pedagógico. Trata-se de um capitão com 17 anos de serviço, bacharel em direito, com vasta experiência em unidades operacionais, sendo um dos responsáveis pela parte pedagógica da formação dos oficiais. Outro dado interessante é o fato de a polícia militar ter sido seu primeiro emprego. Ao ser perguntado sobre qual era o desafio de formar policiais em nível de gestão, respondeu que “seria formar um profissional ideal para a segurança pública”, questionado sobre o que seria um profissional ideal respondeu que;

“hoje, hoje, hoje, seria um policial com perfil cidadão, um policial altamente técnico, um policial onde suas ações fossem mais providas de legalidade e não da emoção do que a gente ver na rua né, infelizmente”.

Quando perguntado sobre uma formação mais aberta do oficial, ou seja, algumas disciplinas serem cursadas em universidades ou faculdades e sobre a exigência de titulação em bacharel em direito respondeu que:

“acho que poderia ser uma experiência boa, até pra gente quebrar alguns paradigmas, né, dentro da sociedade, onde a formação vai estar junta lá, não pow ele é um profissional como eu, somos juntos né, então começa a quebrar alguns paradigmas nesse sentido, mas eu acho que a caserna ela tem que existir, não que seja três anos de formação que seja um ano de formação dentro da caserna pro o cara adquirir algumas características de cunho militar e aí a posteriori ele começava a compartilhar das formações multiprofissionais, com relação a entrar bacharel em Direito eu discordo cem por cento, quisa um administrador mas aí você vai pra um outro problema, você vai ter oficiais muito velhos, eu digo isso porque na minha turma o mais velho tinha trinta anos de idade e era considerado o idoso da turma, minha turma era toda nova dezoito, dezenove e vinte anos de idade, e aí você consegue formar um policial militar e não um advogado com uma especialização em segurança pública, e não um administrador em segurança pública, eu digo isso porque em participei em 2018 de um congresso pedagógico a onde a Polícia de Minas Gerais já está voltando ao que era antes né, Minas Gerais começou a exigir o curso de Direito, diminuiu o curso para um ano e meio se eu não me engano, exigia Direito e hoje eles estão trabalhando de forma árdua para voltar ao que era antes, segundo grau, formação militar, cem por cento policial militar.

Foram três perguntas feitas de forma muito clara, a primeira estava relacionada ao que ele achava ser o desafio da formação de um policial em nível de gestão, a resposta foi: “seria formar um profissional ideal para a segurança pública”. O termo “profissional ideal” remete a um imaginário, a uma total ausência de um repertório técnico do que seria um “policial militar gestor”, capaz de compreender o fenômeno da criminalidade através de ferramentas racionais de gestão, *competência fixa*, ou mesmo um oficial que tivesse a capacidade de realizar o controle e a fiscalização. O que ocorre de fato é uma mudança brusca no seu discurso, que o policial ideal precisa ter um “perfil cidadão” uma categoria vaga que pode remeter a um policial que respeita as normas vigentes, como também utiliza a expressão “altamente técnico” para se referir a destreza operacional, a uma capacidade de utilizar a técnica e não a emoção. Aqui surge um dos problemas centrais desta pesquisa, a tensão entre o saber técnico e a emoção, que pode ser “traduzido” por

experiências individuais. Apesar de parecerem aspectos diferentes, há uma relação íntima entre as duas. A técnica seria a capacidade de racionalização e instrumentalização do uso da força, por outro lado a emoção é o afloramento das experiências individuais no cotidiano do trabalho policial. O oficial ainda enfatiza que o uso da emoção em detrimento da técnica é uma realidade que se vê na rua, e ainda expressa isso com a expressão “infelizmente”. A segunda pergunta foi a respeito de uma formação “aberta” em que algumas disciplinas fossem cursadas em faculdades ou universidades, o oficial concorda e acredita que isso iria quebrar alguns “paradigmas”. Apesar de não deixar claro quais paradigmas são, é possível inferir que ele esteja se referindo a imagem que as instituições policiais militares carregam de serem fechadas em si mesmas e pouco reflexivas quanto aos problemas que enfrentam, sobretudo aos problemas relacionados à segurança pública. Em certa medida isso parece coerente quando faz a seguinte afirmação “a caserna tem que existir”, caserna é um termo nativo que se refere ao quartel como uma casa, muito mais que um local de trabalho, mas um ambiente de *segurança simbólica* e social, pois os indivíduos estão distantes dos olhares e controles externos. O objetivo da caserna existir é justamente para que o processo de socialização ocorra, e ele é o elemento mais importante, já que objetivo é muito claro: “pro o cara adquirir algumas características de cunho militar e aí a posteriori ele começava a compartilhar das formações multiprofissionais”. Inculcar na cabeça dos indivíduos as “características militares” é a função mais importante de uma escola de formação, pois é um processo fundamental para a existência da instituição. Goffman (2001) nos ajuda a pensar a caserna como uma maneira de produzir marcas de subordinação. A caserna se constitui também como um *campo simbólico*, que dispõe de uma gramática própria.

Retornando para a primeira pergunta, sobre os desafios da formação do policial gestor, em que a resposta do oficial se aproximou do campo das atividades operacionais de polícia e a necessidade de formar um profissional com *perfil cidadão*, esse imaginário reflete diretamente na malha curricular do curso, onde 29% do tempo gasto é com disciplinas de carácter operacional em detrimento das disciplinas de gestão e jurídicas. A ênfase na atividade operacional, estritamente técnicas, ligadas diretamente às atividades de polícia ostensiva, num curso de formação de gestores em segurança, é muito significativo do ponto de vista analítico.

Este aspecto já tinha sido observado pelo Diretor de Ensino na sua fala, é demonstrado através do gráfico.

Dando sequência a análise, a terceira pergunta foi relacionada a tendência que vem se desenhando em âmbito nacional, sobretudo no eixo Sul e Sudeste e em alguns Estados do Nordeste em exigir bacharel em Direito para o curso de formação de oficiais, disse que era “cem por cento contra”. Sua justificativa era a de que seria uma turma muito velha e isso resultaria em dificuldades em formar um policial. Seria uma turma de oficiais muito velhos, seria “um advogado com uma especialização em segurança pública”. O que está em jogo não é o aspecto técnico de ter ou não ter um bacharel em Direito no curso de formação, mas a dificuldade de inculcar “características militares” num indivíduo socializado em outro universo simbólico, com *habitus* formado e em muitos casos já cristalizados. Este aspecto também foi observado por Rudnicki (2008) quando analisou este mesmo fenômeno do Rio Grande do Sul. Quando se refere ao caso de Minas Gerais externa os conflitos e disputas de narrativas simbólicas em torno do “choque entre os *habitus*”. O oficial faz questão de explicitar na sua fala a categoria juventude, ou seja, é mais fácil inculcar “características militares” em indivíduos jovens, com 18, 19 e 20 anos. A sua formação em Direito, pode ser também uma chave explicativa para essa aversão de “cem por cento”, sendo a PMAL seu primeiro emprego, entrou jovem na instituição e adquiriu as “características militares”, ao entrar na faculdade de Direito, teve contato com um novo ambiente simbólico onde a “norma é mais importante que a autoridade, onde a legalidade é mais importante que a autoridade”, diferente do ambiente militar onde a “autoridade suplanta a norma e em muitos casos é a própria norma”, sobretudo quando as relações entre os indivíduos ocorrem dentro da “caserna”. No ano de 2021 foi aberto um novo edital para preenchimento de 60 vagas para oficiais da PMAL e novamente a exigência é de ensino médio. A fala do oficial em questão não é apenas uma impressão individual, mas um “pensamento institucional” onde a ênfase em disciplinas operacionais na formação dos gestores, combinado com um forte afastamento no campo do Direito, produz uma *figuração* com forte ênfase na subjetividade e na discricionariedade.

Durante a coleta de material para a produção desta tese encontrei uma solução de investigação preliminar²³, em decorrência de uma denúncia feita por alunos do curso de oficiais da PMAL ao “Disque Direitos Humanos”, publicada em Boletim Geral Ostensivo (PMAL, 2019). A consulta aos boletins ostensivos para fins de pesquisa foi autorizada pelo Comando Geral da Polícia, com a ressalva de preservar as informações pessoais dos integrantes da corporação. Na referida denúncia que ocorreu no dia 2 de março de 2019 e que foi encaminhada ao Departamento Nacional de Direitos Humanos, consta que os alunos estavam sofrendo violência institucional por um oficial superior, que incluíam assédio moral e agressões psicológicas; o processo foi arquivado sem a existência de provas materiais. Não se detendo ao teor do que consta no processo administrativo, o aspecto mais significativo a ser destacada aqui foi a ação coletiva ou individual (não se sabe, pois, foi uma denúncia anônima) de procurar uma instância Federal para fazer uma denúncia de práticas supostamente desrespeitosas aos Direitos Humanos, mais uma evidência dos aspectos sustentados no primeiro capítulo.

Para além de análises de documentos e discursos, instrumentos de produção de conhecimentos consagrados no campo das ciências sociais, a utilização de fontes não ortodoxas é fundamental na prática sociológica. As tecnologias da informação têm possibilitado que as instituições exponham de forma ostensiva suas identidades, a partir de imagens e textos; na realidade são os indivíduos que têm empreendido este processo. Por outro lado, as instituições criam estratégias de controle, como forma de barrar e filtrar o que sai de dentro das instituições para o público externo. Em 2009 uma pesquisa inédita coordenada pelas pesquisadoras Silvia Ramos e Anabela Paiva e fomentada pela UNESCO, trouxe à tona um fenômeno de relevância sociológica, a *blogosfera policial*. São dezenas de páginas da internet, assinadas por policiais civis, militares e rodoviários de várias patentes. Os objetivos desses blogs eram dos mais diversos, assim como das autoras:

(...) mais da metade dos participantes (55%) disse desejar expressar seus próprios pontos de vista sobre segurança e justiça. Outro grupo pretende falar para a própria categoria, divulgando assuntos de interesse da

²³ Investigação preliminar é um procedimento investigativo sumário que tem por objetivo avaliar se existiu uma transgressão disciplinar na ação ou omissão do policial militar. Se comprovado que ocorreu uma transgressão disciplinar ou mesmo crime, é aberto um procedimento disciplinar, sindicância ou mesmo inquérito.

corporação. Por fim, há ainda os que usam as páginas para fazer denúncias sobre seus comandos ou outras instituições, e os que pretendem mostrar à sociedade a realidade das corporações. (RAMOS E SILVIA, 2009)

Com o avanço das tecnologias da informação e o acesso a *smartphones*, os blogs deram lugar aos canais de youtube e perfis em redes sociais, os mais notórios: facebook, instagram e twitter. Os policiais têm utilizado estes canais para se comunicar com o público e mostrar o cotidiano do seu trabalho, em muitos casos cometendo ilegalidades ao divulgarem imagens de suspeitos em abordagens. Este fenômeno tem crescido no Brasil, inclusive ajudou a eleger diversos policiais nas últimas eleições para cargos eletivos. Durante a pesquisa encontrei uma portaria datada de 2017 que no âmbito das unidades da PMAL regulamentou a utilização das redes sociais no âmbito das unidades operacionais da PM. No ano de 2021 o Comandante Geral publicou nova portaria, regulamentando o uso de redes sociais para os seus integrantes, notadamente para a plataforma youtube, visto que o Ministério Público Estadual passou a apurar casos em que policiais mantinham canais e publicam vídeos de abordagens, inclusive com indícios de abuso de autoridade.

Para além dos aspectos normativos, que de fato são relevantes, o que interessa a partir deste momento é avaliar como os indivíduos reverberam suas experiências dentro das instituições para o público externo a partir de tecnologias digitais que rompem os “muros da instituição”. Numa pesquisa realizada no início da década de 1990, Muniz (1990) constatou que os policiais socializavam de forma muito seletiva os saberes das ruas; 30 anos depois as transformações nas tecnologias de informação produziram performances individuais que em muitos casos podem ser confundidas com o pensamento institucional. Este fenômeno é mais preponderante nos “youtubers” que em muitos casos conseguiram se eleger para cargos eletivos nas últimas eleições. Por outro lado, análises cuidadosas nas redes sociais podem revelar aspectos simbólicos das instituições. Cada publicação pode ser constituir como parte reveladora de um “todo simbólico”. É possível adotar diversas estratégias de análise, para essa pesquisa optou-se por avaliar as postagens a partir de dimensões e analisar seus conteúdos, quando foram convenientes.

Nesta pesquisa optou-se por analisar as postagens realizadas na página da Academia de Polícia Militar na rede social online *instagram*, entre os dias 30 de março de 2017 e 9 de março de 2019. Foram analisadas 207 postagens, sendo necessária decodificação dos elementos simbólicos contidos em cada publicação (simplificar); por outro lado, foi necessário construir um *modelo típico ideal* para simplificar a complexidade de dados não quantitativos, como textos, imagens e vídeos em formas que caibam em modelos explicativos e que possam revelar o sentido da ação dos indivíduos envolvidos diretamente nas instituições, mesmo que isso apenas sirva para “arranhar a realidade social” em questão.

A partir da problemática proposta por essa pesquisa, foi construído um modelo pelo qual as postagens passaram a ser categorizadas em 5 (seis) dimensões: (1) atividades esportivas e lazer; (2) atividades intelectuais; (3) Atividades estritamente militares; (4) Atividades estritamente policiais; e por fim (5) Atividades de relações públicas. Para a construção deste modelo de cinco dimensões, foram avaliados os textos, imagens e vídeos das 207 postagens.

A primeira dimensão, relacionada às *atividades esportivas e de lazer*, são postagens de eventos esportivos, tais como jogos militares nacionais, eventos comemorativos como o “São João acadêmico”; e outras atividades relacionadas ao tema, a exemplo de participação dos alunos em corridas de rua. Durante os três anos os alunos participam de inúmeras atividades fora da academia, sobretudo corridas de rua.

A segunda dimensão envolve postagens relacionadas a *atividades intelectuais*, imagens dos alunos em sala de aula ou em palestras; participação em eventos acadêmicos em outras instituições de ensino superior lembro que no período em que frequentei o curso minha turma fez uma visita a biblioteca da UFAL, tivemos a oportunidade de ter aulas de metodologia científica com um dos professores desta universidade, que por sinal, ainda leciona a mesma disciplina até a realização desta pesquisa.

A terceira dimensão envolve postagens que se referem a atividades estritamente militares, são atividades que não têm relação direta com o trabalho de polícia, tais como cerimônias, desfiles em datas comemorativas, “marchas administrativas”, que consiste em percorrer a pé longas distâncias portando equipamentos, dentre outras atividades que estão relacionadas ao universo profissional e simbólicos das Forças Armadas, sendo o Exército o modelo de

referência. A justificativa para não serem atividades estritamente de polícia, é o fato de que elas se constituem exclusivamente como parte dos sistemas rituais das forças armadas, mais especificamente do exército. Mesmo que as PMs sejam forças auxiliares do Exército, tais atividades se não existissem, não produziram alterações significativas nos aspectos técnicos da atividade de policiamento ostensivo.

A quarta dimensão, é formada por um conjunto de postagens relacionadas às atividades “estritamente” policiais, ou seja, imagens e vídeos relacionados a atividade técnica profissional, como rondas ostensivas, abordagens a pessoas e veículos, como também instruções e estágios operacionais. É importante destacar, essas “atividade estritamente policial” se constitui também como um tipo ideal, visto a complexidade da atividade policial. Seria muito arriscado e insensato do ponto de vista analítico resumir a atividade policial as características elencadas.

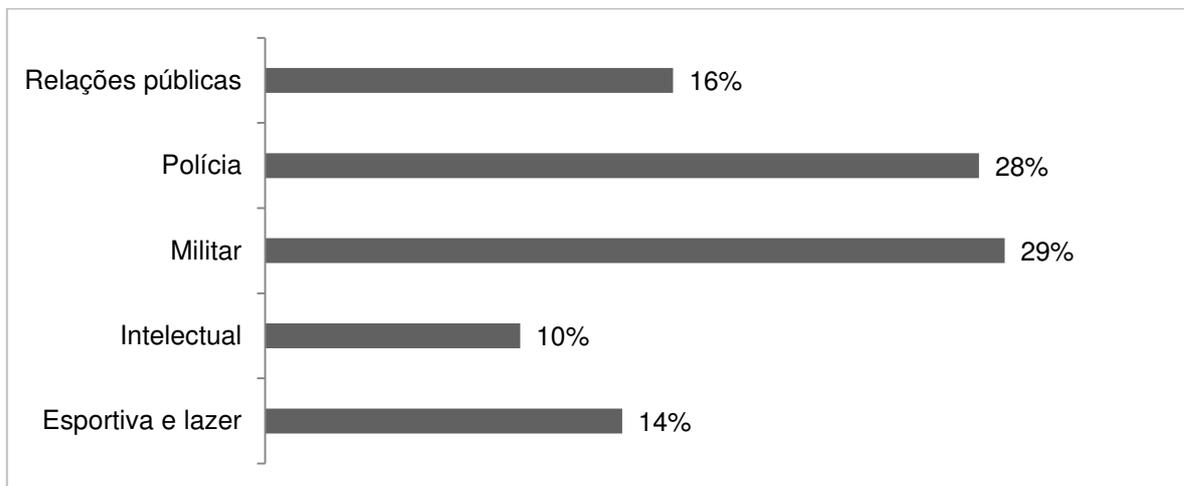
A quinta dimensão, que se refere às atividades de Relações Públicas, são postagens relacionadas às ações de assistência social, tais como doação de sangue; visita a ONGs; divulgação de eventos e de símbolos institucionais.

Para fazer a distinção entre as atividades estritamente militares e atividades estritamente policiais foi levada em consideração a categoria *técnica profissional*, que consiste na operacionalização do *uso da violência legítima*, a exemplo de postagem de instruções de tiro policial. Por outro lado, as postagens relacionadas às atividades estritamente militares, envolvem, por exemplo, a cerimônia de visita de um general do Exército Brasileiro à Academia de Polícia. Apesar de parecer complexa, a distinção é muito simples, um analista atento consegue fazer a distinção entre os dois campos, como demonstrou Albuquerque e Machado (2001). Em pesquisa realizada no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar da Bahia, os pesquisadores constataram que os próprios alunos do curso, conseguiram fazer a distinção dos aspectos técnicos essenciais do trabalho de policiamento ostensivo e dos aspectos essencialmente “militarizantes”, que no imaginário institucional precisam ser preservados. No caso específico da formação dos oficiais, categorias ligadas à gestão e planejamento são mais incisivas.

Outro aspecto metodológico que vale a pena ressaltar foi a estratégia utilizada para categorizar as postagens nas cinco dimensões. Em alguns casos foi possível encontrar mais de duas dimensões contidas na postagem, o que foi solucionado a partir de uma *avaliação de preponderância*, ou seja, utilizar a característica que mais se aproxima da dimensão a ser categorizada. A partir desta

simplificação foi possível chegar ao seguinte resultado: 29% das postagens continham elementos (textos, imagens e vídeos) de atividades *estritamente militares*; 28% das postagens continham elementos de atividades *estritamente policiais* e apenas 10% das postagens continham elementos de atividades intelectuais, como é possível verificar no gráfico:

Gráfico 3. Distribuição das postagens da Academia de Polícia no Instagram



Fonte: autor

Os resultados refletem mais uma vez a fala do Diretor de Ensino de que as “atividades operacionais são mais enfatizadas que as administrativas”. As postagens relacionadas às atividades estritamente militares e policiais representam 57% de todas as postagens no período em análise. No entanto o dado que mais chamou a atenção foram os 16% de postagens relacionadas às atividades de relações públicas, em uma das postagens mostra a imagem de um aluno do curso de formação de oficiais ao lado de duas crianças em uma escola pública, acompanhada do seguinte texto:

“As crianças são a esperança para o futuro, o sorriso do mundo e a alegria da vida! Que Deus ilumine a vida desses grandes guerreiros que sonham em ser policial.”²⁴

²⁴ Disponível em: <https://www.instagram.com/p/B3UHnXEByIK/>: Acessado em 10 de mar de 2020

Mesmo em uma ação de relações públicas termos linguísticos relacionados às atividades militares surgem de forma muito enfática, como a expressão *guerreiros*. A atividade policial é estritamente relacionada à manutenção da ordem pública; compreensão das dinâmicas criminais; uso de tecnologia para a análise de dados; estratégias de distribuição de recursos humanos, mas a guerra permeia o imaginário institucional, a partir da experiência dos indivíduos, o que em certa medida evidencia uma ambivalência. Se por um lado as Polícias Militares querem ser consideradas “instituições modernas”, inclusive construindo estratégias legislativas para que seus oficiais estejam no rol das carreiras jurídicas, as “falas institucionais” demonstram outra coisa, o fascínio pela guerra. Em outra postagem os alunos aparecem visitando uma casa de acolhimento de idosos em um bairro da periferia de Maceió, com a participação da banda de música da polícia. As imagens são acompanhadas de um texto explicativo sobre os objetivos da visita e se encerra da seguinte forma:

“(…) A ação faz parte das diretrizes do comandante da Academia de Polícia Militar, coronel (**comandante da Academia**)²⁵, que visa diminuir as distâncias até então impostas na formação do futuro Oficial da Polícia Militar de Alagoas com os diversos setores da sociedade alagoana, de forma a entenderem suas necessidades e anseios.”²⁶ (grifo nosso)

Na captura da fala do comandante APM (Diretor da Academia) aparecem duas dimensões que merecem ser analisadas: “futuro” e “distanciamento”. O aluno do curso já se encontra distante da sociedade, e este fato surge em sua fala como justificativa para que a escola realizasse a visita. Ressurge aqui novamente a uma tensão entre o mundo de “dentro” e o mundo de “fora”. A ideia da caserna como um local seguro e necessário ao policial militar aparece em outra postagem em que os alunos de oficiais ministram instrução aos recém-chegados alunos de soldado, a imagem mostra duas fileiras de alunos de soldado vestidos com camiseta branca, calça jeans escura e tênis preto (uniforme típico do recruta), o texto da postagem diz:

“É com muita vibração que os Cadetes do 3º do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de Alagoas ministram instruções de Ordem Unida aos recém-chegados alunos do Curso de Formação de Praças, que estão no período de adaptação aos pilares institucionais da

²⁵ O nome foi omitido e substituído pela expressão (comandante da academia).

²⁶ Disponível em: <https://www.instagram.com/p/BxQWSsmBHAC/>: Acessado em 10 de mar de 2020.

caserna, visando uma qualificação de excelência dos novos profissionais, que em breve estarão aptos a proteger a sociedade alagoana mesmo com o risco da própria vida.”²⁷

A ordem unida consiste em um conjunto de práticas rituais que tem o objetivo de proporcionar “padrões coletivos de uniformidade”²⁸, a partir da disposição individual. As práticas de ordem unida é uma das dimensões que distinguem as instituições militares das demais instituições. Ela também se constitui como uma disciplina universal obrigatória na formação dos militares. Foucault (1999) faz uma análise muito lúcida sobre a prática de ordem unida nas organizações militares e da figura ideal do soldado. Por estarem em “período de adaptação aos pilares institucionais da caserna”, que correspondem à hierarquia e a disciplina, o ensino de ordem unida é fundamental como um conjunto de práticas que vão auxiliar no processo de mortificação. A expressão *caserna* reaparece na postagem, só que agora como uma condição necessária a uma formação de excelência. Em que consiste uma formação policial de excelência? A partir das evidências é possível concluir que aspectos técnicos da profissão ficam em segundo plano em nome de um processo de socialização (subordinação) que garanta a estabilidade (ordem) institucional.

As postagens relacionadas às atividades intelectuais aparecem em número muito reduzido, constituindo apenas em 10%. A partir das evidências já apresentadas estes resultados estão dentro da “normalidade”, ou seja, o conteúdo público postado na plataforma instagram reflete o pensamento institucional. Fica evidenciada uma tensão em torno de uma “crise de identidade”: policiais ou militares? Gestores ou operadores? Estes aspectos refletem as tensões legislativas em torno do campo da segurança pública, como também a ausência de estratégias para definição de diretrizes nacionais a respeito da atividade profissional, aspecto que já ocorre em outras profissões, sobretudo no campo da saúde e educação. Mas é importante destacar que as tensões podem ser um pano de fundo, para disputa em torno do campo da segurança pública com os delegados de polícia.

Para complementar as informações, foram realizadas mais duas entrevistas com oficiais que não fazem parte diretamente do Sistema de Ensino (SE) da PMAL.

²⁷ Disponível em: <https://www.instagram.com/p/B8OVpFuJoU1/>. Acessado em 10 de mar de 2020.

²⁸ Expressão retirada do Manual de Ordem Unida do Exército Brasileiro, C 22-5.

O objetivo foi avaliar como indivíduos “alheios” ao sistema de ensino (SE) avaliam e percebem as práticas institucionais a partir de suas experiências. De acordo com um capitão com 24 anos de polícia, que tinha sido oficial do Exército Brasileiro na modalidade NPOPR²⁹ na década de 1990, sentiu um impacto muito grande quando foi aprovado no primeiro vestibular para o Curso de Formação de Oficiais realizado pela UFAL no ano de 1995, informando que:

“quando cheguei na polícia militar as matérias militares tinham organização, pois os instrutores utilizavam os manuais do exército, quando chegou na parte policial, cadê os manuais? o exército não tem esses manuais, porque eles não trabalham com segurança pública, e a polícia também não têm, e até hoje não tem.” (oficial com 24 anos de serviço)

Ele ainda relatou que na falta dos manuais sobre as atividades em segurança pública, muitos instrutores utilizam conteúdos adaptados de manuais do exército, e como forma de minimizar a falta de conteúdos técnicos davam ênfase a atividades estritamente militares, com excesso de ritualização, a exemplo de atividades de ordem unidade (a ênfase visa preencher, de maneira espetacular, um vazio). A ausência parcial ou total de um conjunto agregado e sistematizado de conhecimento científico sobre gestão em segurança pública foi problematizado no primeiro capítulo e pode ser evidenciado a partir da fala do oficial em questão. Este problema ainda permeia a formação dos oficiais em Alagoas. Diferente dos outros oficiais, esse último acredita que a exigência em bacharel em Direito seja necessária para o ingresso de oficiais nas polícias militares, visto que, segundo ele, é a única instituição em que seus dirigentes não são bacharéis em Direito:

A polícia Militar faz parte do sistema de segurança, o sistema de segurança pública, então quem faz parte: Polícia Civil que tem que ter um delegado com formação em Direito, Ministério Público que tem que ter formação em direito, um juiz que tem que ter formação em direito, o defensor público que tem formação em Direito e o policial militar que tem formação em ensino médio. Todas as práticas da nossa atividade é o que... fiscalização, fiscalização em cima da lei, eu só consigo fiscalizar algo se eu conheço bem, a lei e a nossa atribuição que é a manutenção da ordem pública né e

²⁹ Núcleo de Preparação dos Oficiais da Reserva. Um programa do exército brasileiro para forma oficiais reservistas, um curso com duração de 10 meses, grande parte dos que terminam o curso fazem um estágio de poucos meses e são dispensados.

outras atividades que a gente acaba se envolvendo, trabalhar junto com o Ibama, com o IMA, trabalha em conjunto com a Polícia Federal, por se você observar nossa formação é necessária uma ação jurídica; o que é que na academia a gente aprende, acho que 50% das disciplinas são de Direito e mesmo assim a gente sai desqualificado.

O seu argumento vai ao sentido de que a Polícia Militar é a única instituição do sistema de segurança pública em que seus gestores (os profissionais que estão no topo da cadeia hierárquica) não possuem a titulação de Bacharel em Direito. Em todas essas instituições os profissionais do “topo” são formados em Instituições de Ensino Superior, entram na instituição com um *habitus* bacharelesco acadêmico, e assumem funções de chefia, por outro lado a burocracia da polícia militar entra na instituição com ensino médio passam de 3 a 4 anos em um curso de formação e adquirem um *habitus* completamente diferente das elites burocráticas das demais instituições do sistema de segurança. Enquanto que o campo burocrático e simbólico do sistema de segurança pública é dominado por bacharéis em Direito, a Polícia Militar de Alagoas, pelo menos a partir das evidências até aqui coletadas, formam uma “elite burocrática operacional”, dentro de uma perspectiva política, alheia ao movimento nacional. Esse processo é danoso para atividade finalística da instituição, a ênfase nas “ações de guerra” põe em perigo constante os direitos humanos, basta avaliar os inúmeros casos de agressões praticados por policiais militares em fiscalizar os decretos estaduais de fechamento de estabelecimentos comerciais durante a fase de *lockdown* na pandemia em 2020.

Um outro oficial, Major com 21 anos de polícia; bacharel em Direito e instrutor da Disciplina de Direitos Humanos no Curso de Formação de Praças, informou que o ensino dos Direitos Humanos na instituição sempre foi um tema tenso. Que no início da década de 2000 a Secretaria Nacional de Direitos Humanos fomentou uma série de cursos nas instituições policiais e teve a oportunidade de realizar um dos últimos cursos ofertados pela Secretaria Nacional em 2007. Ele explica que:

naquela época o curso era feito através de um convite, um chamamento compulsório, 90% do pessoal que fez o curso foi lá porque o comandante havia indicado, não fez voluntariamente ... por conta própria, eu era um deles porque eu deles porque naquela época eu já estava no Centro de Gerenciamento de Crises e eu via a necessidade de ... de aperfeiçoar o conhecimento na área que eu trabalhava, então o que aconteceu, quando surgiu o curso eu e outra oficial ... fomos voluntários para fazer o curso, eu me encaixava dentro de um perfil que .. de trabalho da atividade que eu

desenvolvia, então o CDH foi feito com outras coirmãs, por exemplo, tinha policiais de Sergipe, do Piauí, delegados de polícia também e peritos criminais, na época...não tinha só delegados, então foi uma experiência interessante, a gente teve vários instrutores, advogado, promotores, alguns eram da área de Direitos Humanos.

O oficial explicou ainda que houve uma insatisfação de alguns oficiais que foram obrigados a participar do curso, indicados pelo Comando Geral. Voltando para a análise do curso realizado no ano de 2007, o Major informou que uma das queixas feitas pelos alunos que foram obrigados a frequentar o curso seria o fato de que “como um curso de Direitos Humanos se eu sou obrigado a frequentar”. Por outro lado, naquele ano ocorreu uma mudança na lei de promoções das PMAL que atribuíam pontos para quem realizasse cursos, e muitos oficiais que foram obrigados a participar do curso se sentiram recompensados e a crise foi apaziguada.

2.2 A ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PRAÇAS: OS OPERADORES DA SEGURANÇA PÚBLICA

O termo *operadores* foi utilizado aqui para fazer a distinção entre praças e oficiais. Ambos são policiais militares, porém com atribuições diferentes. Oficiais planejam, fiscalizam, fazem gestão de informação, recursos humanos e logístico; praças são técnicos especialistas em atividades *estritamente policiais*, auxiliam na manutenção da ordem pública, prestam informações, atendem chamados de emergência 190, efetuam prisões e conduções à delegacia de polícia. São os profissionais que mais têm contato com a população, nos diversos serviços oferecidos pela instituição policial militar: policiamento de trânsito; policiamento escolar e policiamento “convencional” (patrulhamento a pé ou motorizado). Ao contrário dos oficiais, a formação da praça é estritamente técnica, voltada para a atividade fim. O primeiro documento a ser utilizado para análise será o Plano Pedagógico do Curso de Formação de Praças, publicado no ano de 2016. Na justificativa do plano, verifica-se uma preocupação com os processos de mudança social que tem impactado diretamente no trabalho policial:

Tal Corporação tem sofrido transformações ao longo do tempo para acompanhar a evolução da sociedade e fazer face aos desafios de proporcionar segurança diante de um quadro constante de mudanças de hábitos, costumes e de leis que criam, extinguem, dilatam ou restringem seus direitos e deveres.

Desse panorama, verifica-se que a construção do perfil de policial militar necessário para o atendimento das novas exigências sociais por segurança pública passa obrigatoriamente pelo processo de formação profissional. (PMAL, 2016, p. 23)

Diferente do plano pedagógico do curso de formação de oficiais verifica-se uma maior clareza quanto aos objetivos e necessidades da formação técnico-profissional do soldado, o que demonstra em certa medida um maior controle sobre o processo de formação. Inclusive aponta para processos de mudanças sociais as quais repercutem no campo legislativo. A partir de 1996 quando se iniciou o debate nacional em torno do campo da segurança pública muitos aspectos passaram a ser temas e foram gradativamente introduzidos na formação dos policiais. Um dos temas mais recorrentes dos Direitos Humanos. O objetivo proposto pelo plano há uma indicação de que a formação deve respeitar as legislações vigentes no país e os princípios dos Direitos Humanos, como fica claro no texto:

Proporcionar aos candidatos ao cargo de soldado combatente da PMAL uma formação técnico-profissional que os habilite à realização do policiamento ostensivo em consonância com as leis vigentes e os princípios dos Direitos Humanos;

Promover 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;

Fica evidente que no campo institucional a Polícia Militar de Alagoas não diverge das narrativas que foram construídas ao longo dos últimos 25 anos, quanto à formação de seus quadros técnico-operacionais. Numa perspectiva geral, o debate nacional sobre segurança pública teve aderência nas instituições policiais, pelo menos no campo normativo. Aspectos que foram avaliados no primeiro capítulo, como a necessidade de pensar a violência como um fenômeno complexo aparecem no texto. Esse fenômeno só foi possível graças a uma série de estratégias do Governo Federal em aportar recursos em Estados que aderissem aos princípios do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Grande parte destes recursos foram destinados à aquisição de equipamentos (armas, munições e viaturas). Em contrapartida as escolas de formação passaram a adotar os princípios

da Matriz Curricular Nacional. Para complementar a análise dos documentos e verificar com mais profundidade os aspectos relacionados ao processo de formação policial e suas práticas cotidianas, foi aplicado um questionário com os alunos recém-chegados à escola de formação (alunos de soldado) e em seguida cinco entrevistas com oficiais responsáveis pelo processo de formação. Apenas as entrevistas estavam previstas no projeto, a ideia dos questionários surgiu durante as aulas e diálogos com o orientador, no entanto foram feitas algumas adaptações em virtude da própria dinâmica do campo que nos obrigaram a adaptações durante o processo, mas que não produziram grandes prejuízos à pesquisa.

A ideia da aplicação dos questionários surgiu a partir de uma problematização clássica de que as escolas de formação têm um peso decisivo sobre as categorias inerentes ao trabalho dos profissionais de segurança pública, tais como Direitos Humanos, violência e a própria função da polícia na sociedade moderna. Durante a pesquisa (em 2019) a Polícia Militar de Alagoas realizou um concurso para o provimento de 500 vagas de soldado. A autorização para a realização da pesquisa foi concedida pelo comandante geral sendo encaminhada com os demais documentos para o comitê de ética da UFCG, juntamente com o instrumento de coleta (questionário).

O primeiro contato com o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) para a realização desta etapa da pesquisa ocorreu no dia 12 de janeiro de 2020 quando procurei um capitão com 15 anos de serviço na PMAL responsável pelo contato diário com os alunos, ele desempenhou o papel de “informante”, já que esclareceu diversos aspectos que não estavam claros no plano pedagógico. Mesmo sendo integrante da instituição e tendo sido autorizado pelo comando geral para a realização da pesquisa e ter livre acesso à escola, sobretudo pela minha condição de oficial, foi necessário contatos informais para ter acesso a parte do material, e o capitão foi fundamental. Isso ocorreu devido a uma necessidade de construir um cenário de confiança, já que naquela altura eu já se constituía elemento “estranho” na estrutura. Minha ligação formal com uma Universidade Federal me colocava numa condição delicada, já que eu passei a ser visto não mais como um policial, mas como um pesquisador munido de ferramentas teóricas e metodológicas capaz de desvelar aspectos da cultura policial. Por outro lado, tal situação me colocou num lugar de paradoxos, pois ajudará a melhorar a análise, na medida em que é possível tencionar e pensar sobre os limites e possibilidades de pesquisa.

O primeiro contato como o comandante da Escola de Formação de Praças ocorreu no dia 22 de janeiro de 2020. Trata-se de um Tenente Coronel com 28 anos de polícia que tinha assumido a função de diretor da escola pela primeira vez na sua carreira. Após a apresentação da pesquisa e os seus objetivos específicos o comandante ficou entusiasmado, dando total apoio a realização dos estudos. A estratégia para facilitar a realização da pesquisa foi oferecer ao diretor e sua equipe um relatório descritivo intitulado *Perfil dos novos integrantes da PMAL*, a partir dos dados obtidos com os questionários³⁰.

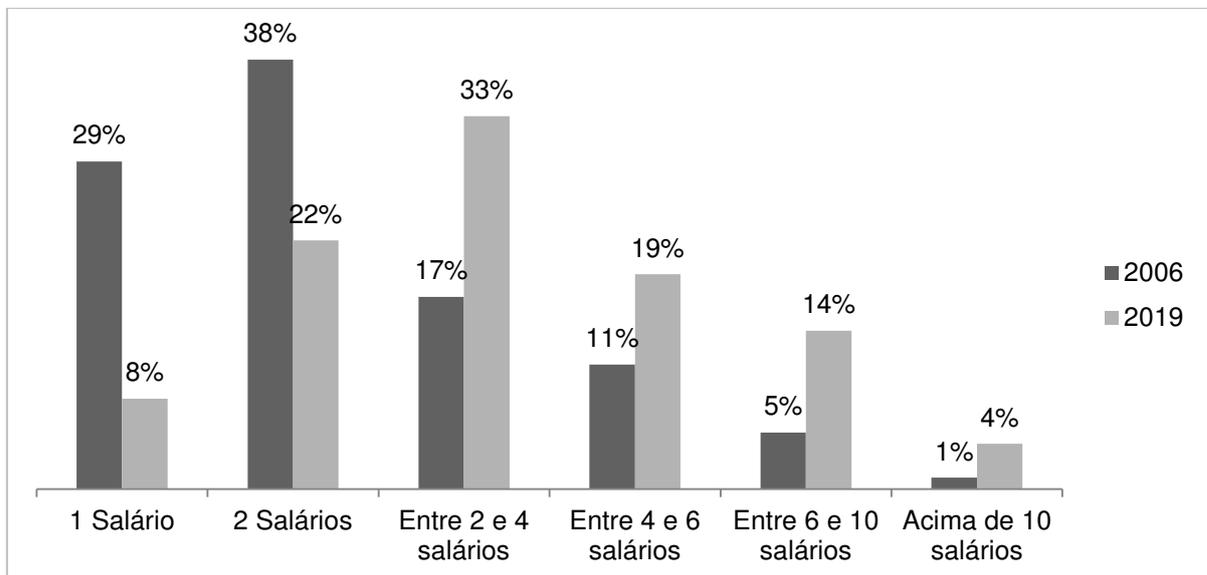
A ideia inicial era aplicar os questionários com os 500 novos alunos que foram aprovados no concurso de 2019, porém o governador, por questões políticas, convocou em torno de 300 candidatos remanescentes do concurso de 2006, estes se apresentaram no início do mês de janeiro para apresentação dos documentos, no total teria uma população de 800 alunos. De início achei que não valeria a pena aplicar os questionários a esta turma de 2006, mas em seguida percebi que seria uma excelente oportunidade para testar algumas hipóteses, dentre as quais se a variável *idade* teria influência sobre algumas respostas, sobretudo de perguntas relacionadas ao tema Direitos Humanos. No dia 27 de janeiro consegui aplicar 282 questionários com alunos da turma de 2006 e no dia 19 de fevereiro consegui aplicar mais 362 questionários, que continham 24 perguntas, das quais 11 foram destinadas a captar o perfil socioeconômico dos alunos e 13 tiveram o objetivo de captar aspectos relacionados a categorias inerentes ao campo da segurança pública tais como Direitos Humanos, um dos temas transversais desta pesquisa. Não foi possível aplicar o questionário a todos os alunos, no caso da turma de 2006, pois no dia da aplicação alguns estavam ausentes. No caso da turma de 2019, 100 (cem) alunos teriam sido deslocados para fazer o curso na cidade de Arapiraca, e outros estavam com pendências na documentação. Total de questionário: 643.

Resultados: As análises dos dados socioeconômicos das duas turmas demonstram aspectos de grande relevância analítica e que podem impactar nas práticas dos policiais militares. Os 13 anos que separam as duas turmas ajudou a verificar como os processos de mudança social impactam na instituição policial militar. Um dos indicadores que mais chamou foi a distribuição da *renda familiar*

³⁰ Neste relatório, foram apresentados apenas aspectos gerais como distribuição por idade, sexo e escolaridade, residência e profissões antes da entrada na instituição.

bruta entre os dois grupos avaliados, o que pode apontar para mudanças sociais importantes, como é possível observar no Gráfico 1. Para a construção dos intervalos de renda não foi utilizado nenhum parâmetro de órgão oficial ou instituto de pesquisa, visto que muitos critérios utilizados por estes órgãos apresentam especificidades que não ajudariam esta pesquisa. Por esse motivo as faixas foram construídas a partir de dois critérios: (1) aproximação com o valor do salário mínimo; e (2) comportassem um número significativo de faixas; para esta pesquisa foram utilizadas 6 faixas.

Gráfico 4: Distribuição por renda / salários mínimos



Fonte: os autores

O gráfico demonstra uma mudança no padrão de distribuição de renda entre as duas turmas. Na primeira faixa, que consiste em famílias que recebem até 1 salário-mínimo, observa-se que apenas 8% da turma de 2019 se enquadra neste critérios contra 29% para a turma de 2006. Por outro lado, a faixa que comporta entre 4 e 6 salários-mínimos a diferença também é muito significativa, 19% para a turma de 2019 e 11% para a turma de 2006. É possível levantar uma explicação para este resultado, que pode estar relacionada a mudança salarial que ocorreu entre as duas turmas, o edital de 2006 previa um salário de R\$ 465,08, já o edital de 2019 previa um salário de 3.744,47. Para os padrões salariais da época o valor não

atraía jovens de famílias com alto poder aquisitivo, historicamente a profissão “policial militar” sempre atraiu jovens provenientes de estratos sociais mais baixos, como forma de ascensão social. Tanto em 2006 quanto em 2019 a exigência é o ensino médio, portanto, ocorreu uma mudança no perfil socioeconômico no ingresso na PMAL. A oferta salarial aliada à retração econômica vivenciada pelo país a partir de 2012 atraiu diversos jovens portadores de diplomas universitários para a profissão policial militar. Ainda é possível apresentar outras causas, as ações do Governo Federal, sobretudo a partir do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (2007), passou a considerar policiais militares como *profissionais da segurança pública*, certa medida o debate nacional ancorado nas categorias já apresentadas no primeiro capítulo ressignificou o trabalho policial.

Com relação à escolaridade não foi observado diferenças significativas entre as duas turmas, visto que durante este período ocorreu um aumento considerável do número de vagas em cursos universitários. Por outro lado, analisando apenas a turma de 2019 verificou-se que 23% possuíam apenas o ensino médio; 48% possuíam ensino superior completo e 29% possuíam ensino superior incompleto. Os dados chamam a atenção pelo fato de que muitos jovens portadores de diplomas universitários estão buscando concursos na área policial pela ausência de vagas em suas profissões. Outro dado que chamou a atenção na pesquisa foi a mudança no padrão da distribuição por gênero, no concurso de 2006 mulheres representavam 13% da população, em 2019 passaram a ocupar 23% da população em análise. Outro dado que chamou a atenção foi o fato das mulheres serem mais escolarizadas que os homens, 68% delas possuem ensino superior completo, para 41% dos homens; apenas 11% das mulheres que ingressaram em 2019 possuem apenas ensino médio completo. São mudanças importantes visto que o trabalho policial é uma atividade historicamente dominada pelo universo masculino, que também tem impacto direto no campo simbólico. Estas informações foram repassadas ao comandante da escola em forma de relatório descritivo o que me garantiu posteriormente confiança e uma maior abertura do campo para a realização das entrevistas com os oficiais.

Avançando para as perguntas sobre percepção dos temas relacionadas ao campo da segurança pública, obteve-se o seguinte resultado:

Referente aos Direitos Humanos. Foram formuladas duas perguntas sobre os direitos humanos: (1) “direitos humanos dificultam o trabalho da polícia; (2) “Direitos Humanos aumentam a impunidade”; foram três opções de respostas (a) concordo; (b) discordo e (c) indiferente, como é possível observar na tabela 1:

Tabela 1: respostas da pergunta: “direitos humanos dificultam o trabalho da polícia”

RESPOSTA	2006	2019	GERAL
Concordo	61%	52%	56%
Indiferente	7%	17%	13%
Discordo	32%	31%	32%

Fonte: autor

Os resultados demonstram uma quantidade significativa de indivíduos, 56%, que estão entrando no campo da segurança pública acreditando que Direitos Humanos dificultam o trabalho da polícia. Obviamente os indivíduos podem interpretar e fazer uso das categorias de acordo com a sua experiência, mas o que chama a atenção é que se trata de indivíduos que tiveram contato com o conceito legal de Direitos Humanos (campo normativo), ao estudarem para prestar o concurso público. O que está em evidência é o imaginário popular de que os Direitos Humanos não passam de um movimento social formado por indivíduos que defendem criminosos, quando na verdade trata-se de um conjunto de normas e processos que garantem os direitos dos indivíduos da pessoa humana. Verificou-se que 62% dos indivíduos que possuem apenas ensino médio concordaram com a afirmação, enquanto que 57% dos indivíduos que possuem ensino superior concordam com essa afirmação. Portanto, não há diferença significativa entre os dois segmentos.

A segunda categoria avaliada, *impunidade* e sua relação com Direitos Humanos, obteve-se os seguintes resultados, como é possível observar na Tabela 2:

Tabela 2: respostas da pergunta: “Direitos humanos aumentam a impunidade”

RESPOSTA	2006	2019	GERAL
Concordo	67%	55%	60%
Indiferente	8%	14%	10%
Discordo	29%	31%	30%

Fonte: autor

A pergunta foi proposital, visto que a *impunidade* é um fenômeno inerente a qualquer campo do Direito. Degradação do ambiente, fraudes na arrecadação de tributos e desvio de recursos para compra de merenda escolar, são potencializados pela impunidade. Na avaliação, 60% concordaram que há uma correlação entre direitos humanos e impunidade, sendo que as duas categorias possuem espectros totalmente diferentes, o que reforça a ideia de que Direitos Humanos é uma categoria ressignificada quando sai do campo do Direito. A impunidade pode estar ligada a falhas ou ausência de investigações, falhas processuais ou lentidão do poder judiciário, dentre outras questões técnicas, mas não é possível relacioná-la a um conjunto de normas que visam garantir os Direitos Individuais. Porém, essa correlação consta no imaginário dos indivíduos e passa a ser inserido no “pensamento” institucional a partir das suas experiências.

A pergunta seguinte teve por objetivo avaliar a relação entre *violência e espaços urbanos*. O objetivo foi de captar dos indivíduos suas percepções a respeito de determinados espaços que além de se constituírem como bolsões de pobreza, apresentam características urbanas que potencializam a vitimização, os resultados foram:

Tabela 3: respostas da pergunta: “os investimentos em segurança pública devem focar em realizar abordagens e prisões a suspeitos em favelas”

RESPOSTA	2006	2019	GERAL
Concordo	70%	46%	57%
Indiferente	5%	20%	13%

Discordo	25%	34%	30%
----------	-----	-----	-----

Fonte: autor

Nesta pergunta, verificou-se uma diferença significativa entre as duas turmas, o que indica uma diferença geracional, levando em consideração que a turma de 2006 tem uma média de 34 anos, enquanto que a turma de 2019 tem uma média de 25 anos. No entanto, mesmo na turma de 2019 a proporção de indivíduos que concordam com a afirmação é de 46%, muito significativa, se comparado com os indivíduos que discordam da afirmação, por outro lado há uma proporção significativa de indivíduos indiferentes a afirmação, 20%, o que pode ser explicado por se tratar de indivíduos mais jovens³¹. A partir dos dados apresentados até o momento já é possível verificar que há um número significativo de indivíduos que entram nas instituições policiais com suas opiniões formadas sobre “categorias-chave” inerentes ao campo da segurança pública. Estes indivíduos em determinadas situações sociais reproduzem suas experiências e trajetórias nas práticas institucionais.

O imaginário de que Direitos Humanos prejudicam o trabalho da polícia e tem impacto positivo na criminalidade é evidenciado a partir dos dados empíricos expostos nesta pesquisa. Mas será que esse imaginário é seletivo, Direitos humanos para mim e não para determinados grupos sociais que comentem determinados tipos específicos de crime. Foi formulada uma questão pela qual se afirmava que "os investimentos em segurança pública devem focar em realizar operações policiais para prender líderes de facções criminosas", seguem os resultados:

Tabela 4: respostas da pergunta: “os investimentos em segurança pública devem focar em realizar operações policiais para prender líderes de facções criminosas”

RESPOSTA	2006	2019	GERAL
Concordo	97,5%	91,5%	94,1%
Indiferente	0,7%	4,4%	2,8%
Discordo	1,8%	5,1%	3,1%

³¹ Esta questão será pensada ao longo do trabalho. É possível pensar que indivíduos mais velhos tendem a ser mais conservadores, especialmente integrantes de forças policiais.

Fonte: autor

Neste caso específico, verifica-se que não ocorreram diferenças de resultado entre as turmas, ou seja, entre as gerações. 94,1% dos participantes concordaram com a afirmação, o que evidencia mais uma vez uma forte referência ao imaginário sobre a real função das políticas de segurança pública e da própria polícia militar. Nos últimos 20 anos, líderes de facções criminosas, passaram a ganhar notoriedade, nomes como o de *Fernandinho Beira Mar* e *Marcola*, passaram a ganhar destaque na imprensa nacional. As operações da polícia do Rio de Janeiro com suas incursões nas favelas, somadas as obras cinematográficas sobre a atuação da segurança pública naquele Estado, a exemplo do filme *Tropa de Elite*, construíram uma metonímia da atuação da polícia no Brasil. Estes dados sustentam a construída por Michel Misse (2010) de sujeição criminal, que consiste na identificação de indivíduos ou grupos de indivíduos que são propensos ao crime, um sujeito potencial, que perde a liberdade antes de cometer o crime.

Na análise das narrativas sobre a relação entre Direitos Humanos e Polícia colocadas no primeiro capítulo, o modelo ideal de Polícia proposto pelo Pronasci foi o da Polícia Comunitária, que consiste numa filosofia de trabalho com base na prevenção dos crimes e na estreita relação com a sociedade, mais precisamente com a sociedade civil (lideranças comunitárias e entidades de classe, etc.). É possível afirmar que este modelo é a síntese da relação entre Direitos Humanos e Polícia, e foi justamente esta categoria que foi colocada numa outra questão que fazia a seguinte afirmação: "os investimentos em segurança pública devem focar em estratégias de policiamento comunitário", os resultados foram os seguintes:

Tabela 5: respostas da pergunta: "os investimentos em segurança pública devem focar em estratégias de policiamento comunitário"

RESPOSTA	2006	2019	GERAL
Concordo	91,8%	85,4%	88,2%
Indiferente	2,1%	9,4%	6,2%
Discordo	6,0%	5,2%	5,6%

Fonte: autor

Apesar de muitos dos participantes da pesquisa não conhecerem a fundo o conceito de polícia comunitária, já que são “novatos na instituição”, é bem provável que já ouviram neste termo em peças publicitárias do Governo Estadual ou do próprio perfil institucional nas sociais da PMAL e que remete a uma polícia de proximidade, que propõe novas estratégias de policiamento. Verifica-se uma ambivalência, pois enquanto há uma tendência em concordar que Direitos Humanos dificultam o trabalho da Polícia e tem impacto positivo na impunidade, os indivíduos concordam em uma polícia comunitária que tem como uma de suas filosofias de ação o respeito aos Direitos Humanos.

Uma pesquisa realizada no final da década de 1990 na cidade de Brasília demonstrou que entre a população menos favorecida economicamente, há uma tendência em afirmar que as atitudes do policial são iguais às dos criminosos, por outro lado moradores de regiões nobres parecem concordar com uma ação violenta da polícia contra os “bandidos”, sendo admitida a força letal para o controle da criminalidade e a manutenção da ordem, Porto (2001). Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE o rendimento médio efetivamente recebido no Brasil entre os meses de janeiro e fevereiro de 2020 foi de R\$ 2.695,00³², os dados obtidos com a aplicação dos questionários demonstram que 56% dos novos integrantes tinham (até a data da incorporação) renda familiar acima da média indicada pelo Pnad, e essa proporção sobe para 61% quando se avalia apenas a renda dos integrantes que fizeram o concurso em 2019. É possível inferir que a entrada de “indivíduos mais escolarizados” e oriundos de famílias com maior renda salarial, não alteram as “gramáticas sociais” sobre o papel da polícia na sociedade, na verdade é possível que estes indivíduos incorporem novos elementos. Neste caso, indivíduos mais escolarizados, implica cada vez mais a entrada da “classe média” numa instituição coercitiva, que para esse fim, operacionaliza o uso da violência legítima, resta saber se esse recorte de classe interfere positiva ou negativamente na ação policial.

b) Entrevistas

³² Dados consultados na plataforma Sidra do IBGE. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm>. Acessado em: 03 de abr. de 2020.

Após a entrega do relatório descritivo ao comandante da escola intitulado *Perfil dos novos integrantes da PMAL* a pesquisa passou a ganhar mais confiança e notoriedade por parte dos oficiais da escola o que acarretou num maior acesso ao campo, sobretudo a autorização para a realização das entrevistas. Ao todo foram realizadas 5 entrevistas com oficiais, sendo duas de gênero feminino e três do gênero masculino, incluindo o comandante da Escola. Para facilitar a análise e sintetizar os aspectos mais relevantes, será utilizado o discurso indireto na produção desta parte do relatório. A primeira entrevista foi realizada com uma oficiala (Capitã) com 17 anos de corporação e era responsável pela formação pedagógica, com formação em Direito; explicou que há uma divisão de funções na Estrutura da Escola de Formação, que consiste em duas vertentes: (1) Diretoria Técnica de Ensino e (2) Corpo de Alunos. De acordo com a oficiala a *Diretoria Técnica de Ensino* é responsável pela formação profissional enquanto o Corpo de Alunos é o responsável por “facilitar o contato do aluno com o universo militar”, ou seja, é responsável direto pelo processo de socialização dos alunos aos valores e cultura militar e policial. Um dos aspectos que chamou a atenção foi a clareza do plano pedagógico do Curso de Formação de Praças no processo de formação do soldado, que consiste numa função essencialmente operacional. Ao questioná-la sobre esta constatação empírica ela asseverou que existe clareza na formação do soldado, e que isso estava relacionado a outro aspecto importante, a continuidade dos oficiais na Escola na Divisão Técnica de Ensino, não necessariamente pela existência de especialistas. O fato é que a formação do soldado, por ser essencialmente técnica, é mais simplificada do ponto de vista do processo do ensino e aprendizagem, como também as orientações da Senasp, sobretudo as orientações contidas na Matriz Curricular Nacional são essencialmente operacionais o que facilita a construção de malhas curriculares. Apesar da sua formação em Direito, que foi feita depois que terminou o curso de oficial em 2005, ela não concorda com o movimento nacional de exigência de bacharel em Direito para ingresso no CFO, e ainda deixou claro que esse movimento estava mais relacionado a uma disputa salarial em detrimento da necessidade técnica.

O segundo contato se deu com um oficial com 20 anos de PMAL, que se encontrava na época no posto de capitão e ocupava a função de comandante do Corpo de Alunos (CA). Este setor é formado por um conjunto de oficiais, na sua maioria tenentes jovens com pouco tempo de formação e alguns suboficiais

(sargentos), esses mais experientes. Os oficiais do Corpo de Alunos são os responsáveis por “forjar o militar”, como bem sinalizou o capitão em sua fala, é uma expressão nativa e pode ser traduzida como um intenso processo de socialização. O termo “forjar” está relacionado ao processo utilizado moldar metais através do aquecimento em altas temperaturas. E é basicamente isso que acontece, é função do CA criar um ambiente de tensão (através de oficinas, atividades práticas, estágios operacionais) para que os alunos possam adquirir o *habitus policial militar* no menor tempo possível. Esse processo é um dos mais tensos na formação policial, pois para ele não basta o indivíduo saber manusear uma arma, ou conhecer um texto da lei, ele precisa adquirir disposições necessárias para ser um policial, e nesse processo surge um outro elemento interessante, a formação do “guerreiro”. Em certo momento da entrevista o capitão comandante do CA esclareceu que muitas pessoas confundem aspectos peculiares da formação policial como maus tratos, “muita gente pensa que a gente fica maltratando os alunos aqui, sabe, isso não procede, nosso objetivo é formar e formar bem, o cara tem que sair preparado para trabalhar na rua”. A ênfase em dizer que as atividades desenvolvidas no curso de formação não podem ser confundidas com maus tratos não é por acaso. Os primeiros relatos de denúncias em cursos de formação datam de 2002, quando a PMAL realizou o primeiro concurso através de empresa especializada, até aquela data a própria instituição se encarregava de aplicar as provas. Pesquisa feita sobre denúncias de *maus tratos* no curso de formação de praças nos arquivos da corporação (Boletins Gerais Ostensivos) foi possível encontrar uma nota do Ministério Público (MP) de Alagoas a respeito de uma denúncia anônima de perseguição e maus tratos contra alunos no curso de formação de praças que ocorreu no ano de 2011, (PMAL, 2011, p. 75). Porém, a denúncia foi indeferida por falta de “competência” por parte do MP. Ocorre que uma das atribuições constitucionais do MP é o controle externo das forças policiais. Não foi encontrada na pesquisa nenhuma portaria instaurada por parte da PMAL para apurar a denúncia. Este caso ganhou publicidade no portal de notícias de abrangência estadual, a reportagem trazia o título: “PM apura denúncias de maus tratos e humilhações durante o curso de formação” (CADAMINUTO, 2011); a reportagem informa que as denúncias foram feitas à Ordem dos Advogados do Brasil e que foram encaminhadas à promotoria de justiça. Como já foi observado, não ocorreu abertura de procedimento investigativo para apurar tais denúncias. O mais

interessante é notar que alunos do curso de formação policial recorreram à OAB para fazer denúncias de maus tratos durante o curso (um órgão de defesa dos Direitos Humanos) quando percebem que seus Direitos estão sendo violados. Nos resultados obtidos com a aplicação dos questionários 56% acreditam que os Direitos Humanos dificultam o trabalho da polícia. Isso reflete também que os indivíduos, independente de seus papéis sociais, se sentem humanos plenos. Esse episódio também reflete a complexidade da vida moderna, ou seja, os inúmeros papéis sociais que os indivíduos representam, podem levá-los a incongruências ao perceberem diferenças entre a aparência e a realidade social em que estão inseridos, é a ambivalência da vida moderna.

Um dos aspectos mais significativos da formação policial militar é o excesso de ritualização. Por esse motivo, foi necessário realizar uma pesquisa exploratória sobre ritos de passagem em cursos de formação em Alagoas. Foi encontrada uma (documentação) publicação no Boletim Geral Ostensivo no ano de 2016, que tratava sobre uma série de atividades que antecedem as aulas, intitulada de “semana administrativa”, que envolvia diversas oficinas, tais como: a) *vivacidade*, nesta oficina o aluno deverá ser estimulado com “fogos de artifício de pequeno porte, apitos e trocas de uniforme, com o objetivo de desenvolver reflexos inerentes à atividade policial militar (PMAL, 2016, p. 10); b) Banho, nesta oficina os alunos são submetidos a banho através de jatos de água com o objetivo de prepará-lo para situações adversas, como exemplo catástrofes naturais, sendo “proibidos quaisquer tipos de imersões ou ainda qualquer ação considerada atentatória à integridade física do futuro policial (...)” (PMAL, 2016, p. 10); a) Atividade de campo, onde será realizada pista de rastejo³³ com diversos obstáculos; b) *sala de aula*, nesta oficina o objetivo seria apresentado aos alunos situações de conflito e stress; c) *batizado*, que finalizaria as atividades e que se constitui como um “ritual por um Oficial que se encontrará em um local de destaque que seguirá uma sequência parecida com um batizado”. b) marcha, deslocamento dos alunos numa distância de 8 km, com duração de 3 horas. Um aspecto interessante é notar que todas essas atividades foram realizadas (isso porque essa nota de instrução foi de 2016) entre as 00h e às 07h00min, ou seja, 7 horas de atividades, o que evidencia ritual de passagem

³³Pista de rastejo se constitui como um exercício de maleabilidade em que o militar tem a capacidade realizar pequenos deslocamentos transportando objetos ou mesmo outro militar ferido rastejando. Atividade que exige inteligência corporal e muito preparo físico.

sistemático e institucionalizado. A ideia do batismo como algo institucionalizado (publicado em documento oficial da PMAL), demonstra o quanto a formação policial está permeada por elementos simbólicos tão relevantes quanto os conteúdos técnicos profissionais. A justificativa para essas atividades foi justificada não como maus tratos, mas como uma forma de “preparar o cara para a rua”. Obviamente nenhum policial militar irá fazer deslocamentos de 8km nos dias atuais, seja pela natureza urbana da atividade, seja pelas tecnologias de informação disponíveis. No entanto, a ideia que a instituição passa é a de que “preparar o cara para trabalhar na rua” envolve desenvolver um espírito guerreiro.

Em janeiro de 2020, período no qual a pesquisa estava sendo realizada no SE da PMAL, foi publicada em BGO outra nota de instrução normatizando a “semana administrativa” para a turma de 2020. Como já foi observado, essas evidências corroboram para demonstrar uma regularidade e a institucionalização dessa atividade. Neste documento não aparece a expressão “batizado”, mas descreve os objetivos da marcha:

a. Possibilitar aos novos integrantes do Curso de Formação de Praças, noções básicas de instruções que serão ministradas na grade curricular do CFP; b. Aumentar o nível de integração e interação entre os alunos, ratificando o espírito de corpo e a disciplina inerentes aos militares; c. Demonstrar o grau de instrução, vigor e a resistência do aluno do Curso de Formação de Praças nos deslocamentos em terrenos diversos; d. Realizar exercícios de maneabilidade, necessários para a formação e aperfeiçoamento profissional da tropa; e. Aprimorar a capacidade de organização, disciplina e trabalho de equipe do futuro Soldado; f. Analisar a desenvoltura dos alunos no cumprimento de missões quando submetidos a situações de estresse; g. Promover junto à tropa o resgate de valores próprios aos policiais militares, tais como, autoconfiança, persistência, superação de dificuldades, espírito de corpo, dentre outros; h. Demonstrar à tropa a importância de se estar preparado fisicamente, de forma que em percursos de grande distância não venha a **perder seu poder de combate** (grifo nosso).

Na descrição dos objetivos desta marcha verificam-se os mesmos elementos das que foram publicadas no ano de 2016. As atividades iniciaram às 20h30min, sendo que a marcha saiu às 23h não constando no documento o horário do término, mas consulta no perfil do CFAP no instagram, o término se deu às 05h00min, um percurso de 18 km. Interessante destacar aqui que esta pesquisa teve que ser paralisada durante o período de preparação da marcha, visto que todos os oficiais estavam empenhados no planejamento desta atividade e não poderiam dar atenção ao pesquisador, esse fato evidenciou o quanto esse momento é importante no

processo de iniciação do novo policial, sobretudo para os oficiais que fazem parte do corpo técnico do CFAP; uma emissora de televisão local afiliada da *Rede Record* fez uma reportagem sobre este evento, que marca o início da vida na “caserna”.

Diferente do que foi feito na análise do conteúdo do *instagram* da Academia de Polícia, em que foi construído um modelo de análise com base na frequência das publicações e sua relação com uma das 5 dimensões propostas, aqui o foco será a análise de conteúdo e o sentido da ação a partir da experiência do comandante da escola de formação de praças. Trata-se de um Tenente Coronel com 26 anos de polícia e sua primeira experiência como Diretor de uma escola de formação; outra informação importante é que a Polícia foi seu primeiro emprego, sendo também filho de oficial da mesma corporação. Além de Policial Militar, exerce a atividade de comentarista esportivo em uma emissora de televisão local, com formação em Educação Física, que segundo ele ocorreu naturalmente por conta do contato com o mundo esportivo da televisão. Até a data da pesquisa o oficial possuía 38,8 mil escritos na rede social *instagram*, ferramenta que utilizou com frequência para publicar as atividades que ocorrem dentro da escola. No primeiro contato para realização da entrevista, demonstrou ser um hábil comunicador, salientando que muitos dos problemas que ocorrem na polícia militar são falhas de comunicação, seja ela com o público externo (sociedade civil e outras instituições), seja com o público interno. Obviamente sua fala expressa uma redução e uma simplificação dos problemas de segurança pública; em sua fala verifica-se também um excesso de subjetividade. Em uma das publicações do *instagram* do CFAP, do dia 16 de janeiro de 2020, ele descreve uma visita em que o referido oficial faz ao Ministério Público Estadual, mais especificamente ao promotor responsável pelo controle externo da PMAL, em que apresenta o Plano do Curso e as atividades que seriam realizadas:

No dia de ontem (15) o Comandante do CFAP, (...), juntamente com a Subcomandante, Capitã (...), e o Secretário da Unidade, 1º Tenente (...), participaram de uma proveitosa reunião junto ao Promotor de Justiça (...), o qual realiza o controle externo da atividade policial, de forma imparcial e rigorosa.

Na referida reunião foi apresentado o planejamento para a formação dos novos alunos do Curso de Formação de Praças - CFP.

Além disso, houve o convite por parte do Comandante desta unidade de ensino para que o referido membro do Ministério Público possa realizar uma

palestra inaugural, visando demonstrar a importância da integração das forças no combate ao crime³⁴

Esta postagem demonstra que a experiência profissional como comunicador tem impacto direto nas práticas institucionais, no caso em questão a capacidade de estabelecer relações amistosas com outra instituição de controle, inclusive como forma de um *accountability* do que será realizado durante o curso. Esse episódio é interessante ser avaliado visto que, um dos grandes problemas enfrentados pelos gestores dos cursos de formação são as possíveis denúncias de maus tratos. Numa publicação do dia 20 de janeiro, há uma referência a “semana zero”, um termo nativo utilizado para se referir ao período de adaptação do aluno:

Nesta segunda-feira foi dado início à Semana Zero do Curso de Formação de Praças da Polícia Militar de Alagoas. Esta semana é assim intitulada por marcar o período em que o aluno começa a se deparar com as adversidades inerentes à profissão.

Desta forma, busca-se submeter o aluno à situações que exijam rusticidade, desenvolvendo nos mesmos a liderança, a fibra, a raça, a resistência, a resiliência, a perseverança e o espírito de equipe.

A Semana Zero é pensada com o objetivo de habituar os alunos para a nova profissão. Nesse período eles serão submetidos a oficinas práticas voltadas para o desempenho da atividade policial, exigindo condicionamento físico e preparo psicológico.

Através das atividades desenvolvidas, os próprios alunos também passam a conhecer suas capacidades e limitações, o que os faz perceberem os pontos que devem ser melhorados ou aperfeiçoados durante o curso, de modo a garantir que a sociedade alagoana tenha a seu serviço homens e mulheres que não hesitarão em cumprir o seu dever constitucional, seja qual for a situação.

CFAP: aqui começa a Polícia Militar.³⁵

A “semana zero” é outro termo nativo para se referir a “semana administrativa” que envolve diversas atividades que culmina com a marcha, o batismo para entrada num novo universo simbólico. Esse processo de adaptação envolve a construção de um novo *habitus*, em que a rusticidade e resistência são fundamentais para um guerreiro. O emprego da palavra *raça*, dar uma conotação de fazer parte de um grupo que tem características comuns, diferenciado, portanto, necessárias ao trabalho policial. A ideia que se passa é de que é preciso forjar os corpos para que não “percam a capacidade de combate”.

³⁴ https://www.instagram.com/p/B7ZL_U8p2b_/

³⁵ <https://www.instagram.com/p/B7jYH4qJ6sQ/>

Uma das publicações que mais chamou a atenção, e que reflete como os indivíduos alteram em certa medida a dinâmica das práticas institucionais, sem necessariamente modificar as estruturas, foi a que descreve as instruções de ordem unidade em que os Cadetes ensinam os novos alunos de soldado. Esta publicação já foi objeto de análise anteriormente, que um dos aspectos salientados na publicação no instagram da APM foi que o ensino de ordem unida teria o objetivo de “adaptação aos pilares institucionais”. Já a publicação no instagram do CFAP, há uma mudança no discurso, como é possível verificar na postagem:

Nesta quarta-feira os alunos do Curso de Formação de Praças da PMAL tiveram a oportunidade de receber instruções de ordem unida ministradas pelos cadetes do terceiro ano do Curso de Formação de Oficiais.

As instruções que devem ocorrer também nos próximos dias, visam massificar o desempenho dos alunos nesse tipo de atividade, bem como reflete uma parceria entre a Academia de Polícia Militar e o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças.

Assim, os cadetes podem praticar a instrutoria, promovendo conseqüentemente o aprimoramento do conhecimento dos alunos do CFP.

CFAP: aqui começa a Polícia Militar de Alagoas.³⁶

Numa publicação orientada por um profissional de comunicação, com vasta experiência, a atividade de ensino de ordem unidade, que se constitui como uma das estratégias de “adaptação aos pilares institucionais” é ressignificado, para uma simples atividade de ensino e aprendizado.

Ao todo foram feitas 102 publicações entre 15 de janeiro de 2020 e 02 de junho de 2020, sendo que 39% são consideradas atividades de relações públicas, utilizando o critério do modelo proposto anteriormente na análise da APM, que tem apenas 16% de suas publicações relacionadas a atividades de relações públicas. Essa diferença evidencia dois fenômenos interessantes: (a) a ausência de alinhamento das ações no sistema de ensino da PMAL, o que abre espaço para as experiências individuais; (b) as experiências individuais têm papel decisivo nas práticas institucionais. Enquanto o Coronel comandante da APM afirma que existem distâncias entre a formação dos policiais e a sociedade, o comandante do CFAP consegue articular com diversos setores, seja da esfera governamental, seja da

³⁶ <https://www.instagram.com/p/B8NPZYJMQ5/>

sociedade civil, e isso decorre de sua experiência como profissional de comunicação. Entretanto, nas duas formas de comunicação verificam-se inconsistências, pois ambas não conseguem comunicar de forma efetiva o trabalho constitucional da Polícia Militar.

CAPÍTULO III: AS PRÁTICAS E O COTIDIANO

3.1 COMPREENDENDO O PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO DE MACEIÓ A PARTIR DA ANÁLISE DO BAIRRO BENEDITO BENTES.

Entender a formação sócio-histórica de um bairro ajuda também a compreender o processo de urbanização de uma cidade e seus impactos na sociabilidade dos indivíduos moradores de determinada localidade. Para, além disso, é possível ainda avaliar o nível de relacionamento destes indivíduos com as instituições do Estado e seus impactos em fenômenos urbanos com a violência. Neste sentido, o estudo de caso em questão dará uma contribuição para traçar um desenho das políticas de segurança destinadas às populações de bairros periféricos de Maceió.

O Benedito Bentes é um típico caso de “bairro artificial”. Isso porque ele se constitui apenas por um polígono criado pela prefeitura (através de lei orgânica) para delimitar uma área geográfica. O Benedito Bentes é constituído por inúmeros conjuntos residenciais, loteamento e condomínios, áreas subnormais (grotas)³⁷ que foram construídas ao longo de 34 anos a partir de um processo de crescimento horizontal da cidade. Bairros artificiais podem ser enquadrados no que Milton Santos (1993) chamou de *periferização espraiada*, este fenômeno urbano passou a ser observado no Brasil a partir da década de 1970; em Maceió esse processo se intensificou a partir do final da década de 1980, que em 10 anos teve um

³⁷ Grota é um acidente geográfico que se constitui por uma cavidade provocada pela erosão das águas dos rios ou chuvas. Parte da cidade é constituída por uma área de tabuleiro e grotas. Estas grotas que abrigavam parte da mata atlântica que passou a ser desmatada para dar lugar a habitações. Estima que existam em Maceió 100 grotas com habitações subnormais.

crescimento de 55% da população, enquanto o Estado de Alagoas teve um crescimento de 27%. A partir do ano de 1986 a cidade passou por um processo de crescimento horizontal associado a uma intensa periferização, em áreas de baixo valor imobiliário.

A construção do conjunto residencial Benedito Bentes I e II seguiu um projeto de urbanização que teve por objetivo expandir de forma horizontal a cidade de Maceió, no sentido nordeste, em áreas de plantação de cana-de-açúcar, distante 15 km do centro. Os conjuntos foram entregues no ano de 1986, um dos últimos empreendimentos de habitação popular da Companhia de Habitação de Alagoas (COHAB); o ano coincide com o fim do Banco Nacional de Habitação em 1986. Encerrava-se, portanto, um ciclo de construção de conjuntos habitacionais populares, que já eram insuficientes para atender a demanda do intenso processo urbano que ocorria no país, que na época já apresentava um déficit em torno de 25% (BOLAFFI, 1975); Entre os anos de 1986 e 2000 inúmeros conjuntos residenciais menores foram construídos no entorno, acarretando em aumento populacional, no ano de 2000, após os resultados do censo demográfico, através de lei orgânica a prefeitura oficializou um novo bairro em Maceió, o “Benedito Bentes”, que já contava com uma população de 67.964 pessoas, o segundo mais populoso da cidade. Na fotografia aérea, feita no final da década de 1980, é possível verificar o relevo do local, e como o conjunto foi construído formando uma “ilha de residências” num “mar da cana de açúcar”.



Complexo Residencial Benedito Bentes - 1986

Imagem 02: Foto aérea do Benedito Bentes na década de 1980.³⁸

A disponibilidade de terras de baixo valor imobiliário e topografia plana (tabuleiro) fez com que o entorno do Benedito Bentes fosse uma das áreas mais utilizadas para a construção de habitações populares. Atualmente é possível contabilizar pelo menos 30 “comunidades” entre conjuntos residenciais (a maioria), loteamentos irregulares, condomínios de casas e apartamentos (efeito minha casa minha vida) e áreas de habitações subnormais (grotas). No censo de 2010 passaria a ser o maior bairro em extensão territorial e populacional de Maceió com 88.084 habitantes. Dois projetos de lei chegaram à câmara de vereadores para emancipar o bairro, sem sucesso. É muito provável que entre os anos de 2010 e 2020 ocorreu um incremento de 45 mil habitantes, tendo em vista que foram construídos: 12 condomínios (programa minha casa minha vida) e 4 conjuntos habitacionais (entregue pela prefeitura para população de baixa renda). Na imagem abaixo, obtida através do Google Earth, pode-se ver o quanto a região passou por um processo de urbanização nos últimos 34 anos.



Imagem 3: Imagem Google Earth do Benedito Bentes 2021³⁹

³⁸ Imagem retirada do site bairros de Maceió, disponível em: <http://www.bairrosdemaceio.net/bairros/benedito-bentes>.

³⁹ Imagem retirada do software: Google Earth 2021

Historicamente o crescimento do Benedito Bentes foi resultado de políticas públicas de deslocamento populacional de áreas de habitação subnormal (incluindo favelas), localizadas no entorno dos bairros centrais de Maceió para áreas periféricas. Esse processo se intensificou a partir do final da década de 1980 quando o fechamento de dezenas de usinas de açúcar impactaram de forma direta nos pequenos produtores rurais que tiveram suas propriedades adquiridas por grandes latifúndios e a mecanização passou a fazer parte do sistema de produção, por consequência ocorreu a desativação das agrovilas no interior do Estado (CHEN, 2017). Esse contingente populacional deslocou naturalmente para a cidade de Maceió, se instalando em áreas de baixo ou nenhum valor imobiliário como áreas de restinga no entorno da lagoa Mundaú e áreas de encosta.

Analisando os censos demográficos entre os anos de 1980 e 2000 vemos que a cidade de Maceió teve um crescimento populacional de 121%, enquanto que o Estado de Alagoas teve um crescimento de 42%, isso demonstra que o crescimento da cidade de Maceió decorreu de migração (êxodo rural). Os constantes alagamentos e inundações causavam comoções sociais que faziam com que prefeitos e governadores construíssem novos conjuntos residenciais em áreas de baixo valor imobiliário, muitas dessas construções nada mais foram do que estratégias para obtenção de votos em período eleitoral. Imensas plantações de cana de açúcar foram desativadas para dar lugar a conjuntos residenciais com pouca ou nenhuma infraestrutura. A distância do centro e a ausência de assistência governamental criaram um ambiente “ahistórico”, marcado pela extrema vulnerabilidade socioeconômica que criou uma realidade social que potencializou os fatores de risco causadores da criminalidade (BEATO, 2012); (WIRTH, 1973); (WACQUANT, 2008); (YOUNG, 2020). Muitas das famílias deslocadas viviam da pesca e da coleta de sururu na lagoa, foram instaladas em conjuntos residenciais com baixa disponibilidade de transporte público e escolas e creches.

É importante destacar que no Brasil ocorreu um hiato de 23 anos sem programas de habitação, tempo que separa o fim do Banco Nacional de Habitação (1986) e o programa Minha Casa Minha Vida (2009). Entre 2009 e 2014 o governo federal fomentou o financiamento de 4.219.336 unidades habitacionais, sendo que

estudos demonstraram que os empreendimentos foram construídos em localizações periféricas, com estruturas de baixa qualidade e distantes dos principais equipamentos públicos (Carvalho; Stephan, 2016); (Marques, 2018); (Moreira et. al, 2017). Este fenômeno pode ser observado no Benedito Bentes, também.

A ausência total de assistência objetiva por parte do Estado (escola, creches, postos de saúde, sistema eficiente de transporte, praças, segurança), criou também um ambiente para o protagonismo de lideranças comunitárias locais. Muitas lideranças aproveitaram da *ausência objetiva* de equipamentos públicos para construir carreiras políticas e “trazer benefícios” para o bairro. No final da década de 1990, foi criado um sistema de gestão municipal com foco na descentralização, com a criação da “prefeitura comunitária”, uma espécie de “subprefeitura” que tinha o objetivo de descentralizar as ações. Na verdade, era mais uma estratégia de manter cabos eleitorais “disfarçados” de lideranças comunitárias. Para se ter uma ideia, o programa de distribuição do leite era feito por essa “prefeitura comunitária”, mas as entregas eram feitas na residência de uma das lideranças comunitárias, que passou a denominar “prefeito comunitário”, mesmo depois da mudança de gestão, que acabou com as subprefeituras nos bairros. Passou a utilizar uma narrativa de “combate ao crime e a violência”; foi um dos principais articuladores para a construção da base comunitária em 2009; nesta época já tinha sido eleito conselheiro tutelar, e em 2012 foi eleito vereador por Maceió. Após sua vitória, se mudou para um dos bairros mais seguros da cidade, alegando que estava sendo ameaçado pelos criminosos, sendo reeleito em 2016. No ano de 2018 foi vítima de homicídio no mesmo bairro que o ajudou a se eleger.

3.2 BASES COMUNITÁRIAS: UMA POLÍCIA PARA POBRE?

Além do Benedito Bentes, mais três bairros foram elencados como parte das ações estratégicas das Bases Comunitárias: Vergel (localizado às margens da Lagoa Mundaú, com processo de periferização década de 1960), com 31.538 habitantes; Jacintinho (localizado próximo ao centro da cidade com um processo de periferização mais antigo, década de 1970), com 86.514 habitantes; os três bairros receberam a denominação de *territórios da paz*, essa expressão estava contida na lei de criação do Pronasci. A ideia de território da paz surge nesse contexto como uma antítese positiva aos problemas da violência que esses bairros enfrentavam e

ainda enfrentam a partir da década de 2000, quando Maceió passou a experimentar um crescimento populacional, que foi acompanhado por um crescimento dos homicídios. É possível que a escolha não fosse necessariamente pela quantidade de crimes que ocorriam nesses locais, mas, sobretudo por se tratarem de "currais eleitorais", por serem bairros muito populosos. Os três bairros somam uma população de 206.136 habitantes, ou seja, $\frac{1}{5}$ da população de Maceió.

Além das Bases Comunitárias, dentro dos *Territórios da Paz* ocorriam 4 programas: (1) *Programa Reservista Cidadã*, destinado a jovens recém licenciados do serviço militar, que passariam a atuar como agentes comunitários. Foi encontrada uma matéria datada de 18 de fevereiro de 2008, no site da Câmara dos Deputados que o motivo seria "evitar que esses jovens sejam aliciados pelo crime organizado"⁴⁰; com este programa o Estado busca impactar a estrutura social, criando alternativas para que o indivíduo faça escolhas; que vão possibilitar mudanças de trajetórias. Verifica-se uma aderência a teorias sociais da escolha racional (ELSTER, 1994), o que corrobora o argumento da influência de cientistas sociais na formulação das políticas públicas de segurança durante aquele período; (2) *proteção de jovens em território vulnerável* - (Protejo) que fomentava capacitações para jovens das áreas dos territórios; que parte da mesma perspectiva do primeiro em oferecer oportunidades na mudança da trajetória; (3) projeto *mulheres da paz*, que tinha o objetivo de articular mulheres na localidade como agentes de promoção de serviços e também dar os encaminhamentos, com uma bolsa de R\$ 190,00 verifica-se um novo paradigma na execução das políticas sociais, que envolve protagonismo de gênero (buscando a equidade) e o empoderamento (SORJ; GOMES, 2011); (4) projeto *comunicação cidadã* preventiva, que consistia na divulgação das ações através de rádios comunitárias. O custo do programa foi de R\$ 1.305.368,50, oriundos de recursos do Governo Federal.

Além da construção das Bases Comunitárias de Segurança, que ficaram sob a responsabilidade da Polícia Militar, foram realizadas inúmeras capacitações com Policiais Militares, Policiais Civis e Guardas Municipais, estes em menor escala. Em contrapartida estes profissionais passaram a receber *bolsa formação* mensal, no

⁴⁰ Matéria intitulada: Projeto cria ações para evitar criminalidade entre jovens, datado de 18 de fevereiro de 2008. Acessado em: 27 de jan 21. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/113377-projeto-cria-aco-es-para-evitar-criminalidade-entre-jovens/>>

valor de R\$ 400,00, que serviu inclusive como incremento salarial e que de certa forma ajudou o governo na época a apaziguar disputas por aumento salarial com as associações e sindicatos de policiais. Todo o recurso aportado para as capacitações era proveniente da União, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Essa estratégia de ressignificação de cenários sociais foi inspirada na experiência de Bogotá, na Colômbia (GAVIRIA .M, 2007) e foram bastante exitosas e inspiraram diversas políticas públicas de segurança no Brasil, o caso mais conhecido foram as Unidades de Polícia Pacificadoras no Rio de Janeiro. Independente dos cenários, a ideia é que ações focadas nas comunidades, ressignificando espaços e criando alternativas para as trajetórias dos indivíduos sejam capazes de impactar na dinâmica do crime local. O problema não está na filosofia em si, mas na operacionalização dos programas. Ou seja, na capacidade do Governo em manter o programa funcionando por muito tempo, mudanças culturais são de longa duração. O tempo de maturidade dos programas sociais dessa magnitude não acompanha o tempo legislativo, que exige estratégias eleitorais a cada dois anos. Foi o que aconteceu no caso das bases comunitárias e os programas de intervenção sociais, as ações duraram pouco mais de 2 anos.

Até o ano de 2013 três novas bases comunitárias foram construídas: uma no conjunto residencial Santa Maria, localizado no bairro Cidade Universitária e outra no conjunto residencial Osman Loureiro, no bairro Clima Bom. Uma terceira base foi implantada no Conjunto Residencial Carminha no Benedito Bentes, que será objeto de uma análise específica, por se tratar de um caso de grande relevância analítica. Segue uma tabela com todas as datas de implantação das bases comunitárias:

Tabela 4: Data, bairros e comunidades das Bases Comunitárias Construídas em Maceió entre 2009 e 2013.

DATA	BAIRRO	COMUNIDADE
12.08.2009	Benedito Bentes	Conj. Selma Bandeira
08.06.2011	Clima Bom	Conj. Osman Loureiro
15.06.2011	Jacintinho	Jacintinho
25.08.2011	Benedito Bentes	Carminha
04.08.2011	Vergel	Vergel

11.01.2013	Cidade Universitária	Conj. Santa Maria
------------	----------------------	-------------------

Fonte: Chefia de Prevenção à violência SSPAL

Os cinco bairros abrigam 333.529 habitantes (censo 2010), ou seja, 36% da população de Maceió. No ano de 2012 ocorreram 347 homicídios nesses cinco bairros, o que representa 43% dos crimes (total de 805). Em 2020 ocorreram 185 homicídios, o que representa 46% dos crimes (total de 347). Apesar da redução entre os anos de 2012 e 2020, não ocorreram mudanças na proporção da distribuição dos crimes, o que demonstra a correlação entre vulnerabilidade social e fatores de risco para vitimização. Os dados demonstraram que as ações das bases comunitárias pouco alteraram o cenário de violência destas locais e seu fracasso por estar relacionada diretamente a incapacidade da polícia militar em monitorar o próprio trabalho e ressignificar o seu papel no controle da criminalidade (NETO, 2004), além da ausência sistemáticas de outras ações por parte do Estado, saúde, educação.

Em Alagoas foi utilizado o modelo koban⁴¹ de polícia comunitária, inspirado na experiência da Polícia Militar de São Paulo, no bairro Jardim Ângela, no ano de 1999. O modelo koban, baseado na tradição policial japonesa, funciona com um prédio fixo, onde o policial reside no prédio e realiza trabalhos de manutenção da ordem pública, mas também presta diversos serviços à comunidade local (informações, achados e perdidos, etc.) é uma tradição milenar que remonta ao século XIX. A Polícia Militar de São Paulo utilizou alguns desses elementos para implantar o policiamento comunitário num bairro da periferia com altos indicadores criminais, sobretudo homicídios. O bairro escolhido foi o Jardim Ângela. A experiência teve significativo sucesso, tendo reduções de 76,5% na taxa dos homicídios (RUOTTI et al, 2007), mas já apresentava problemas que iriam se replicar em Alagoas, o isolamento da Polícia Militar. Uma diferença significativa entre São Paulo e Alagoas, é que no primeiro a iniciativa partiu da própria instituição, sobretudo pelo desgaste e pressões sofridas após eventos de violência policial, a exemplo do caso mais conhecido da Favela Naval; no caso de Alagoas foi uma “imposição” do Governo Federal. Em São Paulo ocorreu uma mobilização interna

⁴¹ O modelo koban foi inspirado no modelo japonês de polícia. Koban é um prédio em que o policial japonês mora e resolve diversos problemas da comunidade.

para colocar a modalidade de Polícia Comunitária nas ações estratégicas de enfrentamento à violência numa comunidade específica; em Alagoas, até hoje isso não ocorreu de fato, a polícia comunitária não faz parte das estratégias de funcionamento da polícia, pelo contrário, é uma estratégia vista com muita desconfiança. Uma boa evidência para avaliar esta problemática foi a mudança que ocorreu no currículo de Curso de Formação de Praças (formação de soldados da PMAL) que colocou a disciplina Polícia Comunitária na modalidade EAD, anteriormente esta disciplina era ministrada pelos próprios *policiais comunitários* que atuavam nas bases, desde 2007, antes mesmo da inauguração da primeira base. Isso ocorreu por conta de alguns oficiais que não “eram simpáticos” a esta modalidade de policiamento, o que evidencia mais uma vez a influência da subjetividade nas ações institucionais. No ano de 2020 a disciplina passou a ser novamente presencial, após um grupo de oficiais “mais simpáticos” a modalidade de policiamento assumirem o Centro de Ensino. Essa disputa interna faz com que o objetivo da instituição seja diluído em disputas de narrativas e experiências individuais.

Os prédios de alvenaria foram construídos com recursos do Governo Federal, e as equipes de policiamento eram formadas exclusivamente na “nova filosofia de Polícia Comunitária”. O local possuía uma sala de reuniões que também servia como ponto de diálogo do conselho comunitário de segurança local (que também nunca teve efetividade); para se ter uma ideia a Base Comunitária do Selma Bandeira a primeira a ser implantada realizava cursos de informática para a comunidade nas suas dependências. Ao ser perguntado como eles (os policiais) tinham conseguido os computadores para montar um laboratório de informática, disseram que foi uma ONG internacional. Parte das ações eram financiadas por ONGs ou institutos ligados a grandes empresas nacionais e multinacionais. Outro conjunto de ações era desenvolvido a partir de editais de fomento de alguns ministérios (cultura e esporte) que contemplavam com recursos iniciativas de grupos culturais locais, a exemplo do *cultura viva*. Por outro lado, foi observada baixa participação dos órgãos estaduais.



Imagem 3: Base comunitária do Selma Bandeira⁴²

Apesar dos problemas técnicos do programa, o maior obstáculo foi romper com uma cultura policial marcadamente voltada para a repressão, aspectos já avaliados no capítulo 2. Estratégias de policiamento orientado ao problema exigem capacitação técnica dos gestores que vai além do conhecimento de técnicas policiais, é preciso que os gestores conheçam a fundo os problemas da criminalidade violenta como fenômeno social complexo e suas relações de causalidade; seus efeitos nos diversos níveis de gestão, federal, estadual e municipal. Como foi possível sintetizar no capítulo 2 os gestores da Polícia Militar não possuem habilitação para lidar com fenômenos tão complexos como a criminalidade violentas e a gestão de recursos públicos. É importante destacar que até o ano de 2014 não havia qualquer menção a palavra *planejamento estratégico*, como disciplina obrigatória no curso de formação de oficiais.

Ficou claro na pesquisa que o policiamento comunitário não foi incorporado como parte da estratégia de redução dos homicídios no âmbito da Polícia Militar de Alagoas. O que ocorreu foram ações isoladas de alguns policiais que passaram a assumir quase que de forma pessoal o programa. Inclusive muitos destes tiveram a oportunidade de realizar viagens ao Japão, para conhecer o modelo koban. Também passaram a ser instrutores dos cursos locais que eram oferecidos e financiados pela Senasp (na época o valor da hora aula girava em torno de R\$100,00), que na época era um valor atrativo. À medida que novas BCSs foram implantadas em Maceió, a gestão do programa passou a ser mais difícil para os oficiais que faziam parte do

⁴² Imagem cedida pela Chefia de Prevenção à Violência SSP AL.

Núcleo de Polícia Comunitária da PMAL, que não contavam com o apoio dos comandantes dos batalhões onde as bases estavam localizadas.

Tecnicamente o programa funcionava da seguinte forma: a base era construída numa “comunidade” com alta incidência de homicídios; os policiais passariam a realizar visitas comunitárias⁴³ e ações de policiamento ostensivo num raio de 2,5 km; a gestão operacional era realizada pelo comando do policiamento local e as ações estratégicas pelo Núcleo de Policiamento Comunitário⁴⁴. Na sua totalidade os comandantes locais não concordavam com a implantação das bases, achavam que era perda de tempo e que a sua implantação prejudicava o policiamento local, por terem um perímetro de atuação limitado. Esses conflitos estão latentes até hoje. De acordo com um oficial superior, que já trabalhou diretamente com as ações das bases comunitária:

(...) o programa nunca vai dar certo, por quê? porque os comandantes não compraram a ideia, sabe, não acham que prevenção é importante, querem só repressão...repressão sabe, foi isso que prejudicou o programa, (...)

O argumento utilizado pelos comandantes locais era de que o crime ocorria a 3 km de distância da base e eles não poderiam atuar, pois não podiam ultrapassar o raio de 2,5km. Esses embates fizeram com que o programa perdesse força interna entre os gestores, oficiais superiores com poder de decisão. Muitos dos policiais afirmaram (durante a pesquisa) que os moradores da comunidade os procuravam para pedir cestas básicas, um policial chegou a afirmar que “o problema daqui não é violência, sabe, o problema daqui é fome mesmo”, se referindo ao conjunto Carminha. Muitos policiais passaram a realizar ações sociais, como distribuição regular de cestas básicas, presentes para o dia das crianças; organizar eventos em datas comemorativas (dia das mães, pais, etc.), obviamente, alguns se aproveitavam para angariar votos em períodos eleitorais.

Durante a pesquisa foi encontrada uma reportagem em um portal da web datada de 14 de setembro de 2009, um mês após a implantação da base, com o título: “Polícia comunitária completa um mês sem homicídios no Selma Bandeira.” A fala de um capitão, responsável pela implantação do programa chamou atenção:

⁴³ As visitas comunitárias se constituem como uma das práticas mais expressivas do programa.

⁴⁴ O núcleo de polícia comunitária foi criado para coordenar as ações das bases comunitárias. Este setor está ligado ao Centro de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos.

“Para se ter ideia do que isso representa para nós enquanto policiais e da satisfação do trabalho, tem morador no Selma Bandeira que iria vender a sua casa e já desistiu, justamente por sentir que nós somos parceiros da comunidade e que é possível viver com mais tranquilidade aqui. Uma das nossas alegrias é que conseguimos evitar até um homicídio no conjunto durante esse tempo⁴⁵”

Com um tom romântico, o oficial apresenta um modelo de polícia ideal, em que os policiais são “parceiros da comunidade”. A implantação de uma base comunitária simplesmente aumentou a presença da polícia ostensiva numa comunidade em que este serviço não era oferecido, ou aparecia no local em momentos de crise. Mesmo não encontrando dados estatísticos da época para comprovar a redução dos homicídios, alguns pesquisadores apontam para essa redução, Santos, et.al. (2015), pelo menos no entorno da base. Por outro lado, a implantação da Base Comunitária implica na simples e óbvia presença da polícia em uma área antes não policiada, obviamente esse processo vai impactar diretamente na dinâmica da criminalidade local e na sensação de segurança dos moradores, impactando inclusive na valorização dos imóveis. Um exemplo claro deste fenômeno é verificar que no ano de 2019 ocorreram 37 homicídios no Benedito Bentes (88.084 habitantes) (IBGE 2020); no mesmo ano não foi registrado homicídio no bairro da Ponta Verde, que possui uma população de 24.409. A Ponta Verde é um bairro de classe alta, com grande circulação de riquezas além de ser um dos principais centros turístico da cidade, conseqüentemente bastante policiada. Se a dinâmica da violência letal em Maceió tivesse assimetria espacial, a Ponta Verde registraria $\frac{1}{4}$ dos homicídios que ocorreram no Benedito Bentes (ou seja, entre 9 e 10 eventos obedecendo a proporção), mas não é isso que acontece, os recursos de segurança pública são gastos em regiões mais ricas da cidade, para fazer a segurança dos mais ricos, em detrimento das comunidades de periferia.

Foram encontradas apenas duas pesquisas sobre a base comunitária do Selma Bandeira. Uma dissertação de mestrado em Direito, que demonstrou que as bases comunitárias apesar dos problemas ainda se constituem como alternativa para garantir o direito à segurança pública de moradores de periferias (SOUZA,

⁴⁵ <http://www.aquiacontece.com.br/index.php/noticia/policial/14/09/2009/policia-comunitaria-completa-um-mes-sem-homicidios-no-selma-bandeira/31234>.

2015); a pesquisadora demonstrou que os moradores da localidade passaram a se sentir mais seguros com a presença da base (aspecto subjetivo), além de ter melhorado a relação com os "policiais comunitários". Por outro lado, constatou que o maior problema das comunidades periféricas não é a segurança, mas o abandono dos governos (sejam eles estaduais ou municipais), outro aspecto interessante foi verificar o lamento dos moradores na possibilidade da desativação da base. Em outra pesquisa de mestrado, desta vez em sociologia, a pesquisadora verificou que mesmo com uma redução dos homicídios naquela comunidade a implantação da base não alterou a subjetividade dos jovens que residem no local e suas representações sociais (SILVA, 2018).

Ocorre que a implantação da BCS do Selma Bandeira fez convergir uma quantidade significativa de recursos da segurança pública para uma área até então desassistida, em um curto espaço de tempo. Além disso, era comum as constantes visitas de juízes e promotores e pesquisadores nos primeiros meses do projeto, essa movimentação por estar relacionada à sensação de segurança que os moradores passaram a ter.

De acordo com um "policia comunitário" o fracasso do programa das Bases se deu na medida em que outras BCS foram construídas e os oficiais do Núcleo de Polícia Comunitária não conseguiram dar a atenção necessária a todas as bases, como fica claro em sua fala:

(...) na época tinha muitos oficiais participando do programa. Os oficiais do núcleo, agente, agente era visitado todos os dias pelos oficiais que estavam sempre em contato com o comandante do batalhão. resolviam os problemas né, estavam sempre por aqui. às vezes tiravam até dinheiro do bolso pra comprar alguma coisa; mas quando outras bases foram sendo criadas não tinham mas aquela atenção, aí, aí a coisa foi ficando ruim. a gente não tinha mais apoio (...)

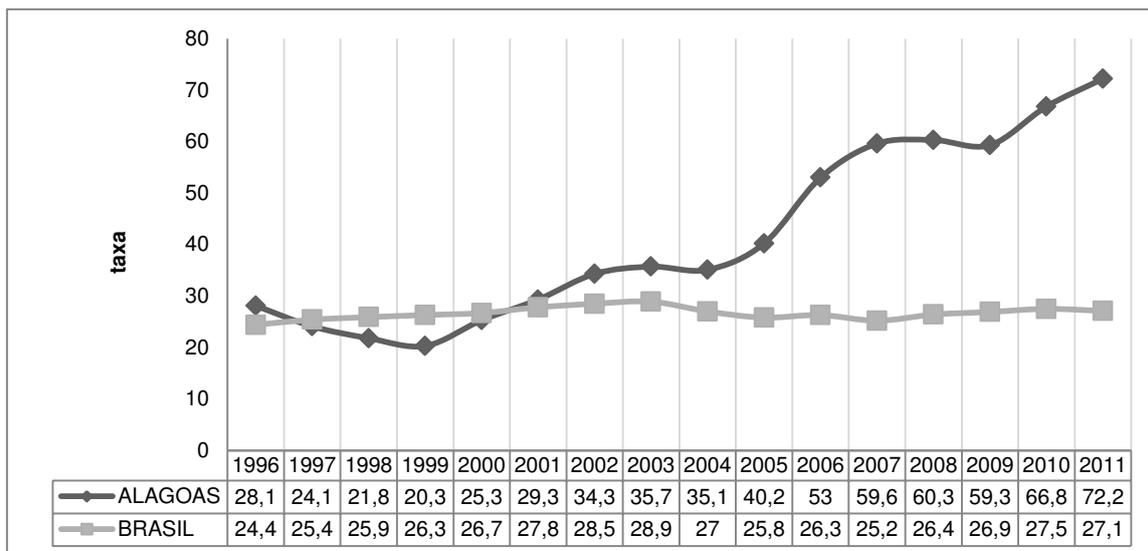
Um dos fatos que chamou a atenção durante a pesquisa foi constatar que muitos oficiais realizavam alguns eventos (distribuição de presentes nos dias das crianças), ou mesmo manutenções (elétricas e hidráulicas) nas dependências da base com dinheiro próprio. Uma oficiala (capitã) que também participou da formação dos "policiais comunitários", chegou a afirmar que "estava apaixonada pelo policiamento comunitário" demonstrando alto grau de subjetividade; a paixão tinha acabado porque a polícia não estava dando apoio ao programa, informando que

“mais nunca na vida trabalha com base comunitária”. Este aspecto pode ser uma das chaves explicativas para compreender o enfraquecimento do programa, na falta de referências técnico/científicas, os aspectos subjetivos passam a dominar a ação. Por outro lado, os aspectos subjetivos contribuíram para construções de estratégias políticas para garantir o funcionamento do programa, mesmo que de forma precarizada. Um caso claro deste fenômeno foi o de um oficial superior que chegou falar com uma secretária do município (Secretaria dos Direitos Humanos), que a intitularia como “madrinha das bases”, se ela apoiasse o programa; fato que não veio a ocorrer visto que as ações de polícia comunitária já estavam perdendo relevância em meados de 2014, e apoiar um programa fadado ao fracasso seria um desgaste político, tendo em vista a proximidade com as eleições.

Outro aspecto problemático observado foi a dificuldade da PMAL de interação com outras instituições públicas, visto que a formação não possibilita essa capacidade (aspecto também observado no capítulo 2); uma servidora da Secretaria da Mulher e Direitos Humanos chegou a afirmar o quanto era difícil dialogar com os policiais militares, se referindo a um oficial que atuava na época com as Bases Comunitárias; informou ainda que numa das reuniões de trabalho ele (o oficial) queria impor algumas ações (inerentes ao trabalho das assistentes sociais) ela teve que dizer: “você manda no seu quartel, aqui dentro não”; o fato ocorreu dentro de uma secretaria de estado. Muitos policiais que trabalham no cotidiano das ações da Base Comunitária informaram que um dos grandes obstáculos para a melhoria do programa era a falta de apoio das outras instituições do governo. É bem provável que esse problema estava relacionado, diretamente ou em parte, a falta de competências dos gestores em “se abrir para a sociedade” como relatou o capitão responsável pela formação dos oficiais no capítulo 2. No gráfico abaixo, verifica-se que entre os anos de 2009 e 2011 a taxa de homicídio no Estado aumentou de forma expressiva.

Gráfico 5: Taxa de óbitos por homicídios e no Brasil e em Alagoas entre os anos de 1997 e 2011⁴⁶

⁴⁶ Este gráfico foi produzido a partir da combinação dos Relatórios Mapa da Violência 1998, 2000, 2010 e 2014.



Com o aumento discrepante dos homicídios em relação aos outros estados da federação ficou claro que as Bases Comunitárias não possuíam atributos suficientes para solucionar o problema, que a sua manutenção apresentava impactos reduzidos ou limitantes, o que levou o próprio Governo a abandonar a política de prevenção a ensaiar um novo modelo de gestão da segurança pública, a “gestão por resultados”.

A primeira evidência desta mudança foi sentida em 2012 quando o Governador Teotônio Vilela (PSDB) criou um decreto⁴⁷ pelo qual autorizava o pagamento de bonificação em caráter indenizatório aos policiais civis e militares por armas e drogas apreendidas, em vigor até hoje. O decreto tinha duas finalidades: a) a retirada de armas e drogas em circulação e conseqüentemente o aumento do encarceramento; b) e como uma forma de complementação de renda dos policiais; como já foi observado anteriormente, havia na época um embate por aumento salarial. A partir desta data pode-se afirmar que o Governo abandona completamente as estratégias focadas em prevenção, oriundas do Programa Nacional de Segurança Pública com cidadania, e inicia um movimento no sentido de construir bases para ações de repressão qualificadas que perduram até hoje.

As bases comunitárias só não foram desativadas completamente por conta de dois fatores: a) alguns policiais que ainda possuem um sentimento de apego ao

⁴⁷ Decreto nº 17.760, de 16 de janeiro de 2012

programa (por terem trabalhado por muito tempo com esse tipo de policiamento) ainda insistem em atuar neste tipo de policiamento; b) os recursos do Governo Federal são oriundos de convênios, o que implica na manutenção das ações para que novos recursos sejam aportados no futuro. Alagoas é altamente dependente dos recursos da União. Uma capitã que atua como gestora das bases comunitárias há 11 anos afirmou que:

O serviço do policiamento comunitário, a instalação das bases comunitárias não surgiu a partir de uma demanda local, não surgiu a partir de uma demanda de necessidade, surgiu porque houve um fomento do governo federal, era uma política do governo federal e aí o estado né, é recebeu essa, esse projeto, essa demanda, vamos dizer assim, aderiu a essa proposta na verdade e durante aquele período em que houve um fomento do governo federal né, tanto em termo de capacitação como também um suporte de estrutura, então isso aí vingou, porque era naquele momento naquela gestão né, findo o prazo desses projetos então a partir daí você já começa a observar um abandono da temática, por parte do governo local (...)

A oficiala deixa claro que a implantação das bases comunitárias não foi uma “demanda local”, ou seja, não foi uma ação estratégica do governo estadual ou da Polícia Militar, mas uma imposição do Governo Federal, como uma forma de intervenção. Todo o aspecto cognitivo das políticas de segurança pública com foco em estratégias de prevenção e policiamento comunitário foram pensadas em Brasília, em sua maioria por intelectuais, como foi demonstrado no primeiro capítulo, inclusive alguns pesquisadores passaram a fazer parte do Governo Federal naquele período e ditavam o ritmo das ações aos Estados. Cabe refletir sobre um aspecto pouco debatido no campo acadêmico, a desconsideração de características histórico-culturais quando na implementação de políticas públicas de segurança. Ações de prevenção à violência e policiamento orientado à resolução de problemas exige uma capacidade de refletir sobre a complexidade das dinâmicas sociais, sobre os diversos vetores econômicos e antropológicos dos fenômenos, ou seja, como bem observado por Morin (1998) uma multidimensionalidade. Os profissionais de segurança pública que atuam no nível de gestão devem ter esta capacidade cognitiva para lidar com temas complexos, como segurança pública, em parte este aspecto foi desconsiderado no momento da formatação desse *modelo de policiamento*, que em certa medida, são “modelos importados” de sociedades anglo-saxônicas (Inglaterra) e Japonesa. Dispender esforço cognitivo para fazer a

segurança de pobre não é algo muito aceito numa sociedade marcada pela diferenciação política e social. A oficiala ainda acrescenta:

(...) o serviço do policiamento continuam de forma mais tímida, sem ganhar holofotes, mas elas ainda continuam dentro das comunidades de forma satisfatória né, já não há aquela apoio tanto que houve uma redução de efetivo, porque, tanto em razão dessa dificuldade de efetivo né, escassez de efetivo nas unidades como pela priorização de outras atividade, mas ligadas a realmente a atividade repressiva, repressão qualificada (...)

Ao afirmar que o serviço funciona, mas “de forma tímida” é evidenciar a precarização do serviço de segurança pública destinada às pessoas de uma determinada parcela da população. A falta de efetivo não é uma justificativa plausível, visto que atualmente o governo mantém dois programas, que “compram a folga do policial” (Força Tarefa e Ronda no Bairro) para aumentar o efetivo nas ruas, e as bases comunitárias não foram contempladas. Algumas chegaram a ser fechadas neste período por falta de efetivo. Por outro lado, o aumento das operações e prisões, passaram a fazer parte da rotina das políticas de segurança no Estado a partir de 2012.

A última tentativa de retomar as ações das Bases Comunitárias ocorreu em 2015 quando o governador Renan Filho (MDB) criou um “governo dos 100 dias”, onde “forçava” a convergência de políticas públicas nas regiões onde estavam localizadas as bases. Paralelo a isso, foi criada uma da Secretaria de Estado de Prevenção Social à Violência e com ela um decreto estadual⁴⁸. As ações de prevenção seriam resumidas na construção de Núcleos Integrados de Prevenção à Violência nas mesmas áreas onde hoje estão localizadas as Bases Comunitárias de Segurança, ou seja, nos *territórios de paz*. O projeto não foi executado, e o decreto foi deixado de lado na pauta de segurança do Governo que em substituição lançou os programas Ronda no Bairro e Força Tarefa. É possível afirmar que foi a última vez que o tema base comunitária esteve na agenda do governo⁴⁹.

⁴⁸ n° 45.082 que criava uma “agenda integrada, o comitê gestor, define as diretrizes, centrais para implementação da política de prevenção à violência no estado de alagoas” (ALAGOAS, 2015, p. 6)

⁴⁹ Em 2015 Alagoas recebeu 8 micro-ônibus para servir de Base Comunitária Móvel, recursos remanescentes do governo Teotônio Vilela, visto que o processo demorou 2 anos para ser concluído. Os ônibus foram entregues mas logo em seguida ficaram estacionados nos pátios dos batalhões espalhados pela cidade, sem utilização. Outros foram utilizados para dar apoio às operações de

Quando analisamos os aspectos da formação policial, sobretudo dos oficiais, descritos no capítulo 2, é possível compreender que o modelo de policiamento orientado à resolução de problemas se torna incongruente. O processo de formação dos oficiais da PMAL está inserido numa *figuração* em as ações são focadas em operações e práticas (ênfase numa formação técnica), em detrimento de uma formação que busca dialogar com os aspectos mais complexos das causas e efeitos da criminalidade violenta e as políticas públicas de segurança no Brasil. Numa das análises mais robustas já produzidas no Brasil sobre segurança pública, Rolim (2006) avalia que o modelo de polícia atual despreza as ações de prevenção, visto que o foco recai numa perspectiva reativa de ação policial. Mas esta constatação está relacionada ao fato de que o campo da segurança pública no Brasil ainda está em fase de “construção cognitiva”, ou seja, as disputas legislativas entre as diferentes instituições acaba por enrijecer um debate sobre a construção de campo técnico-profissional, que vai refletir no baixo desempenho das instituições. Num relatório produzido pelo instituto Sou da Paz, intitulado *onde mora a impunidade no Brasil*, (2019), demonstrou que não há uniformidade entre os Estados na taxa de resolução dos homicídios, utilizando dados de 2016 constatou-se que o Mato Grosso do Sul tem 73,2% dos seus homicídios elucidados, já no Estado do Pará é de 10,3%. É mais uma evidência de que o campo da segurança pública no Brasil ainda não está consolidado, cada Estado atua de forma isolada.

3.3 “QUEM MANDA É A POLÍCIA”: ANÁLISE SITUACIONAL DA BASE COMUNITÁRIA DO CARMINHA

A implantação da BCS no conjunto residencial Carminha apresenta aspectos que garantem uma análise situacional mais cuidadosa, tendo em vista a relevância sociológica deste objeto. O primeiro ponto a ser problematizado é o fato de que a

ocupação que ocorriam em algumas localidades. No ano de 2018 três novas bases comunitárias foram inauguradas de forma improvisada. Uma no município de Marechal Deodoro, comunidade Pedras; outra no Conjunto Residencial Novo Jardim, no Bairro Cidade Universitária e por fim uma “Base comunitária escolar” num complexo de escolas localizado em Maceió. Todas estas bases estavam fora do contexto geral das políticas de segurança pública em Alagoas. A implantação esteve relacionada à ação individual de dois policiais que até a data desta pesquisa trabalham na Chefia de Prevenção da SSP. De acordo com uma deles, que já trabalhou em base comunitária, seu objetivo é “não deixar o programa morrer”, num tom muito emotivo, visto que são muitas as barreiras que impedem a continuação do programa.

construção da base só ocorreu devido ao assassinato de uma moradora, Maria de Lurdes, que teve a casa invadida por criminosos durante a madrugada, morta e esquartejada, teve a cabeça fincada numa estaca na entrada do conjunto. O segundo ponto forte da discussão é que o conjunto é um típico caso de “periferia dentro da periferia”, construído para abrigar marisqueiros retirados da beira da lagoa em decorrência de uma enchente na favela sururu de capote e da favela do Jaraguá (GOMES, 2018).

O crime ocorreu no dia 24 julho de 2011, quando um grupo de indivíduos invadiram a casa da vítima, sendo executada na frente do marido e de dois filhos. Em seguida cortaram a sua cabeça e a puseram em uma estaca na rua que dá acesso ao conjunto, como forma de intimidação dos outros moradores. A motivação do crime seria que a vítima estaria passando informações para a polícia; os criminosos escreveram na parede da sua casa da vítima a expressão “cabueta”⁵⁰ que significa caguetar. No ano de 2015 os acusados foram a julgamento pelo crime, de acordo com a promotoria o crime teve a participação de pelo menos nove pessoas, mas apenas três receberam condenação. Na época o crime teve repercussão nacional e Maceió já ganhava destaque nos noticiários nacionais como a cidade mais violenta do Brasil. A solução mais óbvia seria a construção de uma base comunitária, como já foi dito, acreditava-se que o modelo de polícia comunitária seria capaz de dar uma resposta rápida e eficaz na diminuição da incidência criminal de uma determinada localidade. No dia 25 de agosto de 2011 (um mês após o crime) foi inaugurada uma Base Comunitária em um prédio cedido pela prefeitura de Maceió, como é possível ver na imagem:

⁵⁰ Uso desta variação fonética é muito utilizada para se referir a indivíduos que repassam informações para as forças policiais.



Imagem 04: Base comunitária do Conjunto Carminha⁵¹

Durante a pesquisa documental foi encontrada uma reportagem datada do dia 28 de julho, dois dias após a morte da Maria de Lurdes intitulado “para deter crime, 125 policiais ocupam o conjunto Carminha”, a reportagem inicia com a seguinte informação:

“para reduzir e combater a criminalidade 125 homens da Polícia Militar de Alagoas ao comando do Coronel Gilmar Batinga do comando de Policiamento da Capital ocupam o conjunto Carminha e mais seis áreas, todas no Bairro do Benedito Bentes em Maceió”

O uso da expressão “ocupar” é interessante na medida em que se constitui como uma antítese de “policiar”, nesse contexto situacional, este aspecto linguístico foi avaliado no 1 capítulo. A ocupação das forças de segurança passa a ser prioridade após eventos que coloquem em xeque a política de segurança. Os homicídios já faziam parte do cotidiano dos moradores daquele conjunto, o fenômeno já estava naturalizado, inclusive pelas forças de segurança. Porém a decapitação de uma mulher teve uma grande repercussão nos meios de comunicação e nas entidades ligadas aos Direitos Humanos. Outro exemplo clássico

⁵¹ Imagem cedida pela chefia de prevenção à violência SSP AL.

foi a ocupação do complexo do Alemão no Rio de Janeiro em 2010, que inclusive foi televisionado em rede nacional.

As “ocupações policiais” como forma de “combater”, que se constituem por ações esporádicas, quase sempre com o uso indiscriminado da força e motivadas por pressões do órgão de imprensa, que também têm interesse comercial nesse tipo de ação, é resultado de um problema mais complexo ligado à urbanização das grandes cidades brasileiras no final da década 1970. Continuando com a transcrição da entrevista, em um determinado trecho a fala do comandante da operação é bem emblemática:

(...) Quem manda é a polícia, é dizer a comunidade que confia na polícia militar, confie nos órgão de segurança que não vai ser meia dúzia de, de, de, indivíduos que vai amedrontar ninguém, primeiro é fazer a presença do Estado aqui, né, através da Polícia Militar da polícia civil, e outros órgão que porventura venham participar daqui, não veja a Polícia Militar como um inimigo, a gente tá aqui é o braço amigo do Estado que veio aqui pra dizer quem manda⁵².

A expressão “quem manda é a polícia” é muito significativa do ponto de vista analítico, e que em certa medida expõe um aspecto apresentado no segundo capítulo, sobre a formação dos oficiais da PMAL, a autoridade é mais preponderante do que a legalidade. O “mando” como espectro síntese de uma sociedade formada a partir de intensas relações hierárquicas, que para além da relação de controle da criminalidade local escancara uma sociedade marcada pelas contradições e relações de poder. As relações de poder são assimétricas e um dos “termômetros” para constar esse fenômeno é a relação das forças de segurança com as comunidades periféricas; basta lembrar que 57% dos novos integrantes da Polícia Militar de Alagoas concordam que *os investimentos em segurança pública devem focar em realizar abordagens aos suspeitos em favelas*, sendo que 13% ficaram indiferentes a esta afirmação.

Outra expressão chave foi “não veja a polícia como um inimigo”. Aqui sintetiza novamente alguns aspectos observados no segundo capítulo, sobre a formação policial. A fala do comandante é muito reveladora e é uma resposta a uma representação social já consolidada, a sua lucidez em saber que isso é um fenômeno social de grande relevância o fez dar ênfase a esse processo, tentando desconstruir essa imagem.

⁵² Reportagem do Portal Primeira Edição. acessado em: https://www.youtube.com/watch?v=SDH1YBM4GGk&feature=emb_logo.

Um terceiro aspecto da fala do comandante foi a constatação de que a polícia era naquele momento o único órgão do Estado presente naquela comunidade. Além da Base Comunitária, atualmente um posto de Saúde Municipal; uma Escola Municipal e uma Escola Estadual que funciona apenas com turmas do ensino médio. Trata-se, portanto, de uma parte da cidade onde os serviços públicos são precarizados. Muitos professores não têm interesse em lecionar no local devido ao risco de serem vítimas de crimes, médicos e enfermeiros também têm o mesmo sentimento. Mesmo com a presença da Base Comunitária os crimes continuaram a ocorrer no local. Entre os anos de 2012 e 2020 foram registrados 23 homicídios no local. Como ocorreu a descontinuidade dos programas a atuação da Base Comunitária fica restrita apenas a ações de assistencialismo, como a distribuição de cestas básicas. Um policial militar responsável pela gestão direta da base afirmou que,

“o problema daqui não apenas violência, aqui o problema é a fome mesmo, temos que ir todos os dias atrás de cestas básicas, às vezes alguns ajudam, as vezes não (...) o povo chaga todos os dias aqui pedindo comida, teve um garoto que ficou aqui na frente e depois pediu um pão que estava em cima dessa mesa, foi uma situação, situação muito triste aquela.”

O conjunto Carminha é resultado desse processo urbano descoordenado, horizontalizado, construído em 2001 para abrigar alguns moradores da favela sururu de capote e da vila dos pescadores⁵³. Ao caminhar pelas ruas do conjunto é possível verificar inúmeras marisqueiras, limpando e armazenando sururu, um marisco muito comum nas lagoas do Estado. Os moradores ainda continuam em parte com a atividade pesqueira, porém 20 km de distância. Uma senhora informou que o que ainda sustenta a casa é o *bolsa família* e são seus dois filhos (8 e 12 anos) que trabalham “guardando carros” na Ponta Verde. Se o bairro Benedito Bentes se insere numa perspectiva urbana de periferia, o Carminha pode ser considerado uma “periferia dentro de uma periferia”. A distância geográfica e o isolamento fez com que este conjunto fosse invisibilizado pelas políticas públicas

⁵³ No início de 2000 a prefeitura de Maceió iniciou um projeto de revitalização do bairro histórico Jaraguá; de acordo com historiadores foi onde teve início a cidade com o porto para o escoamento de açúcar; no final da década de 1970 o bairro passou por um processo de esvaziamento; pescadores que foram empurrados de outro bairro, devida a especulação imobiliária, passaram a construir moradias nas proximidades do porto. Estas habitações ficaram popularmente conhecida por favela do Jaraguá (vila dos pescadores); uma parte dos moradores foram retirados, mais até hoje ainda resistem no local. Já a favela sururu de capote, está localizada entre os bairros do vergel e trapiche na orla lagunar; ao longo dos anos a favela foi retirada, mas os moradores que dependem da pesca do sururu retornam ao local.

estaduais e municipais. No ano de 2010 foi construído próximo do Carminha o aterro sanitário de Maceió, é interessante notar que o conjunto fica a pouco mais de 1.500 metros do aterro sanitário, mas basta andar pelo conjunto para verificar a existência de acúmulo de lixo em uma das praças.

A diretora de uma das escolas de ensino fundamental do local informou que tem dificuldade de conseguir professores. Muitos não querem lecionar na comunidade com medo da violência. Essa realidade se estende a outras áreas (saúde e educação), alguns policiais já chegaram a afirmar que trabalhar na base do Carminha é um castigo. Os policiais indisciplinados ou que possuem morbidade são colocados nesta base, como forma de castigo ou como forma de “se livrar do problema”. Quando o programa passou a perder importância, essa prática passou a ser naturalizada, muitos comandantes acabam por utilizar as bases para colocar os policiais que não servem para o “serviço de rua” ou “os problemáticos”. No segundo capítulo foi pontuado que alguns candidatos da reserva técnica do concurso de 2006 conseguiram frequentar o curso de formação. Alguns oficiais informaram que eles seriam empregados nas bases comunitárias, visto terem idade elevada e não servirem para o trabalho de rua. Interessante notar que o serviço público oferecido pelo Estado à população mais carente é de péssima qualidade, incluindo o serviço de segurança.

3.4 PROGRAMA BRASIL MAIS SEGURO: UM PROGRAMA DE SEGURANÇA PENSADO PARA O RICO?

Até o ano de 2012 a implantação de bases comunitárias era considerada uma “política” aceitável para o enfrentamento da violência em Alagoas. Na verdade, era considerado o modelo típico ideal de polícia. Inúmeros prefeitos e lideranças comunitárias passaram a enviar ofício à secretaria de segurança pública pedindo a construção de Bases Comunitárias; muitos pré-candidatos a vereador na época passaram a fazer promessas de construção de bases comunitárias em alguns bairros, essa estratégia também foi utilizada por alguns prefeitos. Foi possível encontrar nos arquivos da secretaria de segurança pública 42 processos em que prefeitos ou lideranças comunitárias que pediam a construção de bases comunitárias. No entanto, o modelo não teve a eficiência que era esperada e os números de homicídios aumentaram a cada ano em Alagoas, como foi possível

visualizar no *gráfico 1*. Novamente o Governo Federal interveio em Alagoas com o programa *Brasil Mais seguro*, que consistia em diversas ações estruturantes: construção da delegacia de homicídio de Maceió; reestruturação do sistema prisional e da perícia oficial; presença mais efetiva da força nacional no Estado; implantação do sistema de rádio comunicador digital e do videomonitoramento, utilização de gestão por resultados (metas e indicadores).

O que mais chamou a atenção não foi o programa em si, mas o motivo pelo qual o programa foi implantado. No dia 26 de maio de 2012 um médico que andava de bicicleta foi vítima de latrocínio numa das regiões mais ricas da cidade, o *corredor vera arruda*. Trata-se de uma extensa área de lazer (praça), localizado entre condomínios de luxo e hotéis, no bairro Jatiúca. De acordo com as investigações, os autores eram adolescentes e roubaram uma bicicleta. O crime teve grande repercussão na época, na pesquisa que foi realizada sobre este caso em matérias jornalísticas, foi encontrada uma matéria do portal Terra, com o título *Governador de AL pede socorro a Dilma após morte de médico*, de acordo com a reportagem o governador informou que:

“O governo está inconformado com a onda de violência no Estado. Temos investido na segurança desde que assumimos para combater o tráfico de drogas e a violência, num esforço conjunto com o Poder Judiciário de Alagoas. Mas, infelizmente, o resultado dessas ações não tem atendido às demandas do Estado e por isso vamos buscar reforços e mais ações”⁵⁴

Pela fala do governador Teotônio Vilela (PSDB) ficou claro que o governo Estadual não dispunha de uma estratégia de enfrentamento ao problema da violência, que na época colocou a cidade de Maceió como a terceira mais violenta do Mundo. As análises feitas sobre as bases comunitárias ajudam a verificar que não se tratava de uma estratégia, mas de um conjunto de ações descoordenadas motivadas por interferências políticas e conveniências orçamentárias e eleitoreiras. Outro aspecto de grande relevância analítica foi uma caminhada que ocorreu na orla de Maceió no dia 29 (três dias após o crime) organizada por ciclistas e amigos do médico, a “caminhada pela paz”, como ficou conhecida, mobilizou moradores do

⁵⁴ Governador de AL pede socorro a Dilma após morte de médico, acessado em 23 de dez 20.

local pedindo segurança⁵⁵. Foi encontrada também uma nota publicada no site do conselho regional de medicina intitulado: *violência em Maceió já matou dois médicos*. Um mês após o crime, no dia 26 de julho, o governo de Alagoas em conjunto com o Governo Federal apresentou o programa Brasil Mais Seguro, com um investimento de R\$ 25 milhões.

Um aspecto que chama a atenção é notar como a morte de apenas um indivíduo mudou completamente o jogo político. A violência em Alagoas tinha chegado à porta dos ricos, detentores de capital político e social. A capacidade de mobilização e de acessos às instâncias do poder (legislativo, judiciário e executivo) e também o sentimento de pertencimento de classe, ou seja, “ele é igual a mim e por isso vou participar dessa mobilização”, produziu um efeito político que impactou diretamente na mudança da política de segurança. Enquanto os homicídios ocorriam nas periferias da cidade o fenômeno era naturalizado, pode ser enfrentado com um programa fadado ao fracasso (polícia comunitária), mas quando atinge um rico, o governo passa a sofrer pressões ao ponto de ter que pedir “socorro ao Governo Federal”.

Por mais que a morte da senhora Maria de Lurdes, ocorrida no Carminha em 2011 tivesse chamado a atenção das autoridades policiais e da imprensa (tanto que foi implantada uma base comunitária no local), sua morte não causou a mesma comoção quanto o senhor Alfredo Vasco foi morto no *corredor vera arruda*. A diferença entre os dois: Maria era uma empregada doméstica, Alfredo era médico. Análises de grande riqueza analítica já realizadas por Damatta (1997) e Souza (2000) dão conta da diferenciação social como uma das principais características da sociedade brasileira. Damatta chega a argumentar que no Brasil existe a diferença entre “indivíduo e pessoa”. Por mais que a violência atinja moradores de comunidades pobres em bairros da periferia, as caminhadas pela Paz em Maceió ainda são realizadas na orla da Ponta Verde. No fundo a ideia é defender que a violência tão presente na periferia não chegue à orla. Aí, quando chega, é porque está sem controle. As vidas da classe média importam muito, as dos pobres periféricos importam pouco.

⁵⁵ <https://www.alagoas24horas.com.br/539451/medico-e-morto-durante-assalto-no-corredor-vera-arruda/>

O projeto Brasil Mais Seguro (BMS) foi idealizado pela Secretária Nacional de Segurança Pública da época Regina Miki, que tinha em seu currículo uma passagem bem-sucedida pela Secretaria de Defesa Social da cidade de Diadema em São Paulo, o que lhe rendeu uma vaga no governo Dilma Rousseff. Nas pesquisas realizadas sobre as diretrizes do plano, foi possível encontrar uma nota no site oficial do governo, datada de 2012, em que esclarece alguns aspectos:

O programa integra o Plano Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, que realiza ações voltadas para o fortalecimento das fronteiras, o enfrentamento às drogas, o combate às organizações criminosas, a melhoria do sistema prisional, a segurança pública para grandes eventos, a criação do Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública e a redução da criminalidade violenta.

O Programa de Redução da Criminalidade Violenta, que será lançado com o nome Brasil Mais Seguro, tem como objetivo induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal, focado na qualificação dos procedimentos investigativos e na maior cooperação e articulação entre as Instituições de Segurança Pública e o Sistema de Justiça Criminal (Poder Judiciário e Ministério Público).

O Brasil Mais Seguro prevê três eixos de atuação: a melhoria da investigação das mortes violentas; o fortalecimento do policiamento ostensivo e de proximidade (comunitário); e o controle de armas. (BRASIL, 2012)

Diferente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, que tinha como preponderante as ações de prevenção, o BMS tem foco direto na repressão qualificada. Para que isso fosse possível, o programa focou na reestruturação das forças policiais, com a contratação de mais policiais; a compra de equipamentos (armamento, coletes e rádios digitais) e focou também na prisão dos autores de homicídio (criação de uma delegacia especial); aumento das vagas no sistema prisional; foi construído um presídio de segurança máxima no agreste, na cidade de Girau do Ponciano. Os três eixos de atuação colocados pelo Governo Federal são claros: *melhorias na investigação, aumento do policiamento ostensivo e controle de armas*. A partir desta perspectiva percebe-se uma mudança substancial quanto aos aspectos cognitivos no enfrentamento da violência em Alagoas. O plano seria implementado em outros Estados, sendo em Alagoas o projeto piloto.

É importante notar que mesmo antes da implantação do projeto, no mês de janeiro o Governador Teotônio Vilela assinou um decreto estadual (nº 17.760, de 16 de janeiro de 2012) que autorizou o pagamento de bonificação em caráter indenizatório aos policiais civis e militares por armas e drogas apreendidas. Esta

ação do governo tinha a finalidade de estimular a retirada de armas em circulação “da mão de criminosos”, que por consequência teve o aumento da população carcerária; por outro, servir como complemento salarial dos policiais civis e militares. Foi interessante notar que nos relatos com os oficiais gestores das bases comunitárias da época essa ação fez com que o trabalho das bases passasse a ser mais “prejudicado”; os policiais comunitários passaram a querer apreender armas e drogas para receber a bonificação, como forma também de complementar renda, o aumento do número de operações fez com que os conflitos nas comunidades em que as bases estavam instaladas provocassem um afastamento e em certas situações uma hostilidade entre policiais e moradores do local. Este decreto está em vigor até hoje e é uma das formas de complementação de renda de policiais, juntamente com a Força Tarefa e Ronda no Bairro.

O programa BMS inaugurou uma nova “cultura de gestão” da segurança pública em Alagoas. Foi a partir desse momento que foi introduzido o conceito de Crime Violento Letal Intencional (CVLI) que consiste numa classificação internacional para os de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte, as mortes decorrentes de ação policial em serviço passaram a ser contabilizada dentro deste critério. Em âmbito nacional, o programa era coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública e no âmbito local pela secretaria de estado da segurança pública, que instituiu uma Câmara de Monitoramento Local, popularmente chamada de *mesa de situação*. Neste ano foi estruturado o *Núcleo de Estatística e Análise Criminal* que passou a produzir as estatísticas criminais, com base na metodologia orientada pelo Governo Federal. Os gestores locais (oficiais e delegados) passaram a ser cobrados a partir de indicadores de desempenho, aspecto que não faz parte da cultura policial, pelo menos em Alagoas, com seu caráter extremamente discricionário. Como foi analisado no capítulo 2, até hoje os oficiais não são formados para atuarem a partir de plano de ação, uso de indicadores e modelos de gestão; ferramentas de planejamento estratégico. Como foi observada a cultura dominante em Alagoas é preponderantemente operacional, com foco em ocupações e “blitz” que é uma abreviação da palavra alemã “blitzkrieg” que significa relâmpago; que se refere a uma estratégia empregada pelos alemães na segunda guerra mundial, que consistia em ataques rápidos. Isso demonstra o quanto as ações policiais têm referência a atividades de guerra e controle de territórios.

Para ajudar na construção do modelo de gestão por resultados, foi contratada uma consultoria externa que auxiliou na definição dos indicadores. Foram utilizados como parâmetro o programa Pacto pela Vida de Pernambuco e Fica Vivo de Minas Gerais. Um novo modelo de distribuição de efetivo foi proposto, denominado de *Regiões Integradas de Segurança Pública* (RISP), que dividiria o estado em 4 grandes regiões; sendo subdivididas em 25 Áreas Integras de Segurança Pública. Esse modelo tinha por objetivo melhorar e estruturar o accountability do programa, integrar e dividir as responsabilidades entre as polícias civis e militares, a gestão passaria a ser realizada por um delegado e um coronel. Por motivos já avaliados no *2 capítulo*, o choque entre as culturas organizacionais e as disputas entre instituições fizeram com que essa parte do programa não fosse implementada, como forma de solucionar esse problema o Governador Renan Filho criou os Centros Integrados de Segurança Pública, que será avaliado ainda neste capítulo, que consideramos aqui como um segundo movimento, a partir de 2015.

A partir de 2012 os primeiros relatórios estatísticos começaram a ser produzidos, com os dias, horários, locais (cidades e bairros) onde os CVLIs ocorriam. Os oficiais e delegados passaram a ser cobrados e os conflitos passaram a ser latentes. Tradicionalmente as instituições policiais no Brasil atuam de forma excessivamente discricionária, prestar contas do trabalho é uma ação imprópria da cultura policial. Um coronel que hoje se encontra na reserva (aposentado) chegou a dizer que na época se sentia humilhado em ter que dar explicações ao secretário de segurança e que a polícia estava mudando, que não tinham mais autonomia e que esse foi um dos fatores que o levou a pedir aposentadoria. O modelo continua sendo utilizado e até a conclusão desta pesquisa as reuniões diárias são realizadas, com diversos atores envolvidos no campo da segurança pública.

Seguindo as ações estruturantes do BMS foi realizado no ano de 2012 um concurso para 40 vagas de oficiais e 1000 de soldados combatentes, o último concurso tinha sido realizado no ano de 2006. O edital deste concurso foi aberto no dia 26 junho, então não é possível dizer que teve relação direta com o programa, mas aponta para uma questão importante, a ideia equivocada de que há uma correlação direta entre número de policiais e incidência criminal. Tomando como base o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020, relatório nacional de mortes violentas no Brasil, O Estado com a menor taxa de homicídio da federação em 2019 foi São Paulo com 8,9 mortes para cada grupo de 100 mil habitantes, sendo que o

seu efetivo é de 86.320 policiais militares, o que representa 1,9 policiais para cada grupo de 1.000 habitantes. No mesmo ano o Estado de Alagoas apresentou uma taxa de 55,5 e seu efetivo é de 7.318 homens, o que representa 2,1 policiais para cada grupo de 1.000 habitantes. Proporcionalmente não há diferença significativa entre os dois Estados, no entanto a taxa de homicídio apresenta uma discrepância absurda. Essa análise numérica demonstra que a quantidade de policiais (policiamento ostensivo) não altera os fenômenos criminais, outros vetores atuam de forma preponderante nestes cenários. Para citar apenas um, o IDH do Estado de São Paulo é de 0,850 (segundo melhor do Brasil, perdendo apenas para Brasília), o IDH de Alagoas é de 0,683 (o pior do Brasil). Estes dados nos conduzem a produzir problematizações que vão além do campo da segurança pública, mas que têm impacto significativo com os fenômenos criminais, que não deixam de ser sociais. Por outro lado, análises comparativas como esta demonstram o quanto o fenômeno da violência é complexo e requer dos gestores (oficiais de polícia) habilidades profissionais que ultrapassam os limites da técnica policial.

Durante a pesquisa foram realizadas algumas consultas em sites oficiais do Governo de Alagoas, com intuito de avaliar no discurso oficial a correlação entre aumento do efetivo policial e redução da criminalidade violenta. Numa reportagem publicada no site de notícias oficial do Estado, *Agência Alagoas*, datada de 2017 o Governador Renan Filho afirmou que o concurso além de servir para dar oportunidade as pessoas ingressarem no serviço público, ele iria “aumentar o efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Assim, seguiremos reduzindo os índices de criminalidade”⁵⁶. Num Estado com dificuldade para atração de indústrias, um dos recursos utilizados pelo Governo são os concursos públicos para aumentar o efetivo das polícias, que também utiliza o argumento de enfrentamento da violência. Esse fenômeno se refletiu na pesquisa realizada com os recém-integrantes da polícia no ano de 2020 (capítulo 2) cada vez mais indivíduos provenientes de famílias de classe média têm procurado as carreiras policiais. De acordo com Zanetic, et al (2016) essa correlação é utilizada historicamente no Brasil para sustentar um modelo de polícia orientado para dissuasão e vigilância, ou seja, o argumento de

⁵⁶ Renan Filho afirma que concursos são importantes para seguir reduzindo violência em Alagoas

que ocupando determinadas comunidades o crime será controlado, como observado no Carminha.

Outra ação de grande relevância analítica do programa BMS foi a ampliação do número de vagas no sistema prisional e sua reestruturação. Em novembro de 2012 o governo deu início a construção do “presídio do agreste” para abrigar 789 presos, sendo inaugurado em 21 de novembro de 2013. A construção foi realizada em aproximadamente um ano, isso demonstra o caráter de urgência em aumentar o número de vagas no sistema prisional para que as ações de repressão qualificada fossem efetivadas. Anteriormente este “presídio do agreste” estava localizado de forma improvisada na cidade de Arapiraca, próximo ao campus da UFAL, o que fez com que muitos alunos e professores procurassem o Governador na época para que um novo presídio fosse construído. Em pesquisas na web sobre o tema, foi encontrada uma matéria no site da UFAL datada de 13 de abril de 2012 intitulada: *Governo garante desativação do presídio de Arapiraca*, a matéria trata de uma reunião realizada entre o Governador, Reitor da universidade, representante dos alunos e professores, e tinha o objetivo de traçar estratégia para retirar o presídio que estava localizado ao lado da universidade, visto que diversas fugas estavam colocando em risco a segurança do campus; as atividades estavam suspensas em decorrência de fugas e tiroteios que tinha ocorrido dias antes da reunião, como fica claro no trecho da reportagem:

Os representantes da comunidade acadêmica de Arapiraca disseram que as atividades continuam suspensas. “Só voltaremos às atividades quando o último preso for retirado do presídio. Não podemos colocar nossas vidas em risco. O que temos no campus é um cenário triste de marcas de balas, reeducandos feridos e sequestro. Por isso, pedimos ao governador celeridade para resolver o problema”, revelou a diretora acadêmica do campus, Eliane Cavalcanti.

Professores e alunos relataram que a situação de insegurança vem desde 2006. “A fuga do presídio no último dia 2 foi a décima primeira, mas ontem [quinta-feira, 12], mais cinco pessoas fugiram. Também recebemos a informação que hoje [sexta-feira] houve tiroteio no presídio”, contaram. (UFAL, 2012)

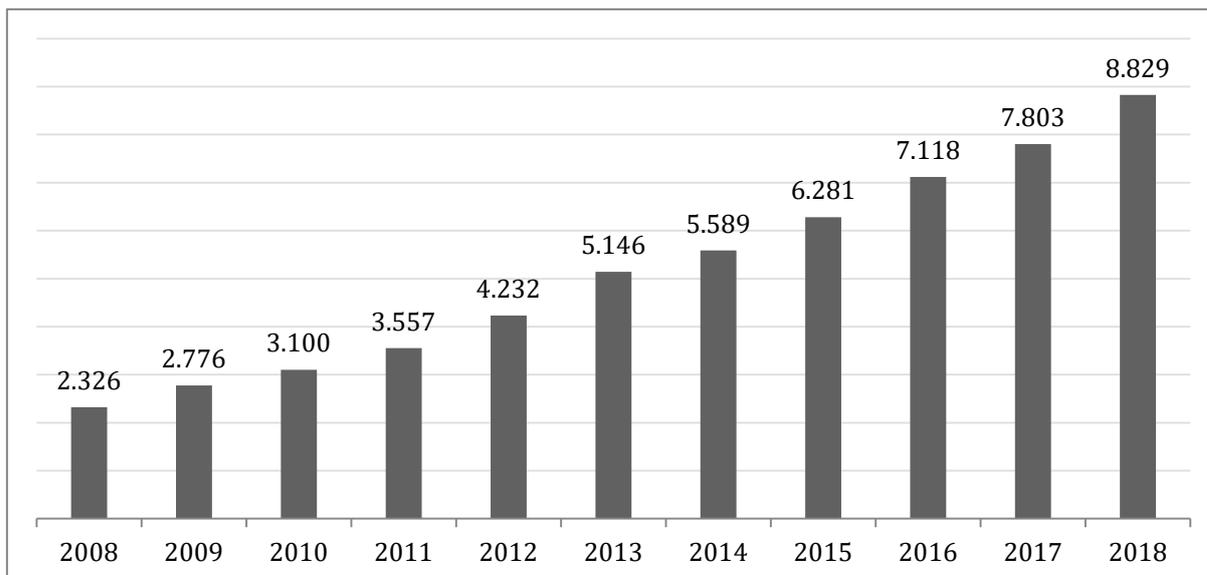
O que se verifica é que a falta de planejamento com o objetivo de solucionar a violência em Alagoas, não se resumia às instituições policiais, mas também ao sistema prisional. Da mesma forma que aconteceu com o assassinato do médico no

corredor vera arruda, o capital social de uma parcela muito pequena da população foi utilizado para mobilizar ações do governo. O presídio não apenas foi desativado como a nova construção foi realizada em Girau do Ponciano, cidade do agreste de Alagoas a 25 km de distância de Arapiraca. Este mesmo problema também foi alvo de debates no campus UFAL de Maceió, que fica localizado ao lado do sistema prisional. Uma matéria datada de 29 de março de 2012, o jornal Gazeta de Alagoas traz a notícia: *presos fogem do Baldomero e Ufal cancela aulas noturnas*⁵⁷.

Em Maceió (dentro do sistema prisional), foi construído no ano de 2012 um presídio de segurança máxima para 196 vagas, visto que até aquele momento Alagoas não possuía uma unidade prisional com essas características. Em 2017, Já no governo Renan Filho (MDB) foi inaugurada uma penitenciária de segurança máxima para 694 presos; é importante destacar que mesmo a ordem de serviço (construção) foi dada pelo governador Renan Filho, que tinha assumido o governo em 2015, as ações já estavam previstas como parte complementar do Brasil Mais Seguro. Ainda no ano de 2015 ocorreu a ampliação do presídio feminino (construção de um novo prédio), com a criação de mais 100 vagas. Entre os anos de 2012 e 2017 foram criadas 1.779 vagas no sistema prisional de Alagoas. De acordo com um relatório cedido pela Secretaria Estadual de Ressocialização e Inclusão Social, responsável pela administração do sistema, existem 3.158 vagas, ou seja, um aumento de 129% em 6 anos. Até novembro de 2020, data do relatório disponibilizado pela secretaria, existiam 1.141 pessoas monitoradas eletronicamente. A população não recolhida no sistema é de 4.620 pessoas (semiaberto e aberto). No total Alagoas possui uma população carcerária total de 9.421 pessoas.

Gráfico 6: população do sistema prisional em alagoas entre 2008 e 2018

⁵⁷ Baldomero Cavalcanti é uma penitenciária localizada dentro do complexo prisional que abriga, 9 unidades, fica localizado no bairro cidade universitária ao lado da universidade. Foi construído no ano de 1972. A Ufal está localizado no local deste 1961. <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=199113>



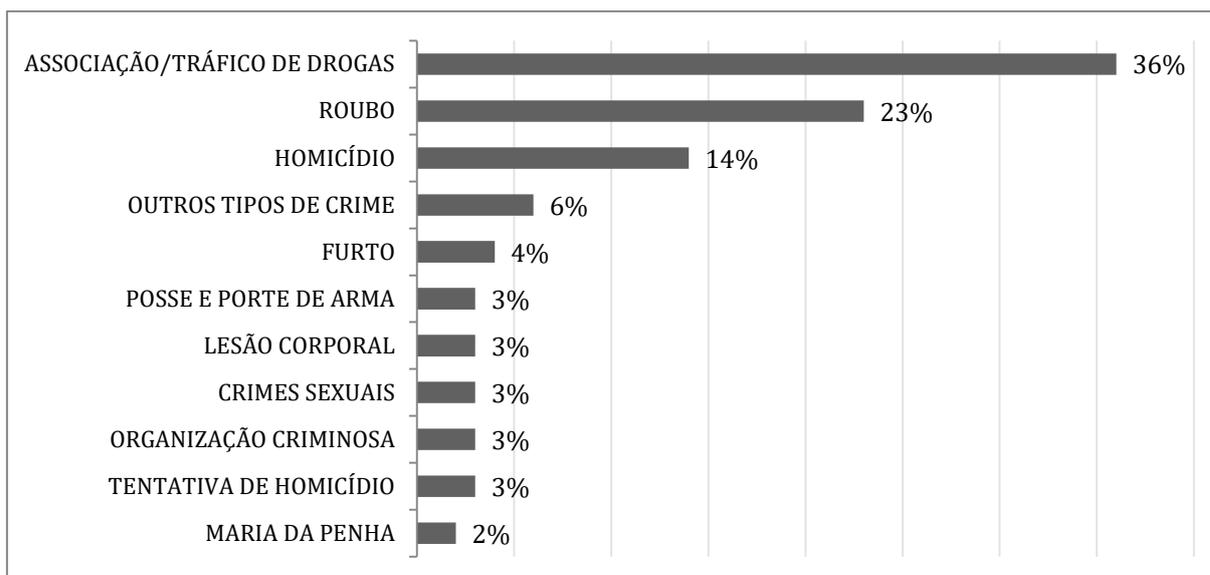
Fonte: Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social⁵⁸

No gráfico, verifica-se um aumento de 280% da população carcerária entre 2008 e 2018. Interessante notar que entre 2008 e 2011 o aumento da população carcerária foi de 19%. Por outro lado, quando se analisa os 4 anos subsequentes ao programa Brasil mais Seguro (2012 a 2015) verifica-se um aumento de 48%. O aumento da população carcerária esteve diretamente vinculado ao aumento das operações policiais como também ao aumento da disponibilidade de vagas no sistema, que sempre esteve acima da sua capacidade. No ano de 2012 foi estabelecido em Alagoas o monitoramento eletrônico de presos através de tornozeleiras, atualmente são 1.141 monitorados.

A ideia de ampliação das vagas no sistema prisional foi colocada como uma das metas do governo para o enfrentamento da violência em Alagoas, sobretudo na redução dos crimes de homicídio. Com o estímulo promovido pelo governo para a apreensão de armas e drogas através do decreto em 2012, o que se observou foi uma maior preponderância de presos no sistema por roubo e tráfico, em detrimento dos autores de homicídio, como é possível observar no gráfico abaixo:

Gráfico 7: Distribuição dos crimes dos egressos do sistema prisional em 2020

⁵⁸ Os dados para a produção deste gráfico foram obtido a partir de um relatório produzido em 2019 pela Secretaria de Estado de Ressocialização e Integração Social.



Fonte: Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social

3.5 RONDA NO BAIRRO, FORÇA TAREFA E CISPS: NOVAS RELAÇÕES DE TRABALHOS E DISPUTAS INSTITUCIONAIS

Após assumir o governo do Estado de Alagoas em 2015, Renan Filho criou uma “nova” secretaria de Estado, intitulada *Secretaria de Estado de Prevenção à Violência*, em funcionamento até a data de produção desta tese. A ideia inicial era resgatar alguns conceitos do Pronasci, com foco na prevenção, utilizando os territórios (áreas das bases comunitárias). No entanto, as ações foram perdendo espaço na agenda política e a secretaria passou apenas a replicar programas federais, como as campanhas de desarmamento e políticas sobre drogas. A nova secretaria incorporou a administração do complexo de medidas socioeducativas, que até aquela data estava vinculado ao sistema prisional. Três anos após o início do Programa Brasil Mais Seguro, algumas ações se mantiveram, a exemplo da base comunitária, que não anulou totalmente as políticas de prevenção, manteve as *bases comunitárias* (de forma precária). Também foi mantida a Casa de Direitos, que havia sido criada em 2014 em parceria com CNJ e que tem por objetivo ampliar o acesso à justiça para os moradores do Jacintinho. A casa continua funcionando com os seguintes serviços: Defensoria Pública, Ministério Público, Judiciário, não foi possível avaliar a eficiência deste equipamento, visto que não foram encontrados estudos ou análises sobre os impactos na dinâmica local. Todavia, a partir de

informações coletadas junto aos servidores da casa, foi possível verificar o baixo número de atendimentos e encaminhamentos.

As descontinuidades das políticas públicas é um dos grandes entraves para resolução de problemas sociais. O enfrentamento da violência requer ações estruturadas em longo prazo e a descontinuidade destas ações implica em desperdício de tempo e recursos públicos. A inexistência de métodos de avaliação também contribuiu para a descontinuidade; o novo governo não dispõe de informações suficientes para mensurar os impactos positivos do programa, muitas vezes a manutenção ocorre por conveniências orçamentárias e eleitoreiras.

No dia 21 de março de 2017 o governo lançou um novo programa intitulado Força Tarefa, que consistia na ampliação do policiamento ostensivo através da “compra da folga” do policial. A estratégia de comprar a folga do policial militar e ampliar o policiamento não é nova no Brasil, é o chamado “bico legal”. Por serem impedidos de atuarem em outras atividades remuneradas de forma legal, muitos policiais se arriscam em atividades ilegais de segurança (supermercados, igrejas evangélicas, casas de show, etc.) e são justamente nessas atividades que muitos policiais são vitimados ou cometem ilegalidade. As próprias entidades de classe (associações) buscam fechar acordos com governadores para efetivar a prática do “bico legal”. Foi possível encontrar nota no site da Associação dos Cabos e Soldados da PMAL, datada de 17 de março de 2017, intitulada: *militares receberão R\$120 por cada plantão de 6h, o programa vai custar R\$1,2 milhões*. O programa tem duas finalidades, aumentar o efetivo policial nas ruas (policiamento ostensivo) e servir como complemento salarial, como é possível verificar na nota:

O programa vai remunerar policiais que estão na ativa, numa espécie de serviço-extra ou “bico-legal”. A ideia é que os militares recebam R\$ 120 por cada plantão de 6h. Mas, cada policial só poderá participar de quatro plantões por mês, para não comprometer as folgas.

“Pelas estatísticas, o período de 19h a 1h é o horário de onde se registra o maior índice criminalidade na capital. Com esse reforço, nós esperamos poder conter isso e dar mais sensação de segurança”, explicou Marcos Sampaio, comandante da Polícia Militar. (...) Segundo o secretário de Segurança Pública, o “Força-Tarefa” é uma demonstração de valorização dos policiais militares. “Há muitos anos eles pediam isso. Isso era um pleito antigo, que hoje se torna realidade. Vamos ter a capacidade de dobrar a operacionalidade na capital e, com isso, reduzir os índices de violência”, frisou.⁵⁹

⁵⁹<https://www.acsalagoas.org.br/forca-tarefa-pm-vai-reforçar-patrolhamento-entre-19h-e-1h-na-capital/>.

Consulta feita no portal da transparência verificou-se que no ano de 2020 o gasto operacional com o programa foi de 20 milhões. Os policiais passaram a realizar o policiamento ostensivo em viaturas com uma nova identidade visual (cor amarelo e preto), que se distinguem das viaturas utilizadas pela polícia. As cores do programa sinalizam uma ação de governo que pode ser descontinuada a qualquer momento.

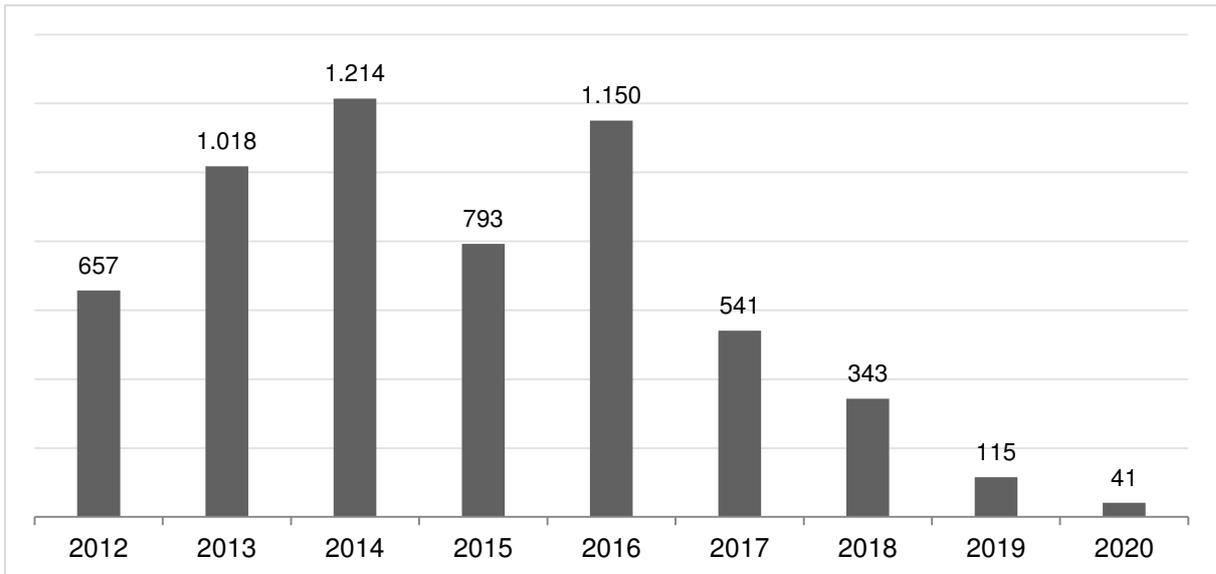


Imagem 05: Entrega das viaturas com a identidade visual do programa⁶⁰

Neste cenário os investimentos em prevenção social passaram a ser deslocados para um programa que tem por objetivo principal o aumento do efetivo policial. As ações de prevenção em comunidades de periferia não são vistas pelos eleitores, diferente de uma viatura de polícia circulando pelas ruas com cores vibrantes. Não se pode negar que o aumento do efetivo policial contribuiu para reduzir os crimes de roubo a transporte coletivo urbano, os “assaltos a ônibus”, como é possível constatar no gráfico abaixo.

Gráfico 8: Distribuição dos assaltos a ônibus coletivo na cidade de Maceió entre os anos de 2012 e 2020

⁶⁰ Imagem retirada do portal Agência Alagoas



Fonte: SSPAL

O aumento do efetivo policial impacta diretamente nos crimes patrimoniais, pelo menos no cenário apresentado, basta verificar uma redução de 92% para este tipo específico de crime. Por outro lado, não interfere na mesma proporção nos crimes contra a vida, principalmente nos homicídios. Um dos problemas essenciais nesta modalidade de política é que corre o risco de ser descontinuada à medida que ocorrem mudanças no executivo. A criação do programa Força Tarefa também serviu como forma de aumentar o salário dos policiais. Em média, um policial militar recebe um incremento de R\$1.100 no salário; o serviço é voluntário e pode ser feito durante a folga.

No mesmo ano o Governo lançou mais um novo programa, o Ronda no Bairro. No site oficial de comunicação social do governo (agência alagoas) foi possível encontrar a matéria em definiu algumas diretrizes do programa:

(...) A área comercial do bairro do Jacintinho, em Maceió, será o marco inicial do programa. A tropa será dividida em trios de patrulhamento, compostos por um militar da reserva e dois da ativa, nas seguintes modalidades: a pé, de moto e de bicicleta, em dois turnos de serviço diários, das 6h30 às 14h30 e das 14h30 às 22h30. Todas as abordagens realizadas pelas patrulhas devem ser filmadas e armazenadas num servidor do Instituto de Tecnologia em Informática e Informação (Itec). Além do Jacintinho, o programa também será executado no Centro e na orla marítima da capital ainda no primeiro semestre deste ano. Os militares voluntários executarão suas funções em seu período de folga, concorrendo a oito serviços, em concordância com a Lei Estadual Nº 7.952, de 12 de dezembro de 2017, referente ao Serviço Voluntário Remunerado (SVR) de 8 horas.

Como é possível verificar na matéria, o programa Ronda no Bairro amplia ainda mais o policiamento ostensivo. Só que desta vez através de trios de policiais a pé e em regiões comerciais da cidade e na orla dos bairros Jatiúca, Ponta Verde e Pajuçara, onde se concentra o maior fluxo de turistas no Estado. O centro de Maceió passou a ser bastante policiado com as ações do Ronda no Bairro, que atuam durante o horário de funcionamento das lojas, que também conta com uma identidade visual marcante, como é possível verificar na imagem abaixo:



Imagem 06: Ronda no Bairro atuando no centro de Maceió⁶¹

O efetivo formado pelo programa contempla policiais da ativa, aposentados e reservistas do Exército. A análise dos documentos de divulgação do programa revela um discurso de aproximar as ações do que seria uma polícia de proximidade, onde ações de intervenção social passariam a ser realizadas. Isso explica porque o programa é custeado com recursos da Secretaria de Prevenção à Violência (Seprev) e pela Secretaria da Segurança Pública (SSP). Uma das ações mais relevantes da Seprev é o *programa acolhe*, que faz intervenções em espaços públicos, com *buscas ativas* de dependentes químicos para serem internados em casas de acolhimento. Policiais da Reserva e ex-integrantes das forças são contratados pela

⁶¹ Fonte: agencia Alagoas

Seprev, enquanto os policiais da ativa são custeados pela SSP. No ano de 2020 foram gastos R\$ 4.031.680.

Se o programa é baseado na filosofia de polícia de proximidade, então porque não investir nas bases comunitárias, visto o volume de recursos investidos? Verifica-se que o governo não arriscou investir em um “programa moribundo”, que trazia aspectos do governo anterior. Não foi possível mensurar o desempenho do programa e sua relação direta na redução dos crimes violentos, sobretudo dos homicídios. Por outro lado, o programa é vendido como parte das ações estruturantes para captação de turistas. Outra matéria publicada no site *Agência Alagoas*, publicada no dia 9 de março de 2018, intitulada: *Secretário Rafael Brito e governador Renan Filho apresentam o Programa Ronda no Bairro ao Trade Turístico*, na matéria o governador salientou que:

"São 66 homens que trabalharão oito horas por turno. Só pra fazer uma comparação, nessa mesma região havia apenas quatro guarnições, com 16 homens. Agora, eles vão continuar e se somarão aos 66 policiais do Ronda no Bairro, que vão circular de moto, de bicicleta e a pé nessa região, criando um ambiente em que a polícia estará muito mais presente e próxima do cidadão. Será um novo momento", afirmou o governador.⁶²

A partir desta perspectiva é possível correlacionar o programa às ações estratégicas de fortalecimento do turismo em Maceió, ampliando o policiamento nas áreas de maior circulação de pessoas; 22 trios de policiais distribuídos numa orla de pouco mais de 5 km é de fato uma concentração de policiais muito alta. Isso torna uma área específica da cidade muito segura em detrimento de outras regiões. Os recursos públicos de segurança são deslocados a partir de decisões políticas e relações de poder, como é possível verificar.

Outro aspecto do programa é a composição dos integrantes, os agentes do ronda no bairro são formados por policiais da ativa, policiais aposentados e ex-integrantes das forças armadas. Mais uma vez o governo consegue criar estratégias para aumentar o efetivo sem comprometer o sistema previdenciário, pagando baixos salários e emplacando um programa com identidade visual própria.

No ano de 2016 o Governador Renan Filho entregava o primeiro Centro Integrado de Segurança Pública (Cisp), na cidade de Boca da Mata. O Cisp consiste em estruturas de alvenaria que tem por objetivo abrigar as polícias Civil e Militar para

⁶² <http://agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/24093-trade-turistico-de-maceio-conhece-funcionamento-do-ronda-no-bairro>

atuarem de forma integrada, como é possível verificar no próprio portal de notícias oficial do Governo:

Os Centros Integrados abrigam as polícias Civil e Militar, que atuam de forma integrada no combate ao crime, e funcionam 24 horas, garantindo que a população tenha acesso aos serviços oferecidos pela Segurança

Pública a qualquer hora do dia ou da noite.⁶³

O custo de construção de uma unidade sai no valor de R\$1.831.904,70. Ao todo já foram construídos 30 centros integrados. Ainda é cedo para avaliar o impacto dos Cisps na dinâmica criminal do Estado de Alagoas, mas o que pode ser avaliado é a descontinuidade das Bases Comunitárias de Segurança e uma ênfase em ações de repressão qualificada. Outro aspecto interessante é notar que as Bases Comunitárias eram políticas públicas que atuavam apenas na cidade de Maceió, visto que na época esta cidade respondia por 36% dos crimes violentos letais contra a vida. Por outro lado os Cisps são construídos no interior do Estado. Esse movimento pode ser considerado como uma forma de descentralização das ações de segurança que por anos foram concentradas na capital.



Imagem 07: CISP na cidade do município de Campo Alegre⁶⁴

⁶³ <http://www.agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/30213-governo-de-al-inaugura-19-centro-integrado-de-seguranca-publica-em-campo-alegre>

CAPÍTULO IV: CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

4.1 O QUE DEFINE A AÇÃO DE UM POLICIAL? A CULTURA OU A NORMA? CONTROLE, DISPUTAS E NARRATIVAS EM TORNO DO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

Foi observado no primeiro capítulo que o *controle sobre a atividade policial* foi um dos eixos temáticos do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos criado em 1996. Esse tema entrou no debate nacional a partir do momento em que eventos de violência policial passaram a ser noticiados e ganharam repercussão nacional e internacional, dois casos ganharam destaque: Eldorado dos Carajás em abril de 1996 e o Caso da Favela Naval em março de 1997. Estes casos podem ser considerados pontos de partida para as análises sobre o campo da segurança

⁶⁴ Fonte: Agência Alagoas

pública no Brasil, visto que a partir destes eventos iniciaram uma série de debates legislativos em torno da segurança pública e do aperfeiçoamento e controle das instituições policiais. O evento trágico em Eldorado dos Carajás resultou na Conferência Nacional de Direitos Humanos, que teve como resultados o Plano Nacional de Direitos Humanos e a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

O controle sobre as polícias é considerado o aspecto mais importante nas análises sociológicas sobre o uso da força. Weber (2002) define o Estado Moderno como o detentor do monopólio legal da força física, que envolve um sistema de dominação, porém, legitimado pelas regras racionais criadas. Weber ainda chama a atenção para o fato de que a administração do Estado burocrático se baseia no “direito racionalmente estatuído e de regulamentos racionalmente recebidos” (WEBER, p. 517, 2002). Isso significa dizer que o controle da ação policial se faz a partir de parâmetros legais. No caso brasileiro o uso da força pelo Estado começa a ser regulado inicialmente pela Constituição Federal, e desce até os regulamentos disciplinares das instituições. Desde 1996 os debates no campo da sociedade civil construíram inúmeros mecanismos de controle da atividade policial: ouvidorias, corregedorias, leis específicas e regulamentos disciplinares, sendo que todos eles são *regulamentos racionalmente estatuídos*. Na dimensão subjetiva, a ação social dos indivíduos ganha sentido quando “se refere ao comportamento de outros, orientando-se por *este* em seu curso” (WEBER, p. 23. 2002). Nesta perspectiva, a ação social é construída socialmente a partir de experiências passadas ou como expectativas de futuro, por esse motivo a complexidade neste tipo de análise está em observar que os *regulamentos racionalmente estatuídos* não são por si só, definidores da ação social. Weber ainda esclarece que a ação é *puramente racional* quando se refere a valores, “age a serviço de uma convicção” (WEBER, p. 23. 2002). Observando os resultados do segundo capítulo, o *habitus guerreiro* pode ser compreendido também como um repertório codificado de valores e crenças, formadas a partir de relações sociais construídas em “isolamento” geográfico, social e simbólico. Estas dimensões, aliado às experiências dos indivíduos, é capaz de construir uma gramática que dá sentido à ação social. O conjunto destes aspectos observados demonstra a complexidade do controle da atividade policial, visto que os operadores são indivíduos dotados de experiências históricas e subjetivas.

As instituições são formadas por indivíduos, e estes lutam pela determinação da ação social individual, aspecto sinalizado observado por Simmel (2006)⁶⁵. A relação *indivíduo e sociedade* ou *indivíduo e instituição* (pensando numa versão contemporânea) é uma das questões fundamentais da sociologia. Não se trata apenas criar mecanismos de controle sobre as instituições policiais, mas sim de criar mecanismos de controle sobre as ações dos indivíduos. Uma das armadilhas é analisar as instituições policiais como se elas fossem uma totalidade, uma unidade orgânica; ocorre que a vida contemporânea, com as inúmeras tecnologias da informação têm produzido *desencaixes* intensos, inclusive nas instituições tidas como totais. Um exemplo disso é a dificuldade que as instituições policiais têm tido de controlar seus integrantes nas redes sociais, o que evidencia a falta de vontade política para solucionar o problema. A compreensão da tensão entre *agência e estrutura* tem sido um dos grandes desafios das ciências sociais; na teoria social clássica a estrutura possui papel preponderante na *ação social* dos indivíduos; com a complexidade da vida contemporânea a teoria social passou a compreender os indivíduos como “agências” portadores de autonomia; Elster (1994) atenta para o fato de que a ação humana é a unidade elementar da vida social, e que as coerções *“legais não têm o objetivo de tornar as ações criminosas impossíveis mas torná-las mais dispendiosas”*. As contribuições de Elster nos ajudam a pensar a interação dos indivíduos no mundo contemporâneo. Para Bourdieu (2007), mesmo que a estrutura defina as regras do jogo dentro do *campo*, os indivíduos apresentam autonomia para “construir estratégias” de ação de forma a manter a estrutura hierarquizada de poder. Por fim, verifica-se que na vida contemporânea os indivíduos criam estratégias para manter uma certa autonomia com relação às estruturas sociais e institucionais. Os indivíduos agem motivados por perspectivas de grupo com os quais eles se identificam.

A corregedoria mais antiga do Brasil é a de São Paulo, criada em 1995. O registro mais antigo sobre a criação de uma instituição de controle da atividade policial no mundo data da década de 1970 nos Estados Unidos. Interessante notar que a ideia de controle das forças policiais é algo muito recente, mesmo nos países anglo-saxônicos (LEMGRUBER et al, 2003). Em linhas gerais, as corregedorias de

⁶⁵Apesar de Simmel estar se referindo a uma análise da relação sociedade x indivíduo. O princípio analítico proposto por este sociólogo ajuda a pensar problemas contemporâneos, a exemplo do controle dobra a ação dos indivíduos nas instituições policiais.

polícia têm dupla finalidade, punir desvios de conduta em nível administrativo e melhorar os processos internos tendo por objetivo evitar que novos casos se repitam. É importante destacar que o controle dos processos internos, ou seja, o controle da ação em nível estruturado é um campo extremamente tenso dentro de algumas instituições policiais, em especial a PMAL, já que não foi possível identificar manuais publicados nem mesmo portarias internas que definem quais condutas devem ser seguidas pelo policial militar em serviço quando se depara com uma ocorrência; o policial aprende de forma quase intuitiva no cotidiano. A tensão entre as mudanças na cultura organizacional e as transformações no campo normativo é “estabilizada” a partir da constituição de um *habitus* que naturaliza um tipo de ação ambivalente. Segue uma questão importante: como controlar condutas se não existem parâmetros de ação. Os atendimentos de emergência das polícias ostensivas no Brasil se fazem através do telefone 190; é a partir deste canal que o indivíduo solicita auxílio do Estado quanto ao uso da força. No entanto, como foi observado na pesquisa (processo de coleta de documentos) não foram encontradas normatizações estruturadas para o serviço de atendimento de emergências da PMAL, isso significa dizer que a estrutura de atendimento (que passa por: a) uma central de atendimento inicial; b) uma central de Despacho das ocorrências às viaturas que estão nas ruas; c) equipe de policiais que estão atuando nas ruas) não possuem normatização. De acordo com um oficial que atua na gestão da Central de Atendimento e Despacho da região metropolitana, cada gestor estabelece seus parâmetros da ação daquele dia, de acordo com o que ele acha mais importante. Por exemplo, coletar informações detalhadas das vítimas, do local do fato e do suposto autor, isso fica a cargo de cada oficial que está no dia. Por outro lado, a falta de normatização faz com que instituições externas possam impactar na dinâmica operacional da polícia, a exemplo dos atendimentos de violência doméstica que passaram a ser priorizados nos últimos anos. Para se ter uma ideia desse fenômeno, basta observar que no ano de 2021 a Polícia Militar recebeu 150.841 solicitações pelo número 190, sendo que em 42.134 (28%) ficam sem atendimentos por indisponibilidade de recursos, ou seja, não foi possível enviar uma equipe ao local. Quando se verifica apenas as ocorrências de perturbação do sossego alheio (maior quantidade de chamados, 25% de todas as ocorrências), apenas 44% das ocorrências foram atendidas; por outro lado, as ocorrências de violência contra a mulher (todas as categorias que se enquadram na Lei Maria da Penha), apenas

1,6% deixaram de ser atendidas. Apesar de não haver protocolos de atendimento, a pressão de movimentos sociais e de políticas públicas externas modificam a dinâmica operacional das instituições, como deixa claro Gohn (2011), uma das dimensões dos movimentos sociais é sua capacidade de impactar nas políticas públicas. Ao longo dos anos uma série de pautas foram debatidas sobre as ações das instituições de segurança pública no enfrentamento da violência contra a mulher.

O sociólogo norte americano Albert Reiss Jr. (2003) avalia os desafios do controle do trabalho policial por se tratar de uma atividade que “cruza fronteiras” entre o legal e ilegal, neste sentido o meio ambiente tem influência direta sob o agente, fazer a prevenção é mais desafiador do que a punição. A discricionariedade da atividade policial, sobretudo os que atuam no policiamento ostensivo, é um fator preponderante neste processo, visto que a partir deste ponto específico as estruturas pouco contribuem para impactar nas ações dos indivíduos.

4.2 QUEM CONTROLA A POLÍCIA: ANÁLISE DOS MECANISMOS DE CONTROLE DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO BRASIL ENTRE (1996 - 2021)

No Brasil cabe ao Ministério Público o controle externo sobre as polícias, função prevista na Constituição Federal.⁶⁶ Analisando o Primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos é possível encontrar três propostas do Governo Federal com o objetivo de assegurar a proteção dos direitos humanos que convergem com ações de controle da atividade policial:

I Estimular a criação e o fortalecimento das corregedorias de polícia, com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e emitir diretrizes claras a todos os integrantes das forças policiais com relação à proteção dos direitos humanos.

⁶⁶ Artigo 129 da Constituição Federal, em seu inciso VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

II Propor o afastamento nas atividades de policiamento de policiais acusados de violência contra os cidadãos, com imediata instauração de sindicância, sem prejuízo do devido processo criminal.
III Incentivar a criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação e fiscalização.
(MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1996)

Esta primeira evidência expõe uma preocupação das sociedades que foram marcadas pelo processo de racionalização e que buscaram construir mecanismos para controlar as instituições responsáveis pela operacionalização da violência legítima. Este processo se intensificou nas décadas de 1960 e 1970 (MONET, 2001). O caso norte americano chama atenção para o fato de que o controle das instituições policiais está diretamente relacionado aos movimentos de direitos civis ocorridos neste período (GOLDSTEIN, 2003). Seja nos Estados Unidos, Grã-Bretanha ou no Brasil, o movimento no sentido de controlar as instituições policiais não foi fruto de mecanismos de aperfeiçoamento institucionais (um movimento interno), mas foi fruto de pressões externas, da sociedade civil, em momentos históricos muito específicos. Outro aspecto a ser observado é a forte participação de movimentos sociais nestes processos. A partir destas observações, surge outro problema que deve ser analisado com muita atenção, as disputas em torno da criação de mecanismos de controle da polícia ocorreram com mais intensidade, sobretudo no Brasil, quando o *uso da força* foi deslocado do campo estritamente penal (repressão de crimes ou de criminosos), para dar soluções institucionais a problemas sociais. Tomemos como exemplo dois casos: a) massacre do carandiru (1992); b) massacre Eldorado dos Carajás (1996). São dois casos clássicos de problemas de ordem social, em que a solução encontrada foi o uso da força policial. No primeiro caso, a má gestão penitenciária, de indivíduos sob a tutela do Estado; no segundo caso, o problema da concentração fundiária, resquício de um passado colonial e escravocrata. Um analista descuidado pode avaliar estes dois eventos a partir de uma perspectiva estritamente de uma má gestão das operações policiais, o fato é que os dois eventos são espectros de uma figuração social em que a força é utilizada de forma assimétrica, aspecto já avaliado no primeiro capítulo. Não é de se admirar que até hoje paire no imaginário popular que as duas ações foram legítimas e necessárias.

A corregedoria se constitui como um mecanismo de controle interno das instituições policiais. As denúncias de violência (ilegítima) na ação policial são investigadas e em seguida, se constatado a veracidade são aplicadas as sanções

penais ou administrativas. Mas a corregedoria não é apenas o único mecanismo de controle interno, a capacitação da mão-de-obra também é um elemento de manutenção de padrões aceitáveis de ação do indivíduo (BITTNER, 2017). Este aspecto foi analisado no segundo capítulo, e foi demonstrado o quanto as instituições policiais carecem de padronização quanto aos seus saberes técnicos. Por esse motivo, o primeiro plano nacional de Direitos Humanos colocava também no debate a necessidade de capacitação profissional.

No ano de 2000, no final do governo Fernando Henrique (PSDB), é lançado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. Com ele são inauguradas algumas categorias que até hoje geram tensão no campo da segurança pública no Brasil, tais como *policimento comunitário*, *controle sobre a atividade policial* e *participação da sociedade civil* na elaboração das políticas de segurança. No tocante ao controle da atividade policial, o plano estabelece como um dos objetivos:

Apoiar a criação e a instalação de ouvidorias de polícia, em todas as instâncias, e outros mecanismos civis que possam ajudar no controle das atividades da polícia, inclusive pelo ministério público. (Ministério da Justiça, 2000)

Novamente surge a necessidade de criar ouvidorias de polícia e mecanismos civis de controle da atividade policial. É importante destacar que a primeira ouvidoria de polícia foi criada no Estado de São Paulo no ano de 1995, através de decreto no governo Mário Covas. No entanto, Comparato (2009) analisou que as intenções do governador da época eram uma manobra política para atender uma demanda imposta pelas entidades de defesa dos direitos humanos durante o período eleitoral, sobretudo da pastoral carcerária; e que as ações desta ouvidoria não tinham efetividade. O pesquisador detalha as dificuldades encontradas pelo primeiro ouvidor e os esforços para que o projeto piloto fosse transformado em lei, sem este mecanismo o projeto seria extinto após o fim do mandato executivo. O que só veio a acontecer no dia 2 de julho de 1997, ou seja, 3 meses depois da repercussão internacional do caso da favela Naval. Este caso não só produziu impactos legislativos em São Paulo, mas em outros Estados e no próprio Governo Federal. As ações são feitas para evitar desgastes políticos e como uma forma de reação a problemas antigos. Para se ter uma ideia da repercussão deste caso, a Câmara dos Deputados criou uma CPI só para investigar violência policial em todo o país, e ao

final classificou tortura como crime; este projeto estava parado desde 1996. A segunda ouvidoria a ser implantada foi a do Estado do Pará, através de lei, no dia 2 de fevereiro de 1996, porém só foi implementada em junho de 1997, 10 meses após os eventos em Eldorado dos Carajás, pela influência dos acontecimentos em âmbito nacional. Em 1997 é criada a ouvidoria de polícia de Minas Gerais; em 1999 foi criada a do Rio de Janeiro; 1998 no Espírito Santos; 1999 no Rio Grande do Sul; em 2000 no Paraná. Estas foram as corregedorias criadas até o lançamento do Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. Uma característica dessas ouvidorias é a sua independência funcional em relação às instituições de segurança pública.

Quando analisamos o “segundo Plano Nacional de Segurança Pública” 2002, que se tratou apenas de uma Proposta de Emenda à Constituição (para fins analíticos desta pesquisa foi considerada como um plano, pois capta espectros políticos da época) foi possível identificar ações relacionadas às *ouvidorias* e ao *controle externo* das polícias.

Analisando o texto da PEC verifica-se que aparecem três aspectos de grande relevância, relacionada às ouvidorias: a) recebimento de denúncias; b) autonomia funcional; c) o ouvidor-geral não poderá pertencer aos quadros funcionais das corporações policiais:

Art. 144 - H - As ouvidorias de polícia, com atuação no âmbito estadual, criadas por meio de lei estadual, compete o recebimento de denúncias sobre infrações penais ou administrativas, violações de direitos humanos, abuso de poder ou qualquer outra ilegalidade cometida no exercício da função por agentes policiais e dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

§ 1º O ouvidorias terão autonomia e independência funcional.

§ 2º O ouvidor-geral, que não poderá pertencer aos quadros de servidores das corporações policiais, será nomeados pelo Governador do Estado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007)

As ouvidorias se constituem como instrumentos de controle das instituições policiais visto que sua missão é a de receber denúncias de ilegalidade praticadas por integrantes das instituições policiais. A ação do agente policial pode ser violenta ou ilegal, em ambos os casos é necessário uma apuração e constatada a veracidade das denúncias, são aplicadas as punições legais, no entanto, para que possam funcionar precisam de autonomia. Zaverucha (2008) demonstra a importância da autonomia das ouvidorias, inclusive demonstra a necessidade de um

orçamento próprio e de um tempo de permanência do ouvidor que não deveria coincidir com o tempo político, para evitar interferências políticas. Como a polícia é também uma instituição política, pois se insere no espectro do monopólio da força, ela sofre constantemente interferência política. Por esse motivo, os órgãos de controle precisam ser independentes e autônomos em relação às instituições.

Já no tocante ao *controle externo* e acompanhamento da atividade policial a PEC buscava efetivar um aspecto muito importante do controle da atividade policial, que foi apresentado no primeiro capítulo: *a sociedade polícia a polícia*:

(...) O controle externo e acompanhamento público da atividade policial será realizado por Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Pública, que terão as seguintes atribuições e prerrogativas, sem prejuízo de outras previstas em lei (...) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007)

Fica evidente que o espectro político da época já entendia que o controle da polícia não dependia exclusivamente de leis e mecanismos internos de controle, a exemplo de corregedorias internas. Uma instituição com poder exclusivo para o uso da força (incluindo o poder de letalidade nas suas ações) precisa ser *policiada* pela própria sociedade. Samila Bueno (2013) aponta que um dos instrumentos do controle social das instituições policiais são os conselhos comunitários de segurança. Por outro lado, demonstra que há limites na sua atuação por conta das dificuldades de incluir determinados temas nas agendas. A participação social na gestão pública no Brasil sempre foi um desafio, sobretudo pelas desigualdades de participação entre os atores envolvidos nos conselhos, aspecto bem observado por Milani (2008). No campo da segurança pública essa *desigualdade participativa* é mais acentuada em virtude de serem instituições coercitivas e com elevado grau de corporativismo. As disputas institucionais também se configuram como um problema basta pensar que o campo da segurança pública é muito heterogêneo, em comparação ao campo da educação e da saúde. As diversas instituições envolvidas disputam a hegemonia no campo em detrimento de atacar os problemas que afligem o cotidiano dos indivíduos. Por outro lado é importante destacar que a constituição de 1988 aplicou diversos mecanismos de participação social, além de estimular uma cultura participativa na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, neste sentido a PEC também propunha um conselho de segurança:

§ 1º - Lei estadual disporá sobre a organização, composição, funcionamento e atuação dos conselhos estaduais e municipais de segurança, que terão em sua composição, necessariamente, a participação de membros do Ministério Público, da Magistratura, da Ordem dos Advogados do Brasil e de entidades civil comunitárias, ligadas à defesa e promoção dos direitos humanos e sociais. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007)

Mesmo a PEC não sendo aprovada, diversos conselhos Estaduais de segurança foram criados ao longo desse período. No artigo da proposta, verifica-se novamente a categoria Direitos Humanos, mas agora dentro de uma perspectiva de controle da atividade policial. Não há como desvincular a atividade policial da promoção/respeito aos Direitos Humanos, sobretudo pelo fato de que a ação policial deve estar centrada na legalidade. Mesmo sabendo da importância dos conselhos como espaços de pluralidade e de desigualdades políticas, no campo da segurança pública esse instrumento, em muitos casos, se configura como instrumento de reprodução das desigualdades políticas, como bem avaliam Bueno *et al* (2016).

Ao analisar o que pode ser considerado o terceiro Plano Nacional de Segurança Pública, o Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, 2007), não foi encontrado nenhuma recomendação a respeito de mecanismos objetivos de controle da atividade policial. Isso vai ocorrer não por negligências dos formuladores da política, mas pelo espectro político da época que considerava como importante a participação de outros atores sociais no campo da segurança pública. Um dos atores mais significativos do ponto de vista analítico é o Ministério Público, que passa a protagonizar ações políticas no sentido de efetivar um maior controle da ação policial. Com a constituição de 1988 o Ministério público passou a ser independente do executivo, tendo maior autonomia e capacidade de fiscalizar o cumprimento de políticas públicas. Também foi analisado o relatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (2009) o tema controle da atividade policial não aparece nas diretrizes. A ênfase recai em modelo de polícia, com foco no Policiamento Comunitário.

No que se poderia chamar de “4º Plano Nacional de Segurança Pública” (2018), que institui o Sistema Único de Segurança Pública, reaparece o tema do controle interno e do controle externo.

Art. 33. Aos órgãos de correição, dotados de autonomia no exercício de suas competências, caberá o gerenciamento e a realização dos processos e procedimentos de apuração de responsabilidade funcional, por meio de

sindicância e processo administrativo disciplinar, e a proposição de subsídios para o aperfeiçoamento das atividades dos órgãos de segurança pública e defesa social. Art. 34. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão instituir órgãos de ouvidoria dotados de autonomia e independência no exercício de suas atribuições. (BRASIL, 2018)

No texto em questão não aparece nada de novo. Apenas a ênfase na autonomia desse órgão, pois são muito sensíveis a interferências políticas. Numa análise panorâmica sobre o tema, fica evidenciada a importância de estabelecer parâmetros para a ação policial. Na próxima seção vamos analisar com profundidade a trajetória institucional do ministério público e as disputas dentro do campo.

Durante a pesquisa surgiu a necessidade de aprofundar e coletar informações sobre o principal órgão controlador da atividade policial, o Ministério Público. Foi encontrado um documento intitulado: *Resolução Nº 20, de 28 de Maio de 2007*, publicada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que tinham por objetivo regular o controle externo da atividade policial, mais que isso, essa resolução, regulamenta o artigo 9º da Lei complementar promulgada em 1993 (Lei Complementar nº 75) que disciplina a atuação do MP no controle externo da atividade policial. É interessante notar o tempo decorrido de 13 anos para que uma instituição construísse um instrumento legal de controle externo da atividade policial. Novamente retoma-se a discussão em relação às mudanças na cultura organizacional e as transformações no campo normativo. A existência da lei não implica necessariamente que os indivíduos a cumpram de imediato, quando essas leis impactam diretamente em mudanças culturais, o que se verifica é um campo de disputa, como já foi observado no capítulo 2.

Outro documento chamou a atenção, por se apresentar com alto valor analítico para esta pesquisa, foi o relatório final do *Simpósio Sociedade Civil e Fiscalização da Violência Policial*, realizado entre 18 e 20 de julho de 2008, intitulado *Carta de Brasília*. Através deste documento o Ministério Público, estabelece diretrizes para atuar como controlador da atividade policial, como é possível verificar no trecho da primeira diretriz:

A atividade policial é potencialmente violenta, por fazer uso da força em nome do Estado, devendo existir mecanismos estritos de controle externo e interno desta atividade, com corregedoria de Polícia independentes, visando evitar a ocorrência de desvios de conduta dos policiais, eventuais casos de impunidade ou interferências indesejáveis na atividade policial. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2008)

O primeiro ponto a ser observado é o entendimento de que a atividade policial se constitui na sua essência pelo monopólio da violência (*uso da força em nome do Estado*). Esse entendimento como ponto de partida demonstra a preocupação em estabelecer parâmetros de controle a nível nacional das polícias. O espectro político da época era favorável a este debate, visto que programas como o Pronasci já ganhavam notoriedade. Não faz sentido um programa de segurança pública com cidadania sem a construção de instrumentos de controle do uso da força. Por esse motivo não foram encontrados elementos objetivos, ou recomendações sobre o controle da atividade policial no Pronasci, visto que essa pauta foi absorvida pelo Ministério Público neste período. É importante atentar para o fato de que as articulações do governo no sentido de aprovar e apoiar pautas que dessem sustentação às ações do programa fossem fundamentais. Outro aspecto que chamou a atenção foi a recomendação que trata de *procedimentos e treinamentos*:

É recomendável que as instituições policiais criem mecanismos estritos de controle do uso da força, estabelecendo em atos normativos internos, da forma mais minuciosa possível, sem prejuízo de cláusulas genéricas ao final, as hipóteses que autorizam o emprego da força, como, por exemplo, situações que justificam revistas pessoais, procedimentos para abordagens, regras para uso de força após resistência, regras para o uso de armas de fogo algemas. Estas normas devem ser objeto de treinamento periódico e deverão ser levadas em consideração para aferir a legalidade da conduta. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2008)

Aqui aparece uma dimensão pouco explorada por pesquisadores quando se trata do controle da atividade policial, *atos normativos*, ou seja, procedimentos operacionais padronizados. Uma das formas de controlar a atividade policial é estabelecer procedimentos corriqueiros da atividade policial, a exemplo da forma de abordagem e uso de arma de fogo. A ideia de que a formação tem um peso importante na conduta do policial reaparece no texto da carta e reabre novamente o debate de o quanto é importante atentar para os processos de socialização que ocorrem durante o curso, muitas vezes ocultos em sistemas rituais, como foi observado no capítulo 2. A legalidade da conduta (ação) é parametrizada a partir de atos normativos, quando ocorre a ausência de tais instrumentos, o controle passa para o campo das subjetividades e dos sistemas simbólicos.

Um terceiro documento, produzido pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), ainda é mais

específico, pois instituiu um *Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial (2009)*, destacando que:

No Estado Democrático de Direito o poder é limitado por meio de um complexo sistema de controle de uma instituição por outra, de tal modo que nenhuma delas o exerça de forma concentrada e, deste modo, coloque em risco os interesses da coletividade. Nesse panorama, a Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público, dentre outras funções institucionais, o controle externo da atividade policial (art. 129, VII), na forma da lei complementar respectiva. Por muito tempo a incumbência constitucional permaneceu carente de meios concretos de efetivação, dependente da construção de um pensamento uniforme, de âmbito nacional, firmado em princípios coesos, a fim de evitar a disparidade de regulamentos isolados ou ações desconexas, de baixa eficácia. (CNPQ, 2009)

A *limitação do poder* reaparece novamente nesse documento. As forças policiais são muito sensíveis a interferências políticas, e isso pode se configurar em um problema, sobretudo em sociedade altamente hierarquizada (socialmente) como a brasileira, sobretudo pelos resquícios da escravidão, que pode ser constatado empiricamente pelas mortes de jovens negros nas periferias das grandes cidades. A partir das evidências verifica-se que em 3 anos o ministério público passou a ser protagonista no campo da segurança pública, no que se diz respeito ao controle externo da atividade policial, mas também com entidade com poder de investigação. Isso é resultado de uma série de articulação dentro do Governo Federal que tinha por objetivo promover e implementar ações efetivas do *Pronasci*. Por outro lado, o crescimento do protagonismo do MP “produziu” um campo de disputa em torno do poder de investigação e controle.

Para demonstrar a existência de um “subcampo”⁶⁷ de disputa em torno do campo da segurança pública, como demonstrado no capítulo 2 (que tratou de sistematizar um campo de disputa em torno da formação em Direito), agora com foco nos mecanismos de controle da atividade policial, vamos analisar os embates institucionais entre OAB e associação dos delegados de polícia.

Após a publicação da Recomendação nº 20 a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) apresentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIM Nº 75) questionando o poder de investigação do Ministério Público, ou seja, “instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da

⁶⁷ A ideia de um subcampo envolve disputas laterais entre instituições. Mas todas elas disputam o protagonismo num campo maior. Polícia Militar e Polícia Civil; Ministério Público e Polícia Civil. Polícia Militar e Guardas Municipais.

atividade policial (CNPJ, 2009)”. Para a Ordem dos Advogados, a função de investigação é exclusiva dos Delegados de Polícia e não de um promotor. O texto regrado de jargões jurídicos e citações de juristas revela na verdade uma disputa institucional, que pode ser inserido naturalmente no campo de disputa apresentado no segundo capítulo. Aqui a disputa se concentra no “poder de investigação”, entre Delegados de Polícia (Civil e Federal) e Promotores de Justiça.

Nas pesquisas realizadas em torno da Resolução nº 20 foi encontrada uma petição do Sindicato dos Policiais Federais de São Paulo, em que se torna também parte interessada na ADI nº 4220⁶⁸. Não se trata apenas de um problema de competência e limites constitucionais, o que se verifica é um embate por um maior protagonismo do MP no campo da segurança pública e uma estratégia de sobrevivência por parte dos Delegados da Polícia Civil. Essa mesma disputa foi evidenciada no segundo capítulo entre associação dos oficiais das PMs e associação dos delegados de polícia, em 2009 o STF negou a ação direta de inconstitucionalidade ADI nº 4220⁶⁹. Além das evidências institucionais, foram coletadas evidências que demonstram opiniões pessoais de membros do Ministério Público. Num artigo publicado no ano de 2006, um membro do ministério público do Ceará, qualifica as provas coletadas através de inquérito policial como de *reduzida confiabilidade*, como é possível observar no trecho abaixo:

Disto resultam duas graves desvantagens da investigação policial: a possibilidade de ser usada como instrumento de perseguição política e as graves injustiças cometidas no afã de solucionar rapidamente os casos de maior repercussão nos meios de comunicação. 216 Todos esses problemas conduzem à reduzida confiabilidade do material produzido pela polícia, muitas vezes não servindo como elemento de prova na fase processual, o que tem levado a um consenso sobre a crise do inquérito policial(...) (CAMELO, 2006)

É interessante atentar para um fato de grande relevância, o artigo foi publicado num periódico do próprio Ministério Público do Ceará, intitulado *Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará*. O que se constitui como mais uma grande

⁶⁸ Essa informação foi extraída de uma matéria institucional contida no site da Associação Nacional dos Delegados Federais: consultado no dia 14 de Dez de 2021. http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=5150#.Ybjk173MLIU

⁶⁹ Para conferir todo o processo consultar site do stf: <http://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&documento=&s1=4220&numProcesso=4220>.

evidência dos embates entre as duas instituições, visto que os indivíduos utilizam espaços institucionais para expressar suas opiniões. Ele ainda faz a correlação entre inquérito e *perseguição política* e a injustiça cometida com a *exposição midiática* de suspeitos. Verifica-se que o autor utiliza argumentos para desqualificar os inquéritos produzidos pela polícia civil, essa estratégia busca demonstrar fragilidades e ao mesmo tempo ganhar espaço no campo da segurança pública. Não é por acaso que em 2006 o Ministério Público do Ceará criou o *Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado* (GAECO) que passou a ter competências para a investigação criminal⁷⁰. É muito provável que esse texto seja uma resposta às críticas sofridas pela criação deste instrumento de investigação.

No ano de 2012, o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais publicou uma atualização do Manual de controle externo sobre a polícia, chama atenção o seguinte trecho:

O policial, seja civil, militar ou federal, integra os órgãos de Segurança Pública do Estado cujas missões são manter a ordem, garantir a paz social, prevenir e combater a criminalidade. Portanto, mais que qualquer outro servidor, o policial tem o dever jurídico de agir para impedir a lesão às pessoas e aos seus bens. Parece, então, ser imprescindível que se estabeleça um padrão mínimo de conduta para sua atuação. É inadmissível que um policial pratique crime, igualando-se aos criminosos que tinha o dever de combater. Por isso, deve-se exigir maior rigor na sua atuação funcional, assim como maior padrão de conduta moral e ética, inclusive na sua vida privada (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012, p.93)

No trecho aparece a expressão *paz social* como um tipo ideal a ser alcançado. É importante atentar que na lei de criação do Pronasci (2007) aparece a expressão *cultura de paz*. As duas expressões refletem um espectro político da época em que o foco estava concentrado em ações de prevenção à violência. As instituições policiais teriam papel importante neste contexto e por esse motivo careciam de monitoramento constante. Portanto, a falta de clareza e definição da ação policial está relacionada à violência em virtude do seu caráter discricionário (SILVA, 2011). Outro aspecto curioso do manual é observar que o controle também é direcionado à vida privada do agente policial. Esse fato é pertinente, visto que muitos agentes de segurança pública realizam atividades remuneradas de segurança e utilizam armas de fogo.

⁷⁰ Estes grupos se espalharam pelo Brasil e se tornaram “concorrentes” das Polícias Civis. O primeiro registro de criação de instituto semelhante data de 1994 no Estado do Paraná.

No ano de 2011 essa disputa foi deslocada para o campo legislativo, o Deputado Federal Lourival Mendes (PTdoB/MA) apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2011 que tinha por objetivo alterar o artigo 144 da Constituição Federal, que passaria a vigorar acrescentando um parágrafo: (...) A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º destes artigos, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). O deputado na época era delegado de polícia no Maranhão e também foi presidente da Associação dos Delegados daquele Estado. Essas evidências já são suficientes para demonstrar que o “embate” entre Delegados e Promotores deslocou para o campo legislativo. De acordo com a PEC 37, o poder de investigar seria *privativo das polícias federal e dos estados*, com isso o Ministério Público não poderia mais realizar as investigações. Os membros do Ministério Público passaram a utilizar o termo “PEC da impunidade” para se referir a tal mudança legislativa. Foi encontrado um texto publicado no site do Ministério Público do Pará uma matéria datada de 06 de maio de 2013 com o seguinte título: *Brasil contra a impunidade: diga não a PEC 37*. Esse embate por preponderância dentro dos *campos de disputa* fragilizam as reais funções das instituições, obviamente quanto mais investigações melhor; quanto mais o poder for diluído entre instituições melhor para as sociedades democráticas; quanto mais indivíduos que cometem crimes violentos contra a vida estiverem presos, melhor para a sociedade; No entanto, disputas corporativas reduzem a eficiência das instituições na resolução destes crimes, sobretudo dos homicídios, sobretudo de indivíduos moradores das periferias urbanas. Para se ter uma ideia da gravidade desse problema, consulta realizada no sistema de informações estatísticas prisionais do Departamento Penitenciário Nacional (entre janeiro e junho de 2021), haviam 322.281 indivíduos cumprindo pena em celas físicas no Brasil. Sendo que 71.738 estavam presos por terem praticado crime de homicídio, o que representava 21,27% dos presos, mas se analisarmos o crime de tráfico e associação ao tráfico, teríamos 59,62% de presos para esses dois tipos de crime.

Se utilizarmos como parâmetro o espaço temporal de 6 anos (tempo de pena mínimo para o crime de homicídio no Brasil); foram registrados 339.501 homicídios⁷¹ entre os anos de 2015 e 2020. Isso significa dizer que o indivíduo que cometeu

⁷¹ De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021.

crime de homicídio em 2015 e foi julgado em 2016 ainda estaria cumprindo pena. Logo, o percentual encontrado é de aproximadamente 21% de punibilidade. Pesquisa realizada por Nery e Nadanovsky (2020) também chegou a resultados aproximados, porém, utilizando medo estatístico diferente e dados de série histórica diferente. Estes dados revelam a ineficiência das instituições em solucionar um dos grandes problemas da segurança pública no Brasil, a elucidação dos crimes de homicídio.

Vale analisar também um trecho do texto que justifica a PEC 37, apresentada pelo deputado Lourival Mendes em que declara:

O êxito das investigações depende de um cabedal de conhecimentos técnicos-científicos de que não dispõe os integrantes do Ministério Público e seu corpo funcional. As instituições policiais são as únicas que contam com pessoal capacitado para investigar crimes e, dessarte cumprir com a missão que lhe outorga o art. 144 da Constituição Federal.

Às Polícias sempre coube a árdua missão de travar contato direto com os transgressores da lei penal, numa luta heróica, sem quartel, no decurso do qual, no cumprimento de sagrado juramento profissional, muito se sacrificam a própria vida na defesa da ordem pública e dos cidadãos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Aparece nesse trecho aspectos debatidos no capítulo 2, os saberes *técnico-científicos* da atividade policial. A justificativa agora está ancorada na dimensão técnica, em que um grupo de profissionais domina saberes específicos e outros não. Essa estratégia se torna interessante na medida em que se aproxima do debate Weberiano das competências fixas. Dentro desta perspectiva existe uma maior clareza quanto aos saberes utilizados pelos Polícias Civis (investigação) quando comparado à Polícia Militar. Uma análise mais cuidadosa desse trecho revela aspectos subjetivos de grande interesse analítico, *herói* e *sagrado*. Mesmo sendo uma *polícia civil*, os aspectos simbólicos que permeiam a *guerra* e a religiosidade (necessidade de um sacrifício no cumprimento da missão) aparecem no discurso de um texto que tem a finalidade de propor uma mudança constitucional. Este espectro simbólico é inerente ao imaginário das polícias militares, mais do que dizer das polícias civis. No Brasil a segurança pública está inserida num imaginário de guerra, sobretudo de ações voltadas ao “combate” ao tráfico de drogas. Essa afirmação pode ser confirmada com dados estatísticos do Infopen em que 61% da população

carcerária é formada por indivíduos que cumprem pena por crime de tráfico e associação ao tráfico⁷².

Ao analisar o relatório da *comissão especial* (2011) na câmara dos deputados que avaliou a proposta da PEC 37, foi encontrada uma transcrição da fala do representante do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais (CNPGE), em que demonstra a sua preocupação em relação à proposta:

Entende que a polícia, de instituição controlada, passará a controlar o MP, que para agir dependerá do inquérito; da mesma forma as investigações feitas por outros órgãos ficarão dependentes da investigação policial, considerando tal situação um retrocesso. Aduz que a proposta desarma o MP e estabelece o monopólio da persecução penal, e quem terá o controle do MP e do Poder Judiciário em matéria criminal será o Poder Executivo, ao qual estão subordinadas as polícias. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p.8)⁷³.

Para ele, a proposta colocaria em xeque o controle sobre a polícia, visto que o MP perderia sua capacidade de investigação. Esse trecho se torna interessante, pois envolve três problemas: a) perda da capacidade de investigar; b) perda da capacidade de controlar a polícia; c) monopólio da persecução penal, visto que a concentração de poder se torna um grande problema em sociedades democráticas. As disputas levaram ao arquivamento da PEC encerrando um ciclo de disputas pelo campo.

4.3 ASPECTOS DO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL EM ALAGOAS

A análise será focada a partir de agora sobre os mecanismos de controle policial no Estado de Alagoas. Na coleta de dados e informações empíricas foi possível identificar pelo menos 3 instâncias que estão ligadas ao controle externo

⁷² Dados obtidos no sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, entre os meses de Janeiro e Junho de 20221 com a seguinte proporção: tráfico de drogas 49,81%; associação ao tráfico 9,81%; tráfico internacional de drogas 1,35%. consultado em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1001565&filename=PRL+1+PEC03711+%3D%3E+PEC+37/2011

⁷³ Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição N. 37, DE 2011. acessado em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1001565&filename=PRL+1+PEC03711+%3D%3E+PEC+37/2011.

das polícias: a) Conselho Estadual de Segurança Pública; b) Ministério Público Estadual; c) Ordem dos Advogados do Brasil.

O Conselho Estadual de Segurança de Alagoas foi criado em 1995, mas sem nenhum efeito esperado (BISPO, 2014). Interessante notar que fazia parte do conselho o comandante do 59º batalhão de infantaria motorizada, uma evidência da grande influência que as forças armadas ainda detinham no campo da segurança pública no Brasil na década de 1990. O atual formato do conselho é de 2007 através de uma Lei estadual de atualização e coincide com o período de ativação do Pronasci. Ou seja, sua criação está inserida num espectro político de participação social e prevenção à violência, como foi colocado no primeiro capítulo. Basta verificar que a política de polícia comunitária foi implantada em Alagoas a partir de 2008. Na lei de criação do Conseg aparece logo no primeiro artigo sua definição: “instância plural e heterogênea, voltada para dinamização entre os diversos órgãos que fazem a segurança pública de Alagoas”; nenhuma novidade quanto ao funcionamento de um conselho; mas o texto da lei traz instruções inerentes ao controle da atividade policial:

“(…) VII - receber e conhecer das reclamações contra membros integrantes dos órgãos da Secretaria de Estado da Defesa Social, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional das Corregedorias próprias, podendo avocar processos administrativos e disciplinares em curso, determinar o afastamento temporário da função e aplicar sanções disciplinares previstas na legislação dos servidores civis e dos militares, exceto as penas de demissão e a perda de patente do oficial militar, que serão recomendadas ao Governador do Estado, assegurando-se, sempre, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. (ALAGOAS, 2007)

No trecho citado verifica-se que o conselho tem também a função de exercer o controle da atividade policial, através do recebimento de denúncias e também com poder de realizar processos administrativos e disciplinares para apurar tais denúncias. Neste sentido é possível estabelecer uma correlação simples entre instâncias de participação social e controle do monopólio da força, pelo menos nas intenções, e observando a relação entre o tempo simbólico e o tempo normativo. Muito embora não seja possível avaliar o desempenho do Conseg, visto que essa empreitada necessitaria de uma pesquisa específica, foi possível encontrar dois casos curiosos de repercussão midiática envolvendo a atuação do conseg em Alagoas. No dia 10 de junho de 2021 após uma visita do presidente da república em

Alagoas, para inauguração de obras, um oficial da PMAL publicou em suas redes sociais apoio ao presidente, em uma reportagem de um dos principais veículos de comunicação apareceu a seguinte matéria: *Conseg abre procedimento para apurar conduta de coronel exonerado por expor apoio a Bolsonaro*⁷⁴. Nesse caso trata-se de um procedimento para apurar um posicionamento político de um policial militar na função de comando; sabe-se que por lei, policiais militares não podem expressar seus posicionamentos políticos no exercício de suas funções. Outro caso que chamou a atenção foi outra reportagem datada de 23 de janeiro de 2020 com o seguinte título: *Conseg vai apurar suposta agressão de PM a advogado durante abordagem*⁷⁵. Aqui se trata de uma situação de violência policial a um advogado no exercício de sua função após uma prisão em flagrante de seu cliente. Esses dois casos apenas serviram para esboçar o panorama das ações do CONSEG-AL e demonstrar que esse órgão também tem responsabilidade direta no controle das instituições policiais.

Outra instituição que vale apenas analisar é a Ordem dos Advogados do Brasil, pois além de ser uma entidade de classe, essa instituição participa ativamente das disputas políticas nos diversos campos da sociedade civil. Ao analisar as comissões da OAB AL verificou-se a existência de uma comissão de Segurança Pública, no site da entidade, foi possível encontrar os objetivos da comissão, chama a atenção um dos objetivos:

Fiscalizar a legalidade dos atos administrativos praticados por integrantes do quadro da Secretaria de Estado da Defesa Social, podendo recomendar a sua desconstituição e revisão para que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, assim como produzir um posicionamento atento a defesa dos direitos humanos, das condições de trabalho dos policiais, desenvolvimento econômico, publicidade ética, e serviço público eficientes em prol da sociedade⁷⁶

Verifica-se a partir desta citação, esta entidade possui elementos institucionais que contribuem para a prática do controle das instituições policiais. Neste caso específico, trata-se de uma entidade de classe (sociedade civil) que possui capacidade de acessar o poder judiciário de forma muito mais efetiva do que

⁷⁴ <https://www.gazetaweb.com/noticias/politica/conseg-abre-procedimento-para-apurar-conduta-de-coronel-exonerado-por-expor-apoio-a-bolsonaro/>

⁷⁵ <https://www.tnh1.com.br/noticia/nid/conseg-vai-apurar-suposta-agressao-de-pm-a-advogado-durante-abordagem/>

⁷⁶ <https://www.oab-al.org.br/comissoes/>

qualquer outra entidade da sociedade civil. Os advogados também são operadores dos direitos individuais, em muitos casos estão diretamente envolvidos em situações de violência policial, seja no aspecto objetivo, simbólico ou processual. Outro aspecto que chamou a atenção é a existência de uma perspectiva de recomendar mudanças em procedimentos policiais, já analisamos este aspecto anteriormente como parte inerente do processo de racionalização do Estado moderno. A tensão entre autoridade/legalidade é inerente às instituições policiais, isso está relacionado ao caráter altamente discriminatório da atividade dos seus integrantes. No discurso oficial da OAB verifica-se a expressão *legalidade* como parte do repertório funcional, e isso é um aspecto extremamente importante, visto que se trata de uma instituição representativa de operadores do direito. A tensão entre legalidade e autoridade é verificada em episódios noticiando conflitos entre advogados e policiais em situação de prisão em flagrante. Isso fica mais explícito em uma matéria publicada no site da OAB AL datada de 9 de fevereiro de 2021 intitulada *OAB Alagoas se reúne com promotora responsável pelo Controle Externo de Atividade Policial*, chama a atenção o seguinte trecho da matéria:

Durante a reunião, foi abordado o estreitamento de laços entre a advocacia e a Promotoria de Justiça, com o objetivo de desenvolver ações relacionadas a denúncias de atuações de policiais, nas atividades em rua e nos presídios. O secretário-geral da Ordem, Leonardo de Moraes, salientou a importância do contato direto entre a Ordem, através das Comissão, e a Promotoria. “Buscamos estreitar os laços com a Promotoria, com o objetivo de levar as principais demandas identificadas pela Ordem. Visamos a melhoria do atendimento à sociedade e também para a advocacia”, pontuou.

Trata-se de uma matéria em que descreve uma reunião entre a comissão de Direitos Humanos e a promotoria de justiça para alinhar ações no sentido de apurar *denúncias de atuação de policiais nas ruas*. Nesse trecho da matéria, a OAB também aparece como um canal de denúncias de violência policial; a reunião tem por objetivo estreitar relações com o Ministério Público, instituições responsáveis pelo controle da atividade policial. Mesmo que a expressão *violência policial* não apareça na matéria, fica implícito o sentido da reunião, levando em consideração que existe uma tensão entre advogados e policiais na ponta do "trabalho policial". Em um determinado momento da matéria a presidenta da comissão explica que um das funções da comissão é a de receber denúncias e encaminhá-las à corregedoria das instituições policiais:

“A CDH funciona como porta de entrada para a sociedade. Além de receber as denúncias, também temos contribuído para a entrada de processos na Corregedoria. Conversamos hoje com a Promotora sobre as nossas principais demandas e também sobre a necessidade de promover capacitações e eventos, enfim, o que for necessário para a gente lidar com esse assunto nas corporações”⁷⁷

Nesse trecho aparecem as expressões “capacitações e eventos” como parte do conjunto de ações da comissão. Novamente vem à tona o tema da capacitação policial como algo a ser enfatizado e teria a capacidade de produzir mudanças no sentido da ação dos indivíduos. Este sentimento explicita um fato curioso, visto que permeou grande parte desta pesquisa, as instituições de controle e da sociedade civil sempre estabelecem correlação entre atos de violência praticados por agentes policiais e o desconhecimento das normas legais por parte destes.

Finalizando a análise geral das instâncias que estão ligadas ao controle externo das polícias em Alagoas, será abordada a atuação do Ministério Público. Como foi observado anteriormente, essa instituição tem a função constitucional de exercer o controle externo da atividade policial. A partir de reportagens coletadas em sites de notícias de grande relevância, foi possível mapear algumas ações relacionadas ao campo do controle das instituições de segurança pública. Foi possível verificar a amplitude de atuação do ministério público, que vai além de temas estritamente relacionados ao uso da força, mas abrange aspectos da administração dessas instituições. Durante a pesquisa foram encontrados quatro dimensões de atuação do Ministério Público: a) Fiscalização de movimentos de policiais em apoio ao presidente no 7 de setembro; b) Utilização de redes sociais por policiais; c) Fiscalização sanitária relacionadas a vacinação contra a COV-19; d) Indiciamento de crimes praticados por policiais no durante a função.

No ano de 2021 um oficial da Polícia Militar do Estado de São Paulo declarou abertamente em suas redes sociais apoio ao presidente da república, inclusive com insinuações de um possível motim. Esse movimento fez com que os Ministérios Públicos dos Estados emitissem recomendações para que Governadores e Comandantes Gerais evitassem a participação de integrantes das polícias militares em movimentos *pró-bolsonaro*. Em Alagoas o Controle externo passou a monitorar qualquer movimentação nesse sentido, a fala do promotor é clara com relação aos

⁷⁷ <https://www.oab-al.org.br/2021/02/oab-alagoas-se-eune-com-promotora-responsavel-pelo-controle-externo-de-atividade-policial/>

atos: “(...) o direito à livre manifestação de pensamento é assegurado constitucionalmente a qualquer cidadão brasileiro, porém, envolver-se em atos políticos, fazendo alusão às corporações ou instituições nas quais os policiais estão vinculados, é proibido”. Este episódio demonstrou o quão complexo é o campo da segurança pública, a relação *polícia e política* é bastante estreita, não só no campo das políticas públicas, mas numa outra dimensão, a das associações de classe. Diversos interesses em jogo, a exemplo de uma perspectiva de ganhos salariais e previdenciários, mas também simbólico, na medida em que o espectro político se aproximou das esferas militares (forças armadas). As instituições que têm a função de monopolizar o uso da força, não podem em hipótese alguma ter autonomia; precisa estar nas mãos de governos civis e sob constante vigilância.

O controle do uso das redes sociais por parte dos integrantes das instituições policiais também constitui outro grande desafio. Isso porque o discurso individual (em muitos casos) passa a ser confundido com o discurso institucional. Mas também por ser o inverso, o discurso individual é o reflexo do discurso institucional. Esse pode ser talvez o grande desafio para pesquisadores em Ciências Sociais, visto que essas tecnologias têm provocado *desencaixes* significativos entre indivíduos e instituições. No segundo capítulo foram realizadas algumas análises do “pensamento institucional” utilizando publicação em redes sociais. Essas entradas metodológicas serão frutíferas para análises mais densas num futuro próximo. Muitos integrantes têm utilizado as redes sociais para divulgar o cotidiano do seu trabalho, e em muitos casos, cometendo irregularidades, como foi o caso da matéria intitulada *MP-AL investiga delegado e policiais militares que postam vídeos das operações nas redes sociais*, publicado no dia 03 de setembro de 2021, que traz o seguinte trecho:

O Ministério Público do Estado (MP-AL) investiga a publicação de vídeos em redes sociais com abordagens policiais feitas durante operações por um delegado da Polícia Civil e três militares da Polícia Militar de Alagoas. Quatro inquéritos civis foram abertos. (...) De acordo com o promotor de Justiça do Controle Externo e Segurança Pública (...) as imagens publicadas mostram abordagens violentas. A divulgação delas, segundo ele, motivou os inquéritos. O promotor disse que a atitude fere direitos fundamentais das pessoas ao mostrar a atividade policial com uso de violência. “Com isso, nós decidimos abrir esses inquéritos civis. Estamos recolhendo todas essas mídias postas na internet”, informou.⁷⁸

⁷⁸ <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2021/07/14/mp-al-investiga-delegado-e-policiais-militares-que-postam-ideos-das-operacoes-nas-redes-sociais.ghtml>

A possibilidade de monetizar vídeos na plataforma youtube tem levado inúmeros policiais a criarem canais e divulgarem ações do seu cotidiano. Um desses canais possui mais de 400 mil inscritos. Esse fenômeno é de extrema importância para futuras investigações sociológicas, pois a relação entre instituição/indivíduo passa a sofrer mudanças significativas. Por outro lado, as instituições buscam construir mecanismos para controlar internamente esse fenômeno, sobretudo quando algumas ações envolvem uso abusivo da força. Essas evidências demonstram que o controle externo da atividade policial também tem buscado criar mecanismos para lidar com esse novo espectro dos indivíduos na internet, como um entrelaçamento entre o institucional e o individual de forma performática. Por outro lado, a audiência é fundamental para que esse fenômeno seja normalizado, a exposição midiática da violência tem se tornado um produto de entretenimento altamente lucrativo.

O controle sanitário foi outra dimensão que chamou atenção como parte das ações do Ministério Público. Em virtude de uma série de conflitos políticos-ideológicos, alguns policiais militares não compareceram para realizar o ciclo vacinal contra COVID-19, numa reportagem datada de 09/12/2021 intitulada: *MP pede ao Governo de AL que torne vacina contra Covid-19 obrigatória para servidores da SSP*⁷⁹. Essas medidas visam não apenas fazer valer os decretos governamentais, mas também uma forma de coesão de movimentos políticos-ideológicos dentro das forças de segurança. Por fim temos a participação dos MP em ações de enfrentamento da violência policial, numa reportagem datada de 26/03/2021 com o seguinte título: *MP ajuíza ação por improbidade administrativa e pede exclusão de PMs envolvidos em tortura e morte de João Vitor*. Trata-se de um caso em que o jovem foi morto após uma abordagem policial.

Utilizando notícias de portais de repercussão nacional foi possível traçar algumas dimensões da atuação do MP no controle da atividade policial. O que se observa é que as ações ultrapassam o campo estritamente policial, mas se desloca para temas que gravitam em torno do campo.

⁷⁹ <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2021/03/26/mp-ajuiza-acao-por-improbidade-administrativa-e-pede-exclusao-de-pms-envolvidos-em-tortura-e-morte-de-joao-vitor.ghtml>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desta pesquisa foi possível compreender uma parte significativa do campo da segurança pública e das instituições policiais no Brasil, colocando no debate das ciências sociais um tema tão instigante. Como foi possível verificar a partir da apresentação das evidências empíricas, modelos teóricos e metodológicos, o campo de pesquisa da segurança parece inesgotável. O conjunto de análises contidas nos 4 capítulos demonstrou que o campo da segurança pública é marcado por diversas dimensões: política, simbólica, orçamentária e normativa. No entanto, ficou evidenciado que o campo é fortemente marcado por disputas institucionais

entre diversas instituições: Polícia Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Guardas Municipais, Polícia Penal, Ministério Público, OAB, só para citar os mais importantes. Por outro lado, o campo da cultura das organizações e a trajetória dos indivíduos são preponderantes nas práticas institucionais.

No primeiro capítulo foi possível construir um modelo de análise que possibilitou compreender de forma panorâmica o campo da segurança pública no Brasil entre os anos de 1996 a 2018. A escolha foi feita por entender que esse período foi fundamental para definir o campo da segurança pública no país. As evidências demonstraram que o debate nacional surge a partir de problemas operacionais das instituições que resultaram em violência policial de grande repercussão internacional. Ficou constatado que seria necessário repensar o modelo de segurança pública e as legislações vigentes, buscando uma adequação ao novo espectro da sociedade brasileira, marcada pelo fim do regime militar e o início de uma constituição cidadã, com inúmeras garantias fundamentais de direitos humanos. A pesquisa possibilitou estabelecer um marco temporal, sendo o ano de 1996 como ponto de partida para os debates e as primeiras legislações de âmbito nacional, percebe-se, portanto, que estamos falando de 8 anos após a promulgação da constituição 1988. Essa temporalidade, numa perspectiva histórico-sociológica, é muito curta para se verificar grandes mudanças. Até porque, não foi verificada nenhuma mudança estrutural no campo da segurança pública após a redemocratização, as instituições e os modelos de gestão continuaram inalterados até hoje. Outro aspecto a ser observado é a resistência e a disputa pela manutenção desses modelos, o que se configura como mais uma evidência de um campo de disputa institucional onde a manutenção do *status quo* é mais importante do que a busca por solucionar os verdadeiros problemas que impactam nas causas da criminalidade violenta. Isso pode ser demonstrado pelo fato de que neste período duas novas polícias foram criadas, a *polícia penal* e a *polícia municipal*, não é possível ainda avaliar se essas ações, que ocorreram no campo legislativo, trarão benefícios à sociedade. No entanto, eles têm a função de atender uma parcela específica de profissionais que buscam reconhecimento no campo e, sobretudo ganhos salariais e previdenciários, além da possibilidade de aporte de recursos Federais.

O recorte histórico-analítico possibilitou também compreender como a temática Direitos Humanos passa a fazer parte do vocabulário dos formuladores de

política pública no Brasil. Como o conceito de Direitos Humanos faz parte do que se conhece por modernidade, as instituições policiais também têm aderência a este conceito, pois se insere no processo de racionalização do Estado compreendendo dentre outros aspectos o monopólio da violência legítima. No entanto, a pesquisa problematizou essa questão, as evidências empíricas demonstraram a assimetria de poder dentro da estrutura de cada sociedade, o que problematiza os direitos humanos como elemento de equidade entre grupos sociais, principalmente em sociedades marcadas pelo colonialismo e pela escravidão.

O ponto alto do primeiro capítulo foi analisar os principais planos nacionais de segurança pública e seus desdobramentos nas instituições policiais, sobretudo nas Polícias Militares. O debate nacional trouxe à tona algumas tensões, sobretudo em ações de governos progressistas que apostaram em mudanças criando estratégias de aproximação entre a polícia e o campo acadêmico. É inegável que este encontro foi frutífero no campo acadêmico, com inúmeras pesquisas e uma melhor compreensão do fenômeno da violência no Brasil, basta pensar em instituições como o *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, criada no auge do debate nacional, que atualmente é o principal produtor de informações periódicas sobre segurança pública no Brasil e dos inúmeros grupos de pesquisa sobre o tema. No entanto, quais foram as transformações ocorridas no interior das instituições policiais? Em que medida podemos dizer que essa aproximação modificou as práticas dos policiais no seu cotidiano, nas relações materiais. Seria muito proveitoso que novas pesquisas pudessem responder a este problema. Arrisco em dizer que essa aproximação resultou em um academicismo sem efeitos práticos. Os inúmeros cursos de pós-graduação promovidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, não resultaram em grandes mudanças institucionais, pelo menos em Alagoas. O que ocorreu foi o estímulo por parte dos integrantes das instituições e uma maior abertura dos programas de pós-graduação em aceitar “policiais pesquisadores”. Lembro-me de ter ouvido esse termo na fala de um professor da Universidade Federal do Ceará, em um congresso sobre violência no ano de 2013 na cidade de Fortaleza. A organização do evento tinha constatado que existiam inúmeros profissionais de segurança pública (sobretudo, policiais militares) vinculados a programas de pós-graduação nas diversas áreas das ciências sociais (ciência política, sociologia e antropologia) apresentando trabalhos nos diversos GTs. O que chamou mais a sua atenção foi que estes policiais estudavam as suas

próprias instituições. Por outro lado, nós policiais temos consciência das dificuldades e desafios de problematizar a nossa própria instituição. Lembro que na pesquisa de mestrado, fui pessoalmente pedir autorização do comandante geral para realizar a pesquisa, e assinar as documentações para o comitê de ética. Ele me parabenizou e falou da importância da pesquisa, depois de ter assinado, entregou o documento em minhas mãos e falou sorrindo “só não fale mal da polícia”, deu uma pausa, ainda com o sorriso no rosto, “estou brincando”, e me desejou boa sorte nos estudos. Este evento me fez pensar sobre os desafios de problematizar o desconforto de muitos integrantes em refletir sobre os problemas institucionais, sobre processos de mudança e dos novos desafios da segurança pública no Brasil. Os processos de mudança envolvem necessariamente fazer uma reflexão sobre os modelos e práticas institucionais, se esse esforço não for feito, a aproximação com o campo acadêmico é inútil.

A análise do primeiro se encerra com a criação do Sistema Único de Segurança Pública, o SUSP, que criaria também o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Ministério da Segurança Pública. Analisando o teor desta lei, não aparecem grandes inovações institucionais ou gerenciais, apenas a criação de um Fundo Nacional que tem a finalidade de aportar recursos nos Estados. A estratégia do Governo Federal em aportar recursos nos Estados como forma de justificar ações de segurança pública já é antiga no Brasil, na verdade essa estratégia é também uma forma de barganha política. Os problemas estruturantes não são debatidos, são deixados para segundo plano, um exemplo disso é o modelo institucional de polícia: militar? civil? de ciclo completo? federal? municipal? Esse debate não divide apenas sindicatos e associações, mas também inúmeros pesquisadores.

A segunda parte da pesquisa foi um esforço em compreender o mecanismo de socialização das instituições policiais, tendo como objeto as duas escolhas de formação da PMAL. Os resultados conduzem a verificar que existem dois universos distintos, que parecem em certa medida não dialogarem: O primeiro se insere nas disputas institucionais por espaço no campo segurança pública, com o incentivo por parte das associações nacionais em exigir nível superior para o ingresso nas PMs em todos os níveis, o que já vem ocorrendo em alguns Estado. Esse movimento é uma estratégia de valorização profissional que vai resultar em aumentos salariais, a exemplo do que já acontece na Polícia Federal. Para o ingresso dos candidatos ao

posto de oficial existe uma orientação para a exigência do título de bacharel em Direito. Esse movimento é ainda mais interessante, pois busca aproximar as PMs ao campo jurídico, como já ocorre com as Polícias Cíveis e Polícia Federal, que são geridas por delegados de carreira, bacharéis em Direito. Esse conjunto de ações por parte das associações nacionais de representação dos PMs pode ser considerado uma resposta a um movimento que ganhou corpo na década de 2000 para o fim das polícias militares, no ano de 2013 o senador Lindbergh Farias (PT/RJ) chegou a propor uma Proposta de Emenda da Constituição que propunha a desmilitarização das Polícias Estaduais, arquivada em 2018.

O segundo universo observado foi o processo de socialização dentro das instituições policiais militares. Os processos históricos fizeram com que as instituições policiais no Brasil tivessem também um caráter militar. É consenso que o serviço de polícia é essencialmente civil, pois lida com manutenção da ordem pública e prisão de criminosos. No entanto, é importante observar que cada sociedade apresenta instituições sociais que são resultado de processos históricos de longa duração, construídos e figuração muito específicas. No caso brasileiro, a polícia ostensiva é militar e possui status de força auxiliar do exército. Outra curiosidade é notar que as Guardas Municipais, mesmo sendo forças essencialmente civis, apresentam características de forças militares (ritos de formação e uniformes), isso ocorre pelo fato de que por muitos anos, essas instituições foram geridas por policiais militares. As análises dos processos de formação, com foco na PMAL, demonstram que esta instituição ainda não sofreu impactos de um movimento nacional no sentido de aproximar a instituição ao campo jurídico. A exigência para ingresso ainda é ensino médio para todos os níveis. Um paradoxo foi constatado, se por um lado há um movimento nacional de remodelagem das instituições policiais militares, com forte inclinação a uma cultura bacharelesca, por outro, observou-se uma instituição fortemente arraigada às tradições do Exército. O desafio das instituições policiais responsáveis pelo trabalho ostensivo é uma ruptura com o Exército, pois são atividades completamente diferentes. Mas é muito cedo para pensar em rupturas institucionais, estamos a 40 anos da redemocratização.

A cultura institucional fortemente alicerçada em tradições é um grande entrave quando se trata de propor mudanças significativas com impacto direto nas dinâmicas criminais. As evidências demonstraram uma forte tendência de uma

formação voltada para guerra e pouco direcionada aos aspectos processuais do direito penal. Ou mesmo, pensar o policiamento como um serviço essencial ao cidadão. Diversas áreas da cidade, sobretudo regiões com população de baixo poder aquisitivo não possuem um serviço adequado de segurança, que está concentrado em áreas de grande circulação de riqueza e turistas. Por outro lado, as operações policiais de ocupação de território são constantes em áreas pobres da cidade, colocando agentes policiais e moradores em constantes conflitos. A *formação do Guerreiro* é algo extremamente importante, essa expressão faz parte inclusive da gramática institucional, como foi demonstrado através de dados empíricos. A naturalização desses termos produz um imaginário interno e externo (imaginário popular) do trabalho da polícia.

Quando se verifica que as políticas públicas de segurança no Brasil não conseguiram impactar na estrutura organizacional da polícia, é uma “macro evidência” de que a cultura define as ações dos indivíduos. Mais que isso, a cultura ultrapassa os limites institucionais e reconfigura as normas de forma a equilibrar os impactos das mudanças a fim de manter a estrutura organizacional. Obviamente que esse processo passa necessariamente pelo legislativo, nos embates para evitar mudanças e rupturas, como foi o caso da PEC da desmilitarização.

Na terceira parte da pesquisa foi possível compreender como as políticas de segurança do Governo Federal impactaram nas políticas de segurança em Alagoas. Os dados coletados demonstraram que até o ano de 2012 Alagoas não tinha uma política de segurança estruturada, sendo necessária uma “intervenção” do Governo Federal para controlar as altas taxas de homicídios entre os anos de 2000 e 2012. Ao final deste ano Alagoas já era destaque nacional como o Estado mais violento da federação e Maceió uma das cidades mais violentas do Mundo. Dada à complexidade do problema, não foi possível estabelecer uma única causa. Mas quando se verifica a distribuição dos homicídios dentre as regiões da cidade é possível estabelecer uma correlação entre pobreza, periferização e violência. São as comunidades periféricas, notadamente marcadas por deslocamento populacionais que apresentam, até hoje, elevadas incidências de crimes violentos contra a vida, sobretudo homicídios.

Um dos pontos de maior tensão ao se avaliar as políticas de segurança em Alagoas é a implantação das Bases Comunitárias de Segurança, pois não se trata apenas de uma estratégia de enfrentamento a violências, mas uma síntese do

espectro cognitivo da época. Acredita-se que investimentos em políticas de prevenção e policiamento de proximidade teriam impactos de curto e médio prazo na dinâmica criminal. Programas como *Mulheres da paz e juventude viva* foram plenamente divulgados como soluções de redução de homicídios, no entanto não foi possível verificar impactos positivos nos níveis de criminalidade violenta em Maceió. Estas políticas com viés de prevenção e foco na juventude, que tiveram início em 2008 não tiveram efetividade, pelo contrário, o que se verificou foi o contínuo aumento das taxas até o ano de 2012, quando o Governo Federal implantou um conjunto de ação estruturante denominado *Brasil Mais Seguro*. Paradoxalmente, esse programa não foca em ação de prevenção social à violência, mas em ações estruturantes de repressão qualificada. Duas ações podem ser destacadas: fortalecimento *da delegacia de homicídios* e as ações de *gestão por resultados*. A ideia de uma delegacia especializada fez com que o fluxo de informações que até então estavam “pulverizados” nos distritos passassem a ser concentrados em um único lugar; a gestão por resultados foi uma grande inovação, pois passou a estabelecer metas aos gestores das forças policiais, além da criação de estratégias de monitoramento de indicadores. Neste sentido, 2012 pode ser considerado um ponto de inflexão com uma gestão coordenada pela Secretaria Estadual de Segurança Pública e Secretaria Nacional de Segurança Pública. Mesmo que Alagoas ainda estava com patamares altos de homicídio, a experiência do *Brasil Mais Seguro* demonstrou a importância do Governo Federal no processo de auxílio aos Estados da Federação no campo da Segurança Pública. Por outro lado, as experiências das Bases Comunitárias demonstraram que investir em políticas genéricas de abrangência nacional não tem impacto nas realidades locais. Outro aspecto importante foi constatar que ações locais em torno do policiamento comunitário foi operacionalizada de forma precária e com excessos de subjetividade; o programa visava impactar a criminalidade violenta em comunidades de periferias urbanas, e que o seu descontinuamente resultou em um péssimo serviço de segurança pública nestas localidades.

Outra constatação importante foi notar as discontinuidades das políticas públicas, fenômeno que não é exclusividade das políticas de segurança. Ganha destaque o programa Força Tarefa, Ronda no Bairro e a construção dos Centros Integrados de Segurança Pública. Força Tarefa é um programa que tem como objetivo aumentar o efetivo “comprando” a folga do policial, no Brasil programas com

esse modelo são conhecidos como “bico legal”. É também uma demanda antiga das associações, como forma de retirar o policial de atividades irregulares, como seguranças de supermercado e casas de show. Mas para a estrutura de Governo, estes programas são excelentes no curto prazo, pois tendem a aumentar o efetivo policial sem se preocupar com questões previdenciárias. Já o programa Ronda no Bairro vai um pouco mais longe, ele busca aumentar o efetivo do policiamento ostensivo com policiais da reserva (aposentados) e egressos das forças armadas (estes trabalham desarmados). Importante notar esse fenômeno na educação, com a contratação de professores temporários e na saúde, sobretudo na gestão das Unidades de Pronto Atendimento. O sistema prisional também tem uma administração compartilhada com a iniciativa privada. Por outro lado, utilizar como critério egressos das forças armadas para integrar um programa de segurança pública (sem concurso público) é demonstrar que ainda estamos longe de uma mudança de modelo institucional.

Já os Centros Integrados de Segurança Pública são prédios espalhados pelo Estado que têm a finalidade de colocar num único lugar Polícia Civil e Polícia Militar. A ideia de integração tem por finalidade maximizar o trabalho das duas instituições, que são complementares (polícia investigativa e polícia ostensiva), gerando fluxo de informações e ações integradas. Ainda é cedo para apresentar um quadro analítico sobre a efetividade do programa, mas já é possível identificar conflitos latentes entre as duas instituições. Historicamente Polícia Civil e Polícia Militar disputam o campo da segurança pública em nível estadual. As evidências apresentadas no segundo capítulo são suficientes para esta constatação. Culturas organizacionais diferentes convivendo no mesmo espaço, quem perde é a população. Ficou evidente o enfraquecimento das Bases Comunitárias e o fortalecimento dos investimentos criação dos Centros Integrados de Segurança Pública, como forma de rupturas entre governos PSDB/PDB. Não deixa de ser relevante a mudança cognitiva que ocorreu em Alagoas entre os anos de 2008 e 2012, iniciando com uma perspectiva de prevenção social à violência e encerrando em ações de repressão qualificada. As análises ajudaram a compreender a dificuldade que os gestores da polícia militar têm de lidar com políticas públicas de segurança complexas como foi o caso das bases comunitárias. O resultado é o retorno de ações de enfrentamento num campo favorável ao *habitus guerreiro*.

Na quarta parte da pesquisa, ao buscar responder como se constituem os mecanismos de controle da atividade policial no Brasil, constatou-se mais um campo de disputa em torno do tema. As evidências demonstraram a existência de um complexo campo de disputa entre instituições (associações de classe), delegados de polícia e promotores públicos, mas entra na disputa também a Ordem dos Advogados do Brasil. Essas tensões ganharam volume entre os anos de 2008 e 2013, período de maior debate em torno das políticas de segurança. É importante destacar que instituições que operacionalizam a força precisam estar em constante vigilância. O desafio das democracias modernas é estabelecer mecanismos de controle de suas forças policiais, e esse tema é central no debate da segurança pública no Brasil. Uma sociedade que ainda mantém fortes resquícios da escravidão, que produz estruturas de diferenciação econômica e racial que coloca uma parcela significativa da população numa condição de subcidadania vai apresentar instituições policiais que refletem essa realidade. Mas existe algo mais complexo se desenhando nos últimos anos no Brasil, que vai requerer mais pesquisas para compreender esse fenômeno, que está relacionado à inclinação de uma parte significativa dos integrantes das forças policiais aos discursos conservadores, sobretudo após a eleição do presidente Jair Bolsonaro (PL) em 2018. Como já foi observado, mudanças no espectro político produzem impactos nos integrantes das instituições e estes por sua vez impactam nas práticas institucionais. Isso pode ser demonstrado a partir das inúmeras declarações públicas de apoio de integrantes da polícia (sobretudo indivíduos em posto de comando) ao presidente. A narrativa é mais importante do que a norma, ou seja, mesmo que o poder executivo tenha dificuldade de modificar legislação penal no Brasil, a construção de uma narrativa de austeridade contra o crime já é suficiente para que os indivíduos se sintam representados. Essa complexidade de narrativas impacta diretamente nos mecanismos objetivos (leis e normas) e subjetivos (no campo das representações) de controle das instituições policiais.

Esta pesquisa foi uma boa oportunidade de testar novas possibilidades metodológicas e isso ocorreu com mais efetividade no segundo capítulo, no qual foi possível descrever alguns aspectos da realidade social do sistema de ensino na PMAL. A utilização de registros em redes sociais se mostrou frutífera para as pesquisas no campo das ciências sociais. Indivíduos deixam suas impressões em textos e em imagens, que podem ser codificadas e sistematizadas gerando

informações relevantes para a compreensão do objeto de estudo. Todos os dias indivíduos produzem conteúdo e expõem em mídias digitais (facebook, instagram, youtube), no caso das polícias, estes indivíduos expõem o trabalho policial como uma mercadoria, muitos são remunerados pela plataforma pela produção de conteúdos. O problema é que a audiência passa a aceitar o discurso destes policiais como sendo um discurso institucional, reforçando o imaginário popular. Por sua vez, as instituições não conseguem controlar esse fenômeno, ou suas legislações ainda não conseguem ter impacto direto. No entanto, o volume de material produzido é de extrema importância para o analista, pois se constitui como mais uma estratégia metodológica de desvelar o real.

O conjunto de dados empíricos (quantitativos e qualitativos) contribuiu para apresentar uma nova dimensão do campo da segurança pública no Brasil, sobretudo na relação entre indivíduo/instituição/sociedade. Essa compreensão é importante pois os indivíduos assumem protagonismos que impactam diretamente nas práticas institucionais. As três dimensões apresentadas (formação, práticas e controle) formam um todo analítico, não sendo possível compreendê-las de forma isolada. O que se ensina nas escolas de formação, vai impactar diretamente nas ações dos indivíduos (que é uma síntese das práticas institucionais) como também nos mecanismos de controle. Esse conjunto analítico é decisivo na construção de políticas públicas e por esse motivo o pesquisador não pode deixar de estar atento a esses movimentos. Isso porque as políticas de segurança vão espelhar as figurações institucionais, estas (a partir dos indivíduos) constroem estratégias de manutenção institucional num diálogo constante com o sistema legislativo. As instituições policiais também aprenderam o jogo político, suas associações e sindicatos estão cada vez mais profissionalizados, levando inclusive muitos policiais a assumirem cargos legislativos. E esse processo amplia as disputas por espaços de poder no campo da segurança pública, deixando de lado os grandes problemas que afligem a população que mais precisa do serviço. Neste cenário, mudanças de modelo institucionais e novos modelos de polícia se tornam mais distantes. Observando o que ocorreu entre os anos de 1996 e 2018 no campo da segurança pública no Brasil, foi possível verificar uma maturidade da sociedade civil em compreender que o atual modelo de segurança pública precisa passar por reformas estruturantes. A própria perspectiva cognitiva da compreensão da *criminalidade violenta* e suas formas de enfrentamento foram ampliadas por inúmeras pesquisas

que demonstraram, sobretudo no Brasil, que há uma estreita relação entre este fenômeno e as desigualdades sociais construídas historicamente. Mas as mesmas observações demonstram que não foi possível verificar mudanças institucionais significativas, utilizamos o mesmo modelo de segurança pública desde o processo de redemocratização e as análises demonstram que estaremos a conviver com ele ainda por muitos anos. Por outro lado, cabe ao campo acadêmico a missão de continuar contribuindo com pesquisas e análises, não apenas desvelando a complexidade da realidade social, mas também como um promotor de debates no seio da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Os aprendizes do poder: **o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALAGOAS, **Lei Delegada nº 35, de 23 de abril de 2003**. Dispõe sobre a estrutura da secretaria coordenadora de justiça e defesa social, e dá outras providências.

ALAGOAS. **Lei Estadual nº. 7.074**. Dispões sobre a Secretaria Especial de promoção da Paz.

ALBUQUERQUE, André Cerneiro de. **Capitães do fim do mundo**: as tropas volantes pernambucanas (1922-1938). Recife, 2016

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. 2016

BEATO, Cláudio. **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Editora UFMG, 2008.

BEATO, Claudio. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Editora da UFMG

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial** Vol. 8. Edusp, 2017

BLAT, José Carlos e SARAIVA, Sergio. **O Caso da Favela Naval**: polícia contra o povo. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

BONFANTI, Sérgio Augusto. **O “bico” realizado por policiais militares da Capital gaúcha**: implicações, fatores intervenientes e consequências. *Direito & Justiça*, v. 35, n. 2, 2009

BOTEGA, Leonardo. **De Vargas a Collor**: urbanização e política habitacional no Brasil. *Espaço Plural*, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º semestre de 2007.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção**: Crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Lições de aula**. São Paulo, Ática, 1994.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude A. **Reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, p. 333-348, 1975.

BRASIL. **Governo lança Programa Brasil Mais Seguro**
<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/06/governo-lanca-programa-brasil-mais-seguro>.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**: Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm. Acesso em 18 jul. 2019.

BRASIL. **lei nº 13.675 de 11 de julho de 2018**: Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e

Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm. Acesso em 14 ago. 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasil, 2000.

BRAUDEL, F. (2011). “**História e Ciências Sociais: a Longa Duração**”. In: NOVAIS e SILVA (orgs.). Nova História em perspectiva. São Paulo: Cosac & Naify, p. 87-127 [original: 1958].

BUENO, Samira. **Controle social da atividade policial: a experiência da primeira ouvidoria de polícia do país**. VI congresso CONSAD de gestão pública. 2013. <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2014-05/control-social-da-atividade-policia.pdf>

CADA MINUTO. **PM apura denúncias de maus tratos e humilhações durante curso de formação**. Disponível em <<https://www.cadaminuto.com.br/noticia/115828/2011/04/14/pm-apura-denuncias-de-maus-tratos-e-humilhacoes-durante-curso-de-formacao>> acessado em: 27 de Mai de 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição n. 37, de 2011**. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1001565&filename=PRL+1+PEC03711+%3D%3E+PEC+37/2011

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 496/2002**. Reestruturando o sistema de Segurança Pública; alterando os artigos 22, 24, 42, 129 e 144 da Constituição Federal de 1988. Brasília, 2002

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda Constitucional nº 430**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643936>. Acesso em: 07 de mar. de 2020.

CAMELO, Thiago Freitas. **O Ministério Público na Investigação Criminal**. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará. http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-MP-CE_v.01_n.01_t.02.05.pdf

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. **Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 283-307, abr 2016

CHEN, Tony Xu Taur. **As mudanças no setor sucroenergético de alagoas sob a perspectiva dos motores de transformação**. Dissertação de Mestrado, programa de pós-graduação em Economia - Universidade Federal de Alagoas, 2017.

CNPG, **Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial**, 2009

CONNELL, Raewyn. **A iminente revolução na teoria social**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 27, n. 80, p. 09-20, 2012.

DE ALBUQUERQUE, Carlos Linhares; MACHADO, Eduardo Paes. **O currículo da selva: ensino, militarismo e ethos guerreiro nas academias brasileiras de polícia**. Capítulo Criminológico, v. 29, n. 4, 2001.

DOUGLAS, Mary. **Como pensam as instituições**. São Paulo, Edusp, 1986.

ELIAS, Norbert. **Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX**. Zahar, 1996.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Relume Dumará, 1994.

FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 2013.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 2014.

GAVIRIA, M.; ROSA, Margarita. **Cultura e Segurança cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia**. Sociologias, n. 18, p. 316-335, 2007.

GLUCKMAN, Max. **Análise de uma situação social na Zululândia moderna**. Feldman-Bianco (org.) Antropologia das Sociedades Contemporâneas: Métodos. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. In: A representação do eu na vida cotidiana. Petrópolis, Editora Vozes, 2002.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre**. Vol. 9. Edusp, 2003.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos impérios: 1875-1914**. Editora Paz e Terra, 2015.

ISTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade**. Instituto Sou da Paz, 2017.

LEMGRUBER, Julita et al. **Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MANNING, Peter K. **As tecnologias de informação e a polícia**. Trad. Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 375-426, 2003.

MARQUES Bárbara. **Programa minha casa minha vida: o que se tem produzido a respeito?** Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 26 (2018)

MARX, Karl. **Os 18 brumários de Luís Bonaparte**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MATTA, Roberto da. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro, Rocco, 1979

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. Revista de Administração Pública. ISSN 0034-7612. – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Pronasci. **Programa Nacional de segurança Pública e Cidadania**. https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP_08_MinisterioJustica.pdf.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE ALAGOAS. **Ministério Público Comunitário abre inscrições para curso de capacitação visando a cultura de paz**. Disponível em: <https://www.mp.al.gov.br/ministerio-publico-comunitario-abre-inscricoes-para-curso-de-capacitacao-visando-a-cultura-de-paz/>. Acesso em: 30 de mar. de 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO, **Carta de Brasília:**
http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/carta_de_brasilia.pdf.

MISSE, Michel. **Crime, sujeito e sujeição criminal**: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**, São Paulo, 79: 15-38, 2010

_____. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 371-385, set.-dez. 2008.

MITCHELL, J. Clyde. A dança kalela: aspectos das relações sociais entre africanos urbanizados na Rodésia do Norte. Feldman-Bianco (org.) **Antropologia das Sociedades Contemporâneas: Métodos**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MONET, Jean-Claude. Polícias e Sociedades na Europa. Tradução de Mary Amazonas Leite Barros. - 2. ed. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. **Policiamento Moderno**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 115-175, 2003

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. **Minha casa, minha vida” em números**: quais conclusões podemos extrair? IV encontro brasileiro de administração pública, 2017.

MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Berhand, 1998

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JR, Domício. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 159-172, 2007.

NERY, F. S.; NADANOVSKY, P. **Homicide impunity in Brazil between 2006 and 2016**. Revista de Saúde Pública, [S. l.], v. 54, p. 144, 2020. DOI: 10.11606/s1518-8787.2020054002284. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br /rsp/article/view/180575>. Acesso em: 29 dec. 2021.

NETO, Paulo de Mesquita. **Policiamento comunitário e prevenção do crime**: a visão dos coronéis da Polícia Militar. São Paulo Perspec. vol.18 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2004

OLAFFI, Gabriel. **Habitação e Urbanismo**: o Problema e o Falso Problema. IN: MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. 2ª edição. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982. pp. 53, 54

OUVIDORIA.https://www.gov.br/mj/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/fnosp
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/CAOCri_ControlExtAtivPol/

Manual%20Nacional%20do%20Controle%20Externo%20da%20Atividade%20Policial.pdf

PARK, Robert Ezra. A cidade: sugestões para a investigações do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro, 1967.

PMRJ. TV PMRJ. CFO 2017 **Bacharel em Direito. Porque essa mudança:** Acessado em <https://www.youtube.com/watch?v=BZPnx41rKwc>.

POLÍCIA MILITAR DA PARAÍBA. **Edital nº 001/2019 CFO PM 2020**. Disponível em: http://www.pm.pb.gov.br/publicacoesConcursos/1238_20052019_105100.PDF.

POLÍCIA MILITAR DE ALAGOAS. **Boletim Geral Ostensivo** nº 198 de 21 de outubro de 2019.

_____. **Boletim Geral Ostensivo** nº 154 de 17 de agosto de 2016.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. Edital drh/crs nº 15/2018, de 07 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://prolabore.com.br/upload/download/edital-cfo-pmmg.pdf>

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Edital de concurso público** nº 001/2018/PMERJ/ 26 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.ibade.org.br>.

POLÍCIA MILITAR DO MATO GROSSO. **EDITAL DE CONCURSO CFO** N.º 001 DGP-PMMT/2014. Disponível em: https://arquivo.pciconcursos.com.br/policia-militar-mt-20-vagas-25552/1261519/15f7a79478/edital_de_abertura_retificado_21_3.pdf.

RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela. A blogosfera policial no Brasil: do tiro ao twitter. Centro de Estudos da Segurança Pública. **SÉRIE Debates CI Nº1** - Outubro de 2009 ISSN 2176-3224. UNESCO, 2009.

REINER, Robert. **A política da polícia**. Edusp, 2004.

REISS JR, Albert J. Organização da polícia no século XX. **Policimento Moderno. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo**, p. 65-114, 2003.

ROLIM, Marcos. A síndrome da rainha vermelha. **Policimento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

RUOTTI, C.; MASSA, V.C.; PERES, M.F.T. **Vulnerability and violence**: a new conception of risk for the study of youth homicides. *Interface - Comunic., Saude, Educ.*, v.15, n.37, p.377-89, abr./jun. 2011.

RUOTTI, Caren et al. A ocorrência de homicídios no município de São Paulo: mutações e tensões a partir das narrativas de moradores e profissionais. **Saúde e Sociedade**, v. 26, p. 999-1014, 2017.

SAHLINS, Marshall. Homem pobre, homem rico, grande-homem, chefe: tipos políticos na Melanésia e na Polinésia *in* **Cultura na Prática**. Tra. Vera Ribeiro. Editora UFRJ, 2ª edição, 2007.

SANCRISTÁN, José Gimeno. **O aluno como invenção**. artmed, 2005.

SANTOS, Adilson Bispo dos. **Segurança Cidadã e policiamento comunitário**: o caso do Conselho Estadual de Segurança de Alagoas. 2014. 193 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

SANTOS, Fabio dos; GAUDÊNCIA, Júlio Cezar; CARDOSO, Anna Virginia. **Policiamento “Convencional” ou Policiamento Comunitário**: entre a teoria e a prática, seus efeitos e seus reflexos. Encontro de estudos sobre a violência - NEVIAL/UFAL/2015 - Eixo 03 – segurança e direitos humanos. Disponível em: https://www.academia.edu/22541515/Policiamento_convencional_ou_policiamento_comunit%C3%A1rio_entre_a_teor%C3%A1tica_seus_efeitos_e_seus_reflexos. Acessado em 29 de nov 2020.

SANTOS, Milton. *Urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SCOTSON, John L.; ELIAS, Norbert. Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. **Rio de Janeiro: Jorge Zahar**, 2000.

SILVA, Giovanna Karla Araújo. **Ser jovem morador de áreas populares**: um estudo das representações sociais dos jovens sobre seus locais de moradia. 2011. 162 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

SILVA, Jacqueline Carvalho da. **Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais**: os desafios da polícia em sociedades democráticas. *Revista Brasileira de Segurança Pública* | São Paulo Ano 5 Edição 8 Fev/Mar 2011

SILVA, Vanderlan Francisco da. **Conflitos e violência no universo penitenciário brasileiro**. Porto Alegre: Sulina, 2008.

SILVEIRA, Andréa Maria et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Revista de Saúde Pública**, v. 44, n. 3, p. 496-502, 2010.

SIMMEL, Georg. *Questões fundamentais da sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge. 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SORJ, Bila e GOMES, Carla. **o gênero da “nova cidadania”**: o programa mulheres da paz. *sociologia&antropologia* | v.01.02: 147–164, 2011

SOUZA, Joyce de Oliveira Bezerra de. **Democratização da segurança pública através do policiamento comunitário**: efetivação do direito fundamental à segurança pública cidadã com a participação das comunidades em Alagoas. 2015. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

SOUZA, Jessé. **(Sub)Cidadania e Naturalização da Desigualdade**: Um Estudo Sobre o imaginário social na modernidade periférica. *Política e trabalho. Revista de Ciências sociais*. nº 22 abril de 2005 – p. 67-96.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil?**: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública. Editora Letramento, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3934348>. Acesso em: 07 de mar. de 2020.

TELES, Silvio. **Briosa**: A história da Polícia Militar de Alagoas no olhar de um jornalista. Imprensa Gráfica Graciliano Ramos, Maceió, 2010.

UFAL. **Governo garante desativação do presídio de Arapiraca**: Reitor e representantes da comunidade acadêmica participam de reunião com Téo Vilela, que recorreu ao Judiciário para a transferência dos reeducandos. 13/04/2012 20h25 acesado em 06 jan 21. Disponível em: <<https://ufal.br/ufal/noticias/2012/04/governo-garante-desativacao-do-presidio-de-arapiraca>>

WACQUANT, Loïc. **As duas faces do gueto**. Tradução de PC Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Corpo e alma**: notas etnográficas de um aprendiz de boxe. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora da UNB, 2009.

_____. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva (Vol. 2). **São Paulo: EdUnB**, 2004.

_____. Sociologie des religions. Paris: Gallimard, 1996.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 90-113, 1976.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002. (Pensamento criminológico; 7) 3ª reimpressão, 2015.

ZANETIC, André et al. Legitimidade da polícia: segurança pública para além da dissuasão. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, 2016.

ZAVERUCHA, Jorge. **O papel da ouvidoria de polícia**. Sociologias, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jun./dez. 2008, p. 224-235