



*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

# **Convivência e Segurança Cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública**



**CON  
VIVA**

convivência e  
segurança cidadã

## PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL

**NIKY FABIANCIC**

Representante-Residente

**DIDIER TREBUCQ**

Diretor de País - PNUD Brasil

**MARISTELA MARQUES BAIONI**

Representante Residente Assistente

**Coordenação** | Érica Máximo Machado

Analista de Programa - PNUD Brasil

**Apoio** | Carime Soares Guiotti

Assistente de Programa - PNUD Brasil

**Coordenação dos Cursos** | Bruna Pegna Hercog, Cíntia

Yoshihara, Gabriela Dutra, Juliana

Mattedi Dalvi, Marialina Côgo Antolini, Natasha Leite

Publicado em 2016 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

© PNUD 2016



Esta publicação está disponível em acesso livre ao abrigo da licença Atribuição-Uso Não-Comercial-Partilha 3.0 IGO (CC-BY-NC-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/>). Ao utilizar o conteúdo da presente publicação, os usuários aceitam os termos de uso do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

**Ensaio** | Alinne Pedra, Bruna Pegna Hercog, Cíntia Yoshihara, Claudia Ocelli Costa, Eduardo Cerqueira Batitucci, Eduardo Pazinato, Fabiano Dias Monteiro, Gabriela Dutra, Gislene Moreira, Haydée Caruso, Ismar de Oliveira Soares, João José Barbosa Sana, Joselita Frutuoso de Araújo Macêdo Filha, Juliana Mattedi Dalvi, Letícia Godinho, Marcelle Figueira, Marcos Rolim, Marialina Côgo Antolini, Matheus Albergaria Paulino de Almeida, Moema Dutra Freire, Natasha Leite, Paloma Padilha de Siqueira, Paulo Ricardo de Paiva e Souza, Pedro Strozenberg, Riccardo Cappi, Roberta de Mello Corrêa, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Tânia Cordeiro, Tânia Pinc, Valentina Garcia, Vera Leonelli

**Edição** | Bruna Pegna Hercog e Marialina Côgo Antolini

**Projeto gráfico e editoração** | Valentina Garcia

**Revisão Ortográfica** | Wilce Prota

Para elaboração dos textos desta Coletânea, optou-se pelo uso de linguagem não discriminatória em relação a gênero, raça, etnia ou classe social. Em muitos casos foi necessário o uso do genérico do masculino, a exemplo do termo “ator social”, ou de termos neutros como “crianças, adolescentes e jovens”. Mesmo nesses casos, entende-se que o genérico do masculino refere-se a todos os gêneros e que os termos neutros reúnem as especificidades e direitos adquiridos de cada cidadão e cidadã aqui representados.

Esta Coletânea segue as novas regras do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

As informações e opiniões emitidas nos ensaios assinados são de inteira responsabilidade de seus autores, não refletindo necessariamente a opinião do PNUD.

As ilustrações que aparecem na publicação foram feitas a partir de fotografias de ações realizadas pelo PNUD em municípios brasileiros.

---

Convivência e segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública. -- Brasília : PNUD, Conviva, 2016.

152 p.

Incl. bibl.

ISBN: 978-85-88201-34-7

1. Segurança 2. Cidadania 3. Cultura de Paz 4. Comportamento Social 5. Participação Social 6. Gestão Territorial I. PNUD II. Conviva: Convivência e Segurança Cidadã III. Série

CDD 350.78

---

Esclarecimento: o PNUD mantém, no cerne de suas prioridades, a promoção da igualdade de gênero, em todas as suas atividades e ações. Devido à especificidade da língua portuguesa, adotam-se, nesta publicação, os termos no gênero masculino, para facilitar a leitura, considerando as inúmeras menções ao longo do texto. Assim, embora alguns termos sejam escritos no masculino, eles referem-se igualmente ao gênero feminino.

Impresso no Brasil



# FORMAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA ATUAÇÃO POLICIAL

## Atuação Policial: Formação e Modernização

Eduardo Cerqueira Batitucci

Durante o século XIX, na experiência inglesa, a polícia surge como uma espécie de mediadora entre a elite e o povo, garantindo, nas agruras da revolução industrial, a segurança simbólica (e de fato) da primeira, e progressiva, inserção dos trabalhadores na pólis urbana, concomitantemente à consolidação dos seus direitos políticos e sociais. Na experiência americana, nesse mesmo período, a polícia se consolida como uma das instituições capilares de mediação política e social entre o Estado e o cidadão, assumindo papel relevante (e conflituoso) na política, bem como na assistência social.

Entretanto, a consolidação e a constituição histórica do campo da Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil têm a sua origem completamente desvinculada da discussão sobre promoção e garantia de direitos sociais e individuais. Especialmente no que se refere ao aparato policial, o país se constituiu, ainda no período colonial, e evoluiu durante o século XIX, para garantir a capacidade da Coroa Portuguesa (e depois do Império) de taxar as riquezas, fazer valer os desígnios do Estado absoluto, bem como e, principalmente, controlar a massa de escravos e subcidadãos livres ou libertos (BATITUCCI, 2010).

Essas características produziram efeitos visíveis para a consolidação dessa área, na lógica do espaço público brasileiro, já durante o século XX, na baixa capacidade de interlocução institucional, no alto nível de complexidade organizacional e conflito sistêmico nas

suas dimensões institucionais e operativas, na vinculação histórica a uma perspectiva de defesa do Estado *contra* a sociedade, resultando, portanto, em baixa profissionalização, reconhecimento e legitimidade social.

### A POLÍCIA QUE NÃO PRECISAMOS

Dois dos principais problemas advindos da pouca evolução desse sistema frente aos desafios colocados pela transição de uma sociedade aristocrática, patriarcal, agrária e tradicional para uma sociedade democrática, urbana, industrial e moderna, impactam o seu funcionamento, ainda hoje. De um lado por meio do fracionamento do ciclo policial (dividindo a dimensão policial entre duas organizações distintas, cultural e operacionalmente dicotômicas – a polícia militar e a polícia civil); e de outro, no insulamento cultural e institucional do ciclo judicial (aqui representado pela Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública) e dos seus correlatos institucionais – o ciclo policial e o ciclo da execução penal (as prisões e instituições assemelhadas).

No primeiro caso, marcadas pela prevalência das disciplinas do *Direito* em sua formação e pelo *militarismo* em sua ideologia e operacionalidade, diante de uma trajetória histórica em que esses dois conjuntos de disciplinas se cruzaram, como componentes culturais, em uma concepção positivista e bacharelesca da realidade, a soma entre essas duas dimensões desvalorizam, simbolicamente e organizacionalmente, a

atividade operacional e o policial de ponta, cujo conhecimento e experiência são, mais das vezes, considerados substantivamente pouco úteis para o conjunto do conhecimento organizacional (BATITUCCI, 2015).

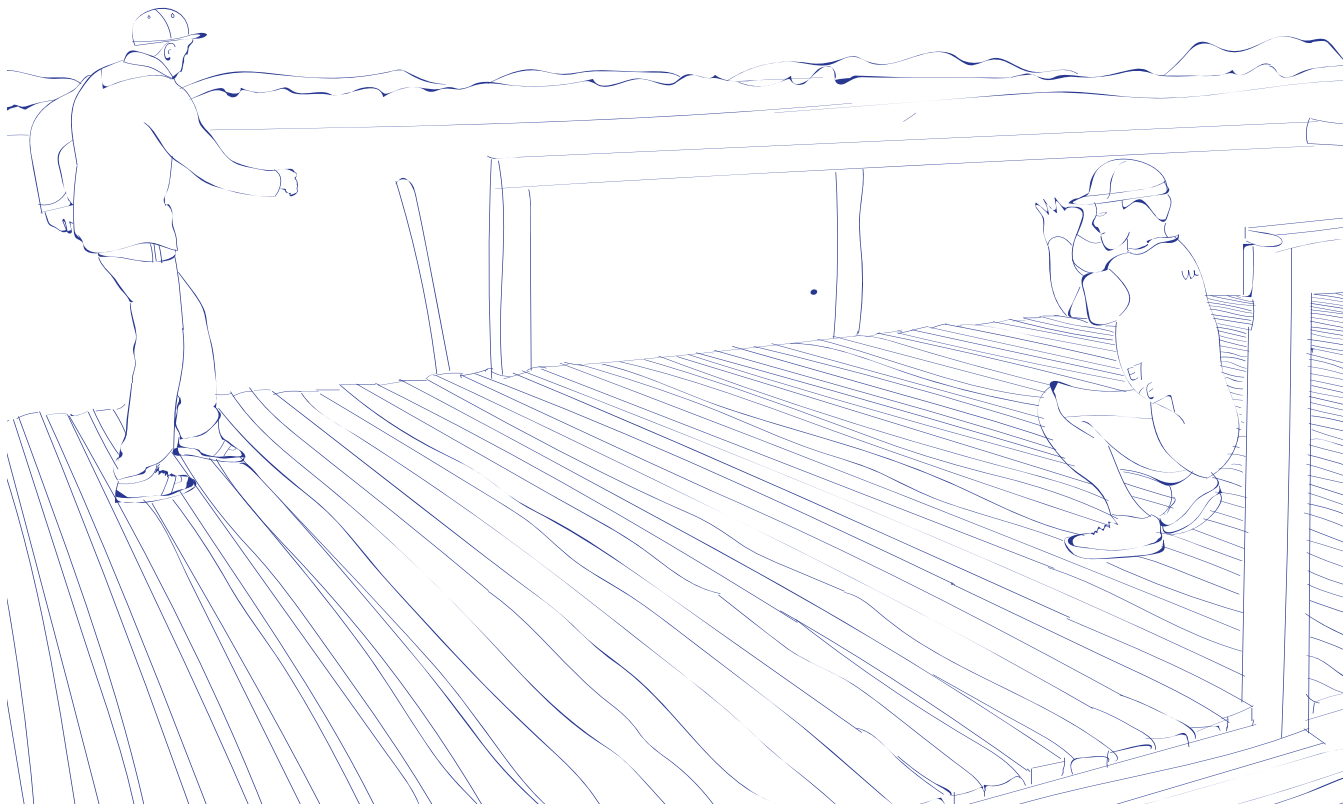
Nesse sentido, as organizações policiais brasileiras, tanto civis quanto militares, se notabilizam pela aristocratização e formalização de sua estrutura, valores e funcionamento, mas convivendo, entretanto, com limites bastante vagos na definição do seu mandato, no contexto da legislação e da cultura pública brasileiras (MUNIZ; PROENÇA JR, 2007), o que “alarga” e, frequentemente, torna plásticos os limites entre o que é e o que não é próprio desse conjunto de atividades. Nas palavras de Paixão (1982, p.65), vivenciam, fortemente, o que ele definia como o *paradoxo da discricção*: um modelo de funcionamento da organização policial, no qual o foco operacional se desloca da estrutura formal (isto é, das regras e valores institucionalmente aceitos e formalizados) para a realidade de senso comum do policial (suas atitudes, valores e crenças pessoais), vista como uma instância mediadora entre a estrutura burocrática e a vida cotidiana, chamando atenção para a coexistência entre a autonomia do policial na ponta da linha, em contraponto à aparente incongruência da rigidez dos controles burocráticos formais, exibindo, portanto, uma tensão entre o conteúdo da prática e o conteúdo das teorias sobre o que o policial e a polícia devem fazer.

Nesse caso, mais do que categorias legais ou normas institucionais, o policial, usualmente, se utiliza de ideologias e estereótipos, formulados por meio da cultura ocupacional, que orientam a sua ação cotidiana. Nesse sentido, como chamava atenção Lima (1989), a soma de todos esses elementos tende a ritualizar o reconhecimento social e institucional da *discricionariedade* do policial de ponta, desvalorizando e desautorizando sua capacidade de agir e o seu julgamento, levando-o praticamente, para um tipo de “clandestinidade organizacional”, prendendo-o a uma dimensão de subprofissionalização, em que ele é reconhecido apenas pela autoridade pública que o seu cargo incorpora (com déficit de legitimidade, como já foi colocado), mas

não pelo seu conhecimento, experiência, capacidade de decidir; ou pela competência para a ação, mesmo que, na prática, seja ele quem aja e decida; entretanto, desguarnecido da legitimidade profissional necessária.

No segundo caso, vivendo em permanente conflito com outras organizações do Sistema de Justiça Criminal, as polícias brasileiras se constituíram simbolicamente e estão focadas, operacionalmente, a partir da dimensão do *crime*, e não a partir da concepção de *direitos*. Nesse sentido, do ponto de vista formal, elas têm se consolidado, institucionalmente, a partir das dimensões burocráticas e processuais associadas à manutenção da ordem e/ou à persecução criminal (isto é, do registro de ocorrências pela PM e das dimensões *cartoriais* do inquérito policial, pela PC), conhecendo e agindo muito pouco sobre a natureza substantiva dos conflitos na sociedade, suas dinâmicas e as vulnerabilidades que evidenciam. São polícias que, pela sua visão de mundo, portanto, se afastam, simbolicamente, da população e estranham as complexidades que, necessariamente, estão associadas às dimensões da cidadania nas sociedades contemporâneas.

Tendo o “crime” como dimensão motriz da sua identidade, o sistema policial quase nunca trabalha por meio da concepção e observância de uma cadeia causal defensável entre a ação pública e o seu resultado – na maioria das vezes tendo como dinâmica uma perspectiva difusa de *emergência*, pautada pela oposição entre o *Bem* e o *Mal*. Esta característica incentiva e promove uma concepção relativista dos direitos sociais, que é expressa, por exemplo, em acrônimos para a condição de cidadania – o cidadão *de bem* –por meio da qual um mundo cindido se apresenta em oposições entre *nós* e *eles*, *policiais* e *bandidos*; e, no limite, entre os que merecem ou não a ação estatal. Tal concepção se presta pouco à lógica das *políticas públicas*, dispensando diagnósticos, avaliação e monitoramento, dedicando-se à *vigilância* da sociedade e à punição, muitas vezes extrajudicial, de “criminosos”. O sistema policial não se percebe, e não é percebido, portanto, como um ator fundamental na constituição e consolidação do espaço público para a promoção da cidadania.



## POLÍCIA PARA QUEM PRECISA

A reforma da lógica operativa da polícia brasileira, evidentemente, perpassa dimensões institucionais, organizacionais e legais, e se mostra como tarefa de grande complexidade; e que levará, provavelmente, mais de uma geração para se consolidar. Essencialmente, pode-se concluir que ela se constitui, entretanto, um desafio de natureza *cultural*.

A polícia que precisamos deve, como lógica operativa que oriente a sua atuação, partir das *dinâmicas sociais* associadas à produção e mediação de conflitos comunitários. Logo, os *territórios*, as *comunidades*, devem ser o ponto focal das políticas de segurança pública, e não o *crime*, que como *ratio* intangível e de racionalidade adversarial, tem dirigido a ação estatal nos dias de hoje. Para fugir da dinâmica da emergência, o sistema deve incorporar a produção de diagnósticos sistemáticos e pautar a sua ação por meio do ciclo das políticas públicas, baseando suas ações em

*evidências*, avaliando as intervenções e monitorando o seu desenvolvimento.

Para isso, torna-se necessário o reconhecimento da *multicausalidade* do fenômeno da violência e da criminalidade. Neste sentido, a noção de *fatores de risco* (SERRATO, 2007) precisa ser incorporada à concepção e à produção da ação dos atores policiais. Dessa forma, adensar-se-ia, como elemento indissociável do *ethos* policial, o reconhecimento das vulnerabilidades sociais e do seu impacto individual e comunitário, procurando o equilíbrio entre as ações tradicionais de controle do crime e as de prevenção social da criminalidade.

A polícia, nesse sentido, pode facilmente ultrapassar o papel limitado que cumpre, hoje, na arena pública brasileira, transformando-se em uma referência para a construção da rede de ação estatal para a intervenção em alguns dos principais problemas que assolam a sociedade brasileira no campo da

segurança pública: famílias e infâncias vulneráveis à vitimização e à repetição da vitimização; cenários de sociabilidade violenta pertinentes à socialização primária em contextos de territórios em disputa; dinâmicas violentas de funcionamento e socialização de grupos e gangues; e processos de enfraquecimento de comunidades em situação de vulnerabilidade, em razão do abandono ou da limitação de uso do espaço público, do direito de ir e vir, do enfraquecimento das referências sociais locais e do abandono por parte do Estado; ou na ausência de foco da ação pública nos principais problemas vivenciados pelas comunidades.

Dessa forma, fortalecida em seu papel institucional e na sua legitimidade social, a polícia também poderia – em uma realidade em que a administração pública vivencia descontinuidades e capacidade institucional frequentemente duvidosa – se constituir como elemento de *circULARIDADE* e *complementariedade* na ação pública voltada aos *fatores de risco* (ações de saúde, assistência e inclusão social, reforço de socialização positiva – autorregulação do comportamento individual e apoio para a organização comunitária –; além de referência no acesso a programas e estratégias de *acesso à justiça* e a mecanismos de *resolução pacífica de conflitos*, à medida que se posicionasse, axiologicamente, *do lado* das comunidades vulneráveis, protegendo-as.

Para isso, evidentemente, o sistema policial brasileiro necessitaria de uma profunda reforma. Uma reforma nos seus valores, na sua lógica operativa, nos pressupostos que orientam sua formação e atuação operacional e nas suas instâncias de *accountability* e controle social.

Precisamos da consolidação de uma perspectiva *comunitária*, que se estabeleça como elemento fundante do conjunto de valores que deve nortear a identidade da polícia ostensiva e de suas dimensões operacionais. A “guerra ao crime” deve ser substituída pela *proteção a comunidades vulneráveis* como expressão do *ethos* policial. O policial de linha, neste

sentido, precisa ter a sua *discricionariedade* valorizada institucionalmente, pelo empoderamento de sua responsabilidade e o seu poder de decisão, pertinentes, evidentemente, ao foco e prioridades institucionais para a sua formação e treinamento. É nele, portanto, na sua ambiência e posição institucional, que deverá ser reconhecida a identidade *profissional* da polícia brasileira.

Da mesma forma, no caso da atividade da polícia judiciária, deve ser priorizada a construção de um *modelo substantivo de investigação policial*, racionalizável e formalizável em seus princípios básicos – por meio da *desburocratização* e *descartorialização* da atividade de instrução da persecução criminal (MISSE, 2010), e da construção de instrumentos de aproximação identitária e operacional substantiva com o Ministério Público e o Judiciário.

Antes de tudo, a sociedade brasileira precisa definir qual deve ser o equilíbrio entre as dimensões axiológicas (valores, atitudes e crenças) e os conhecimentos específicos (métodos e técnicas) que devem nortear o *perfil profissiográfico* que precisamos atribuir de forma sistemática à profissão policial, tendo como princípios a *neutralidade política* e *submissão à Lei*, como critérios institucionais, e a *Democracia* e *proteção à Cidadania* como princípios imperativos.

Do ponto de vista do *dimensionamento técnico*, isso significaria: prevalência simbólica e a valorização institucional dos instrumentos de mediação e aproximação entre o policial e a comunidade – o policial mais importante é o policial de rua; prioridade institucional e simbólica para o policiamento comunitário e/ou de proximidade; uso intensivo de metodologias de solução de problemas aplicadas à atividade policial; uso intensivo de estratégias de resolução pacífica de conflitos; modulação da força como pressuposto operacional; e *accountability* como estratégia operacional e missão institucional.

Do ponto de vista do *dimensionamento humano* da atividade policial, isso significaria: universalização



de valores e posturas democráticas e de convivência sadia nos processos de socialização e formação; e reforço sistemático dessas dimensões na educação continuada; e reconhecimento institucional das peculiaridades relativas à complexidade dos serviços policiais – garantias jurídicas, institucionais e corporativas, incluindo aquelas relacionadas à saúde física e mental e à qualidade de vida no trabalho.

#### **Eduardo Cerqueira Batitucci**

Possui graduação em Ciências Sociais, mestrado e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. É pesquisador pleno da Fundação João Pinheiro e coordenador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública (Nesp), daquela instituição. Desde 1992 exerce atividade docente em cursos de graduação e pós-graduação. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia do Crime, da Violência e das Instituições do Sistema de Justiça Criminal, atuando, principalmente, nos seguintes temas: segurança pública; políticas públicas; criminalidade; polícia; e funcionamento do Sistema de Justiça Criminal.

## **REFERÊNCIAS**

BATITUCCI, E. C. A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 4, nº 7, 2010.

\_\_\_\_\_. Polícia de ciclo completo e as reformas no aparato policial e na segurança pública brasileira. **Caderno Temático Seminário Internacional de Segurança Pública**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

LIMA, R. K. Cultura jurídica e práticas policiais – a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 4, nº 10, p. 65-84, 1989.

MISSE, M. et al. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Ed. BookLink, 2010.

MUNIZ, J. O.; PROENÇA JR, D. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. **Estudos Avançados**. São Paulo, 21 (61), 2007.

PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 25, nº 1, p. 63-85, 1982.

SERRATO, H. R. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: Marco conceitual de interpretação-ação**, PNUD. Mimeo, 2007.