

# ***ESPAÇOS PÚBLICOS AUTOCENTRADOS E ENSAIOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ESTATAIS NO BRASIL***

Paulo S. C. Neves<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO<sup>2</sup>**

A criação de novos espaços públicos voltados para a democratização das instituições estatais tem sido uma das estratégias priorizadas pelos segmentos sociais interessados em transformar a cultura política do país e aumentar a participação das classes populares nas coisas públicas (Dagnino, 2002). Um exemplo disso foi a multiplicação dos conselhos municipais e estaduais em diversas áreas (infância, educação, saúde, segurança, etc.) após a promulgação da Constituição de 1988. Esperava-se que estes conselhos, ao congregarem representantes da sociedade civil e dos governos para discutir as políticas públicas, significassem um maior controle social sobre as instituições estatais ao mesmo tempo em que proporcionassem uma maior influência da sociedade na definição das prioridades governamentais.

Frente às dificuldades em realizar plenamente estas expectativas, algumas experiências têm sido realizadas no país no sentido de deslocar do exterior para o interior das instituições estatais os princípios que regem as esferas públicas. Nesse texto pretende-se discutir o fenômeno à luz da realidade empírica das corporações policiais no estado de Sergipe, onde, a partir de uma proposta inicial de cursos sobre direitos humanos para policiais pela Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe, evoluiu-se rapidamente para uma proposta de criação de um espaço de tematização das práticas policiais e de elaboração de políticas voltadas para a segurança pública.

---

<sup>1</sup> Professor do Núcleo de Pós-Graduação e do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Sergipe.

<sup>2</sup> O presente texto é fruto das indagações e reflexões surgidas no transcorrer da pesquisa “Espaços Públicos Auto-Centrados e Democracia: O Exemplo da Polícia Comunitária”, desenvolvida com o apoio do CNPq-PIBIC e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Sergipe (FAP-SE). Participaram da fase de coleta de dados os bolsistas e auxiliares de pesquisa Gleise da Rocha Passos, Jonasa Glória dos Santos, Cidéria Maria Sousa, Maria de Fátima Melo e Silva e Camila Nabuco. Obviamente, nenhuma dessas instituições ou pessoas são responsáveis pelas idéias aqui defendidas.

Conquanto ainda não se possa avaliar esta e outras experiências do gênero de forma definitiva, estas “intervenções sociais” nas instituições estatais revelam uma dinâmica que busca reduzir as resistências destas últimas ao controle democrático através da aproximação entre funcionários públicos e representantes da sociedade civil em torno de objetivos comuns. Com isso, pode-se propor como hipótese que se desenvolvem hoje no Brasil dois tipos de esferas públicas voltadas para uma maior democratização do Estado: uma “excentrada”, exterior às instituições públicas; e uma outra “auto-centrada”, que se constitui no interior destas. Estes dois tipos não se opõem, antes se complementam e se reforçam, mas se estruturam segundo lógicas diferentes.

### **Democracia e estratégias de ação política**

No processo de luta pela redemocratização no Brasil deu-se prioridade a duas estratégias distintas, às quais expressam também duas posições teóricas no seio da ciência política<sup>3</sup>. Por um lado, segundo uma lógica institucionalista, procurou-se aperfeiçoar as instituições políticas do país, de modo a adequá-las a uma sociedade democrática que, após os anos 80, busca-se construir. Por outro lado, procurou-se também reforçar a participação popular nas coisas públicas, através da organização de grupos populares no seio da sociedade civil; buscava-se assim mudar a cultura política de parcelas da população, tradicionalmente atreladas às práticas clientelísticas e heterônimas da política brasileira.

Em termos de debates públicos, essas duas tendências se exprimiram em termos da oposição entre a democracia representativa e a democracia direta<sup>4</sup>.

Contudo, podemos pensar que há um ponto cego nas discussões entre essas duas perspectivas: o funcionamento real das instituições públicas. A linha institucionalista chama a atenção para mudanças formais nas leis e regras de funcionamento das instituições, mas não leva em consideração que nem sempre as mudanças formais levam a mudanças substanciais em política, o que a história do país demonstra largamente. Já os militantes dos movimentos sociais ao priorizar a ação direta das classes populares, perdem de vista que suas demandas são

---

<sup>3</sup> Ver Santos e Avritzer, 2002.

<sup>4</sup> Para uma discussão sobre essa temática, da perspectiva de um crítico da idéia de democracia direta, ver Bobbio (2000). Em Santos (2002), há um bom contraponto a essa visão.

esquecidas uma vez passada a onda de participação se não houver um certo grau de institucionalização das mesmas.

De todo modo, embora se possa afirmar que os movimentos sociais tenham modificado alguns pontos da cultura política e também que transformações institucionais importantes tenham-se dado no plano político do país, ainda não se conseguiu transformar o *modus operandi* das principais instituições estatais.

Esse paradoxo, certamente, tem incitado diversos atores a buscarem novas saídas e novos aportes para a vida política nacional, a exemplo dos diversos conselhos, orçamentos participativos, ouvidorias, etc. (Dagnino, 2002; Lyra, 2002 e Avritzer, 2003).

Em alguns casos específicos, mesmo que de modo ainda ambíguo e sujeito a retrocessos, tem havido tentativas de intervenção no funcionamento cotidiano das instituições, como por exemplo os Conselhos nas Escolas.

São a essas tentativas que nomeamos aqui, embora de forma provisória, de esferas públicas auto-centradas. Nesse texto, abordaremos essa questão à luz da análise de uma tentativa de criação de “grupos de discussão” no interior da polícia militar de Sergipe. Apesar dessa experiência não ter gerado os frutos que dela se esperava inicialmente, ela nos ajuda a compreender os dilemas e potencialidades dessas formas de intervenção social para a democratização do país.

### **Segurança Pública e Democracia: alguns dilemas atuais**

A segurança pública tornou-se uma temática obrigatória nos debates públicos em voga no país. O crescimento da violência urbana, a explosiva situação nos presídios, o poder acumulado pelo crime organizado nas últimas décadas e as dificuldades das organizações policiais em se adaptar às novas exigências sociais afloradas com a redemocratização – visível nas greves de policiais em diversos Estados e na permanência do quadro de constantes desrespeitos do aparato de segurança aos direitos fundamentais de segmentos importantes da população – tornam a segurança uma temática de presença constante tanto na mídia quanto nos discursos dos homens públicos, de pesquisadores e da população em geral.

Tudo isso leva a uma intensa discussão na sociedade sobre a estrutura e o papel das polícias na ainda frágil democracia brasileira. Tradicionalmente, a relação das polícias com a democracia na modernidade tem sido ambígua, marcada pelo impasse

entre a defesa da ordem e a defesa dos direitos dos cidadãos. Assim, por um lado, todos reconhecem que as polícias são organizações fundamentais para o funcionamento e ordenamento das sociedades contemporâneas, protegendo os cidadãos e garantindo-lhes o pleno uso de seus direitos; por outro lado, contudo, as polícias têm sido também o braço armado das forças sociais hegemônicas na defesa do seu status-quo, o que, no Brasil, se traduziu na lógica do inimigo interno e no uso indiscriminado da violência contra a população.

A redemocratização nos anos 80 e 90 fez eclodir uma série de proposições visando transformar o perfil autoritário das organizações policiais, herança de um secular passado antidemocrático. As propostas de desmilitarização da Polícia Militar, de unificação das polícias, de criação de controle externos tais como as ouvidorias, de ampliação dos poderes das corregedorias, de implantação do policiamento comunitário e interativo, etc. passaram a ocupar um lugar importante nas demandas dos grupos associados à defesa dos direitos humanos e ao combate à violência policial.

A timidez, entretanto, com que estas medidas têm sido implantadas ou, mesmo, a rejeição de algumas delas pelas autoridades responsáveis – respaldadas muitas vezes na opinião pública que vê na ação violenta da polícia o único meio para combater a criminalidade – mostram o quanto estamos longe de sairmos da situação de “Não-Estado de Direito”, segundo a feliz expressão de Mendez, O’Donnel e Pinheiro (2000).

Para contornar esta situação, diversos atores sociais têm deslocado sua ação da simples denúncia das “ações ilegais” para uma tentativa de maior aproximação com as polícias, buscando assim transformá-las por dentro. Não que estes grupos tenham abdicado da vigilância e do controle externo sobre as organizações policiais, mas passou-se a vislumbrar também a possibilidade de criação de “controles internos” através da participação da sociedade civil na elaboração de políticas de segurança e na formação dos policiais. Exemplos disso são a participação de pesquisadores e militantes dos direitos humanos em órgãos governamentais encarregados da segurança pública (o antropólogo Luiz Eduardo Soares talvez seja o caso mais exemplar), as diversas experiências de cursos de oficiais das PM’s e de delegados sob a responsabilidade de universidades e de institutos de pesquisas e a frequência relativa nas polícias de cursos de Direitos Humanos dados por atores externos. O que só vem demonstrar que a sociedade, a exemplo de alguns segmentos dentro das polícias, está abandonando a postura meramente reativa para adotar uma postura também preventiva e propositiva.

Isso se dá no quadro de um processo mais amplo de transformação da cultura política no país a partir da redemocratização. Esse processo, nas últimas décadas do século XX, se realizou no país na base de uma crescente organização da sociedade civil. Os movimentos sociais e as amplas mobilizações populares neste período deram visibilidade a atores sociais que, por conta da repressão dos militares, tinham pouca expressão política anteriormente. A intensa atividade do movimento sindical e dos movimentos de bairros, a organização de um movimento popular no campo e as demandas dos movimentos de cunho identitários (movimentos negro, feminista, indigenista, etc.) são uma demonstração clara da força das demandas democratizantes neste período (Sader, 1988).

Tudo isso vai desembocar nas conquistas sociais incorporadas à Constituição de 1988, a qual será por isso cognominada por alguns de “constituição cidadã”. Essa denominação era mais que uma frase de efeito ou um jogo de palavras vazias, tão comuns na política brasileira; ela expressava, na verdade, o sentido de algumas leis aprovadas que visavam ampliar os espaços de participação dos cidadãos nas tomadas de decisões estatais. Os Conselhos comunitários criados então foram os mecanismos institucionais vistos como os mais promissores nesta direção. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os Conselhos Tutelares da Infância e da Adolescência, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública, os Conselhos de Defesa dos Direitos dos Cidadãos, etc. são exemplos das expectativas criadas por esta lógica (Dagnino, 2002).

Pretendia-se com isso criar esferas públicas<sup>5</sup> que propiciassem o desenvolvimento da cidadania (compreendida como participação política e como usufruto de direitos) da população brasileira como um todo, mudando assim a cultura política tradicional, associada ao clientelismo, personalismo, corrupção, etc.

Contudo, os anos 90 do século XX viriam mostrar claramente as dificuldades para se alcançar estes objetivos. Não somente porque muitos dos Conselhos previstos não foram implementados (quer seja por falta de mobilização da sociedade civil, quer seja por resistências de setores do aparato estatal), mas também porque muitos dos que estão em funcionamento foram esvaziados por políticos tradicionais.

No que se refere aos Conselhos de Segurança Pública, pode-se afirmar que eles se desenvolveram no país à medida que experiências de polícias comunitárias começaram a ser implantadas, como meio de luta contra a criminalidade urbana. Contudo, apesar

---

<sup>5</sup> Para uma discussão sobre a noção de esfera ou espaço público, ver Habermas (1984 e 1990); Arendt (1983) e Sennet (1998).

dos relatos de algumas experiências extremamente exitosas, estes conselhos além de serem ainda minoritários no conjunto das cidades brasileiras não conseguiram modificar de forma significativa o modus-operandi tradicional das polícias no país.

Tudo isso propicia uma reflexão sobre o significado da redemocratização no Brasil. O que está ocorrendo nas polícias e mais ou menos em todos os setores públicos, é que elas incorporaram o sentido de algumas demandas democratizantes (diminuição das hierarquias sociais e institucionais, maior participação das bases, etc.) mas com uma utilização para fins privados. Melhor dizendo, as instituições brasileiras se democratizaram no plano formal, mas não nos procedimentos mas sem o sentido do público, em termos de compromisso com os interesses e as causas públicas,

Com o crescimento da ideologia individualista que perpassa os discursos centrados na lógica do mercado, as ideologias coletivistas e comunitárias tornaram-se “démodées”, facilitando a hegemonia das lógicas individualistas na gestão das coisas públicas no Brasil.

Ou seja, o tipo de democratização que se processou entre nós (uma democratização limitada, de cunho apenas procedural, segundo autores como O’Donnel, 1991 e Sorj, 2000) também colaborou para transformar o espírito coletivista que se esboçou durante algumas décadas no país em individualismo desenfreado. Com isso, embora tenha sido aberto o campo para uma maior liberalização do Estado, este se tornou mais privatista (tanto no que diz respeito aos seus quadros quanto ao que se refere à ação institucional).

A questão subjacente é que enquanto esperava-se que a democratização traria consigo uma maior transparência e desenvolvimento do espírito público, isso não tem ocorrido na velocidade desejada. Está ocorrendo o que Montesquieu (1997) via como perigoso nas repúblicas, a saber: a ausência de virtude, do espírito cívico.

Em suma, o dilema da democracia brasileira (mas não só dela) é o de estabelecer novas formas de sociabilidades comunitárias pautadas no respeito e no reconhecimento (Taylor, 1997) do outro para evitar o risco de suas sociedades se desagregarem, dando lugar a uma anarquia individualista que poderia favorecer o retorno de soluções autoritárias.

O papel do Estado neste processo não pode ser negligenciado, pois a ele cabe uma função importante no processo de ordenamento social. Contudo, o principal papel cabe à própria sociedade, na medida em que ela possa se auto-organizar, criando

mecanismos de defesa contra a “privatização” do público, exigindo dos órgãos públicos um maior compromisso com a sociedade.

Estes conselhos, aliás, já haviam sido dados por Tocqueville (1962) em meados do século XIX, ao retratar a nascente democracia americana. A grande diferença em relação à nossa época é que, ao contrário do passado recente, as grandes idéias comunitárias de “Nação”, “religião”, “cultura”, etc. já não têm o mesmo charme ideológico e que vivemos em uma era de “declínio do homem público”, como coloca Sennet (1998).

Ou seja, a redemocratização levou a uma maior liberalização das instituições públicas, inclusive as policiais, mas em muitos casos, sem que isso se expressasse em modificações no funcionamento real das mesmas.

Na segurança pública, isso não é muito diferente. Apesar de toda retórica democratizante e da implantação de diversas experiências organizacionais, as mesmas práticas arbitrárias e violentas que caracterizaram a história da ação policial no passado são ainda correntes no presente (...). Além disso, o uso das instituições policiais por elites governamentais como se fossem polícia privada, conferem-lhes pouca legitimidade social. Se a polícia não conseguir se desvencilhar nem de sua cultura organizacional violenta ou dos particularismos e corporatismos que a permeiam, colocando sua função pública acima dos interesses privados de seus membros ou do grupos governantes (como a sociedade civil espera que seja feito), podemos dizer que haverá pouco espaço para a emergência daquilo que alguns chamam de “polícia cidadã” (Dias Neto, 2000).

Estas reflexões devem nos sensibilizar sobre o que está em jogo quando pensamos em mudanças nas corporações policiais. Não se trata apenas de se mudar alguns aspectos de uma instituição muito importante para nossas vidas. Trata-se também de se repensar a própria lógica social.

Por isso é tão vital aumentar-se o controle social sobre as polícias, tirando-as tanto das lógicas privatistas dos conflitos internos entre policiais, quanto da lógica clientelística, onde a polícia é usada para beneficiar os interesses dos grupos políticos com influência no aparelho estatal.

Todas as experiências ensaiadas nos últimos anos (as ouvidorias, a polícia comunitária, as delegacias de mulheres e de outras minorias sociais, etc) vêm mostrar que as transformações nas políticas públicas e no próprio funcionamento do Estado dependem necessariamente da organização da sociedade civil. Não se trata apenas de

pensar as formas clássicas de organização e pressão dos grupos na sociedade, mas também de se levar em conta formas de “intervenção direta” da sociedade sobre o Estado, a partir de dentro. Ou seja, há a necessidade de se ocupar o Estado para transformá-lo, negociando normas institucionais que levem em conta os interesses sociais.

Em um certo sentido, poderíamos dizer que se criaria então uma indistinção momentânea entre a sociedade e o Estado, ou melhor, entre os que detêm cargos públicos e os que são cidadãos sem poder de decisão: todos envolvidos em uma dinâmica de reflexão sobre o “mundo comum”.

Certamente, no que diz respeito à segurança pública no Brasil (e, também, podemos especular, em outros países latino-americanos) a resolução dos graves problemas atuais passa por tipos de ação que se dêem não apenas na esfera estatal, mas também na “esfera pública dos que dividem o mundo comum”, onde todos, funcionários públicos, cidadãos comuns, intelectuais, militantes de movimentos sociais ou do terceiro setor, têm responsabilidades nas mudanças.

Desta forma, essas ações da sociedade civil podem ser vistas como experiências de “intervenção social” sobre o aparato policial... Não se trata, obviamente, do tipo de ação direta pregada pelos movimentos sociais desde o século XVIII, onde o Estado era visto como um oponente; nem tampouco se trata da completa indistinção entre o Estado e a sociedade, como reivindicam alguns grupos anarquistas. Trata-se de uma outra configuração, muito mais complexa e sutil que a presente nestas duas posições. Por isso o uso do termo “intervenção social” para indicar uma situação onde as partes (Estado e Sociedade – divisão respaldada na tradição moderna, a qual, para o bem ou para o mal, temos como herança histórica) interagem de forma a se construir um novo arranjo institucional e social.

Como se vê, o uso da noção de “intervenção social” serve para designar a ação de segmentos da sociedade civil para criar espaços públicos no interior das instituições públicas, de forma a engendrar uma dinâmica que possa diminuir as resistências institucionais às demandas sociais por maior controle democrático.

Neste sentido colocamos como hipótese (a ser testada em pesquisas empíricas comparativas) que existem dois tipos de esferas públicas visando a democratização das instituições públicas: uma esfera pública “excentrada”, exterior às instituições, onde o debate se dá prioritariamente no seio da sociedade civil; e um outro tipo, as esferas públicas auto-centradas, criadas no interior das instituições (mas com a participação de



atores sociais externos às mesmas) , onde o movimento é o inverso da anterior, pois a sociedade se faz presente no seio das instituições, criando debates públicos no interior das mesmas. Se o primeiro tipo exerce um controle externo, o segundo, quando possível, exerce um controle interno, discutindo o próprio funcionamento das organizações.

Os espaços públicos externos têm sido priorizados pelos movimentos sociais, os quais buscam criar espaços na sociedade civil que possam potencializar o controle social sobre as ações públicas; um controle que se dá mais sobre a elaboração das políticas e menos sobre a execução destas, as quais continuam sendo um privilégio dos aparatos tecno-burocráticos das instituições estatais (ver Santos e Avritzer, 2002).

É justamente para se opor a esse controle tecno-burocrático que experiências de esferas públicas autocentradas estão sendo propostas em diversas áreas da vida social no país. Contudo, as dificuldades de expansão desse tipo de ação para além de algumas experiências pilotos e o malogro de algumas tentativas<sup>6</sup> nos interpelam sobre a real potencialidade dessas experiências e desse tipo de esfera pública.

Nesse sentido, penso que as dificuldades de implementação dessas esferas públicas auto-centradas nas instituições ligadas à segurança pública deve-se ao fato delas serem percebidas pelas cúpulas policiais e governamentais como um espaço de debate onde o controle estatal sobre as demandas das coletividades tende a ser reduzido. Na verdade, a força e potencialidade dessas esferas, que é o poder de discutir criticamente a lógica de funcionamento das polícias, torna-se o maior empecilho para a sua implantação, pois que para muitos, o modus operandi tradicional da polícia cumpre um papel estratégico no jogo de poder, tanto o jogo interno às corporações policiais, quanto o externo, ligado às relações sociais que se dão no âmbito ampliado da sociedade.

Ou seja, por operar curto-circuitos nas lógicas corporatistas e clientelísticas que historicamente têm caracterizado as corporações policiais no Brasil, experiências tais como as Polícias Comunitárias, as Ouvidorias, os Conselhos de Segurança, a criação de grupos temáticos no interior das polícias com a participação de membros da sociedade civil, etc. suscitam resistências de atores sociais importantes; o que dificulta a implementação de ações que possam ir além das meras ações midiáticas.

---

<sup>6</sup> Em Sergipe, por exemplo, segundo depoimentos de oficiais envolvidos com o policiamento comunitário e de membros de conselhos de segurança, nenhuma das tentativas de implementação de policiamento comunitário atuam efetivamente como tal.

## **Um Caso Exemplar: A Experiência de uma Comissão de Direitos Humanos junto às Polícias**

Para exemplificar e dar uma cor local ao que foi colocado anteriormente, gostaria agora de relatar e tecer alguns comentários sobre a experiência da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe junto às instituições policiais estaduais.

Essa experiência iniciou-se a partir da demanda de uma ONG pernambucana (O Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP) junto à Ford Foundation para viabilizar cursos de direitos humanos para policiais em três estados do Nordeste, a saber Paraíba, Pernambuco e Sergipe<sup>7</sup>.

Na estruturação inicial do curso procurou-se priorizar uma prática pedagógica que possibilitasse a abertura de espaços institucionais de discussão sobre os princípios reais que regem a segurança pública no país, tomando como premissa a necessidade de estabelecer um espaço de discussão entre a polícia e a sociedade acerca das práticas correntes no desempenho da função policial e da relação entre a segurança pública e a construção da cidadania.

Durante a realização desses cursos, dados por professores universitários das áreas de Ciências Sociais, Direito, Educação e Psicologia, procurou-se privilegiar técnicas pedagógicas dialógicas, onde o debate público (inclusive com atores representantes de minorias sociais e de movimentos sociais) tinha um papel importante, o que permitia a explicitação de diversas visões sobre a segurança pública e sobre o papel das polícias. Percebeu-se, então, no interior das polícias, uma tensão permanente entre por um lado a admissão de que a polícia precisa se adaptar às novas exigências sociais surgidas com a redemocratização e, por outro, a vontade em preservar um modo de funcionamento vantajoso para alguns segmentos policiais (a hierarquia militar da PM, a separação entre PM e PC, etc.).

Foram realizadas 17 turmas entre 1999 e 2001, tendo como participantes oficiais e praças da Polícia Militar, além de delegados e agentes da Polícia Civil, totalizando 384 alunos. A avaliação dos cursos apontou para a conquista de um espaço de problematização da relação polícia e sociedade no âmbito das corporações. Embora esta iniciativa não representasse mudanças no ordenamento hegemônico das práticas

---

<sup>7</sup> Para uma reflexão sobre esse projeto ver Neves, Rique e Freitas (2002).

institucionais, ela teve o mérito de inserir a discussão sobre os valores da cidadania nas relações policial/público, policial/policial e policial/corporação, explorando como temática o exercício da função policial e seu lugar na construção da cidadania, através do debate sobre seus limites e possibilidades.

No entanto, se por um lado o formato *Curso de Extensão* permitia o estabelecimento de debates pautados no trânsito de informações e conhecimentos de ambas as partes, por outro dificultava a análise aprofundada das questões levantadas.

Em função deste cenário, ao final do ano 2000, paralelamente aos cursos dados, constituiu-se então um grupo de discussão, formado por coronéis da Polícia Militar e por professores da Universidade Federal de Sergipe, que ao término de alguns encontros elaborou uma proposta de intervenção institucional.

Entretanto, mudanças na alta cúpula da corporação, com a nomeação de um novo comandante vindo do exército que, segundo as declarações dos responsáveis pela segurança pública na imprensa viera para restabelecer a disciplina na Polícia Militar, abalada por disputas entre grupos organizados de oficiais pelas posições de comando e por greves recentes, levaram à paralisação da proposta. Um ano depois, com uma nova mudança no comando da corporação, a proposta foi retomada e ampliada para outros setores da organização policial.

Com isso, no período entre novembro de 2001 e abril de 2002, foram criados 03 *Grupos de Discussão das Práticas Institucionais*” na Polícia Militar – com um grupo de oficiais superiores (coronéis), um de oficiais intermediários (majores, capitães e tenentes) e outro dito operacional (destacamento da patrulha urbana do Centro de Aracaju). A experiência foi levada também à Polícia Civil – através de um grupo na Delegacia Especializada de Defesa da Mulher – onde havia uma demanda para um trabalho conjunto com a Universidade Federal de Sergipe. Esses grupos eram uma iniciativa que preconizava a reflexão sistemática e profunda da cultura organizacional e dos valores que se inserem de modo subliminar na ação policial.

Buscava-se com isso estabelecer a possibilidade de uma participação da sociedade civil na avaliação das práticas institucionais da polícia e na definição de novas possibilidades e perspectivas de atuação, além de submeter sistematicamente à reflexão e análise os possíveis sentidos da atividade policial, como exercício de uma função pública, voltada à defesa dos interesses públicos e sob controle da sociedade.

A Participação dos policiais nos grupos era voluntária, aberta em princípio a todos aqueles que entrassem nos critérios de cada grupo; na prática, no entanto,

procurou-se atrair policiais de diversas facções e que tivessem legitimidade e capacidade de liderança não hierárquica entre seus pares. A proposta era dotar os grupos de legitimidade perante o conjunto dos policiais, facilitando assim a absorção pela instituição das problemáticas levantadas nos debates.

Nesses grupos de discussão buscava-se não apenas o debate e a identificação de práticas policiais destoantes dos valores democráticos, como também a elaboração de planos de ação que favorecessem uma mudança dos valores e da cultura organizacional hegemônica.

A idéia inicial era trazer para esses grupos de discussão representantes da sociedade civil organizada, de modo a tornar os interesses da coletividade presentes nos debates. Contudo, dadas as resistências institucionais, em especial na Polícia Militar, à introdução de “elementos estranhos” em discussões que desnudavam as corporações policiais, fazendo aflorar a partir de dentro suas mazelas e modos de funcionamento e, sobretudo, com novas mudanças na cúpula da segurança pública em Sergipe, não foi possível implementar essa medida.

Participaram da experiência, nos diversos grupos que se estabeleceram, aproximadamente 50 policiais civis e militares. Porém, os grupos que melhor funcionaram foram o grupo da delegacia das mulheres na Polícia Civil e o grupo que aglutinava os oficiais superiores na Polícia Militar. Várias são as razões que podem ser aventadas para explicar essa participação seletiva: maior autonomia dos oficiais superiores dentro da corporação militar, um histórico de maior envolvimento com segmentos da sociedade no que diz respeito às delegacias de mulheres, a presença nesses grupos de policiais mais sensíveis à necessidade de mudanças na segurança pública, etc. Mas, é importante assinalar que isso demonstra também os limites para as ações que vão nessa mesma direção.

A experiência pretendeu fazer uma reflexão sistemática das práticas policiais em encontros quinzenais de 3 horas cada, que apresentassem regularidade e constância, de modo que as discussões fossem aprofundadas e se pensasse em alternativas concretas para a definição e instalação de princípios que pudessem respaldar mudanças institucionais. Os temas de discussão não eram definidos a priori, uma vez que a proposta era refletir criticamente sobre as práticas institucionais; cada temática era definida coletivamente no interior dos grupos à medida que o trabalho se desenvolvia.

Abaixo, tem-se uma síntese das temáticas emergidas em cada grupo de discussão criado.

## **GRUPO I: OFICIAIS SUPERIORES(Coronéis)**

As reuniões congregaram 19 coronéis da PM de Sergipe (os quais na época ocupavam as mais altas funções no interior da corporação) e desencadearam o surgimento de temáticas sobre diversos problemas da Polícia Militar, tais como: o uso da polícia como força de segurança privada pelas elites políticas locais; a ausência de Política de Segurança Pública no Estado; a tensa relação entre Estado e Segurança Pública no país; a necessidade de uma maior organização e efetividade da ação policial; a desvalorização da corporação; a importância de uma maior qualificação profissional dos policiais, etc. A indicação de um novo comandante para a PM (oriundo do Exército) no início de 2002, oportunizou a elaboração pelo grupo de um documento entregue ao novo comando e que sintetiza os temas abordados durante os encontros:

*“DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL*

*Sr. Comandante,*

*Tornou-se público e notório que a Polícia Militar em Sergipe vive um momento difícil, de profunda crise institucional. Os movimentos grevistas dos últimos anos, as constantes denúncias na imprensa, a grande rotatividade no comando (em apenas dois anos foram seis comandantes), vêm mostrar que algo está emperrando a engrenagem desta corporação.*

*Cientes da importância que a polícia tem para vida da sociedade, os Coronéis e Tenentes-Coronéis da PM de Sergipe abaixo assinados vêm participando de reuniões para debater e refletir, juntamente com membros da Comissão dos Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe (CDH-UFS), sobre a situação atual da corporação. Estas reuniões tiveram sua origem em uma demanda expressa do Comando da polícia militar à CDH-UFS, a qual já vinha desenvolvendo atividades conjuntas com a PM desde maio de 1999, e tinha como objetivo principal criar um espaço de discussão onde os próprios integrantes da PM-SE pudessem, ao mesmo tempo, apontar os principais problemas que afligem a PM e propor medidas para solucioná-los.*

*Com base nesta experiência e com o intuito de contribuir para o trabalho do novo Comandante (dando-lhe subsídios para compreender a situação atual da PM-SE), buscamos neste diagnóstico listar as principais dificuldades que nós, membros da corporação, temos enfrentado nesses últimos anos.*

*Inicialmente, identificamos que o grande problema da corporação é o seu distanciamento do cidadão; isto se dá por diversas razões, mas podemos listar os seguintes pontos críticos:*

- a) a falta de organização interna e de efetividade na sua ação;*
- b) há uma grande dependência da PM em relação à política partidária, o que faz com que a PM por vezes se comporte como uma polícia privada, deixando de lado sua função pública e propiciando práticas escusas por parte dos policiais;*

- além disso, essa dependência faz com que as forças políticas locais negligenciem tanto as necessidades da instituição como as dos policiais;
- c) isto só se torna possível por não haver uma sensibilização que leve à organização interna, principalmente entre os oficiais superiores, capaz de estabelecer políticas e prioridades para a instituição e com legitimidade suficiente para se contrapor ao uso político da PM;
  - d) além disso, as relações pessoais no interior da corporação se sobrepõem às relações profissionais, fazendo com que as regras legais sejam preteridas em favor das preferências pessoais, provocando a perda de referência com relação à legalidade e à quebra da hierarquia e da disciplina;
  - e) com isso, as relações interpessoais são difíceis, marcadas pela desconfiança, simpatias e extremismos, dificultando ainda mais o trabalho coletivo;
  - f) há um excesso de centralização nas decisões tomadas pelo Comandante da corporação, inibindo a participação e a iniciativa dos oficiais superiores, desvalorizando-os;
  - g) isso fica patente no esvaziamento e desvalorização do Estado Maior, o qual se tornou menos um órgão de planejamento e de elaboração de políticas para a corporação que uma simples instância de legitimação das decisões tomadas pelo comandante;
  - h) sem a participação dos oficiais superiores na definição das diretrizes da corporação não há continuidade dentro da PM, cada Comando implantando novas políticas sem levar em conta o que foi feito nos comandos anteriores; o que gera sentimento generalizado de instabilidade, levando a polícia a perder sua identidade!

Diante de um quadro tão desolador, há que se perguntar: é possível mudar o que está se passando com a PM de Sergipe? Acreditamos que sim, desde que se crie na corporação um espírito de solidariedade e de cooperação (essenciais para um bom funcionamento de toda e qualquer organização), aproximando-nos uns dos outros para que possamos juntos identificar as fontes de nossas mazelas e as suas possíveis soluções. Sem essa união interna, nenhum Comandante, por mais capaz e preparado que ele seja, poderá sozinho resolver os problemas de nossa polícia.

Não existe fórmula mágica para que as pessoas de uma organização passem a colaborar umas com as outras. Contudo, acreditamos que uma possibilidade real existe a partir da negociação sincera e desarmada entre os pares. Isso significa a manutenção dos espaços de discussão e de reflexão que embrionariamente estão se constituindo na PM (a exemplo das reuniões que a CDH-UFS está realizando com oficiais superiores, oficiais intermediários e praças) bem como a revalorização do papel do Estado Maior enquanto formulador de políticas e de estratégias para a PM.

Como primeiras sugestões para que se possa atingir tais objetivos, apresentamos as seguintes propostas:

- 1) reestudo de nossa organização pra facilitar o fluxo das ações necessárias ao bom funcionamento da Corporação;
- 2) redimensionamento do Quadro de Organização Básica, adaptando-o à atividade policial militar;
- 3) atualização de todo arcabouço doutrinário que rege a vida da corporação (Estatuto do Policial Militar, a lei de Remuneração, a Lei de Organização Básica, o Regulamento Disciplinar, etc.);

- 4) *elaboração de um código de ética que leve em conta que o objetivo principal da corporação é o bem estar da sociedade e que, neste sentido, o servidor militar é um instrumento para se atingir este objetivo.*

*Esperando que esse Diagnóstico Institucional possa ensejar debates e ações que inaugurem um novo tempo na vida da PM de Sergipe, assinam-no os seguintes oficiais superiores”.*

A redação de um documento com esse teor pelos oficiais de mais alta patente da polícia militar mostra claramente as potencialidades do tipo de ação proposto: a possibilidade de levar para o interior da polícia um ponto de vista crítico acerca do funcionamento da instituição policial, levando ao questionamento da falta de compromisso das políticas de segurança pública com os cidadãos.

A crítica acerba ao uso político da polícia e a disposição do grupo em se transformar em uma instância alternativa de poder no interior da corporação, garantindo-lhe uma resistência às freqüentes ingerências político-partidárias, não poderiam passar despercebidas pelo novo comando. Este, que fora indicado pelo governador com a missão de pacificar e restabelecer a hierarquia no interior da polícia militar, a qual vivenciara duas greves em períodos recentes, vai perceber os grupos de discussões propostos pela CDH-UFS como uma ameaça ao “bom funcionamento” da PM-SE, o que vai levar à criação de empecilhos institucionais e ao esvaziamento gradativo da proposta.

Isso, se por um lado, mostra as fragilidades de ações no interior das corporações policiais que não tenham respaldo de uma sociedade civil organizada e mobilizada, por outro deixa evidente as potencialidades das propostas de criação de espaços de discussão e debate no interior das instituições policiais.

## **GRUPO II: OFICIAIS INTERMEDIÁRIOS (Majores e Capitães)**

Esse grupo teve um funcionamento inconstante, não se conseguindo estabelecer uma dinâmica que desse regularidade aos encontros e às temáticas discutidas. Algumas reuniões foram canceladas por falta de um número mínimo de policiais e em outras foi preciso retomar as discussões anteriores devido à grande rotatividade participantes.

De todo modo, nas reuniões realizadas, tanto no Quartel do Comando Geral (QCG) quanto fora da corporação policial, o grupo discutiu questões importantes da cultura policial, coletivizando informações, textos (sobretudo monografias dos próprios oficiais) e experiências cotidianas.

As principais temáticas levantadas foram: formação policial; códigos e procedimentos da Polícia Militar; prioridades da Organização; necessidade de planejamento estratégico na PM; greves na PM; importância de um curso de especialização sobre segurança pública; a oposição entre a polícia tradicional e a polícia comunitária; a jornada de trabalho na PM.

### **GRUPO III: OPERACIONAL (Patrulhamento Urbano)**

O trabalho neste grupo foi o que apresentou maiores dificuldades de realização. A alta rotatividade de pessoal e a ausência de condições de criação de um grupo que tivesse participação regular limitou a efetivação dos objetivos da proposta, evidenciando ainda a contradição entre o discurso do interesse da instituição na realização da experiência com o grupo e o pouco oferecido. O fato de que os participantes desse grupo trabalham diretamente na atividade-fim policial deve ser levado em conta, pois é justamente aí que residem os maiores óbices a uma transformação da cultura organizacional.

### **GRUPO IV: DELEGACIA ESPECIALIZADA DE DEFESA DA MULHER**

O trabalho congregou a totalidade das funcionárias lotadas na única delegacia de mulheres da cidade de Aracaju e centrou-se em duas diretrizes: a) estimular a construção de uma prática de discussão entre as agentes policiais, refletindo os modos de funcionamento institucional já naturalizados neste órgão, sobretudo com relação às formas de atendimento às mulheres que registram queixas; e b) possibilitar um diálogo da polícia com setores da sociedade, discutindo o exercício da função policial no atendimento das demandas específicas das mulheres que sofrem violência e sua relação com a construção da cidadania.

Os temas trabalhados circularam basicamente em torno de *questões de gênero* que envolvem a violência contra a mulher e a discriminação feminina, além das condições de trabalho na Delegacia da Mulher.

## **UM BALANÇO GERAL DA EXPERIÊNCIA**

Após seis meses, os grupos de discussão foram pouco a pouco se desfazendo, as reuniões se tornaram cada vez mais espaçadas, até que por fim deu-se por concluída a experiência.



O fim do projeto que dera origem ao convênio entre a universidade e a secretaria de segurança pública, por um lado, e, sobretudo, a resistência dos comandos das polícias, por outro lado, inviabilizaram a continuidade da atividade.

Mas, como então avaliar essa experiência de criação de micro-espços de debates no interior das instituições públicas?

O espaço de debate criado pelos grupos de discussão no interior das polícias de Sergipe possibilitou efetivamente a enunciação de questões pouco abordadas tanto no interior dessas corporações quanto no exterior das mesmas. A questão do uso político-partidário da polícia, por exemplo, apareceu de forma explícita nos discursos de diversos policiais, sobretudo os oficiais da PM. Da mesma forma, a inadequação das delegacias de mulheres a algumas das demandas das mulheres de baixa renda vítimas de agressões, passou a ser discutido pelas próprias policiais responsáveis pelo setor.

Ou seja, ao nível da publicização, ainda que circunscrita ao público interno de cada instituição, os grupos de discussão funcionaram relativamente bem, embora com importantes diferenças entre os diversos grupos.

Contudo, no que diz respeito aos objetivos iniciais da experiência, que iam além da enunciação, pois que voltados para a implantação de medidas práticas efetivas, pode-se dizer que os avanços foram poucos.

Além disso, durante todo o transcorrer dos debates, houve sempre a tendência dos grupos de discussão serem usados pelos policiais como caixa de ressonância de suas demandas corporativas (salariais, hierárquicas, etc.), colocando em segundo plano as discussões sobre o modo de funcionamento das instituições.

Acrescente-se ainda a instabilidade e fragilidade dos grupos, os quais se desfazem tão logo as resistências institucionais se fazem presentes, questionando-nos sobre o real poder de mudanças desses micro-espços públicos criados no interior das instituições.

Apesar disso, precisamos situar essa experiência no contexto em que se dá a consolidação democrática no país. Frente às dificuldades em tornar o Estado brasileiro mais igualitário na aplicação de suas políticas públicas, há que se criar estratégias para “democratizar a democracia”, para usarmos a expressão cunhada por Santos (2002), no país.

Nesse sentido, os espaços públicos autocentrados, como a experiência aqui relatada, podem complementar e reforçar a luta de setores da sociedade civil por uma ampliação democrática. O impacto desses micro-espços poderá se dar justamente na

explicitação e na superação da resistência e da inércia das organizações públicas às demandas democratizantes.

Não se trata de priorizar esse tipo de ação em relação àquela que se dá em espaços públicos ampliados<sup>8</sup>, mas de sublinhar o fato de que há outros espaços sociais a serem preenchidos na luta pela democracia que não o espaço da política tradicional<sup>9</sup>. Os espaços públicos auto-centrados visam no fundo a ampliação dos espaços democráticos e a redução do poder incontrolável da burocracia, sem que a mesma perca sua eficiência técnica.

O que não significa que esses micro-espaços funcionem sempre ou que, quando funcionam, que retrocessos não sejam possíveis. Muito ao contrário, é próprio deles uma enorme instabilidade: como o exemplo aqui estudado exemplifica, eles podem desaparecer facilmente, bastando uma mudança na direção da instituição ou uma cobrança de forças políticas locais para desestabilizá-los.

Contudo, como Phênix ressurgindo das cinzas, eles podem ressurgir facilmente. Essa instabilidade e leveza institucional acarretam uma menor durabilidade temporal, mas, ao mesmo tempo, significa uma menor tendência à captura burocratizante que infertiliza alguns exemplos de espaços públicos no país.

Ou seja, esses micro-espaços podem tornar-se coadjuvantes no processo de democratização das relações sociais e institucionais prevaletes no Brasil. Porém, para que isso possa se realizar é necessário uma mudança nos valores e nas representações hegemônicas na sociedade, o que se dá ao nível dos espaços públicos ampliados, no seio da sociedade civil. Os micro-espaços são meios de difusão desses valores e também meios de atrelá-los às práticas concretas dos agentes sociais.

Pode não ser o necessário para fazer frente aos dilemas que nos são colocados a todos, mas já é muito no atual contexto do país.

---

<sup>8</sup> Que, por mera questão de unidade terminológica, denominei aqui de excentrado.

<sup>9</sup> Nesse sentido, é incontornável a referência a Foucault (1979) que sublinhou o caráter multi-facetado do poder.

## BIBLIOGRAFIA

- ARENDDT, Hannah. *Condition de l'homme moderne*. Paris: Calmann-Lévy, 1983.
- AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). *A Inovação Democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOBBIO, Noberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002
- DIAS NETO, Theodomiro. *Policimento Comunitário e Controle sobre a Polícia*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- FOUCAULT, Michel. – *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro. Edições graal, 1979.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Mudanças estruturais da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- LYRA, Rubens Pinto. *A democracia participativa no Brasil: reconstrução do conceito e características*. Trabalho apresentado no 3º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 28-31/10/2002 Disponível em:  
<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/teopol.htm> Acesso em: 30 dez. 2002.
- MENDEZ, Juan E. ; O'DONNELL, Guillermo e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Democracia, Violência e Injustiça: O Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Col. Os Pensadores).
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.31, out. 1991.
- \_\_\_\_\_. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.36, jul. 1993.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e Avritzer, Leonardo. “Para ampliar o Cânone Democrático”, in: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SENNETT, Richard. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

TAYLOR, Charles. *As fontes do self*. São Paulo: Loyola, 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatitaia, 1962.

TONETO, Bernadete. A Ouvidoria de polícia de São Paulo e o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. In: LYRA, RUBENS PINTO. *A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira* (Org.) CURITIBA: Editora da Universidade Federal de Curitiba, 2000. p. 207-214.