

Da truculência militar à "paz negativa": Alternativas da Reforma do Setor de Segurança para a Segurança Pública

Maria Alice Venâncio Albuquerque¹

RESUMO

O seguinte artigo tem como proposta apresentar objetivamente a perspectiva teórica da Reforma do Setor de Segurança (RSS) e as suas proposições para a segurança pública, tomando como parâmetro a atuação da “polícia militar” quanto instituição estatal dessa área.

Foca nos fundamentos dessa definição que possivelmente se aplicam melhor ao trabalho policial, fortemente marcado pela brutalidade de sua abordagem. Tais técnicas foram herdadas das concepções e valores difundidos pelos militares durante a Ditadura instaurada no Brasil entre as décadas de 1960 e meados da década de 1980.

Procura, portanto, apontar que o trabalho de polícia que visa a “paz negativa” – termo concebido por Galtung - deve ser revisado, de forma que se alcance este objetivo através de novos termos. Com essa abordagem mais humano centrada, o exercício da neutralização da violência e do crime – função do policial – servirá a um propósito mais ousado: fazer funcionalmente parte de um processo de pacificação.

Palavras Chave

Reforma do Setor de Segurança; Regime Militar; Polícia; Segurança Pública; Violência;

INTRODUÇÃO

¹ Graduanda do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. Integrante do Grupo de Estudos sobre Segurança Humana e Emancipação.

O trabalho proposto se divide em três etapas principais. Num primeiro momento, se dispõe a apresentar uma breve explanação do que consiste o conceito de Reforma do Setor de Segurança (RSS), seus princípios e elementos.

O conjunto de questões apresentadas por esta perspectiva é aplicada a diversos contextos e tem duas frentes dominantes: uma que parte da dimensão de reconstrução pós-conflito (*peacebuilding*); até uma segunda, voltada para conjunturas de transição pós-autoritária. Ambos os casos, porém, têm pano de fundo bem semelhante: problemas com as instituições promotoras segurança. Eles vão desde a inexistência das mesmas, a desorganização do papel dos atores do setor, incluindo também a desestruturação de tais instituições.

O artigo parte do eixo conjuntural da transição pós-autoritária, logo, da prévia existência de instituições do setor de segurança – ainda que surgidas subvertidas sob a égide de um regime autoritário. Nesse contexto, a RSS se insere na própria corporificação da democracia, por meio da revisão das funções e atuação dessas organizações.

Na sequência, expõe, portanto, a problemática ligação existente entre os mecanismos coercitivos utilizados pelo Estado brasileiro durante o regime de exceção e as práticas adotadas pelas forças policiais atualmente. Articula que a experiência autoritária, vivida pelo país entre 1964 e 1985, deixou um legado negativo para as forças de segurança hoje em dia. A Doutrina de Segurança Nacional, que orientou os trabalhos no âmbito da segurança, pregava a intolerância com os dissidentes e o combate ao “inimigo interno” – desabilitando e deslegitimando as atividades policiais para o novo contexto no qual estão inseridos, que impele novos desafios e novas formas de atuação.

Em seguida, foca nos fundamentos e valores da Reforma do Setor de Segurança que possivelmente são melhor aplicáveis e factíveis às políticas na esfera da segurança pública, particularmente, ao trabalho policial. De antemão, as propostas são no sentido de uma atividade operacional preventiva e de uma integração setorial com outros órgãos que não têm como desígnio direto a proteção do cidadão contra o crime.

A incorporação desses novos termos se mostrarão condicionantes para o alcance da chamada “paz negativa” - um estado do ambiente social onde a violência se encontra neutralizada por meios de procedimentos legítimos e moderados quanto ao uso da força. Dessa forma, a atividade policial ostensiva se transforma também num instrumento intermédio para fornecer ao cidadão condições para o desenvolvimento democrático das suas atividades.

1. REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA – CONCEITOS E ABORDAGENS

A Reforma do Setor de Segurança é um constructo teórico bem recente - tanto no meio acadêmico como no seio político. É, portanto, um arcabouço ainda em formação, que, a princípio, procura trabalhar de maneira mais holística com dois pontos: a) o desenvolvimento social de uma determinada região em situação de conflito; e b) o campo das relações civis militares.

Ao tomar essas duas dimensões, busca ampliar o leque de atores e agendas relevantes para o chamado “setor de segurança”. Desta forma, está dentre os seus objetivos definir: quem participa do setor de segurança e como esses atores devem exercer seu papel nesta arena.

Encontram-se no grupo de atores de segurança, além das tradicionais Forças Armadas, das forças policiais e das agências de inteligência, as forças paramilitares (atividades de guerrilha e/ou grupos à margem da lei), instituições governamentais ou não governamentais, grupos da sociedade civil (universidades, mídia e líderes locais) atuando através de ações transversais - aquelas que aparentemente não teriam papel algum dentro do setor de segurança, mas que, no entanto, contribuem para a articulação de demandas cidadãs, preenchendo lacunas deixadas pelo sistema de segurança pública institucionalizado pelo Estado (EDMUNDS, 2003, p. 15).

Essas organizações exercem funções na arena de segurança de duas formas principais: a) através do monitoramento da execução de ações voltadas para a segurança imprimidas por agentes do Estado; e b) fornecendo em certa medida uma “noção de segurança” e justiça para os constituintes de determinadas comunidades.

Assim, o entendimento daquilo que está no âmbito da segurança é alargado, contemplando não só as forças regulares de defesa do Estado, mas também aqueles atores que ajudam na tradução da segurança para o cidadão, auxiliando no fortalecimento das potencialidades e da apropriação do sentido de segurança pela comunidade. Há, nessa compreensão, impregnado a perspectiva da Segurança Humana - ao entender segurança como a proteção de pessoas, ao passo que também assegura um desenvolvimento continuado.

A concepção da RSS, contudo, não defende o fim da responsabilidade do Estado como provedor de segurança pública, mas sim, a atenção para novas fontes locais e alternativas que possam ser introduzidas aos mecanismos estatais de segurança e organizadas para a população em geral.

Ela trabalha com alguns parâmetros e condições. Quaisquer que sejam as atividades desempenhadas devem estar sob três circunstâncias básicas: eficácia, eficiência e sob o controle civil sobre os militares. Dessa forma, segundo Edmunds (2003, p.12)

Em termos gerais, o setor de segurança pode ser definido como sendo preocupado com a “prestação de segurança no interior do estado”. No entanto, a RSS também sugere uma orientação normativa explícita para o conceito no sentido de que a reforma **prioriza** a disposição da segurança no interior do Estado de uma **maneira preferencial**. Portanto, a definição do

trabalho normativo de RSS preocupa-se com **‘a prestação de segurança dentro do Estado de uma forma eficaz e eficiente, e no âmbito do controle civil democrático’**. Elementos específicos de RSS, tais como: as profissionalizações da polícia ou de controle democrático das forças armadas se encaixam nesta definição ampla e contribuem para adicionar uma compreensão completa do processo de RSS como um todo.

A Reforma do Setor de Segurança, desta forma, evidencia que existem abordagens diferentes e específicas para os atores que percebem a segurança do Estado (segurança externa), e para os que se voltam para a segurança dos indivíduos que compõe o território nacional (segurança interna). A RSS é, portanto, uma vertente que se preocupa, no âmbito interno, com a maneira que os atores da segurança e suas instituições entendem suas funções e como as desempenham, tomando como parâmetro a ótica do indivíduo. Logo, aponta para algumas esferas, as quais os atores do setor de segurança no plano interno, devem preocupar-se.

1.1 Arenas de atuação

A reforma cumpre papel fundamental em seis arenas principais, segundo Timothy Edmunds (2003, p. 13): a democratização, a boa governança, a profissionalização, a prevenção de conflitos, o desenvolvimento econômico e a integração com instituições ocidentais. Todavia, apenas as quatro primeiras serão expostas, pois são mais interessantes aos propósitos do trabalho.

1. Democratização

Ao transferir instrumentos e autorização legal e legítima do uso da força e coerção para instituições e atores que promovem – ou devem promover - a segurança interna, o Estado as evidencia como elementos que devem refletir a ordem democrática de um país. Assim, essas forças carregam consigo funções legítimas, dadas por um poder legítimo, o poder civil (CHUTER, 2009, p.6).

Com isso, o “Estado democrático” passa a ser questionado a partir do momento em que são empregadas ações que não se coadunem com a legitimidade estatal que tutela tais tarefas com o intuito de combater a violência.

O sentido dessa legitimidade deve está ligado à confiança entre os serviços policiais e aqueles a quem estes visam proteger, atuando com o menor uso da força possível. Logo, dentro do quadro da RSS, a legitimidade passa pela noção, como apresentada por Paulo Bonavides (2000, p.141), de uma “legalidade acrescida de valores”: o poder exercido em conformidade com as crenças, valores e ideologia dominante. No caso, tal “poder acrescido” deve refletir uma equidade nos serviços de segurança pública.

A questão da *ideologia* subjacente ao trabalho policial contemporâneo leva a discussão que se seguirá de forma mais aprofundada *a posteriori*. Ela indaga se, na realidade, a ideologia implícita nos serviços policiais de segurança pública oferecida à população, é a de uma corporação que trabalha com base na legitimidade dos recursos dados pelo Estado, ou se ainda está em conformidade com uma *ideologia militar*, autoritária e claramente violenta, que coloca cidadão e forças de segurança em lados diametralmente opostos.

2. Profissionalização

Nesse ponto, a Reforma do Setor de Segurança preocupa-se com a redefinição de papéis e a operacionalidade das ações das forças “tradicionais” de segurança – Forças Armadas, forças policiais e agências de inteligência - dentro de um novo ambiente, o de pós-transição democrática.

Tal ambiente – que demanda novos mecanismos de participação civil - impõe novos padrões para que uma política seja considerada como positiva ou negativa,. Para essa percepção levam em conta as já citadas condições de efetividade, eficiência e de controle civil democrático.

Refere-se, portanto, a um processo de readaptação e reestruturação de quadros de comando e redefinição de objetivos procurando certo grau de uniformidade entre essas forças nas novas circunstâncias impostas para todos estes atores (EDMUNDS, 2003, p.14).

3. Boa governança

A Boa governança², ou seja, os mecanismos e arranjos através dos quais os serviços públicos são fornecidos de maneira satisfatória (EDMUND, 2003, p.13), é um processo que pode ser tanto obstaculizado quando facilitado dependendo do papel desempenhado pelos atores do setor de segurança- este que também é um serviço avaliado sob esta perspectiva.

É um tópico em que fica evidente a importância da integração com outros organismos do setor público voltados para a garantia de serviços básicos como limpeza,

² Nesse quesito é válido acrescentar alguns pontos da definição atribuída pela ONU sobre Boa Governança: Na comunidade das nações, o governo é considerado “bom” e “democrático” se as instituições e os processos do país forem transparentes. As instituições dizem respeito a órgãos como o Parlamento e seus vários ministérios. Seus processos incluem atividades como eleições e procedimentos legais, que devem estar livres da corrupção e prestar contas à população. O sucesso de um país em alcançar esse padrão tornou-se uma medida chave de credibilidade e respeito no mundo. A boa governança promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma efetiva, eficiente e duradoura. Disponível em <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-governanca/>. Acesso em: 15/08/2013.

abastecimento de água, luz e saneamento. A falta de abastecimento de luz, por exemplo, pode levar a determinado pontos de uma comunidade a se tornarem mais propensos a ocorrência de crimes, condição que poderia ser evitada pelo trabalho de outro setor que não o de segurança. Sendo as forças policiais quem têm mais juízo da incidência de tais atos no entorno de uma região, elas devem ser capazes de fazer ponte com os órgãos competentes para a resolução de tais problemas.

Nesse sentido, a Reforma do Setor de Segurança encontra-se, mais uma vez, a concepção de Segurança Humana, que entende que a falta de condições básicas e a ausência da prestabilidade desses serviços, representam ameaça direta a segurança individual das pessoas.³

É, verdadeiramente, uma “via de mão dupla”: para a chegada dos serviços públicos a determinada região ela deve está “minimamente segura”, ou seja, a violência ou ameaça de violência deve está contida, ao passo que, muitas situações que levam a crimes poderiam ser abrandadas pela tarefa de tais órgãos públicos não necessariamente ligados à segurança.

4. Prevenção de conflitos

Prevenir a escalada da violência é dentro das diretrizes da reforma – e deve ser de todo e qualquer sistema de segurança pública – objetivo primordial a ser buscado pelos seus atores. Afinal, é condição para a estabilidade, tanto no âmbito interno quanto no externo.

Essa tarefa de contenção pode ir um pouco mais além, como abordado por Arnush e Meharg (2010, p.13), ao tratarem que uma das intenções da reforma é eliminar *a liberdade do medo*⁴ e aumentar a *segurança humana* no seio da população civil. Também entendem que o trabalho de controlar a violência, é um primeiro passo para o desenvolvimento de estruturas voltadas a realçar as capacidades humanas e institucionais.

A atuação das forças de segurança deve ajudar o seu próprio trabalho. Ao agir preventivamente, atentos tanto às possibilidades de um conflito e a alternativas que minimizem as possibilidades de acontecerem, diminuem a probabilidade de intervenções com exacerbado uso da força física/militar, além de elevarem seu trabalho a um propósito mais humano centrado e cidadão.

Uma abordagem oposta a essa, percebida nos dias de hoje, que coloca a figura do policial – representante do setor de segurança – num nível moral superior ao cidadão e define um padrão de inimigo e de ameaça, reduz a probabilidade de se evitar situações de violência.

³ Departamento Federal de Relações Exteriores da Suíça. Disponível em: <<http://www.eda.admin.ch/pd4>> Acesso em 30/08/2013.

⁴ A segurança humana é muitas vezes caracterizado como "a liberdade do medo." Abrange em primeiro lugar a proteção do indivíduo de conflitos armados, o despotismo, a expulsão e a violência política e criminal. Disponível em: < <http://www.eda.admin.ch/pd4> >

2. A HERANÇA AUTORITÁRIA

Depois de apresentar princípios e valores que são estimulados pela reforma do setor de segurança e antes de passar para a sugestão de algumas diretrizes e valores da Reforma para o trabalho policial de segurança pública, é fundamental reportar-se a uma breve narrativa histórica sobre o surgimento da instituição Polícia Militar e a herança até hoje orienta fortemente sua atuação.

A polícia, com a designação de “polícia militar”, surge em meados de 1920⁵ e tendeu a assemelhar-se com o quadro de procedimentos do Exército além de ir adquirindo competências como para uso da força e da ameaça, no cumprimento de seus deveres⁶ (CARDOSO, 2007, p.18). Assim, segundo Pedroso:

A assimilação da disciplina passou a fazer parte dos atributos ligados ao aprendizado da profissão e, além disso, o arcabouço de conhecimentos adquiridos no interior da instituição subsidia a doutrina de como socializar um civil em soldado. Sob essa ótica socializadora, o processo de transformação do aparato policial tornou-se constitutivo de um “saber próprio e institucionalizado”, compondo um universo ideológico de produção de conhecimento aliado às práticas de novas técnicas. Mas, mais do que isso, o policial (ou soldado) deveria ser acima de tudo, um militar e agir como tal. Assim, a hegemonia da corporação policial militar acabou por moldar um ideário de como deve ser o policial: militar, por excelência. (CARDOSO, *apud*, PEDROSO, 2004, p.85)

O treinamento de cunho militar, baseado na disciplina e submissão dado às forças de segurança - concebidas por Viana (2013)⁷ como sinônimo de polícia – foi, então, entronizado por estas forças com a mesma justificativa de manutenção da coesão das tropas contra um inimigo já declarado pelas Forças Armadas – isto é, o Exército (VIANNA, 2013).

Isto posto, a Polícia se firma como uma força de segurança no período da Ditadura Militar, especialmente, na época da chamada “linha dura”, de 1968 à 1972, de acordo com Alfred Stepan (1986, p.27), quando há um endurecimento do regime e o aumento da luta armada. Logo, de acordo com as demandas do Sistema Nacional de Informações (SNI)⁸, o Exército precisava de um contingente treinado e fiscalizado – desde suas carreiras e formação - exercendo um papel coadjuvante em relação ao

⁵ As primeiras forças policiais foram criadas antes mesmo da independência do Brasil (CARDOSO, 2007, p.13). No entanto, nos é interessante partir do surgimento da polícia militar, em que a primeira foi a do Distrito Federal, marcada fortemente, diga-se de passagem, pela postura, regulamentos e cerimoniais do Exército (COSTA, p.93, *apud* CARDOSO, 2007, p.18)

⁶ De acordo com o Art. 144 da constituição federal, a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

⁷ Disponível em: < <http://revistaforum.com.br/blog/2013/01/desmilitarizar-e-unificar-a-policia/>>

⁸ O SNI, em termos formais monopolizou funções significativas, mantendo todas as atividades sob a supervisão exclusiva do chefe de Estado. Esse aparelho oficial de segurança deu à comunidade de segurança uma substancial capacidade de poder autônomo, dentro do próprio aparelho estatal, e poder para auxiliar a comunidade de segurança a moldar importantes parâmetros da sociedade civil e política. (STEPAN, 1986, p.29). Este órgão guardava dentre outras, as seguintes funções:

próprio Exército como força político repressiva, contra os casos envolvendo guerrilhas armadas. Nesse contexto,

A polícia produziu ideologia própria, profissionalizou-se e diversificou sua atuação de acordo com o momento político, e cooptou com o pensamento estatal acerca da perseguição aos vários tipos de ‘inimigos’ estabelecidos nas diversas legislações brasileiras. (PEDROSO, 2005, p.147)

A polícia, dessa forma, produziu sua *expertise* sob a justificativa de que vivíamos numa circunstância de guerra. Essa realidade foi incorporada pelos policiais para combate – nos moldes ensinados pelas Forças Armadas - de um inimigo doméstico e que podia ser qualquer um.

Nesse interim, segundo Stepan, é implementado o chamado “novo profissionalismo da segurança interna e desenvolvimento nacional” que refletia, na verdade, a ideologia da Doutrina de Segurança Nacional⁹ e incidia sob o aparato de inteligência. Várias funções, capacidades e interesses vieram a associar-se às operações do serviço de inteligência (STEPAN, 1986, p.19) tornando- o mais autoritários dentre os sistemas de inteligência da América latina (STEPAN, 1986, p.21).

Alfred Stepan faz um quadro comparativo que elucida objetivamente a diferença existente entre o antigo e o novo profissionalismo, este que estendeu sua influencia até depois da abertura política, em 1985.

	Velho profissionalismo	Novo profissionalismo
Função dos militares	Segurança externa	Segurança interna
Atitude dos civis para com o governo	Civis aceitam a legitimidade do governo	Segmentos sociais desafiam a legitimidade do governo
Raio de atuação do profissional militar	Restrito	Irrestrito
Impacto da socialização profissional	Mantem os militares politicamente neutros	Politiza os militares
Impacto das relações entre civis e militares	Contribui para a formação de um militar apolítico e para o controle dos civis	Contribui para o gerenciamento e expansão político militar

Fonte: STEPAN, 1986, P.22

Assim posto, é com desse novo profissionalismo que se institucionaliza formas de repressão cada vez mais violentas – tortura, prisões ilegais e desaparecimentos. As forças policiais foram inseridas para exercerem tais tarefas e atuarem como militares, assumindo em seu escopo de atuação um raio quase irrestrito – que só esbarrava no poderio das Forças Armadas.

⁹ A DSN se fundamentava em três conceitos chaves: a existência de um inimigo interno, fronteiras ideológicas e guerra revolucionária. (WOLPERT, p. 95 apud FERNANDES, 2009)

2.1 A atuação da herança

Percebem-se, assim, a partir do breve histórico exposto, três axiomáticos para representar a influência da doutrina do Regime Militar sobre as forças de segurança atualmente.

Primeiro, sob a égide da Doutrina de “tolerância zero”, propugnada pelo Exército, a ameaça do “perigo comunista” – foi consubstanciada no cidadão comum, ou seja, atores políticos e sociais internos, grupos armados de esquerda, partidos de oposição, sindicatos de trabalhadores, defensores dos direitos humanos e setores progressistas da Igreja – sob quem era exercida a repressão. Em outras palavras:

Trata-se, sobretudo, de uma penalidade neoliberal que propagou transnacionalmente a retórica militar da “guerra” ao crime e, conseqüentemente, da “reconquista” do espaço público, caracterizando os delinquentes como invasores estrangeiros. (WACQUANT, *apud* LOPES, 2009, P.39)

Essa compreensão incide nas práticas e discursos das forças de segurança que recorrem a ações cada vez mais funestas, punindo com os mesmos termos desde pequenos distúrbios cotidianos.

Um segundo aspecto se refere ao caráter dado as forças de segurança como “auxiliares” do Exército, como ressalta o artigo 144, parágrafo 6º da atual Constituição Federal:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: As polícias militares e corpos de bombeiros militares, **forças auxiliares e reserva do Exército**, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.¹⁰

Essa sobreposição e ambiguidade de funções são percebidas em ações em que se coloca o Exército atuando para combater civis brasileiros. Em suma, utiliza o *modus operandi* do Exército - treinados para matar o inimigo, para o trabalho das polícias, por sua vez, a preservação da ordem pública e do seu patrimônio, treinadas para prender, não eliminar civis. Essa é uma grande diferença, mas que precisa ser lembrada, pois, como exemplifica Vianna (2013), muitas vezes é esquecida ou simplesmente ignorada, como avalia sobre a intervenção no Complexo do Alemão na cidade do Rio de Janeiro.

A militarização das forças de segurança, ainda tem um terceiro aspecto: durante a formação dos corpos, ainda enquanto instituição subordinada ao Departamento da Ordem Política e Social (DEOPS), os agentes de polícia eram compreendidos como executores, profissionais da guerra escolhidos de acordo com atribuições físicas. Passavam por uma espécie de “adestramento” que os colocava prontos para enfrentar um “inimigo” que devia ser eliminado em nome da ordem pública.

¹⁰ Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10672478/paragrafo-6-artigo-144-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 15/08/2013.

Essa formação os levava a um entendimento deturpado do que seria o “poder de polícia” (CARDOSO *apud* PEDROSO, 2005, p.174). Este, acaba por ser compreendido como um poder que reprime, homogeneiza e reduz os problemas internos a uma “caça” aos opositores - aqueles que agem de forma concebida como transgressora da ordem estabelecida.

Em declaração que endossa esse ponto, o responsável pela organização do trabalho policial de Nova York¹¹, William Brantton, declara que se sabia onde estava o inimigo, porque se conheciam quais eram os *símbolos da decadência moral e social* (LOPES, 2009, p.40).

Tais quais os anos da Ditadura Militar, a eficiência policial hoje em dia é medida em termos de vigilância social, buscando disciplinar a população e coletivizar as suas atitudes. As forças de segurança interna, compreendida por David Bayley como “polícia pública”¹² e de acordo com o argumento do mesmo autor, assumem a necessidade de uma renovação da abordagem policial para uma diminuição efetiva da criminalidade. Porém – e indo na contramão dessa assunção – acredita que para que esse último objetivo seja alcançado, a principal ferramenta de que dispõe, é, ainda, a irredutível aplicação da lei (BAYLEY, 1996, p.589) - numa abordagem que é denominada por ele como “policiamento orientado para o crime”.

São devidos a esses aspectos que se coloca que a abertura que começou no fim dos anos de 1970 não se estendeu necessariamente para todas as instituições estatais, sobretudo, para aquelas ligadas às forças de segurança. A abertura chegou a atingir os direitos políticos e o sistema eleitoral, mas os termos da redemocratização não trouxeram consigo a cultura de tolerância e negociação que devem se manifestar nas práticas sociais, eliminadas pelo regime autoritário. Stepan conclui, inclusive, que,

No momento em que se realizavam as eleições de 1982, os militares tinham, de fato, desenvolvido mudanças na doutrina formal e nas atitudes informais de apoio à *liberalização*, mas que o peso avassalador da doutrina, da lei e das atitudes estava longe de aceitar a *democratização* (1986, p.19)

Assim, a convivência entre a população e a polícia por motivos da sua ação militarizada, não consegue se pautar em uma relação de confiança – do cidadão para com esta instituição. Essa característica procurou ser mensurada em pesquisa feita pelo IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada através do SIPS – Sistema de indicadores de percepção social¹³. Dentre outras perguntas feitas aos entrevistados, foi

¹¹ Wacquant aborda a irradiação e internacionalização de uma vasta constelação discursiva de conceitos e teses – atualizáveis como políticas públicas redefinidoras do papel do Estado que são provenientes dos Estados Unidos, sobre o crime, a violência e justiça e a responsabilidade que foram e são inseridos – a título de modelo de uma nova solução em justiça e segurança – no debate público de regiões como a América latina. (WACQUANT, *apud* LOPES, p.39)

¹² Ele faz a separação entre polícia pública, entendida como pessoas uniformizadas, contratadas, pagas e dirigidas pelo governo, e outras agências entre governamentais e não governamentais preocupadas com o controle do crime (p.586).

¹³ É uma pesquisa domiciliar e presencial que visa captar a percepção das famílias acerca das políticas públicas implementadas pelo Estado, independentemente dessas serem usuárias ou não dos seus programas e ações (SIPS, 2012, p.2)

indagado sobre o grau de confiança nas instituições policiais. A pesquisa considerou essa variável importante porque na condição de portadora de um mandato que lhe permite utilizar a força física, a instituição policial deve atuar dentro da legalidade, e com legitimidade **oriunda da confiança da população nela depositada** (IPEA, 2012, p.5). Essa percepção está exibida na tabela abaixo:

	Confia Muito	Confia	Confia pouco	Não confia	N/S N/R
Polícia Militar	6,2%	31,3%	40,6%	21,4%	0,5%
Polícia civil	6,0%	32,6%	39,6%	20,6%	1,2%
Polícia federal	10,5%	40,4%	31,4%	14,5%	3,2%
Polícia Rodoviária Federal	8,9%	40,6%	31,2%	15,2%	4,1%

Fonte: SIPS – Ipea, 2012

Através aferição de variáveis¹⁴ como esta, feitas diretamente com a população¹⁵, alternativas ao trabalho policial são demandadas e a Reforma do Setor de Segurança possui, em linhas gerais, o alicerce para orientá-las. As próximas sessões procurarão aproximar o trabalho policial das perspectivas teóricas desse arcabouço.

3. APROXIMAÇÃO DA COMUNIDADE E TRABALHO CO ORIENTADO

O trabalho de policial quanto tarefa de conter focos de tensão e violência é um exercício complexo. A atual compreensão coloca as forças de segurança numa relação de causa e efeito com a violência: frente a qualquer novo foco de tensão mais polícia é demandada ou o treinamento é tido como equivocadamente executado (2003, SILVA, p. 245). Jorge da Silva argumenta, então, para o conceito de “Segurança Humana Pública” (2003, p.276), orientação busca proteger o cidadão atacando circunstâncias que são prováveis causas de crimes e promovendo-o a também ser um agente de segurança (2003, p.278).

Assim, deve ser incitado um trabalho mais próximo da comunidade, a) utilizando seus conhecimentos para orientar um trabalho *preventivo* mais eficiente e b) estar presente e contribuir com iniciativas locais que auxiliam na minoração das tensões locais.

Uma das maneiras de se chegar à comunidade é através de uma integração setorial com organismos governamentais municipalizados, como as guardas municipais

¹⁴ A pesquisa ainda perguntou sobre a sensação de segurança do cidadão, questões diversas ligadas as polícias e ao desempenho dos seus serviços de uma forma geral (se ela zela pelos direitos do cidadão ou se atua de forma discriminatória), e, para complementar a investigação, fez perguntas sobre as causas da criminalidade, as principais dificuldades enfrentadas pelas polícias, a atratividade da carreira policial e a qualidade da formação policial. (SIPS, 2012, p.12)

¹⁵ Essa edição da pesquisa foi feita em 3775 domicílios em 212 municípios abrangendo todas as unidades da federação.

– destinadas a proteção dos bens e serviços da região.¹⁶ Logo, a polícia deve trabalhar para fomentar uma base de dados que

Colete e avalie programas desenvolvidos na área de segurança pública, identificação de experiências inovadoras e bem sucedidas para estímulo à sua reprodução em outros locais, com a sua divulgação e assistência aos órgãos interessados em adotá-las (SENASP, 2000)¹⁷

Para tal tarefa, deve contar com capilaridade do trabalho das forças de segurança municipais, às quais é atribuída

Uma vocação essencial no campo do desenvolvimento de estratégias sob o paradigma de diagnósticos consistentes, para os quais contribui a cooperação comunitária, potencializadas pela proximidade entre as estruturas de governo municipal e as próprias comunidades.

Dessa maneira, o trabalho mais integrado e co orientado pelos conhecimentos locais da comunidade endossa premissa da RSS de alargamento dos atores do setor de segurança.

Porém, é importante reforçar, como faz Bayley, (1996, p.586) que essas atividades locais não são propriamente designadas para o propósito de manter a ordem e conter a violência e por isso é indispensável o aporte de forças de segurança gabaritadas pela sua legitimidade e técnica adequada. Ainda segundo Bayley:

As comunidades, elas mesmas podem espontaneamente desenvolver suas capacidades de prevenção contra o crime. As chances de uma orientação de base comunitária pluralizar e deslocar efeitos para o policiamento público, são difíceis de prever. A mobilização tem seu lugar mais facilmente onde as pessoas confiam umas nas outras, possuem habilidades de liderança, tem uma participação ativa nas suas comunidades e são organizadas politicamente para tais propósitos. (1996, p.595)

Em suma, existem na verdade, duas vertentes que devem ser reforçadas: a) do preparo entre os próprios integrantes da comunidade e b) a confiança entre estes e a polícia, como instituição capacitada para protegê-los

O policiamento público presta contas através de mecanismos formais organizados com base na cidadania, que em principio, cobre cada um. A menos que novas alternativas sejam desenvolvidas, segue-se que essa responsabilização é mais bem alcançada através da policia pública operando de acordo com princípios de policia comunitária. Ela [polícia comunitária] suplementa a habitual prestação de contas das instituições policiais com consultas e avaliações de base popular e *feedbacks*. (1996, p.597)

Desta forma, como afirma Bayley, uma prevenção comunitária de base voluntária contra o crime precisa estar sob os auspícios de um governo legítimo¹⁸. Essa condição é fundamental para estruturação desse sistema de segurança, minorando tanto

¹⁶ Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10672399/paragrafo-8-artigo-144-da-constituicao-federal-de-1988>>

¹⁷ Plano Nacional de Segurança Pública, ação 119, 15º compromisso. SENASP, 2000.

sua informalidade organizacional, quanto os perigos do que chama “vigilantismo” (1996, p.596).

Desta forma, a orientação do policiamento comunitário atenta para uma combinação entre a responsabilização governamental e a prestação “voluntária” (BAYLEY, 1996, p.597). Logo, ele deve ser tomado como um paradigma organizacional, que ajude a superar o isolacionismo e o foco nas práticas repressivas - muitas vezes encorajadas por demandas públicas de combate ao crime a “qualquer” custo. Essas demandas não observam que por mais que as sociedades temam pelo crime e pelo conflito, também temem – talvez ainda mais- o autoritarismo e violação de seu direito de ir e vir.

4. A paz negativa como primeiro passo.

Johan Galtung elabora uma teoria do conflito apontando para uma epistemologia da paz que a persegue esse fazendo dela o próprio caminho para alcançá-la. A chamada “paz por meios pacíficos” é formulada levando em consideração um profundo respeito pelo homem e suas necessidades básicas – bem estar, liberdade, identidade e sobrevivência (CONCHA, 2009, p.65). Essa singularidade o coloca como ponto de referencia no campo analítico acerca dos estudos sobre violência e paz.

Esse projeto é construído em três etapas¹⁹ e a primeira delas é a paz negativa, que envolveria, nas palavras de Concha (2009, p.65), estudos científicos sobre a guerra - justamente porque o conceito de paz negativa, segundo Galtung, (1969, p.2) é a ausência de violência, a ausência de guerra. Este objetivo é correspondente ao que a polícia militar define para si – de controle das tensões sociais.

Através do conceito de paz negativa atribuído como um dos objetivos do trabalho policial, procura-se então reforçar que ele deve ser pautado na prevenção e, quando medidas que recorrem ao uso da força são pedidas, não deve ser executada de forma indiscriminada. Afinal, técnicas que são em si mesmas ordeiras são raramente observadas, principalmente em grandes operações. Como afirma LOPES (2009, p.10), as operações letais de alta intensidade, como os dezenove mortos do morro do alemão, não precisam mais ter sentido técnico, de resultados: o sucesso é o enfrentamento em si.

Ainda, a eficiência não é medida pela *forma* como se incursa numa determinada região, mas pelo *ato* de aplicação da força, dentro do território associado ao crime. E, esse tipo de medida, que faz com que o cidadão seja vítima duas vezes – dos fatores associados ao crime e da repressão policial – opondo sociedade civil e forças policiais e obstaculizando possíveis operações futuras.

¹⁹ Além da paz negativa, segue a paz positiva e a paz cultural ou cultura de paz. Segundo Concha (2009, p.65), a paz positiva envolveria estudos sobre a cooperação ao desenvolvimento, desarmamento e refugiados. Já a cultura de paz contrapõe cultura *versus* realidade.

Assim, não é contraproducente investir numa abordagem que alie políticas de segurança com compromissos relativos à políticas sociais e ações comunitárias visando uma *paz negativa por meios pacíficos* - dado o fortalecimento das bases entre comunidade e polícia.

É um objetivo baseado em valores que dignificam tanto a instituição quanto o indivíduo. Ela seria um primeiro resultado, e, a partir dele, novas possibilidades são abertas. A convicção contrária, que nega a possibilidade de soluções em curto prazo, em contrapartida, leva a descrença e à frustração da maioria da população, estimulando práticas de segurança “paralelas” que, terminam sendo fundadas em mais violência e brutalidade.

Ao focar no alcance da paz negativa através de políticas preventivas e de uso ordenado da força, se instauram, segundo Luís Eduardo Soares (2006, p.94) padrões de comportamento, e acionam-se percepções coletivas que se convertem, elas mesmas, em causas de situações menos permeáveis às pressões dos fatores criminógenos. Ele faz uma analogia comparando tais fatores a sintomas que podem matar o paciente e devem ser tratados, enquanto o paciente não está pronto para a cirurgia, pois, sem tal tratamento, a cirurgia não será possível.

Logo, buscar a paz negativa através do trabalho policial é, portanto, agir contra o crime de maneira a incidir sobre suas causas, que significa uma diminuição do número de vítimas, da sensação de insegurança e da propagação do medo (SOARES, 2006, p.95). Para isso, levando em conta mecanismos civis, as polícias articulariam melhor suas condutas, não utilizando técnicas padronizadas aprendidas durante suas formações em instituições inerciais e desarticuladas, regidas por mecanismos legais que não acompanham as solicitações da prática social. Luís Eduardo Soares sintetiza seu argumento, ao apontar alguns pontos a serem reforçados:

1. Alterar o marco legal inadequado e restritivo, no âmbito constitucional; 2. Estimular a adoção de programas modulares de reforma, orientados para a implementação de um modelo de polícia que vise construir instituições passíveis de gestão racional, voltadas para a redução da insegurança pública e respeito de direitos humanos; 3. Apoiar experiências piloto promissoras e divulgar as boas práticas; 5. Investir na sensibilização de gestores, legisladores e da opinião pública, para que os três primeiros itens se realizem.

Logo, sob a lógica de Galtung, os estudos sobre violência se preocupariam com dois problemas (1990, p.291), assintomáticos do trabalho policial: o uso da violência e a legitimidade desse uso. Dessa forma, não há como desconsiderar o trabalho policial como um degrau para a construção de um ambiente pacífico. Ao ser desempenhado fora dos padrões de legitimidade, corroborado por valores que reiterem o autoritarismo, este acaba sendo internalizado pela sociedade tornando-se evidentes tomar como paradigma a “cultura de violência” – o estudo que investiga a maneira pelas quais atos de violência direta e a violências estruturas são legitimados e processados como aceitos pela sociedade.

5. CONCLUSÃO

O trabalho procurou inicialmente apresentar as premissas e fundamentos que norteiam da Reforma do Setor de Segurança - principal arcabouço teórico que orienta a reestruturação do setor de segurança num contexto de pós-transição autoritária. As propostas são baseadas principalmente, no alargamento do escopo de atuação dos seus atores tradicionais e a incorporação de novos integrantes que, de acordo com uma abordagem clássica sobre o papel das forças de segurança, ficariam a margem.

Logo, seguindo os objetivos do trabalho, exibiu-se a conjuntura com a qual surgiram as forças policiais brasileiras: o contexto da Ditadura Militar, particularmente em sua fase mais truculenta, a chamada “linha dura”, entre 1968 e 1972- quando se legitimou por meio de órgãos como o SNI, o Deops e o DOI- CODI, práticas invasivas como a tortura, prisões ilegais e a censura.

Logo, a polícia já surge como instituição subordinada ao Exército desvirtuada por valores deturpados e com uma lógica de ação truculenta, que identificava o “inimigo interno” com o cidadão – objeto da função de proteger.

Essa polícia militarizada, que serviu a um contexto de autoritarismo se perpetua até hoje, refletindo práticas desatualizadas, desarticuladas com outros órgãos e principalmente violentas, contrariando sua função legal, acabando por repercutir mais insegurança. Afinal, a “polícia reativa” ou de “enfrentamento”, não age respeitando os instrumentos legais para uso da força dos quais dispõe – mas sim os distorcendo-os, através do seu uso abusivo e irrestrito, acabando por desmoralizar sua própria imagem e dificultar o seu trabalho.

Assim, algumas orientações dadas pela reforma do setor de segurança são no sentido para um trabalho policial atualizado com o contexto pós-autoritário, onde a sociedade civil exige *participação*. Essa nova abordagem considera o próprio conjunto social como um dispositivo de segurança – efeito de uma aliança entre a comunidade e a polícia.

Alcançar, a chamada “paz negativa” - ou seja, o controle da violência - com base no endosso da repressão é um caminho mais acessível e mais fácil de ser enunciado – no entanto, superficial. Sugere-se, portanto, que o trabalho policial seja mais que um exercício de manutenção da ordem pública – valor muitas vezes nem percebido pelo cidadão - mas sim a porta de entrada de um caminho leve às possibilidades de fortalecimento de uma região.

Portanto, buscar à paz negativa através do trabalho das forças de segurança, sob a ótica de Galtung, é dar novo significado à violência – ofensa que fere as necessidades humanas – e, conseqüentemente, assumir novas responsabilidades.

REFERENCIAS

EDMUNDS, Timothy. Security Sector Reform: Concepts and Implementation. In: Ed. GERMANN, Wilhelm N. and EDMUNDS, Timothy. **Towards Security Sector Reform in Post cold War Europe: A Framework for Assessment**. 2003, Geneva: DCAF/BICC

MEHARG, Sarah; ARNUSH, Aleisha, **Security Sector Reform: A Case Study Approach to Transition and Capacity Building**, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2010.

CHUTER, David; Civil Military Relations: Is there really a problem? **Journal of Security Sector Management**, Vol. 7, N° 2, 2009.

CHUTER, David, Understanding Security Sector Reform; **Journal Of Security Sector Management**, Vol. 4, N° 2, 2006.

GALTUNG, Johan, Cultural Violence, **Journal of Peace Research**, Vol. 27, N° 3, 1990, p. 291-305.

SOARES, Luiz Eduardo, Segurança Pública: presente e futuro, **Estudos Avançados**, Vol. 20, N° 56, 2006, p. 91- 106.

ZALUAR, Alba, Democratização inacabada: fracasso da segurança pública, **Estudos Avançados**, Vol. 21, N° 61, 2007, p. 31 – 49.

ZALUAR, Alba, **Dilemas da segurança pública no Brasil**. Desarmamento, Segurança Pública e Cultura de Paz, Fundação Konrad Adenauer, 2005, p.1-12.

LOPES, Edson, **Política e Segurança Pública: Uma vontade de sujeição**. Contraponto, Rio de Janeiro, 2003.

CARDOSO, Aderivaldo Martins, **A polícia e a sociedade bandida: desmilitarização das polícias. Uma mudança cultural ou uma questão de sobrevivência?** 2007, p. 2-76.

VIANNA, Túlio, Desmilitarizar e unificar as polícias. **Revista Fórum**, Ed. 125, 2013. Disponível em <http://revistaforum.com.br/blog/2013/01/desmilitarizar-e-unificar-a-policia/> Acesso em: 30/08/2013.

UNITED NATIONS TRUST FUND FOR HUMAN SECURITY, Disponível em: <http://unocha.org/humansecurity/about-human-security/human-security-all> Acesso em: 30/08/2013

SANTOS, Leandro Wolpert dos, La doctrina de la seguridad nacional de los E.E U.U. y su influencia en el Régimen Militar brasileño, **Revista RARI**, Santa Catarina, N°3, V. 1, 2013, p. 1-18.