

---

# A INSTALAÇÃO DE UMA ORDEM DEMOCRÁTICA EXAMINADA A PARTIR DA SEGURANÇA PÚBLICA; O CASO BRASILEIRO<sup>1</sup>

---

Jean-François Deluchey

*Doutor em ciência política.*

Ao longo do século 20, o modelo democrático liberal tornou-se uma referência política incontornável. Cada regime, compreendido aqui os autoritários, reivindicou uma identidade democrática mesmo se a ordem por ele então sustentada fosse com freqüência fortemente dissociada da codificação dos princípios e das práticas democráticas.

Por esta razão, os politólogos aprenderam a não confiar unicamente em critérios formais de definição dos regimes democráticos, e associaram a este exercício critérios mais empíricos que melhor permitem distinguir as "democracias de fachada" daquelas ditas "consolidadas" ou "institucionalizadas".

O conceito de ordem deve ser encontrado assim no cume dos esforços de identificação e de avaliação dos regimes para além da ordem explicitada, procurar configurar e legitimar os diferentes regimes, com vistas a identificar uma ordem implícita que caracterize o regime submetido a exame. Nossa hipótese é que, para melhor identificar esta ordem implícita, e por conseguinte, a real natureza do regime abordado, o exame das políticas de segurança pública constitui um dos caminhos mais curtos e mais promissores.

## **REGIME POLÍTICO, ORDEM E SEGURANÇA**

Sem dúvida alguma, um dos elementos determinantes das políticas de segurança é a definição da ordem. Em um período de transição política da ordem autoritária para a democrática, a elaboração das regras e das normas vinculadas à nova ordem determina fortemente as potencialidades de institucionalização do regime democrático. Com efeito, uma vez estabelecida e codificada, a ordem democrática oferece, por seu turno, o quadro da convivência, mas também desenha as perspectivas fortes de consolidação, balizando o caminho que resta a percorrer para alcançar uma institucionalização satisfatória do regime.<sup>2</sup>

Dai provem a importância dos processos constituintes naquele de transição e de consolidação democráticas, na medida em que contribuem para deliberar a substância da ordem a ser adotada e consolidada, e define os conjuntos normativos e de valores culturais que balizam o caminho de consitucionalização do regime.

Por outro lado, o conceito de ordem e a disposição referente à segurança que a ela está vinculada, codificam as relações que devem pautar o Estado e o corpo social, segundo modalidades a serem identificadas.

Em matéria de segurança pública, é na identificação da codificação e da colocação em prática desta relação Estado-cidadão, notadamente da relação destes últimos com as forças policiais, que aparece mais claramente os objetivos implícitos das políticas públicas de segurança, que servem então de indicação ou de reveladores dos objetivos políticos menos visíveis, mas extremamente impregnados.

O problema central resta, com efeito, em definir qual ordem se deseja impor, e de qual maneira se pode impô-la.

Lembremo-nos que Michel Foucault fez da polícia o fundamento próprio da modalidade pastoral do poder<sup>3</sup>. Se bem entendida, esta modalidade consiste em controlar os comportamentos dos "meganhas"<sup>4</sup>; ela deve, igualmente, corresponder a um esforço de integração da comunidade na base de sua "essência comunitária", a dizer, na base de valores, de normas e de regras que dêem um sentido à vontade do "viver em coletividade".

É por isto que é necessário associar intimamente o estudo de um projeto democrático construído ao redor destes valores comuns e das perspectivas de integração cidadã em torno deste projeto. A análise das políticas de segurança pode nos oferecer, por seu turno, abordar um e outro.

Seguindo-se com este tipo de linha de pensamento, o exame das política de segurança nos permite aproximar dos objetivos implícitos que se exprimem além deles e os explícitos, de lutar contra os comportamento delinqüentes.

Aproximamo-nos, assim da própria natureza do Estado, bem como de sua eventual instrumentalização por uma só parcela da sociedade, seja ela minoritária, como no Brasil, e do conjunto de democracia ditas "de baixa intensidade", seja uma classe média majoritária, no caso das democracias "consolidadas"<sup>5</sup>. A partir da descoberta, ou da abordagem destes objetivos implícitos, pode-se então formular as hipóteses acerca do caráter mais ou menos democrático de uma sociedade que, no seu discurso, enxerga-se como igualitária e fundamentada na regra do direito.

Para ilustrar nosso propósito, daremos como exemplo o Brasil, democracia apresentada como "em vias de consolidação" assim compreendida pelos próprios dirigentes brasileiros, e para quem a busca de um movimento histórico de democratização é um mote, e se aplica de maneira toda particular à reforma do setor de segurança pública.

## ATRANSIÇÃO BRASILEIRA

Antes de tratar do papel da segurança pública na transição brasileira em direção à democracia, é necessário relembrar ao leitor algumas datas importantes desta transição. Seu início pode ser situado a partir de 1974: após os "anos de chumbo" da repressão política entre 1968-1973, o general-presidente Ernesto Geisel promove a abertura do regime autoritário -instalado em 1964- no sentido de uma transição democrática doce e negociada, que foi designada como "democracia concedida". Em 1982, a democratização toma forma com a eleição dos governadores dos Estados federados brasileiros pelo sufrágio universal e para um mandato de 1983-1986. Inúmeros candidatos de oposição ao regime militar oriundos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) são eleitos e passam a controlar as polícias civis e militar brasileiras, que escapam em parte do controle federal e, notadamente, das forças armadas. Em 1985 há o surgimento da "Nova República Brasileira" (Nova República); pela primeira vez após 30 anos, um civil, o conservador José Sarney, acede ao posto de Presidente da República. Em 1986 ele convocava uma Assembléia Constituinte para redigir a nova Constituição democrática brasileira, que seria, enfim, promulgada em 05 de outubro de 1988, colocando assim um ponto final no processo de transição.

Investigando a história brasileira, percebe-se que além desta última transição em sentido democrática, a ordem e a segurança foram colocadas no coração da política ao longo de todo o séc. XX. A referência à noção de ordem serviu notadamente de vetor de legitimação para os governantes populistas e autoritários, tanto no "Estado Novo" fundado por Getúlio Vargas nos anos 1930, como no regime militar de 1964 a 1985.

Associando o conceito de ordem a uma visão idealizada de nação homogênea, quase uniforme, da qual erigem-se representantes, os militares brasileiros procuraram justificar seu exercício de poder através da identificação de perigos à ordem democrática e à segurança da nação.

Dentre os perigos que ameaçavam a harmonia nacional no interior do país, o "comunismo internacional" era o mais fortemente invocado. Além dos intelectuais que serviam com freqüência de vetores privilegiados dos textos marxistas, o regime militar degladiava com as classes populares em geral e, dentre elas, as populações menos favorecidas, nas quais a atividade econômica permanecia invisível ou sobre as quais pairava a suspeita de delinquência, que as assimilava, no conjunto, às "classes perigosas" (num esquema paradoxalmente muito próximo da noção marxista de "pequeno proletariado").

Com a abertura do regime (a partir de 1974) e a progressiva democratização dos anos 1980, assiste-se a três séries de fenômenos:

1. O aparente aumento das taxas de criminalidade, mas, sobretudo, a intensificação do sentimento de insegurança urbana;
2. A disposição das forças de segurança em torno da "guerra contra a criminalidade";
3. A delegação progressiva da violência policial e o lento retorno da problemática dos direitos humanos.<sup>7</sup>

Nos anos 1970 mas, sobretudo, nos anos 1980, os defensores dos direitos humanos começam a se interessar pelas violências urbanas e policiais (ditas institucionais), apresentadas como ameaças importantes contra a democratização do país. Os pesquisadores em ciências sociais são frequentemente líderes desse movimento no âmbito das associações e, em certa medida e um pouco tardiamente, por certos setores da mídia nacional.

Este movimento contribui progressivamente para apresentar a segurança pública como um novo direito do Homem que alia, por sua vez, a segurança individual e coletiva dos cidadãos face à delinquência do direito comum e a segurança desses mesmos cidadãos face à arbitrariedade dos agentes do Estado, em particular dos policiais. Este novo aporte da segurança, que rompe com o objetivo autoritário da manutenção exclusiva da ordem política e social, faz surgir uma nova noção: aquela da "segurança pública democrática".<sup>8</sup>

Associar segurança à seguridade<sup>9</sup>, permite aos defensores dos direitos humanos apresentar um problema na sua globalidade, e solicitar um exame destas questões pelas autoridades políticas. Posta em marcha a democratização e, sobretudo, a partir do acontecimento da "Nova República" em 1985, não se trata mais unicamente de fazer compreender sua voz, mas de responsabilizar diretamente o novo poder democrático e, em primeiro lugar, do novo presidente da república, o conservador José Sarney.

Entretanto, se pouco a pouco o estabelecimento da relação de segurança, direitos humanos e seguridade aparece como viável, o meio policial, assim como uma grande parte da população, considera ainda hoje que as liberdades públicas e os direitos humanos são "privilégios dos bandidos"<sup>10</sup>, e pensa que o meio mais indicado de alcançar a segurança pública é o emprego da repressão, da violência policial e do encarceramento.

O processo de transição passa a ser marcado por uma radicalização ideológica em torno da problemática da seguridade opõe os defensores dos direitos humanos contra os setores mais conservadores que desejam ver mantidas as características mais autoritárias das forças policiais em nome da eficiência do aparelho de prevenção e repressão penal.

O quadro existia perfeito e acabado: além das instituições que compõe este setor da ação pública -e, em primeiro lugar, das polícias- a segurança pública é, antes de tudo, a garantia de uma ordem que deve ser constantemente redefinida à luz das prioridades atendendo-se, de um lado, à natureza do regime política e, de outra, à ideologia, ao projeto político e às pressões sociais que caracterizam, em dado momento, a ação governamental.

Antes do regime militar, a segurança pública era quase que exclusivamente gerida pelos governos estaduais. As polícias militares (que realizavam o patrulhamento nas ruas, polícia administrativa e preventiva) e as polícias civis (que servem de polícia judiciária no âmbito estadual ou polícia repressiva) constituíam tipos de guardas pretorianas dos governadores, consagrando-se à manutenção pontual da ordem pública, à seguridade dos bens e das instalações do estado federado e ao serviço pessoal do governador e da sua clientela política.

O regime militar, a partir de 1964, reforça (ou mais ainda, institucionaliza) a militarização da segurança pública. A partir de 1964 e até 1983, os comandantes das polícias militares provinciais são todos oficiais das forças armadas, e estas controlam intimamente a formação policial, seu armamento e equipamento.

Mas, é sobretudo a doutrina da segurança nacional patrocinada pelos militares brasileiros que buscava lograr a "militarização ideológica da segurança pública", para retomar a antiga expressão do coronel da Polícia Militar Jorge da Silva<sup>11</sup>.

A segurança pública, antes dos anos 1980, integrava, assim, o dispositivo de repressão às oposições internas ao regime militar, em nome da manutenção da ordem interna que, por sua vez, confundia ordem política, social e pública. As polícias estaduais tinham, por consequência, a missão de reprimir, no mesmo movimento, a oposição marxista, as organizações sindicais e os outros movimentos sociais, os delinquentes e às populações menos favorecidas que não podiam mais prover sua adesão à ordem social discriminatória que ainda hoje se faz presente. Simplificando, a doutrina da seguridade social confundia ordem pública com ordem interna, a dizer, ordem política e social autoritária que os militares desejam impor no interior do Brasil.

Os esforços dos setores ligados aos direitos humanos a partir dos fins dos anos 1970, e notadamente dos pesquisadores em ciências sociais e dos membros de organizações não governamentais, não foram verdadeiramente hábeis em impor a revisão das doutrinas aplicadas pelo estado autoritário ao setor da segurança pública.

Esses grupos foram mais exitosos em difundir a idéia que existia, talvez, uma outra via que aquelas da militarização e da "repressão total" no setor da segurança pública. Entretanto, os direitos humanos restaram assimilados como uma arma política utilizada pelo marxismo internacional para enfraquecer o campo das "democracias"

ocidentais -dentre as quais o regime militar brasileiro estimava fazer parte- e não lograram introduzir uma revisão democrática dos conceitos de ordem pública e segurança pública.

Se o regime militar tivesse conseguido, entre 1964 e 1983 consagrar o esforço das polícias estaduais na defesa da segurança nacional, a estratégia do poder federal sobre o setor da segurança pública teria erodido rapidamente em seguida à eleição dos governadores no sufrágio universal de 1982. Estas eleições, que conheceram a vitória de um grande número de governadores de oposição ao regime militar, tiveram o efeito de confundir totalmente os conceitos de segurança nacional e segurança pública.. O poder estadual emancipou-se dos militares federais, as forças de polícia se redirecionaram no sentido das problemáticas estaduais, entre as quais a de insegurança pública, que parecia crescer à medida dos avanços da democratização.

Após 1983, as polícias estaduais assumiram de novo o papel de guardas pretorianas, assegurando sem discernimento a segurança das instalações e edifícios públicos estaduais, a segurança pessoal dos governantes ou dos seus clientes políticos e notadamente das elites locais que podiam, assim, das forças públicas a título privado ou profissional. Além do mínimo serviço de segurança, as polícias militar e civil dos estados federados brasileiros respondiam às demandas pontuais dos governantes para quem a segurança pública -ou, mais precisamente, a manutenção autoritária e socialmente discriminatória da ordem pública- devia ser tratada ao sabor dos movimentos de opinião pública e das mídias locais. Entretanto, os governadores de oposição eleitos em 1982 não tinham a vontade de operar uma reforma profunda e de vocação democrática de seus sistemas de segurança pública, e a doutrina policial permaneceu intimamente ligada à doutrina da segurança nacional.

## **A CONSTRUÇÃO INACABADA DA NOVA ORDEM**

Em 1987, quando da reunião da Assembléia Nacional Constituinte, o setor da segurança pública no Brasil encontrava-se extremamente militarizado, submetido ideologicamente às lógicas da segurança nacional e procurando preservar um ordem pública confundida com ordem política e social baseada numa dupla discriminação.

É necessário admitir neste ponto que a Constituição de 1988, bem como a eleição de 1983 (por sufrágio universal direto) dos governadores de oposição ao regime militar, contribuiu para diferenciar o setor da segurança pública, gerido principalmente nas esferas estaduais, do dispositivo federal de segurança nacional, reservada às mãos das forças armadas.

Se os debates constituintes de 1986-87 não permitiram verdadeiramente formular uma nova doutrina de segurança pública, a Constituição de 1988 permitiu estabelecer uma definição oficial do conceito, no seu artigo 144: "a segurança pública,

dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercido com a finalidade de preservar a ordem pública e a integridade das pessoas e de seu patrimônio por meio dos seguintes organismos."

- I. polícia federal
- II. polícia federal rodoviária
- III. polícia ferroviária federal
- IV. polícias civis
- V. Polícias militares e bombeiros militares<sup>12</sup>

Esta definição, se consagrava a confusão tradicional no Brasil entre o setor da segurança pública e as instituições policiais<sup>13</sup>, tinha o mérito de designar a segurança pública como uma política pública na qual o Estado tinha o dever de assegurar sua colocação em prática. Se ela não marca verdadeiramente o surgimento de reais políticas públicas de segurança, esta definição, ao menos, tem o mérito de consagrar a distinção entre segurança pública e segurança nacional.

Esta nova "invenção" do conceito de segurança pública, associada à entronização de um regime democrático constitucional e à renovação das modalidades de eleição dos governantes brasileiros, recoloca ainda mais as forças de segurança pública nas atividades propriamente policiais em detrimento de suas missões militares de preservação de uma "ordem interna" assimilada a uma ordem política e social discriminatória, estigmatizado a presença de inimigos interiores no Brasil.

Em troca, os deputados constituintes houveram por bem conservar tais como se encontravam os aparelhos repressivos que atuaram um papel preponderante na repressão política e social levadas a cabo pelo regime militar. Consequentemente, nem as forças, nem as doutrinas, nem os métodos tradicionais de repressão ou de "controle social", foram realmente deslegitimadas com a constitucionalização da nova ordem democrática.

Isto implica numa grande continuidade entre os imperativos de ordem autoritária e aqueles de ordem democrática: longe dos princípios democráticos anunciados na Constituição de 1988 -e, particularmente, em seu art. 5º, que representa uma verdadeira "carta" de direitos do cidadão brasileiro-, os imperativos de "ordem política e social" e de "ordem pública" tais como codificadas pela doutrina de segurança nacional e as práticas de repressão do regime que não devem contribuir para repor em discussão de uma maneira substancial as relações de força no seio da sociedade brasileira.

Entretanto, quase dez anos após a constitucionalização do novo regime democrático brasileiro, as formas e as condições do exercício da potência pública pelo aparelho repressivo, assim como as doutrinas e os métodos de forças públicas brasileiras mantêm-se inalteradas.

## QUAL ORDEM PARA QUAL DEMOCRACIA?

Na realidade, a confusão entre segurança interna e segurança pública, que perdura após 1988, recai de fato na criminalização da marginalidade social<sup>14</sup>. Esta confusão persiste até hoje no vocabulário brasileiro que designa sob a expressão *vagabundo* tanto o marginal social quanto o fora-da-lei (ou marginal penal). Uma disposição da lei brasileira de Contravenções Penais (art. 59) materializa esta confusão codificando o delito de vadiagem, punindo de quinze dias a três meses de prisão toda pessoa que se entrega "habitualmente à ociosidade embora seja apto ao trabalho, e sem possuir renda que o assegure de meios suficientes de subsistência". Criminalizando o pobre ocioso, é uma maioria da população que se encontra ainda à mercê da sanha policial: para ser punido pelo crime de vadiagem, é suficiente que se more em um bairro desfavorecido (favela), de estar desempregado ou mesmo trabalhar no setor informal, e de ser incapaz de fornecer um atestado de trabalho e de boa conduta.

Parece claro que este tipo de disposição contribui para a criminalização de uma boa parte da população brasileira que, por consequência, encontra-se excluída do processo de integração cidadã que parece reservada aos mais ricos. Pode-se assim descobrir que os legisladores encarregaram a polícia de distinguir o bom do mau cidadão com base em critérios sócio-econômicos -revelados mediante a observação de certos estigmas da pobreza e da marginalidade social- e não com base em simples critérios penais.<sup>15</sup>

A distinção do bem e do mal, do permitido e do proibido vem, por consequência, extremamente confusa. Mais que significar e fazer respeitar a lei, a polícia tem um papel preciso de contenção e de controle social dirigido contra as populações menos favorecidas. O projeto político em observação, está, pois, extremamente afastado do projeto de integração democrática e se apresenta mais ligados ao objetivo, indefectivelmente tradicional, de preservação de uma ordem social discriminatória que projeta no Brasil a formação de dois cidadãos diferenciados de um modo censitário ou, mais precisamente, sócio-econômico.

Além disto é muito sintomático que até a metade dos anos 1990, são as polícias que definem por elas mesmas as orientações em matéria de repressão. Bem compreendido, dado que a maior parte das polícias é estadual, vinculada aos 26 estados brasileiros, o governo oferece cada vez mais um quadro de ação para as suas polícias, mas a maior parte das políticas de segurança permanece manca, privilegiando mais ou menos claramente a repressão de uma ou duas categorias de delinquentes (membros de gangues, golpistas de bancos, ocupantes ilegais de terrenos urbanos ou rurais, etc.). Na maior parte das vezes, as categorias visadas pela repressão são aquelas cujas ameaças parecem mais diretamente dirigidas contra a ordem social. Os pesquisadores brasileiros nos anos 1980 observaram largamente que apenas os conflitos concernentes às pessoas que não pertenciam à mesma classe social eram submetidos ao filtro da administração policial e judiciária. Ao contrário,



os conflitos intra-classe eram mais freqüentemente resolvidos de maneira informal, seja pela composição amigável após a arbitragem das autoridades policiais, seja pelo desprezo puro e simples do conflito<sup>16</sup>.

De maneira mais geral, os desvios e disfunções dos serviços de polícia brasileira herdados do período autoritário são ainda observáveis até hoje.

A polícia militar (preventiva) permanece organizada de forma mais militar que policial. A territorialização do trabalho de polícia não é sistemática e cria um déficit de responsabilização dos policiais em comparação com as formas e volume das delinqüências. Na maior parte dos casos, apesar de algumas experiências mais ou menos felizes de reestruturação do serviço de polícia, esta organização ainda não é bem adaptada às novas exigências de segurança pública. A polícia militar, conseqüentemente, trabalha ainda de acordo com a prioridade da manutenção autoritária da ordem pública, baseada na capacidade de intimidação do policial mais que em seu profissionalismo, em detrimento da segurança dos habitantes e, em primeiro lugar, daqueles habitantes de bairros menos favorecidos.

O fato é que, ainda hoje, a atividade policial no Brasil permanece freqüentemente criminógena. Além da observação no âmbito do trabalho efetuado pelas polícias brasileiras, pode-se testemunhar numerosos desvios de comportamento em parte devidos a certo deixar-fazer do controle interno das atividades policiais mas, bem entendido, também devido à herança de um regime militar que tolerava os desvios policiais que não contrariavam, *a priori*, a missão de manutenção da ordem política e social.

Pode-se observar, na seqüência, uma certa propensão à "privatização" das forças públicas estaduais, tanto no meio urbano como no rural, que contribui em deixar às forças públicas toda imparcialidade na mediação dos conflitos sociais e na distribuição deste bem material que é a segurança. Esta privatização, que não cria obstáculo ao surgimento de um verdadeiro "serviço público" de segurança no Brasil, não diz respeito, além disto, unicamente aos policiais em sua individualidade, mas é às vezes organizada pelas instituições policiais e governos (foi o caso recente do estado do Pará, na Amazônia oriental), que coloca o problema real do serviço público da segurança.

Com efeito, ainda que as forças policiais não são privatizadas pelas pessoas ou grupos de interesses privados, uma grande parte de sua atividade consiste em assegurar a segurança do estado federado, de seus serviços e de suas autoridades, atribuindo assim não mais que uma porção diminuta dos efetivos policiais à proteção efetiva dos cidadãos.

Quanto à segurança pública propriamente dita, seu exercício é fortemente marcado por um sentimento de levar adiante uma "guerra contra o crime", visando erradicar a delinqüência e a marginalidade, reforçando assim a confusão já invocada

entre pobreza e delinqüência. A repressão policial baseia-se, por conseqüência, na maior parte dos casos, num prévio julgamento de ordem sócio - econômica que não possui nenhuma ligação com as considerações de ordem penal ou criminológica.

A hipótese de estabelecer uma "guerra contra a crime" determina, com precisão, ver justificados certos comportamento desviados dos policiais nos seus relacionamentos com os cidadãos. Entre esses comportamentos, a brutalidade e o abuso de poder são seguramente os mais chocantes. A violência exacerbada quando se coloca frente-a-frente policiais e certos suspeitos de delinqüência pode ser justificada -sem ser legitimada- pelo sentimento de realizar efetivamente sua missão na forma devida, mas pode, também, provir de pressões que o Estado lhe cause considerando que a todo conflito social a resposta deve ser policial. De outro modo, em parte por causa da fragilidade de seus vencimentos, os policiais se mostram permeáveis às tentativas de corrupção e com a privatização em benefício de seus interesses particulares, até mesmo à extorsão de suspeitos e chegando à delinqüência, passando às vezes pelo conluio com organizações criminosas e, em particular, com os traficantes de drogas.

## **AS PREMISSAS DE UMA REFORMA «DEMOCRÁTICA» DA SEGURANÇA PÚBLICA?**

Nos anos 1990 da constatação das disfunções e desvios atribuídos ao setor da segurança pública, toma forma em alguns governantes brasileiros uma reação que busca encontrar, no quadro das políticas governamentais, as soluções viáveis a serem aplicadas a este setor da ação pública.

Notadamente a partir de 1995, um certo número de fatores favorece a abertura das "janelas políticas" para a inscrição na agendas governamentais de uma reforma dita "democrática" da segurança pública.

O estado do Pará, na Amazônia oriental, oferece um bom exemplo, e seu estudo permite questionar as tentativas de adequação entre a segurança pública e a ordem democrática.<sup>17</sup>

A partir de 1995 opera-se uma renovação dos referenciais políticos de segurança pública, o que contribui para uma redefinição do papel do estado e do seu posicionamento face a sociedade brasileira. No estado amazônico do Pará, a idéia inicial do governador Gabriel é de tentar manejar duas reformas consideradas à época como contraditórias: a exigência de eficiência do dispositivo estadual de segurança e o respeito aos direitos humanos.

A reforma da segurança pública toma lugar num projeto governamental mais amplo de reforma do Estado, que se situa numa dupla perspectiva:

1. Aquela da adaptação do estado ao "mundo moderno", que prevê a redefinição dos papéis que lhe são atribuídos e a reforma de sua administração e dos métodos de governo que se aplica, e que se inscreve numa reforma de aspiração "social-liberal" que procura abandonar o modelo de "estado - previdência" em troca de uma forma mais modesta designada pelo nome de "estado regulador"<sup>18</sup> e.

2. O questionamento de sua adequação às novas tentativas dos cidadãos e ao espírito e à carta da nova ordem democrática tal como definida pela constituição e os atores políticos e sociais, e notadamente ao princípio da igualdade de todos os cidadãos pelos serviços do Estado.

A estes dois fundamentos do governador Gabriel agregam-se três objetivos explícitos da reforma engrenada. Trata-se de tornar o sistema:

1. mais eficiente em seu controle das práticas criminais;
2. mais democrático, quer dizer, "socialmente justo", segundo os termos do próprio governador, em busca de uma parceria com a sociedade civil organizada no que concerne à gestão deste setor da ação pública;
3. mais respeitoso dos direitos humanos, a fim de responder mais favoravelmente aos imperativos constitucionais e participar assim na entronização de um estado democrático e de direito tal como a constituição brasileira prevê em seu artigo primeiro.

Na realidade, o "cimento"<sup>19</sup> da reforma consiste em considerar que é necessário ultrapassar o fundamento de impor a "potência pública" para chegar a uma política "pública" de segurança, buscando transformar o setor em um "serviço público", oferecido ao conjunto de cidadãos, sem discriminação, e em detrimento das "razões de ordem pública" ou das "razões de Estado" tão freqüentemente invocadas no passado.

Esta reforma passa, com efeito, pela reformulação de programas de ação pública que, *in fine*, imaginada em 1998 em uma verdadeira política pública que rompe com as antigas políticas "ausentes", que procuravam definir pontualmente os objetivos prioritários da repressão policial.

Ela se caracteriza notadamente por uma renovação de referenciais políticos de segurança pública e por uma reforma administrativa que coloca as instituições policiais sob a autoridade do Secretário de Estado da Segurança Pública, e atribui a este último a formulação e a coordenação destas políticas públicas, reduzindo as polícias ao status de simples "operacionalizadores" das políticas formuladas.<sup>20</sup>

Bem entendido, esta forma administrativa afronta a sensibilidade de instituições policiais extremamente fechadas em si mesmas, pouco transparentes, e cuja a autonomia foi consagrada pela Carta constitucional. É por isto, para alcançar a

imposição desta restauração da autoridade política, o governador Gabriel deve apoiar-se na legitimidade democrática para dirigir as reformas. Ou, brandir o estandarte da legitimidade pelo sufrágio popular, que não é um hábito no Brasil, onde o sistema política aparenta bem mais um lugar de confrontação de interesses privados. De outro, a fim de acordar uma certa probidade a este processo, o Secretário de Estado da Segurança Pública decida se associar a uma parte da sociedade civil organizada para compor, ao lado dos chefes de polícia, um conselho paritário de segurança pública, o CONSEP, encarregado de formular as grandes orientações políticas deste setor de ações públicas e debater os problemas de segurança e de violência institucional.

As associações convidadas ao Conselho de Segurança Pública não são mais que álibis<sup>21</sup>: o governo do Pará, a fim de dar um ar de transparência e de probidade, escolheu integrar as associações de defesa dos cidadãos as mais virulentas, como a Sociedade de Defesa dos Direitos Humanos e o Centro de Defesa do Menor. Bem entendido, a participação destas associações na ação governamental oferece uma dupla vantagem de legitimar o caráter "democrático" da reforma e de constituir um bom contrapé, no interior do novo sistema de segurança pública, aos chefes de polícia que viram com maus olhos a subordinação de suas instituições ao Secretário de Estado da Segurança Pública. Com a ajuda e sob a vigilância da sociedade civil, a reforma administrativa projetada pode assim pode desempenhar sem muitas rusgas e sem muitas resistências por parte dos meios policiais, os quais no entanto, garante, num primeiro momento, uma grande autonomia operacional.

Uma vez esta reforma engendrada, o governador Gabriel pode, na seqüência, passar ao ponto mais substancial de sua reforma, que previa, na realidade, a construção de um serviço público de segurança articulado em torno de três programas de ação pública.

Num primeiro momento, o governo do Pará escolheu seguir ao pé da letra a disposição constitucional federal que define a segurança pública como um "dever do Estado" e um "direito" de todos os brasileiros, mas também como algo que seja da "responsabilidade de todos". Com esta base, e em conformidade com a Constituição do Estado do Pará, a qual prevê a "participação popular" na ação governamental<sup>22</sup>, considerando que a "sociedade civil" deva, igualmente, ser vinculada à definição das prioridades em matéria de segurança pública, o governo do Pará criou diversas estruturas de regulação do setor, tais como "conselhos comunitários de segurança (aliando policiais militares e líderes comunitários nos bairros da cidade de Belém e em certos municípios do Pará) e os "conselhos interativos de segurança e justiça" (aliando autoridades policiais, judiciárias e representantes dos habitantes).

O segundo programa de reforma concerne ao controle das atividades policiais. Embora existam hoje controles tradicionais, internos e externos, são eles ineficazes e o governo do Pará procurou dinamizar este setor julgado como necessário para a "democratização" da segurança pública. Além da criação dos conselhos

comunitários de segurança e do paritário que devem, igualmente, exercer uma função de controle em diferentes níveis de hierarquia policial, o governador Gabriel criou, tomando como exemplo o Estado de São Paulo, uma *Ouidoria*, tipo de *Ombudsman* da segurança pública, encarregada de receber as reclamações dos cidadãos contra os policiais e responsabilizar os serviços de controle externo e interno da atividade policial. Ainda para provar a probidade desta empreitada, o governador do Pará fez um apelo ao antigo presidente da sociedade de defesa dos direitos humanos, pouco suscetível de ser suspeito por qualquer tipo de conluio com os meios policiais. Esta criação foi um enorme sucesso popular, e a Ouvidoria registrou quase 400 reclamações desde seu primeiro ano de funcionamento.

Enfim, a última fase da reforma consistiu em "profissionalizar" as forças policiais e impor as exigências de eficiência e serviço no âmago da segurança pública segundo uma lógica próxima àquela do "serviço público" francês. Esta profissionalização compreende os seguintes aspectos distintos:

4. harmonização e integração profissional
5. territorialização (comunitarização urbana, municipalização no interior)
6. responsabilização dos policiais com base nos novos territórios
7. formação e criação de um "instituto de ensino de segurança pública - IESP", que representa a esperança de ver nascer uma doutrina comum e renovada do setor da segurança pública

Para o mandato de 1999-2002, a recondução de Almir Gabriel como governador deve corresponder ao aprofundamento das reformas, notadamente pela aplicação dos novos referenciais ao conjunto do aparelho repressivo do Estado do Pará, a partir do exercício da segurança pública, a administração penal e passando pelo Poder Judiciário. Mas, no período de 1995-1998, o essencial da reforma foi preparado e sua implementação prática, se ainda não iniciada, já se encontra engendrada.

Ao fim do primeiro mandato, em 1998, a reforma da segurança pública no Pará apresenta um balanço mitigado. Alguns avanços podem ser constatados, notadamente:

- o esforço da despolitização das instituições policiais que se tomam, progressivamente, "operacionalizadores" das políticas públicas de segurança que ultrapassam, na verdade, o limite estrito do âmbito de suas instituições
- a associação de uma parte da sociedade civil organizada com a identificação das prioridades em matéria de segurança pública
- a intensificação dos controles sobre a atividade de polícia judiciária
- a criação de um instituto comum de formação para todos os policiais que devem ir ao par com a revisão das doutrinas tradicionais das polícias e sua progressiva "desmilitarização ideológica"
- a harmonização dos serviços e estruturas policiais a fim de dar uma eficácia maior ao dispositivo, mas, também, por procurar fazer nascer um espírito de "serviço público" no seio das instituições policiais

Apesar destes avanços, os objetivos anunciados no início do mandato estão longe de ser alcançados e as polícias continuam a exercer suas atividades nas modalidades próximas àquelas atribuídas durante o regime autoritário.

É, todavia, digno de nota que, ao longo do exercício 1999-2002, numerosos governantes estaduais parecem ter seguido a mesma via que a do Pará e, em certa medida, a de São Paulo.

Quanto à formulação de políticas em nível federal, a falta de coesão entre os atores federais do setor de segurança pública contribuiu, pelo contrário, a uma diversificação de pontos de vista e não logrou, a não ser recentemente, uma política federal claramente formulada.

O governo federal seguiu, timidamente, os processos de reforma engendrados nos estados do Pará e São Paulo entre 1995 e 1999. Em 2000, com a assunção ao posto de Ministro da Justiça do antigo secretário nacional de direitos humanos, José Gregori, o poder federal retomou seu lugar de incentivador das reformas ao aditar um conjunto de proposições sob a forma de um "plano nacional de segurança pública", no qual se apresenta a vontade de um reengajamento do governo federal com a resolução dos problemas ligados ao setor de segurança pública no Brasil. O plano nacional compreende os engajamentos solenes do governo federal com vistas ao combate contra o narcotráfico, a criação de um banco de dados de informações criminais e penais, a proteção de testemunhas e vítimas de crimes, a regulação da violência na mídia. O plano propõe, igualmente, o estabelecimento de convênios de segurança entre o estado federal e as unidades da federação tendo como objeto programas comuns levados a efeito pelos estados e co-financiados pelo poder federal.

Perante este plano, no seio do Ministério da Justiça do governo federal, os múltiplos atores entram em concorrência no domínio da segurança pública, e devem, eles mesmos, compor com as instituições militares mais diretamente ligadas à Presidência da República, como a antiga *Casa Militar* da Presidência da República (hoje *Gabinete de Segurança Institucional*) e com o Estado-Maior das Forças Armadas, hoje submetido à autoridade de um Ministério civil da Defesa.

É em parte por isto que o estado federal é sempre sensível à questão militar e, após a queda do "comunismo internacional" e a resolução das grandes "desordens públicas" mais amplas que as esferas estaduais, parece que o narcotráfico e o crime organizado estão em vias de tomar-se os novos "inimigos interiores" tão esperados pelas forças armadas para justificar a importância de seus efetivos e de seu orçamento. A polícia federal, no que lhe diz respeito, permanece escanteada num jogo de força entre as forças armadas e as policiais provinciais e pena para criar um espaço privilegiado no interior da administração brasileira.

O caminho da democratização ainda está longe, e a democracia brasileira tem, às vezes o mal de se deparar com antigos reflexos: mas, sem dúvida, pode-se dizer examinando as novas políticas públicas de segurança, que uma certa idéia de democracia parece pouco a pouco se impor no Brasil, mais generosa e mais ávida de integração da maioria dos cidadãos no projeto nacional. Resta saber se as perspectivas serão de curta duração ou se elas se expressarão com força a longo prazo sem fazer com que o Brasil descambe em novas formas populistas de governo, como foi o caso recentemente de outros países latino-americanos. O exame de diversas problemáticas de segurança nos permitem, talvez, a antecipar a resposta à questão fundamental: quais ordens para quais democracias?

## Notas

- 1 Tradução para o português de Fauzi Hassan Choukr, mestre e doutor em processo penal pela Universidade de São Paulo.
- 2 Pelo conceito de institucionalização fazemos referência à definição de "instituição" estabelecida por Guillermo O'DONNELL: "modo codificado de interação que é conhecido, praticado e aceito (mesmo que não seja necessariamente aprovado) pelos atores para que interajam segundo as regras sancionadas e importas por este modelo" Cf. O'DONNELL (Guillermo), "Illusions about consolidation". In DIAMOND (Larry), PLATTNER (Marc F) (et al.), *Consolidating the third wave democracies. Themes and perspectives*. Baltimore / London, The Johns Hopkins University Press, 1997, p. 40-57 (p. 42). Pelo uso do termo "institucionalização", evita-se certos equívocos próprios do conceito de "consolidação" e, para evitar os mesmos equívocos no termo "institucionalização" eu considero, segundo um visão de cunho constitucionalista, que a via de institucionalização é, em primeiro lugar, codificada pelas cartas constitucionais de cada país, e completadas pela legislação infra-constitucional – que pode trazer um esclarecimento sobre o consenso real representado pela Carta Magna. Não existem, pois, critérios universais para a institucionalização do regime democrático, mesmo se a idéia de democracia e alguns de suas características podem apresentar sinais de universalidade. Sendo isto aceito, a definição satisfatória de institucionalização do regime democrático deve constituir, antes de tudo, um fomento de competição e debate democráticos e se torna objeto de freqüentes reavaliações para "reinventar" a idéia de democracia.
- 3 Foucault, Michel, "Ormes et singularités: vers une critique de la raison politique", In *Le Débat*, n.º41, sept.-nov. 1986, Gallimard, p. 5-35.
- 4 O autor usou a palavra *brébis*, em sentido figurado, que na linguagem coloquial se aplica à designação dos policiais de rua. Como conota policiais de patrulhamento ostensivo, optou-se na tradução pela palavra "meganha" e não "tira" esta mais usada para os policiais ligados à polícia civil.
- 5 Cf. Gills, B. Rocamora, J. "Low intensity democracy", In *Third World Quarterly*, vol. 13, n.º3, 1992.
- 6 A palavra utilizada no texto original é *octroyée*, aqui traduzida como "concedida" ou "dada como um favor".
- 7 Embora a tradução pudesse ser « Direitos do Homem » que, conceitualmente, pode ser distinta dos « direitos humanos », opta-se pelo emprego deste último, face sua ampla utilização nos diversos setores sociais para tratar do assunto em tela.
- 8 Oliveira, Luciano, "Segurança: um direito humano para ser levado a sério", In *Revista Direitos Humanos*, GAJOP, Edition "On Line", [www.gajop.com.br/dez991.htm](http://www.gajop.com.br/dez991.htm), 7 pgs.
- 9 No original o autor emprega *sûreté* e *sécurité*, ora traduzidas em segurança e seguridade, esta última de significação mais ampla, conceituada como « Conjunto de medidas, leis, normas, providências que tem como objetivo dar à sociedade e ao indivíduo o maior grau possível de garantia, seja sob o aspecto social, econômico, cultural, moral ou recreativo ». Seguridade apresenta, assim, uma visão mais abrangente que segurança. No entanto, para o direito brasileiro, a palavra tem, muitas vezes, significação distinta daquela que o autor busca no idioma francês. Por esta razão emprega-se no desenvolvimento do trabalho a expressão «segurança pública», que entre nós é mais usual quando se quer referir à temática abordada no texto NT.
- 10 Caldeira, Teresa Pires do Rio, "Direitos humanos ou "privilégios de bandidos"? Desventuras da democratização brasileira", In *Novos Estudos CEBRAP*, n.º30, julho 1991, p. 162-174.
- 11 Silva, Jorge da, "Militarização da segurança pública e a reforma da polícia: um depoimento", In Bustamante, Ricardo Sodre, Paulo César (org.), *Ensaio jurídico: o direito em revista*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Atualização Jurídica (IBAJ), 1996, p. 497-519.
- 12 Para se ter uma melhor noção da importância que as forças de segurança representam no terreno da segurança e, notadamente, para a idéia de segurança nacional, lembremos que em 1998, a polícia federal compreendia 17.000 homens, as polícias civis dos estados em torno de 100.000 homens, e as polícias militares 360.000 homens, enquanto que as três forças armadas não alcançavam mais que 300.000 homens!

- 13 Os bombeiros militares e, por meio deles, a segurança civil, foram integrados ao conceito de segurança pública por força de sua subordinação constitucional, em um grande número de estados federados, à polícia militar. A associação entre segurança civil e segurança pública não provém de um reflexo aprofundada sobre as ligações entre esses dois conceitos, mas responde a exigências bem mais pragmáticas de estabilidade institucional do setor de segurança pública.
- 14 Cf. Coelho, Edmundo Campos, "A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade", In *Revista de Administração Pública*, 12/02 (avril-juin 1978), p. 139-161.
- 15 Para uma boa reflexão sobre a seleção da "clientela policial" pelas forças públicas a partir do exame de certos estigmas de precariedade ou de experiências ligadas à ilicitude, reporta-se ao excelente artigo de Fabien Jobard: "Le banni et l'ennemi. D'une technique policière de maintien de la tranquillité et de l'ordre publics", In *Cultures et conflits*, numéro spécial "Construire l'ennemi intérieur", n°43, automne 2001, p. 151-182. Evidentemente, os estigmas procurados pelas polícias brasileiras não são absolutamente os mesmos que os da polícia francesa, mas os mecanismos descritos por Fabien Jobard possuem de todas as formas um caráter universal.
- 16 Oliveira, Luciano, "Polícia e classes populares", In *Cadernos Estudos Sociais*, 1(1), janvier-juillet 1985, p. 85-96.
- 17 Esta pesquisa teve seu início em novembro 2000 com a apresentação de uma tese de doutoramento em ciência política intitulada "Segurança Pública e ordem democrática no Brasil. O Estado do Pará", em vias de correção para publicação futura.
- 18 Este projeto de reforma do Estado é uma aplicação daquela elaborada no seio do Partido Social-Democrata do Brasil do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Ele se encontra bem explicado pelo antigo ministro brasileiro de reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira ("Uma réforme gerencial de la administración pública en Brasil", In *Reforma y Democracia*, (1997-10), n°9, p. 61-102). Ela se inspira nos princípios de um "governo gerencial" descritos por Ted Gaebler et David E. Osborne (*Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Penguin / Plume, 1993, 405 p.).
- 19 Traduziu-se literalmente a palavra *orient* empregada no original. NT
- 20 Cf. Meny, Yves, Thoenig, Jean-Claude, *Politiques Publiques*, Paris, PUF, Collection "Thémis", 1989, 391 p. L'expression "metteurs en oeuvre" apparaît au chapitre 6 (p. 270 et sq.).
- 21 Optou-se por manter a expressão tal como no original em francês. Embora a palavra *díbi* em francês tenha o mesmo significado que em português, a idéia no texto é que tais instituições visam a consolidar e reforçar a política implementada. NT
- 22 PARÁ, *Constitution de l'Etat du Pará* (CEP), artigo 20: "a administração pública, direta e indireta ou (salvo as fundações públicas), não importa de qual poder do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e participação popular" (grifo do autor).