



Comunicação

## A POLÍCIA EM SOCIEDADES PÓS-CONFLITO

Edgardo A. Amaya Cobar\*

### INTRODUÇÃO

Um dos temas-chave dos processos de pacificação (*peace building*), em países que saem de períodos de conflito, é o restabelecimento da ordem, como pressuposto para a recuperação da institucionalidade. No quadro das ações de cooperação internacional para processos de paz, foram desenvolvidas diferentes estratégias para alcançar esse objetivo, a partir de tipos e graus de intervenção em diferentes situações conflituosas.

Em processos bélicos de grande envergadura, como na guerra dos Bálcãs ou em diversos conflitos armados na África, onde além dos processos de pacificação há, paralelamente, processos de construção de estado (*state building*), foram realizadas intervenções por forças internacionais militares como uma primeira medida de restabelecimento da ordem, seguida de posteriores intervenções para o desenvolvimento de condições para a nomeação de autoridades que administrassem a transição. Mas, uma vez iniciada essa trajetória, e com a paulatina saída do atores militares, nacionais ou internacionais, permanecia a necessidade de manutenção da ordem. Dessa forma, verifica-se que o fortalecimento ou desenvolvimento de uma força policial para tais fins é indiscutível.

Regularmente, países que saem de amplos conflitos ficam com uma institucionalidade debilitada e com pouca capacidade de reverter essa situação. A cooperação internacional, em diferentes níveis e formas, tem apoiado os processos de pacificação, mediante o envio de forças militares no cumprimento de missões de paz. Mas, ao mesmo tempo, registrou-se uma crescente demanda de assistência técnica em matéria policial, pelos desafios que já foram assinalados. Diversos países da América Latina na atualidade contribuem com missões de paz em diferentes partes do mundo. Por isso, o conhecimento de fatores relacionados à atuação policial em sociedades pós-conflito é de grande interesse para que, eventualmente, quando tenhamos que participar dessas iniciativas, saibamos assumir alguns dos desafios que aqui são colocados.

\* Coordenador da Área de Segurança Pública e Justiça Penal da Fundação de Estudos para a Aplicação do Direito (Fespad)

## CONTEXTOS

Existem casos em que as dimensões dos conflitos fragmentam ou dividem as sociedades. Assim, parte do processo de pacificação requer a geração de medidas que, como premissa para a desativação da conflagração, garantam a segurança dos integrantes dos grupos em divisão ou discórdia. Por exemplo, diversos países, como El Salvador ou Ruanda, tiveram que realizar, em maior ou menor medida, reformas no setor de segurança como parte de seus respectivos processos de paz, para minimizar a inércia oriunda do período do conflito ou a sua manipulação por grupos sediciosos remanescentes.

A reforma do setor de segurança<sup>1</sup>, inserida em um processo de pacificação em sociedades pós-conflito, está orientada para a formação de instituições neutras, ou acima dos interesses que originaram a dissensão, e capazes de administrar os novos tipos de conflitos que surgem nos seus respectivos contextos. Essas mudanças incluem processos de reforma policial que criam novas instituições policiais ou transformam as já existentes.

Diversas sociedades sob regimes autoritários ou ditatoriais, como muitos países da América Latina, algumas delas precedidas de conflitos armados internos, como no caso salvadorenho, realizaram processos de mudança ou transições políticas, que geraram mudanças institucionais para desmontar as estruturas do Estado anterior e que, geralmente, buscariam a implantação de um regime democrático (liberdades civis e políticas, eleições limpas, competitivas, plurais e periódicas).

No cenário de conflitos, ou no Estado autoritário ou pré-transição, regularmente, o aparelho coercitivo (forças de segurança) desempenhou um papel fundamental como instrumento de gestão do poder, tal como se verifica nos antecedentes da reforma policial em El Salvador.

Uma vez iniciada uma transição política que vise superar esse estado prévio e que seja orientada para a adoção de um regime democrático, é necessário suplantare ou minimizar a influência dos atores autoritários pré-transição e a potencialidade desses em bloquear ou sabotar o processo, como, por exemplo, através da capacidade de controle da população (Cruz 2005: 242). É por isso que a reforma do setor de segurança é um aspecto fundamental da transição, não só pela mudança

de relações de poder na gestão do controle social, mas também pelas transformações da atividade de gerenciamento de conflito dessa sociedade.

Como parte da desmontagem das estruturas pré-transição, a transformação das forças policiais é um aspecto comum em vários processos de mudança. Tais processos são denominados como *reformas policiais*.

Mesmo que não se encontre na literatura um esforço exaustivo na definição do que é uma reforma policial, segundo Candina (2005) essa teria duas grandes caracterizações: por um lado, seria um conjunto de transformações institucionais em padrões normativos e aspectos organizacionais, para alcançar maior eficiência e eficácia na função policial em uma sociedade concreta. Essa visão estaria mais perto da idéia de modernização. Em uma segunda abordagem, seria uma linha de transformação ou mudança de corpos policiais para formas de exercício da função policial, emoldurada na responsabilidade democrática do respeito ao Estado de Direito e aos direitos humanos. É nesse ponto que a atuação da polícia exerce um papel transcendental, como um instrumento de pacificação.

## **DESAFIOS**

### **Desmilitarização e definição de papéis**

A literatura sobre os processos de reforma do setor segurança e, em particular, de reforma policial em sociedades pós-conflito, são praticamente unânimes em reconhecer que um procedimento básico é a separação das funções das Forças Armadas daquelas inerentes à atividade policial, assim como a necessidade de que as Forças Policiais encontrem-se sob o comando de autoridades civis, fora da influência militar.

As razões para a adoção desse critério de ação são variadas. Talvez as de maior relevância são as que têm a ver com o papel negativo protagonizado por forças de segurança militarizadas em diversos conflitos armados, como violadores dos direitos humanos. Mesmo que isso não implique em uma regra obrigatória, onde exista uma relação direta entre uma coisa e a outra, a experiência histórica ressaltou esse fator e colocou como uma questão fundamental na hora de reformar o setor de segurança.

Em segundo lugar, temos questões de identidade e de adequação institucional. Os exércitos têm como missão a defesa da soberania e da territorialidade do Estado, em casos de confrontos de grande monta. Por isso, seus mecanismos de intervenção são os apropriados para tais circunstâncias. Em concordância com sua missão, sua forma de atuação está condicionada pela eliminação de ameaças claramente identificadas e que são catalogadas como alvos militares.

Por outro lado, as forças policiais, desdobradas na vida cotidiana da sociedade, devem enfrentar a complexidade da agitação que se manifesta em diversos espaços e intensidades. Por isso, sua visão do conflito não pode ser taxativa. A polícia se movimenta em um espaço “cinzento” e, portanto, necessita de um padrão e de formas de intervenção compatíveis com o complexo entrecruzado social em que atua. Deve ser considerado, além disso, que as pessoas com as quais cotidianamente interage são seus pares, e não seus inimigos.

Deve se ter em conta que, embora a militarização faça referência a um tipo de relação orgânica entre polícia e forças militares, não se limita a ela, mas também opera no marco de entidades supostamente civis, que adotam metodologias castrenses de organização, desdobramento e relacionamento com a sociedade (Palmieri 1998). Por isso a desmilitarização passa pela adoção de uma identidade, forma de organização e formação civil das forças policiais, baseadas em uma doutrina democrática de segurança pública, submetidas a autoridades civis e à auditoria social, como qualquer instituição pública.

### **Legitimidade e credibilidade**

O primeiro grande desafio que a instituição policial enfrenta em uma sociedade pós-conflito é o da legitimidade e respeito por parte de todos os atores sociais. Por esse motivo, deve contar com procedimentos claros de respeito aos direitos humanos e de aproximação da comunidade, que a diferenciem de antecedentes negativos, como a instrumentalização de forças policiais, em um contexto de conflito, para fins de perseguição política e repressão de opositores.

No caso de Ruanda, uma das medidas adotadas foi a criação, através de um difícil processo, de uma força policial composta por elementos dos antigos bandos oponentes no genocídio. No caso salvadorenho, mesmo

que originalmente tenha sido definida a criação de uma polícia completamente nova, no processo de negociação foi estabelecido que as partes que se enfrentaram teriam uma quota de 20% cada uma do plantel policial previsto no novo corpo, e os 60% restantes seriam de pessoal completamente novo, sem vínculos com o conflito armado<sup>2</sup>.

No caso da reforma policial na Guatemala, depois dos acordos de paz de 1996, basicamente foi reciclado o antigo pessoal policial, sem um processo formativo rigoroso prévio<sup>3</sup>. Esse cenário foi posteriormente considerado por analistas como causa de deterioração e do desprestígio de uma polícia com graves problemas de violência, abusos e corrupção.

Todas as reformas devem partir de estruturas e pessoal existente; não é uma opção factível realizá-las de outra forma, salvo em circunstâncias excepcionais. Não obstante, a maneira como os antigos agentes de segurança são incluídos na reforma deve ser rigorosamente regulada e verificada, para evitar que violadores de direitos humanos ou pessoas de antecedentes nocivos contaminem a nova institucionalidade.

A imparcialidade ou neutralidade da força policial, face às divergências de conflitos de grupos sociais, é indispensável para a manutenção da ordem e para a legitimidade social da instituição. A missão consiste em garantir o respeito aos direitos e às liberdades dos cidadãos por igual, assim como a intervenção oportuna, profissional e objetiva na aplicação da lei, de maneira indistinta perante os envolvidos.

### **Violência pós-conflito**

Outro aspecto que deve ser considerado como uma variável importante nos processos de transição pós-conflito ou transições políticas, é o surgimento de novas fontes de agitação social, que se traduzem no aumento do delito, devido ao processo de readaptação social que se encontra em fase de adaptação, o que supõe um transe anômico, enquanto são ajustadas as condições da institucionalidade.

Esse aspecto é muito delicado, pois gera múltiplos dilemas. Desenvolver um processo de reforma policial em um contexto de violência social e demanda cidadã de segurança, é um desafio sumamente complexo. Concomitantemente à obrigação de desenvolver uma instituição policial profissional, está a necessidade de favorecer o crescimento quantitativo

para efeitos de cobertura, acima das necessidades de qualificação.

Outra tentação que é enfrentada no contexto que analisamos, é o do *efectismo*, isto é, forçar a reação policial de controle do delito e, por essa via, desvalorizar o papel policial de proteção de direitos e liberdades da cidadania. Seria paradoxal e contraditório a busca da “(..) ordem e da estabilidade por meio da involução dos processos democráticos e do respeito aos direitos humanos<sup>4</sup>”.

Esse contexto demanda a necessidade de implementação de estratégias orientadas à redução de certas variáveis, associadas aos índices delitivos pós-conflitos. Algumas estratégias são de nível superior, tais como aspectos redistributivos e de atenção a setores populacionais necessitados, assim como programas de inserção de antigos adversários bélicos e a implementação de controles sobre vetores de grande impacto na violência, como os remanescentes de armas circulantes ou grupos renegados do processo de pacificação ou transição, que possam constituir-se em potenciais poderes de fato, que trunquem ou dificultem a transição.

No nível do desdobramento territorial, deve se dar uma aproximação entre a polícia e a comunidade, como um mecanismo para minimizar ou diminuir as velhas desconfianças mútuas que possam existir, gerar confiança e promover o reconhecimento mútuo. Uma parte dos processos de pacificação pós-conflito fundamenta-se na capacidade das instituições de poder gerar confiança, credibilidade e estabilidade na população.

### **Reforma, ação e inovação**

Muitas vezes, as reformas policiais, ou do setor de segurança, em contextos de processos de paz ou de transições políticas, estão motivadas por um histórico de forças de segurança violentas, descontroladas e corruptas, de tal sorte que as propostas de reforma são definidas em oposição a tais antecedentes.

No entanto, não basta, nem é suficiente, somente contar com uma polícia controlada, com um regime legal progressista e transparente. As polícias devem ser eficientes e eficazes para pacificar

a sociedade da qual fazem parte, e, para isso, necessitam ser dotadas de ferramentas inteligentes de intervenção e respostas a demandas sociais de segurança. Isso implica a geração e instalação de sistemas de informação, análise e inteligência policial que permitam contar com um panorama do que acontece na sociedade e possibilite ações precisas e contundentes.

Tal como o expressa Rachel Neild, ante as experiências anteriores nesse ponto: “(...) foi comprovado que era mais fácil fundar uma nova força policial com legitimidade política, que com credibilidade operacional<sup>5</sup>”. E, nessas circunstâncias, a tentação por remilitarizar ou reverter o que foi realizado é muito forte para determinados atores políticos.

Por outro lado, a formação do recurso humano é fundamental não só no seu caráter deontológico (valores institucionais e sociais, em relação aos direitos humanos) mas para o efetivo e correto desempenho de suas tarefas, isto é, formação prática orientada à solução de problemas. Poderia ser feita uma comparação com o futebol: não basta saber as regras do futebol. É preciso saber jogar, conhecer a cancha e as jogadas, assim como melhorá-las constantemente, para manter o nível. “Uma formação policial adequada pode, por exemplo, ajudar a criar quadros policiais partidários de uma nova concepção dos direitos humanos e da liderança civil<sup>6</sup>”.

A eficiência não é só uma questão referente ao seu mandato pacificador, mas também diz respeito à sua organização interna e capacidade de gestão.

### **Transparência e responsabilidade institucional**

Como colocamos anteriormente, existe uma urgente necessidade de dotar a polícia de legitimidade e credibilidade em uma sociedade fragmentada. Uma das formas de resguardar essa credibilidade e legitimidade, é assumindo o controle da função policial no respeito aos direitos humanos, como um elemento essencial da transparência institucional. Na medida em que a sociedade percebe que a polícia conta com mecanismos ativos (internos ou externos) para controlar e investigar feitos irregulares ou violações dos direitos humanos, terá maiores garantias que não será objeto de abusos e, dessa forma, as possíveis desconfianças serão canalizadas nessa direção.

## **Responsabilidade democrática**

Esse, provavelmente, é um desafio que não corresponde somente à instituição policial, mas também a suas autoridades civis. A polícia, mesmo tendo uma dependência orgânica do Poder Executivo, e obedecendo a suas diretrizes, não deveria responder a agendas particulares do tipo partidário, ou de motivação política, alheias à sua função.

Isso supõe tensões particularmente difíceis frente a certas liberdades democráticas, tais como a manutenção da ordem em contextos de protesto social. Enquanto, por um lado, possa existir um interesse governamental em apaciar o clamor popular que desprestigia sua política e, para isso, intervir policialmente nos protestos, por outro, devemos possar o princípio policial de respeito aos direitos humanos, entre eles, o da livre manifestação e expressão da sociedade.

Nesse sentido, a presença de mecanismos de controle institucional e político (Parlamento), que garantam a transparência da função policial, é indispensável para resolver ou prever alternativas de resposta frente a essas tensões.

## **CONCLUSÕES**

Antes de emitir conclusões, o mais prudente é fazer uma advertência: o que aqui foi apresentado é um resumo a partir de diversas experiências e lições aprendidas em variados contextos, com diferentes níveis de sucesso ou fracasso. Não existem receitas únicas. As soluções e intervenções dependem de contextos concretos e dos equilíbrios de poder estabelecidos.

Não obstante, existe um consenso em manifestar que, para o sucesso da pacificação de uma sociedade pós-conflito, é necessária uma força policial socialmente legítima, que tenha um efeito demonstrativo de estabilidade e construção de institucionalidade. E a forma de alcançar isso é através do estabelecimento de uma polícia respeitosa dos direitos humanos, eficiente, eficaz, transparente e democraticamente responsável, que atue a serviço de toda a sociedade.

O êxito do pressuposto anterior está condicionado às limitações

próprias de cada processo. A presença de atores externos (internacionais) que supram a ausência ou debilidade da vontade política interna, as necessidades financeiras e técnicas, e que verifiquem o rigor do processo de implementação e o desempenho da força policial, foi um dos mais poderosos instrumentos para viabilizar esses processos.

A principal meta a ser alcançada por uma polícia em uma sociedade pós-conflito é mostrar-se como um exemplo de reconciliação e de superação do enfrentamento passado. E, para isso, deve erigir-se como uma instituição obediente a autoridades civis democraticamente escolhidas e imparcial quanto aos diversos atores sociais e políticos com os quais interage. O estabelecimento de uma visão e missão claramente orientadas pelo respeito aos direitos humanos e pela transparência institucional, são aspectos basilares para obter credibilidade e autoridade moral ante a sociedade. Mas, igualmente importante, é o desempenho de instituições atentas às demandas sociais e capazes de dar respostas efetivas e eficientes, que permitam uma pacificação social sustentável.

## Notas

<sup>1</sup> O setor de segurança: “Engloba aquelas instituições públicas com atribuição de ‘produzir’ segurança, junto com aquelas que asseguram seu controle democrático, gerência e supervisão (...) Deve-se assinalar que isto se refere a um tipo ideal de como as estruturas do Estado foram tradicionalmente ajustadas para fornecer segurança pública. Isto pode diferir grandemente das realidades das situações nas quais muitos processos de reformas estão sendo levados a cabo. Há, certamente, aqueles atores como vigilantes, forças de defesa civil e companhias de segurança privadas, que são, em certos aspectos, um sintoma do fracasso das instituições do Estado em fornecer segurança pública, lei e ordem (...) Estas não necessariamente devem ser excluídas do setor de segurança, mas colocam perguntas cruciais sobre seu controle e regulação, para assegurar que podem prestar contas.” Lilly, Damian; Robin Luckham e Michael von Tangen Page. *Governabilidad y reforma del sector seguridad: Un enfoque orientado a metas*. Londres, International Alert, 2002. Pág. 9

<sup>2</sup> No caso salvadorenho, o processo de incorporação de antigos elementos dos corpos de segurança foi objeto de duras críticas, devido a seus vínculos com graves violações aos direitos humanos. Posteriormente, membros desse pessoal participaram de graves atos de violência política, que geraram uma crise no processo de paz, ver: Costa, Gino. *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador, UCA Editores, 1999. Por isso a lição aprendida é que a criação de um novo corpo necessita dos melhores e maiores filtros possíveis, para evitar o ingresso de elementos nocivos que possam rachar a confiança na nascente polícia.

<sup>3</sup> Neild, Rachel. *Sosteniendo la reforma: Policía democrática en América Central*. Boletín Enfoque: seguridad ciudadana, WOLA, Washington, outubro, 2002. Pág. 3

<sup>4</sup> Washington Office on Latin América. *Desmilitarizar el Orden Público*. La Comunidad Internacional, la Reforma Policial y los Derechos Humanos en Centromérica y Haití. Wola, Washington, 1996. Pág. 1.

<sup>5</sup> Neild, Rachel. *Sosteniendo la reforma: Policía democrática en América Central*. Boletín Enfoque:

seguridad ciudadana, WOLA, Washington, outubro 2002. Pag. 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Pág. 20.

### **Bibliografía e Referências**

Amaya Cobar, Edgardo. "Políticas de Seguridad en El Salvador 1992-2002". In: Bayley, John y Lucía Dammert (Eds.) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, México, Siglo XXI editores, 2005.

Candina, Azun, 2005. "Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional". In: Bayley, John y Lucía Dammert (2005) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México, Siglo XXI editores, 2005. Págs. 145-167.

Costa, Gino. *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador, UCA Editores, 1999.

Cruz, José Miguel. "Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador". In: Bayley, John y Lucía Dammert (Coord.) (2005) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México, Siglo XXI editores, 2005, Págs. 239-270.

Lilly, Damian; Robin Luckham y Michael von Tangen Page. *Gobernabilidad y reforma del sector seguridad: Un enfoque orientado a metas*. Londres, International Alert, 2002.

Neild, Rachel. *Sosteniendo la reforma: Policía democrática en América Central*. Boletín Enfoque: seguridad ciudadana, Washington, WOLA, outubro, 2002.

Palmieri, "Gustavo. Reflexiones y perspectivas a partir de la reforma policial en El Salvador". En *Revista Pena y Estado N° 3 Policía y sociedad democrática*, Buenos Aires, Programa Latinoamericano de investigación conjunta en política criminal (PLIC/PC), 1998.

Washington Office on Latin America (WOLA). *Desmilitarizar el Orden Público: La Comunidad Internacional, la Reforma Policial y los Derechos Humanos en Centroamérica y Haití*. Washington, WOLA, setembro, 1996.