



Artigo

DILEMAS DA REFORMA POLICIAL NA AMÉRICA LATINA

Lucía Dammert*

Em um continente marcado pelo aumento da violência e da criminalidade, as polícias adquirem um papel cada vez mais central na governabilidade dos países. Paradoxalmente, o retorno da democracia tem gerado uma maior dependência governamental para as polícias, principal instituição encarregada da ordem e da estabilidade pública. No entanto, esse papel principal não tem sido complementado por uma mudança institucional que leve a maiores níveis de profissionalização e eficácia. Ao contrário, a utilização excessiva da força, a corrupção e a participação em atos criminosos são elementos do cotidiano de praticamente todos os países da região.

Este contexto tem gerado a implantação de diversas iniciativas de reforma que buscam não só gerar impactos sobre a gestão, mas também sobre a doutrina e a cultura institucional. Além disso, na maioria dos casos, as experiências são incipientes e os resultados variados e, inclusive, contraditórios.

Ora, os problemas da polícia interpelam a sociedade como um todo e a qualidade do Estado democrático em seu conjunto. Dessa maneira, não se pode analisar as polícias como entidades isoladas do resto do aparato governamental, mas é necessário reconhecer os desafios que impõe para o exercício democrático poder confrontá-las enquanto política de Estado. Dessa forma, corresponde ao Estado oferecer os pressupostos necessários para que as instituições policiais funcionem com qualidade, bem como desenhar os processos de capacitação dos corpos policiais com ênfase no Estado de Direito, incentivando uma doutrina e gestão policial modernas. Da mesma maneira, o Estado deve estabelecer mecanismos de pesos e contrapesos mútuos para limitar o uso da força, a violação aos direitos humanos, a ineficiência e inclusive a ineficácia da ação policial.

O presente artigo tem como objetivo sistematizar as diversas experiências de reforma desenvolvidas na região nas últimas décadas. Neste processo, busca-se identificar os elementos que têm levado a processos

*Diretora do Programa Segurança e Cidadania – FLACSO Chile

erráticos de implantação, bem como aqueles elementos que servem de base para a geração de mudanças duráveis.

O texto está dividido em 6 partes. A primeira delas analisa o contexto geral de segurança na América Latina, o qual nos permitirá compreender as mudanças institucionais nas polícias e seus resultados. Em um segundo momento, descreve-se, em linhas gerais, as principais características das instituições policiais da região para, em seguida, aprofundar na principal resposta pública diante dos desafios que a América Latina enfrenta em matéria de segurança, isto é, as reformas policiais. Posteriormente, revisa-se as experiências internacionais em matéria de reformas e seu impacto na América Latina e no Caribe. Seguidamente, se dá passo à caracterização e reflexão crítica das mudanças institucionais e reformas policiais na região e, finalmente, apresenta-se alguns avanços e retrocessos passíveis de serem visualizados neste processo. .

I. VIOLÊNCIAS, CRIME E TEMOR NA AMÉRICA LATINA

Na atualidade, a violência é um dos problemas sociais mais importantes, porém é também um dos menos entendidos. Talvez um dos motivos dessa débil correspondência esteja baseado no fato da compreensão sobre a mesma se gerar através da imprensa massiva, que muitas vezes forma uma imagem distorcida da realidade, bem como propõe soluções que eventualmente servem de muito pouco para a redução da taxa de criminalidade. É evidente que as perspectivas teóricas utilizadas para analisar esse fenômeno proporcionam uma imagem sobre o que é a violência e como atuar diante dela. Lamentavelmente, o senso comum está intimamente relacionado a perspectivas teóricas que enfatizam o componente individual do fenômeno violento, bem como as saídas repressivas, sem discutir a origem social do mesmo.

Embora a violência seja um fenômeno complexo, que cobre uma variedade de tipos e categorias que tornam impossível a formulação de uma teoria que explique todas as formas de conduta violenta, é necessário explicitar o esvaziamento do conteúdo das principais categorias relacionadas a esta problemática. Quer dizer, a presença de enfoques diversos e especializados sobre a violência tem gerado um uso inadequado dessas categorias. Tende-se a confundir conflito com violência, violência

com criminalidade e criminalidade com sensação de insegurança. Essa falta de clareza na utilização dos termos gera sérias conseqüências na análise social e tem implicações relevantes na formulação e implementação de políticas públicas.

A análise da violência urbana requer entender as cidades enquanto um campo de relações e de conflito social permanente devido à diversidade de pessoas e interesses que a habitam (Carrión, 1998). Dessa forma, é importante ressaltar que o conflito é consubstancial com a cidade e, portanto, propor a desapareição do conflito só pode estar baseado na imposição autoritária de um único olhar e interpretação da realidade. Assim, embora a cidade seja um território onde os conflitos se potencializam, isto não implica que seja também um território onde a violência deva se reproduzir, já que os conflitos nem sempre têm como conseqüência respostas violentas. Caso partamos de uma definição de violência como o “uso ou ameaça de uso da força física ou psicológica com intenção de provocar dano de maneira recorrente ou como forma de resolver conflitos” (Arriaga, 1999), nos encontramos diante de uma multiplicidade de violências que podem ser agrupadas conforme diversos fatores, dentre os quais destaca-se o espaço geográfico onde se realizam (Búvinic e Morrison, 1999).

Esta última caracterização se torna central na América Latina, continente com um alto grau de urbanização e um aumento explosivo da violência em praticamente todas suas dimensões. Especificamente na Argentina, a alta percentagem de urbanização, a constante exposição de atos violentos na imprensa massiva (Concha, 1994), a evidente decadência das condições de vida de uma proporção importante de seus habitantes e o crescimento sustentado das taxas de criminalidade são fatores que tem colocado a problemática da violência urbana no centro da discussão política. De forma notável, a violência urbana é equiparada quase diretamente com a criminalidade, mais especificamente com os crimes contra a propriedade, que representam mais de 70 % dos crimes cometidos no Chile inteiro, por exemplo (Ministério do Interior, 2002).

A complexidade do assunto e suas diversas dimensões têm dificultado o desenvolvimento de diagnósticos e análises que permitam um olhar integral sobre o horizonte de problemas existentes. No entanto, podem ser ressaltadas algumas características na América Latina: é um

fenômeno novo do ponto de vista de sua magnitude; tem se diversificado pelo fato de incluir novas modalidades, como o tráfico de drogas, o seqüestro relâmpago e as gangues de rua; inclui a emergência de novos atores que superam a criminalidade comum, como os *sicários* (matadores) na Colômbia; e penetra em todos os domínios da vida urbana.

A década de 90 marca a aparição da criminalidade como principal problemática urbana na América Latina. Embora a maioria dos países tenha vivido durante os anos 80 processos violentos, estes estiveram vinculados principalmente com a presença de conflitos políticos. Uma das principais características da problemática criminal é sua “urbanização”, quer dizer, apresenta-se com maior clareza nas cidades grandes e médias da região. Neste quadro, é necessário levar em consideração que a América Latina e o Caribe constituem a região em desenvolvimento mais urbanizada do mundo, com uma população urbana que alcançou, no ano 2000, 75% (CEPAL, 2000). Inclusive com porcentagens mais altas em países como a Argentina onde, conforme informação oficial, estima-se que mais de 90% da população mora em cidades. Ao mesmo tempo, as principais cidades da região experimentam índices críticos na última década, período no qual a região se tornou a segunda mais violenta do mundo. Esta análise comparada mostra que a América Latina e o Caribe, em 1990, alcançaram uma taxa de homicídios regional de 22,9 por 100 mil habitantes, isto é, mais do dobro da média mundial – 10,7 - (Búvinic e Morrison, 1999).

Além da informação oficial analisada anteriormente, os dados de vitimização confirmam que a América do Sul ocupou o segundo lugar dentre as regiões com maior porcentagem de população vítima de um crime (68 %). Uma das características chamativas desta informação é a porcentagem de população assaltada (31%), muito acima da média mundial (19%) e da América do Norte, que ocupou o terceiro lugar (22%) (Gaviria e Pages, 1999).

As variações regionais merecem uma análise especial, já que não só se apresentam em nível nacional, mas também dentro de cada país. Assim, por exemplo, as taxas de homicídio na região variam de 117 por cada 100 mil habitantes em El Salvador a 1.8 por cada 100 mil habitantes no Chile. Estas disparidades são críticas também na análise nacional já que se apresentam realidades complexas em cidades que, de fato, concentram a criminalidade.

Quanto à análise das denúncias, é preciso ressaltar que seu incremento pode se explicar por duas situações divergentes. Uma primeira interpretação enfatiza o fato dessa tendência demonstrar um aumento da criminalidade e, portanto, dos crimes realmente cometidos, enquanto a segunda explicação enfatiza o aumento dos níveis de denúncia, isto é, uma diminuição da cifra negra de crimes não denunciados. Praticamente em nenhum dos países da região tem sido possível estabelecer uma interpretação única desta variação, mas é possível afirmar que a magnitude do incremento não pode refletir unicamente um aumento da ação criminosa.

Outro fenômeno interessante se relaciona com a “geografia do crime”, que no início da década passada concentrava-se nas cidades capitais de cada país, mas que tem mostrado capacidade de mobilidade para as cidades intermediárias. Assim, por exemplo, no Chile e na Colômbia as taxas de crimes evidenciam o fato da incidência desta problemática, em alguns casos, ser superior em cidades intermediárias do que na mesma Capital.

Outro elemento a ser considerado é a emergência da “sensação de insegurança ou temor” como problema público. Diversos estudos realizados na região mostram níveis significativos de temor na população, os quais têm um impacto em áreas tão diversas como: a estrutura de crescimento da cidade (cada vez com mais grades e segregada), a privatização da segurança, o aumento da desconfiança cidadã e a sensação de impunidade diante do crime. Embora esta situação seja identificada a partir de inícios dos anos 90, diversos estudos mostram que este temor diante da criminalidade esconde, muitas vezes, outros temores característicos da vida atual (precariedade no emprego, carência de plano de saúde e previdência social, entre outros) (PNUD, 1998). Da mesma maneira, a forma com a qual tem crescido a cidade (planejada ou não) se caracteriza por níveis de segregação significativos, que apóiam a configuração de um “outro” identificável socioeconômica e territorialmente.

Todo o dito anteriormente, embora escape a uma política pública orientada para a mudança policial, tem tido repercussões importantes neste âmbito, fato que muitas vezes exigiu das instituições policiais a necessidade de responder problemáticas que vão muito além de suas

funções e que estão claramente ligadas a fenômenos estruturais complexos que não podem ser abordados apenas por instituições de ordem pública. Neste contexto, é importante ter presente que as problemáticas da violência, da criminalidade e do temor que enfrenta a região não podem ser abordadas apenas a partir do olhar do controle policial, embora não deva se desconsiderar que boa parte das mudanças institucionais baseadas, em grande medida, no papel principal que adquiriram estas instituições na problemática da segurança, tenha incorrido nesse erro. .

2. AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina existem diversas instituições policiais. Por um lado, estas podem ser caracterizadas por seu âmbito de ação: nacionais (como *Carabineros* no Chile ou a Polícia Nacional da Colômbia), regionais (em países federais como o México, o Brasil e a Argentina), e inclusive locais (alguns municípios contam com forças policiais próprias). Por outro lado, podem ser classificadas conforme com seus objetivos específicos: há instituições dedicadas unicamente à investigação policial (como a polícia judiciária de Córdoba¹) ou aquelas dedicadas à prevenção e controle da criminalidade. No entanto, além dessas diferenças, as instituições policiais podem ser caracterizadas em termos gerais como “... as pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro do grupo, através da aplicação da força física” (Bayley, 2001).

Esta definição tem três elementos centrais: força pública, uso da força e profissionalização. Quanto ao primeiro, a instituição policial responde às necessidades da sociedade na sua totalidade, fato que a obriga a responder de forma equiparável diante das diversas pressões da cidadania. No entanto, na última década, esta característica tem se desvirtuado em praticamente todos os países da região, em virtude de dois processos paralelos. Em primeiro lugar, o aumento do investimento privado e a carência de regulação para este fluxo têm um impacto negativo evidente na distribuição da infra-estrutura e atendimento policial, ocupando seus espaços, limitando sua ação e, em alguns casos, debilitando sua capacidade de resposta. Assim, a proliferação de empresas de vigilância particular, paradoxalmente, aumenta a sensação de falta de proteção de muitos cidadãos que não têm acesso a esse serviço, bem como daqueles que investem em mecanismos de encerramento e alarme coletivos.

Em segundo lugar, as polícias deveriam ser as instituições que possuem o monopólio do uso legítimo da força do Estado, entendendo que em um Estado de Direito a força pode ser utilizada para restabelecer a ordem social. Lamentavelmente, em muitos casos, a força é utilizada de forma ilegítima, conduzindo ao aumento de cidadãos mortos pelas polícias (como mostram as estatísticas apresentadas no Brasil e na Argentina) ou a violação de outros direitos humanos (Equador e Peru). Esta utilização da força se evidencia especialmente nos processos de prisões, bem como no tratamento da população carcerária.

Em terceiro lugar, a instituição policial deveria ser um corpo profissional capaz de desenvolver iniciativas de prevenção, controle e investigação criminal de forma eficaz e eficiente. Este preparo profissional é fundamental pelo fato de outorgar às polícias certa autonomia diante do mando político em relação à tomada de decisões de intervenção e à aplicação de conhecimentos técnicos no fazer policial, porém, de forma alguma, lhe outorgua independência completa. Neste sentido, a responsabilidade pela segurança deve ser assumida pelo poder político, assim como também deve assumir a necessidade e avaliar o impacto das estratégias utilizadas. Lamentavelmente, em alguns casos, é a própria opinião pública que pressiona para destinar mais policiais para o policiamento ostensivo, fato que gera uma redução dos períodos de capacitação do corpo policial. Embora haja elementos específicos a ser enfrentados, como a quantidade de anos de escolaridade exigidos para ingressar e se formar na instituição, o que é relevante e primordial é redefinir que tipo de polícia precisamos. Sobre a base disto, poderá ser estabelecido um perfil adequado, tanto na sua capacitação quanto nas suas habilidades pessoais.

Especialmente na América Latina, Bayley assinala dois temas recorrentes da organização policial. Primeiro, historicamente a diferença entre segurança interna e externa não tem se apagado; as forças militares têm jogado (e em alguns países ainda o mantêm) um papel central na manutenção da ordem interna. Essa situação se consolida com a estrutura militarizada das polícias que, em diversos países da região, mantêm inclusive uma dependência administrativa e funcional da área militar.

Não existem dúvidas de que o papel da polícia é ainda mais complexo onde sua legitimidade e autoridade estão em disputa. Um segundo elemento caracterizador das polícias latino-americanas é que as mesmas são vistas

pela cidadania com desconfiança devido à pouca eficiência, à corrupção e à baixa profissionalização de seus integrantes. Assim, por exemplo, em El Salvador, José Miguel Cruz explicita que, ao longo da história, a prática do uso das forças de segurança para proteger os interesses de grupos bem posicionados tem causado danos à sua legitimidade aos olhos das camadas sociais mais baixas (Cruz, no prelo).

3. A REFORMA POLICIAL COMO PRINCIPAL RESPOSTA PÚBLICA

Em um contexto marcado pela crescente presença da criminalidade, pela desconfiança cidadã com as polícias e pelo desenvolvimento de práticas corruptas e de uso excessivo da força, a reforma da polícia se converteu na principal resposta de política pública na região. Cabe mencionar que essas reformas estão inscritas dentro do que O'Donnell chama “a terceira geração” no processo de consolidação democrática. Devido a isso, sem dúvida, durante os primeiros anos de democracia, foram poucos os países que puderam gerar uma mudança na gestão e na doutrina policial na América Latina.

Desta maneira, a reforma das polícias não é apenas uma necessidade de responder aos problemas de criminalidade presentes em todos os países da região, mas também um elemento fundador do processo de consolidação democrática.

A expectativa pública, no entanto, enfatizou a possibilidade de que uma polícia mais eficiente e efetiva poderia resolver o problema da segurança. Situação essa que se apoiava em intervenções realizadas nos Estados Unidos, onde a sociedade parecia, inclusive, disposta a sacrificar em certa medida a proteção de seus direitos civis a favor de mais segurança. Paradoxalmente, na América Latina, esta disponibilidade se observa especialmente naqueles países que têm sofrido ditaduras militares, motivo pelo qual os esforços em promover o respeito aos direitos humanos e a responsabilidade do governo nas novas democracias se enfrentaram com uma carga adicional.

Sem dúvida, a reforma policial é apenas um elemento das políticas para diminuir a criminalidade. No entanto, durante a primeira metade dos anos 90, essa foi vista como a principal saída para enfrentar essa problemática.

Assim, se tem limitado o desenvolvimento de uma perspectiva sistêmica e integrada que inclua, pelo menos, programas e iniciativas dedicadas a: (1) prevenção do crime (educação, proteção infantil e bem-estar familiar, lazer, emprego, policiamento de rotina e sensibilização da comunidade, entre outros); (2) repressão do crime e investigação (polícia com ou sem farda, peritos criminalistas, inteligência criminal); (3) julgamento (promotores públicos, varas² - incluindo juízes e postos administrativos -, advogados de defesa); (4) sistema penitenciário e pós-penitenciário (emprego, assistência pessoal e familiar, tratamento anti-drogas).

Sem dúvida, a reforma policial é um elemento central do processo, mas não pode, por si só, prevenir e controlar a violência e a criminalidade em um certo país. Assim, por exemplo, uma maior presença policial e repressão do crime têm como consequência um maior número de presos, que nem sempre são culpados. Este processo tem efeitos negativos, como o colapso do sistema judiciário e do sistema penitenciário, bem como um processo de “esquecimento” da importância da reabilitação. Em troca, o sistema judiciário colapsado se torna mais vulnerável à ineficiência, à injustiça, à corrupção e ao abuso. E as prisões, superlotadas e com infraestrutura precária, se tornam violentos e perigosos depósitos humanos, conhecidos também como escolas do crime.

4. O PAPEL DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A crise policial na América Latina encontrou um espaço limitado de referências internacionais bem sucedidas que poderiam servir como referência ou modelo de ação. Certamente, aquelas iniciativas de reforma implementada em países europeus e inclusive nos Estados Unidos partem de supostos financeiros extremamente diferentes aos encontrados na região. Além disso, a cultura policial é diferente e, sem dúvida, os problemas apresentados em cada um desses contextos é, inclusive, variada.

Apesar da diversidade institucional e contextual comentada previamente, se tem gerado um processo bastante expandido de importação de “modelos” considerados bem sucedidos de gestão, administração e operação policial. A principal iniciativa importada é a experiência do Prefeito Giuliani na cidade de Nova York.

O apoio de instituições não governamentais, como o Manhattan Institute, tem sido decisivo para dar a conhecer uma experiência de intervenção que tem supostos teóricos claros e implicações políticas. Desta forma, a “tolerância zero” ou “janelas quebradas”³, como indistintamente se conhece na América Latina as medidas adotadas na cidade de Nova York, são a principal mostra da importação de políticas. A contratação de Giuliani na Cidade do México por mais de quatro milhões de dólares, com vistas a que fizesse um diagnóstico da situação e uma listagem de 146 recomendações, é um exemplo do tipo de ações que se tem desenvolvido na região para gerar iniciativas de impacto público, comunicacional e institucional. Por sua parte, o chefe policial Bratton, de Nova York, tem sido também assessor de governo de cidades como Lima, Caras e Guayquil.

O elemento comum aos diagnósticos na América Latina é a identificação de problemáticas que têm mais a ver com a cultura nacional do que com a especificidade policial. Assim, por exemplo, a alta presença de comércio ambulante nas cidades de Lima e México foi percebida como um problema central que deveria ser enfrentado com a força pública. Indicação que só mostra o desconhecimento da realidade destas cidades onde importantes porcentagens de população carecem de trabalho formal e, portanto, a informalidade é seu único meio de sobrevivência.

Adicionalmente é importante mencionar que essas iniciativas têm chegado da mão de um processo de modernização tecnológica onde o COMPSAT (Pacote Estatístico ou de Análise Estatística) é a palavra mágica para o fazer policial. Nesse ponto, é importante ressaltar que esse sistema de informação estatística, desenvolvido em Nova York, permite conhecer o fenômeno criminal com maiores detalhes, mas também permite avançar em processos de descentralização das tarefas e procedimentos policiais. Consolidando uma institucionalização menos hierárquica e com importantes componentes de discricionariedade na tomada de decisões operacionais por parte do agente policial responsável.

É claro que, no processo de importação, a iniciativa não se adota de forma completa, mas, ao contrário, tem desembarcado em terras latino-americanas como um sistema altamente tecnologicado para o manejo de informação criminosa. Portanto, realizam-se investimentos significativos para equipar melhor a capacidade policial em termos de sistemas de coleta

e análise de informação, bem como de sistemas de informação geográfica, entre outros. Tudo aquilo vinculado com a definição de uma instituição menos hierárquica, com espaços de debates e distribuição de tarefas e responsabilidades entre os agentes, ficou no caminho.

A polícia comunitária é outra iniciativa dentre os múltiplos desenvolvimentos na região com um viés internacional de “boa prática”, auspiciada principalmente pelo Banco Internacional de Desenvolvimento. Embora a idéia de gerar instituições policiais com uma maior e melhor relação com a comunidade seja um excelente ponto de partida para as mudanças necessárias no interior das instituições policiais, o conceito de “polícia comunitária” tem sido utilizado para denominar experiências diversas e inclusive distantes do objetivo mesmo do “community policing”, desenvolvido nos Estados Unidos ou a “polícia de proximidade”, francesa. De fato, na maioria dos casos latino-americanos, encontra-se um pequeno grupo no interior da instituição policial dedicado à “comunidade” e o restante do pessoal mantém as mesmas práticas tradicionais. Em muitos casos, esse “plano piloto” não é assumido como uma verdadeira mudança de paradigma, mas como uma forma de cumprir com a nova ótica institucional.

Os exemplos utilizados previamente mostram que o processo de importação de políticas se enfrenta com um sério problema de aplicabilidade, mas sobretudo com um déficit de conhecimento relativo às iniciativas a serem desenvolvidas. Nesse sentido, o que seja considerado exitoso não é colocado em dúvida antes de sua aplicação, o que traz sérias consequências.

5. O QUE SE ENTENDE POR REFORMA POLICIAL?

A experiência européia e norte-americana mostra significativas mudanças em aspectos da função e doutrina policial. Em geral, essas reformas se realizam em dois vértices: a capacidade operacional (eficiência e eficácia da polícia) e a responsabilidade democrática (as respostas da polícia diante do controle político e ao respeito aos direitos civis e humanos). Desta forma, busca-se aumentar os mecanismos de fiscalização e controle das instituições policiais, não só em termos de atuação no âmbito da lei, mas também pela eficácia e eficiência das iniciativas desenvolvidas.

Essas mudanças foram revisadas na América Latina, onde o incremento da sensação de insegurança, a corrupção e a ineficácia da ação policial mostraram a necessidade de mudanças profundas na sua doutrina e gestão. Dessa forma, pode-se evidenciar quatro processos ocorridos nas últimas décadas: a criação de novas instituições policiais naqueles países que sofreram guerras civis (como El Salvador); as reformas parciais ocorridas na Argentina e na Colômbia; as iniciativas inovadoras desenvolvidas por diversas instituições na região.

Novas polícias

Até meados dos anos 90, a polícia centro-americana era um elemento central na manutenção da ordem interna e no apoio das Forças Armadas. Dessa forma, sua subordinação doutrinária e de gestão era evidente. Assim, por exemplo, em Honduras, a Força de Segurança Pública estava sob o comando das forças armadas; enquanto que, em El Salvador, em 1992 (data em que se assinaram os acordos de paz) as três instituições policiais dependiam do Ministério da Defesa.

Dessa maneira, os efetivos policiais estavam treinados quase exclusivamente para confrontar a insurgência armada e para cooperar com militares na manutenção da ordem interna. Situação que ia contra a formação e capacitação em funções próprias da polícia, como a prevenção e o controle da criminalidade.

Adicionalmente, a participação de polícias em confronto com a população e a extrema utilização da força geraram a necessidade de definir novas institucionalidades com legitimidade e certo reconhecimento cidadão. Dessa forma, criaram-se instituições policiais praticamente novas na região.

Em El Salvador, a criação de uma nova polícia foi um dos acordos centrais do Tratado de Paz de 1992, que deu fim a uma longa e dramática guerra civil. Dessa forma, tratou-se de limitar a participação das forças de polícia como elementos que servem para fins políticos, já que no velho regime as forças de segurança representavam os interesses das camadas sociais altas; um exemplo deles é o fato das forças de segurança nacional serem usadas para manter a ordem nas plantações de café nas épocas de colheita.

Essa nova polícia nacional se aliou a veteranos da guerrilha e das Forças Armadas, assim como com novos recrutas. Lamentavelmente, o processo foi bem sucedido no início, mas posteriormente fracassou, o que foi evidenciado pela diminuição do alto grau de aprovação social que tinha a mencionada instituição.

Paradoxalmente, na atualidade, percebe-se um regresso paulatino dos militares a funções de manutenção da ordem pública. Situação que encontra justificativa na sensação de insegurança da população e na aparente limitada efetividade da nova instituição policial.

Reformas parciais

Diferente dos processos apresentados previamente, a maioria das iniciativas vinculadas às instituições policiais na América Latina relaciona-se com esforços parciais de mudança, tanto na doutrina quanto na gestão policial. Em linhas gerais, a causa principal destas reformas foi a preocupação da sociedade com o forte incremento do crime e da violência, junto com a percepção geral da força policial como uma instituição corrupta e ineficaz. As reformas giraram, sobretudo, em torno de esforços graduais para reorganizar a polícia, *purgar* os oficiais corruptos e melhorar o recrutamento e formação, bem como melhorar a vigilância e a participação da sociedade civil.

Vale destacar que, na maioria dos casos, os mencionados processos se enquadraram em contendas políticas e não incluíram o apoio institucional. Portanto, contaram com uma ampla resistência institucional e, inclusive, com uma constante rejeição por parte da sociedade⁴.

Diversos são os casos onde se implementaram essas reformas. Seguidamente, apresenta-se brevemente a experiência da Argentina, da Colômbia e do Peru, que mostram elementos comuns a outras experiências da região.

Argentina

Em meados da década de 90, a Argentina assistiu a um aumento da preocupação pública sobre a denominada crise de segurança, que teve como elemento central a baixa eficácia e a alta corrupção das instituições

policiais. Nesse contexto, diversas províncias do país enfrentaram iniciativas de reforma da instituição policial (Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza são apenas alguns exemplos). Sem dúvida, a experiência da Província de Buenos Aires, que representa mais de um terço da população nacional e conta com uma das polícias do país pior avaliadas, é um exemplo paradigmático dos objetivos, resultados e problemáticas destas iniciativas.

A Polícia da Província de Buenos Aires é reconhecida historicamente pelos altos níveis de violência rotineira e pela sistemática violação dos direitos humanos, conduzida por certos “grupos operacionais” no interior de sua estrutura (Saín, 2002). No entanto, no final de 1996, os graves fatos de violência policial, incluindo a detenção e a denúncia judicial de oficiais envolvidos no ataque terrorista contra a sede da Associação Mutual Israelense Argentina (AMIA), geraram mudanças na chefia policial.

Assim foi aprovada a Lei de Emergência Policial (Lei 11.880), que modificou a estrutura da Polícia e impôs que todos os integrantes da força fossem postos a prova no prazo de um ano, durante o qual se analisaria sua conduta e, no caso de serem comprovadas irregularidades, seriam separados da instituição através de um afastamento desonroso. De igual modo, foi modificada a lei de procedimento criminal, com o objetivo de melhorar o controle das atividades da polícia e modificar sua relação com o poder judiciário.

Esse início de reforma sofreu diversos contratemplos, marcados especialmente pela constante negativa dos oficiais em aceitar as mudanças propostas. Situação que se manteve no ano 1997, quando se aprovou o “Plano de Reorganização Geral do Sistema Integral de Segurança e Investigação dos Crimes da Província de Buenos Aires”. A primeira medida do Plano foi a intervenção da Polícia a efeitos de sua reorganização, estabelecendo um prazo de 90 dias para essa ação.

O interventor destituiu toda a equipe supervisora da força policial, desmantelou as linhas de mando e ordenou o afastamento de mais de 300 *comisarios generales e mayores*⁵. De igual forma, foi sancionada a Lei 12.090 que criou o Ministério de Justiça e Segurança, com funções na gestão das áreas de segurança, investigações policiais, justiça, sistema penitenciário e relações com a comunidade.

Este processo de reforma tem passado por diversas etapas de avanço e retrocesso, marcadas principalmente pelo interesse e utilização política da temática. Nesse sentido, as mudanças não podem ser analisadas na sua integridade, já que as denúncias de corrupção e de utilização excessiva da força são ainda cotidianas.

Colômbia

O processo de reforma da Polícia Nacional da Colômbia foi gerado no interior da instituição a partir de meados dos anos 90, a partir da percepção geral de uma instituição penetrada pela corrupção e o tráfico de drogas. Sem dúvidas, a liderança do chefe da polícia José Serrano, nomeado no ano 1994, oferece um elemento central desse processo. Essa se iniciou com uma limpeza de mais de 7 mil funcionários policiais de todas as hierarquias, bem como com a mudança da estrutura e da cultura institucional. Nesse sentido, foi desenvolvida uma perspectiva gerencial baseada no planejamento estratégico, que permitia espaços de liberdade e certa autonomia dos chefes regionais, os quais teoricamente poderiam desenhar e implementar iniciativas focalizadas de controle e prevenção.

As reformas realizadas por Serrano tiveram um impacto positivo sobre a percepção da população, que reconhece o esforço realizado por aumentar a efetividade e o profissionalismo da instituição policial.

Esse processo ressaltou a capacidade da polícia para superar problemas de corrupção e demonstrou sua efetividade na prisão de traficantes importantes. No entanto, os resultados têm sido muito mais parciais quanto à melhora da organização interna e dos procedimentos, fato que tem terminado com novos escândalos de corrupção, que reapareceram publicamente no início do ano 2003.

Peru

O caso peruano mostra também a importância da liderança civil no processo de reforma da polícia, bem como os vaivéns políticos a que esta é submetida. Neste caso, a preocupação central da instituição policial durante os anos 80 e início dos 90 foi o combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas. Esta situação gerou um paulatino abandono das estratégias policiais vinculadas à segurança interna, um aumento da violação dos direitos humanos e uma crescente corrupção e ineficiência.

Nesse processo, ficou evidente a necessidade de uma reforma da estrutura e de uma doutrina policial que incluíssem a recuperação das tarefas próprias de uma polícia preventiva, bem como a regulação dos serviços locais (*serenazgos*) e privados de segurança. Neste contexto, o Ministro Rospigliosi e, posteriormente, Costa, tomaram as propostas das “Bases para a Reforma Policial” preparadas pelo governo de Valentin Paniagua em 2002. Paralelamente, o Congresso da República tinha avançado na mesma direção e contava com um projeto de lei sobre o tema, situação que permitiu alcançar um consenso cidadão e político.

Assim, em janeiro de 2003, foi aprovada a Lei do Sistema Nacional de Segurança Cidadã, junto com outras normas enviadas pelo Executivo, dentre as quais encontra-se a criação do sistema de segurança cidadã.

Esse processo envolveu uma mudança na relação entre a polícia e a cidadania, buscando envolvê-las na prevenção e no controle da criminalidade em nível local. Para isso, foi outorgado especial interesse à infra-estrutura das *comisarias*, bem como ao atendimento outorgado aos denunciante. Igualmente, envolveu uma mudança na estrutura da instituição. Tanto a criação das divisões de segurança cidadã em cada região, quanto a melhora na organização das *comisarias* e a simplificação de seus processos administrativos, são aspectos importantes no esforço por fazer mais eficiente a atividade policial e reduzir os índices da insegurança e do crime.

Apesar das boas intenções, ambos os ministros estiveram em seus postos por um período de no máximo dois anos (não consecutivos), o que significou importantes avanços e retrocessos na estratégia em questão.

Polícia Comunitária

A relação com a comunidade tem se convertido em um dos elementos centrais de qualquer estratégia de prevenção e controle do crime. É assim como a maioria das instituições policiais da região tem adotado um discurso que enfatiza a importância da colaboração com a comunidade. O leque de ações consideradas comunitárias é amplo e abrange iniciativas como: grupos de vizinhos para vigilância, assistência com contas públicas, geração de financiamento para as polícias locais e participação em projetos de prevenção.

Lamentavelmente, estas iniciativas têm ficado, em muitas ocasiões, no nível do discurso político e institucional e não têm se refletido em mudanças no interior das polícias que permitam uma efetiva inter-relação com a cidadania. As iniciativas de polícia comunitária desenvolvidas na América Latina são recentes e têm sido pouco estudadas. O especialista em temas policiais Hugo Frühling tem realizado uma das primeiras sistematizações de diversos casos na região e estabeleceu alguns elementos que precisam ser enfatizados.

Em primeiro lugar, estas iniciativas geram certa diminuição de alguns crimes, bem como do sentimento de insegurança da população que observa uma maior presença policial nas ruas. Adicionalmente, evidencia-se uma melhor imagem cidadã a respeito da instituição e principalmente dos oficiais responsáveis pelo policiamento das vizinhanças. Finalmente, os esquemas de polícia comunitária envolvem uma diminuição das possibilidades de abuso policial ou do uso desnecessário da força graças ao conhecimento que tem a população dos oficiais responsáveis pelo policiamento.

Por outro lado, estes esquemas não constituem um método eficaz para controlar o crime (Rico e Chinchilla, 2003, p.102), mas sim para enfrentar algumas situações concretas em nível local. Igualmente, fica evidente que as propostas são de difícil adaptação nas estruturas policiais devido à necessidade de descentralizar a tomada de decisões e diminuir a forma militarizada de sua ação. Estas duas últimas características são as principais das polícias latino-americanas. Outra das limitações se relaciona com sua avaliação devido à necessidade de definir quais são os indicadores de eficiência e, sobretudo, o prazo em que estes podem ser avaliados. Neste sentido, a participação limitada de certos integrantes da instituição em estratégias comunitárias parece erodir as bases mesmas de um modelo alternativo do funcionamento policial na região.

Outras Inovações

Além dos processos de mudança analisados previamente, na região existem outros esquemas de mudança menos difundidos, mas, com certeza, também interessantes. Em seguida, apresentam-se dois casos que consideramos emblemáticos, não só pelos temas que colocam, mas também porque representam uma tendência generalizada na região.

Em primeiro lugar, a necessidade de uma estreita colaboração entre a polícia e o setor privado é um tema ainda em debate, que pretende superar a já tradicional colaboração financeira para a compra ou manutenção de infra-estrutura básica da polícia em um certo setor e desenvolver novas ferramentas de cooperação.

Um exemplo destas iniciativas é aquela apresentada pelo Instituto contra a Violência de São Paulo, que descreve uma recente parceria entre o setor público e privado para melhorar a manutenção da ordem e contribuir com a prevenção do crime, em uma área metropolitana que sofre severos níveis de violência criminal. A partir de um esforço conjunto de associações de empresários, instituições acadêmicas e empresas de comunicação, foi estabelecida uma resposta criativa da sociedade civil para melhorar a eficiência policial, assim como sua eficácia (ver Mesquita Neto, no prelo). Dessa forma, os interesses privados, em parceria com centros de pesquisa na temática e com as polícias, podem gerar mecanismos de investimento em programas comunitários, de participação da cidadania, de melhora da eficácia e transparência das ações policiais, entre outras atividades.

Ao mesmo tempo, é possível observar o desenvolvimento de processos não tão alentadores, tais como aqueles que devido ao incremento do crime, junto com o processo de responsabilização da sociedade, podem gerar mecanismos não desejados de justiça pelas próprias mãos. Um caso, talvez extremo, se apresenta no Estado Guerrero no Sul do México onde a cidadania cooperou para dar resposta à percepção de ineficácia e, inclusive, de abuso das forças policiais estatais. Assim, as comunidades indígenas criaram uma polícia local formada quase na sua maioria por voluntários, cuja legalidade é questionada por parte das autoridades estatais. Nesse caso, não só se tornaram uma patrulha comunitária mas, de fato, passaram a substituir a instituição dedicada a cuidar da ordem pública. Sem dúvida, essas iniciativas chamadas de “polícia comunitária” podem se converter no germe de um novo autoritarismo local que imponha justiça e castigos.

6. CONCLUSÃO. AVANÇO OU RETROCESSO?

Os processos de reforma têm enfrentado diversos problemas. Em primeiro lugar, a reação no interior da instituição, que percebe as novas

diretrizes como ameaçadoras. Em segundo lugar, a negação da opinião pública ou dos grupos políticos conservadores, que colocam em dúvida a eficácia destes processos no combate à criminalidade. Em terceiro lugar, o apoio político tem sido errático. De certa forma, poderia se afirmar que as reformas não têm sobrevivido à mudança de liderança nas instituições ou no âmbito político. Portanto, todas essas iniciativas não têm perdurado no tempo e seu caminho de implementação mostra múltiplos avanços e retrocessos.

Por outro lado, não é inteiramente evidente que essas mudanças afetem as taxas de crimes denunciados ou a sensação de insegurança da população. Situação essa que imprime um maior nível de tensão política, ao não mostrar resultados imediatos.

Apesar dos problemas mencionados, diversos são os avanços alcançados nesta temática. Talvez o mais importante seja o reconhecimento geral da necessidade de mudança nas instituições policiais, a diminuição do uso ilegal da força, sua desmilitarização e paralela profissionalização. Da mesma forma, o reconhecimento, por parte das mesmas polícias, da necessidade de estabelecer mecanismos de colaboração com a cidadania que permitam diminuir a desconfiança e aumentar a legitimidade da atividade policial.

Em resumo, por enquanto, os resultados mostram a complexidade de se reformar as instituições policiais na região. Mas também abrem um caminho para a consolidação de uma visão moderna, eficiente, transparente e responsável do funcionamento policial na América Latina. Neste quadro, colocam-se desafios que não só envolvem o tipo de polícia que temos, mas especialmente a qualidade mesma de nossas democracias.

Referências Bibliográficas

- Bayley, David H. 1990. *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis* (New Brunswick: Rutgers University Press).
- . 2001. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Publicado em , <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>).
- Cruz, José Miguel (no prelo) "Violencia, Inseguridad Ciudadana y las Maniobras de las Elites: La Dinámica de la Reforma Policial en El Salvador" Em Bailey, John e Dammert, Lucía (org.). *Public Security and Police Reform in the Americas*. University of Pittsburgh Press.

Mesquita Neto (no prelo) "Asociaciones Públicas-Privadas para la Reforma Policial en Brasil: Instituto de São Paulo Contra la Violencia". Em Bailey, John e Dammert, Lucía (org). Public Security and Police Reform in the Américas. University of Pittsburgh Press.

Rowland, Allison (no prelo) "Respuestas Locales a la Inseguridad en México: la Policía Comunitaria de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero". Em Bailey, John e Dammert, Lucía (org). Public Security and Police Reform in the Américas. University of Pittsburgh Press.

Rico, Jose María e Chinchilla, Laura (2003) Seguridad ciudadana en América Latina. SXXI, México.

Frühling, Hugo (2003), Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?. Série Documentos do Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Frühling, Hugo (2001), La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina. CED, Santiago.

Llorente, M.V (no prelo) "¿Demilitarización en Tiempos de Guerra? La Reforma Policial en Colombia". Em Bailey, John e Dammert, Lucía (edit). Public Security and Police Reform in the Américas. University of Pittsburgh Press.

Costa, Gino (2004) "Nuevo enfoque de seguridad ciudadana post Fujimori: Desafíos, realizaciones y tareas pendientes" Em: Dammert, Lucía (Edit). Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos. Programa URBAL, Valparaíso.

Notas

¹ Córdoba é uma província (estado) da Argentina. (N.T.)

² Juzgados, no original (N.T.)

³No Brasil é conhecido por "teoria das janelas quebradas", segundo a qual uma janela quebrada observável em uma rua pode influir para uma possível representação de desordem em uma região (NT).

⁴ Bayley (2001, p. 25) enfatiza que "se a incidência do crime e a desordem se percebe como inaceitável ou crescente, a reforma policial será inibida". A reforma nestes casos pode ser vista como uma distração da aplicação efetiva da lei.

⁵ Ambas as categorias correspondem as duas hierarquias mais altas da carreira policial. (N.T.)