

# Policiamento e Dilemas da Democracia: práticas autoritárias na formação da cidadania no Brasil<sup>1</sup>

*Daniel Chaves de Brito*<sup>2</sup>

*“Eu defendo a Polícia comunitária, mas acho que a polícia não deve levar flores pra bandido” (Sargento PMPA-17 anos de serviço)*

## Resumo

Este trabalho visa analisar de um lado a formação do sistema brasileiro de justiça criminal, principalmente as polícias, como elemento importante da estabilização da ordem, tendo por base o longo predomínio do autoritarismo e do populismo, que deliniam os instrumentos estatais de controle social e marcam profundamente a formação da cidadania. Por outro tenta refletir sobre as políticas de segurança pública e perspectiva da democracia, mostrando uma impermeabilidade ao processo de modernização, no que tange a absorção dos princípios da racionalidade impessoal. Os governos democráticos, quando não trataram a questão da segurança pública com indiferença, apegam-se ao equívoco de acreditar que as instituições policiais, tornem-se vetores de democracia e cidadania. Apresenta-se primeiro lugar uma análise histórica entre o processo de modernização, a formação da cidadania e o instrumento da violência como mediação legal entre a sociedade e o Estado. Em segundo, apresenta-se uma relação entre as concepções teóricas do policiamento e suas ambiguidades na concepção dos planos de segurança pública.

**Palavras-Chaves:** Policiamento, Cidadania, autoritarismo, Modernização, Racionalização.

<sup>1</sup> Trabalho produzido com apoio do CNPq.

<sup>2</sup> Doutor pelo NAEA/UFPA e Professor da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA.

# Policing and Dilemmas of Democracy: authoritarian practices in the making of citizenship in Brazil

## Abstract

This work aims to analyze on side of the criminal justice of the Brazilian system's formation, mainly the police as an important element of order stabilization, having as base the long predomination of authoritarianism and populism that outline the social control of state instruments and deeply mark the formation of citizenship. On the other side, tries to reflect upon public security policies and democracy's perspective, showing impermeability to the modernization process, which instigates the absorption of impersonal reasoning's principles. When the public Security matter was not treated with indifference, the democratic governments attaches itself to the mistake of believe that the police institutions become vectors of democracy and citizenship. In first place a historical analysis between the modernization process, citizenship formation and the violence instrument as legal interposition between society and state. Secondly, a relation between the police theoretical conceptions and its ambiguities in the conception of plans of public security.

**Key-words:** police; citizenship; authoritarianism; modernization; rationalization; reasoning.

## Introdução

A história republicana brasileira aponta para a formação de um Estado em que o sistema de justiça criminal, principalmente as polícias, é o elemento fundamental da estabilização da ordem. Ao longo de um século o predomínio do autoritarismo e do populismo marcou os instrumentos estatais de controle social. A partir de 1988, com o advento de um novo marco institucional,

abriu-se a perspectiva de assentar a ordem social sob o domínio das liberdades democráticas, privilegiando uma estrutura legal fundada na legitimidade da cidadania como mediadora das relações entre o Estado e a sociedade. No entanto, passado um tempo razoável, as experiências observadas no ambiente da segurança pública mostram a impermeabilidade do processo de modernização, no que tange a absorção dos princípios da racionalidade impessoal. Nesse ambiente os governos democráticos, quando não trataram a questão da segurança pública com indiferença, apegaram-se a prática do policiamento comunitário como uma forma de tornar a presença do estado menos violenta. Porém, o equívoco maior tem sido acreditar que as instituições policiais, que não são capazes de extirpar a petrificada cultura autoritária, podem se tornar com essa prática vetores de democracia e cidadania. Assim o fracasso do policiamento comunitário expõe o fracasso do processo de democratização.

Com base nessa questão o objetivo deste trabalho é demonstrar que as políticas de segurança pública, expostas nos planos de governos, são ideias que dão suporte para ações políticas que se alongam para além do controle da criminalidade e da violência. Nesta tentativa, conceitos como cidadania e democracia, que poderiam nos ajudar sociologicamente a entender os conflitos sociais, são esvaziados de conteúdo epistemológico e suas cascas ocas dão formato a um discurso político desconectado da realidade. Para refletir sobre esse tema considerou-se em primeiro lugar uma análise histórica entre o processo de modernização, a formação da cidadania e o instrumento da violência como mediação legal entre a sociedade e o Estado; em segundo, apresenta-se uma relação entre as concepções teóricas do policiamento e suas ambiguidades na concepção dos planos de segurança pública; por fim se contextualiza com informações, sobre a experiência do policiamento comunitário em Belém, como o uso político de uma ideia e de uma prática de policiamento são levados ao fracasso.

## 1 Modernização Parcial, Cidadania e Violência

O processo de desenvolvimento que transformou o país, de uma economia agrária exportadora em uma economia voltada para a industrialização, se deu a partir de um modelo dirigido pelas elites econômicas e políticas, que instrumentalizaram o aparato do Estado. Essa situação histórica, que é um desdobramento dos princípios que orientaram a formação social, econômica e política do Brasil mostra, segundo José Murilo de Carvalho (2001), um processo de formação da cidadania marcado por um percurso diferenciado do que foi observado em outros países. Em suas reflexões, Carvalho deixa claro que a cidadania é a forma como as pessoas se relacionam com o Estado e com a Nação. O desenvolvimento da cidadania é um dos desdobramentos históricos, consequência da modernidade, que rompendo com a sociedade tradicional de corte holístico se estrutura socialmente sobre um princípio que privilegia o indivíduo e não mais a origem familiar ou nascimento. O aparecimento do sujeito jurídico elimina os privilégios de nascimento e implanta o direito racional como orientador da relação entre Estado e sociedade.

Não é difícil identificar na história da sociedade ocidental, que a partir do século XVII surge na Europa um estilo de vida, um tipo de organização social estruturada sob uma dinâmica que se orienta por uma crença num padrão de racionalidade baseada na calculabilidade (GIDDENS, 1991, p. 11). A força da crença nesse princípio estruturador, ao qual M. Weber dedicara todo o seu esforço científico, partiu da pergunta: por que só na Europa o desenvolvimento científico, artístico, político e econômico seguem as vias de uma racionalização característica apenas observada no ocidente? Diz Habermas (1990, p. 11) “para Weber era ainda evidente a relação íntima, não apenas contingente, portanto, entre a modernidade e aquilo que ele designou como racionalismo ocidental”. O que se pode concluir é que Weber identificou um modo de agir orientado por uma racionalidade estratégica adequada por fins e meios. Assim se desencadeou um processo de

desencantamento do mundo (*entzauberung der welt*) apoiado por uma autonomia do desenvolvimento científico e tecnológico que mais ou menos rapidamente minou as bases das concepções religiosas do mundo. A sociedade moderna, então dominada por um processo de racionalização crescente do mundo, tem seus ícones no aparelho burocrático do Estado e na empresa capitalista, nesse contexto surge uma cultura que institucionaliza um agir administrativo e econômico orientado pela racionalidade calculadora.

Giddens (1991), em sua análise das consequências da modernidade, defende a tendência mundial da influência desse processo que se erradia a partir da Europa. Entretanto a abrangência globalizada do capitalismo legou, a vastas áreas econômicas fora da Europa um processo de *modernização superficial*, porque suas estruturas e suas organizações são incapazes de assentar sob uma cultura em que o agir político, social e econômico, no que tange a gestão administrativa, sobretudo na esfera pública, seja orientado pela crença nos princípios definidores da racionalidade de fins e meio. Uma ordem social impermeável aos meios estruturadores da modernidade leva por terra a ideia da crença em um direito impessoal, que promova a democracia política como valor profundo e universal e os direitos de cidadania, como forma de mediação de conflitos entre os cidadãos e o Estado. No exemplo da história da América Latina este é o campo mais fértil para o surgimento do autoritarismo populista, tanto na sua forma caudilhista com seus elementos messiânicos de salvação da pátria, quanto na forma burocrático-administrativa, que vem engendrada pelos partidos de esquerda que imobiliza as massas com pequenos benefícios econômicos ornados com a falsa ideia de distribuição de renda e a ilusão de estarem fazendo parte na sociedade de consumo.

Os elementos acima delineados têm muito a nos dizer sobre o papel da *força pública* na América latina e em especial no Brasil. Aqui definimos por força pública aqueles aparatos do Esta-

do- seguindo M. Weber (1999 e 1997) - que expressam o poder legítimo da força. Como é fato comum, numa ordem social estruturada sob o autoritarismo, seja lá qual for seu matiz ideológico, os aparatos da força são orientados para agirem em defesa das elites e não em nome das liberdades democráticas, dos direitos individuais e da liberdade legal de expressão social. Não se pode negar que nesse contexto a ideia de poder público está sensivelmente prejudicada, como já apresentou Sérgio Buarque de Holanda (1995) e Raimundo Faoro (1996), trata-se a rigor de uma apropriação privada do aparato público. Um retrabalhado e atávico patrimonialismo político, que enraíza a patologia da corrupção (Martins, 1999). Sob o domínio desta ordem social, orientada por uma *racionalização parcial*<sup>3</sup>, a implantação dos direitos de cidadania passa por uma lógica diversa daquela observada juntamente com o aparecimento da modernidade.

As teses construídas por J. M. de Carvalho sobre a cidadania no Brasil demonstram as enormes dificuldades do surgimento desses direitos na ordem social brasileira. Muito embora este autor elenque como fatores importantes, o longo período de existência da relação de trabalho escravocrata, assinalando que “o Estado, os funcionários públicos, as ordens religiosas, os padres, todos eram proprietários de escravos. Era tão grande a força da escravidão que os próprios libertos adquiriam escravos. (...) A sociedade colonial era escravista de alto a baixo” (CARVALHO, 2001, p. 19-20). Mas também é possível apontar como fator importante, a persistência de uma cultura que resiste à sua profanação pela racionalidade moderna, tanto pela força da cultura religiosa oriunda dos colonizadores portugueses, quanto pelas práticas sociais e religiosas africanas importadas com a mão de obra escrava. Certamente as relações de trabalho forçada sublimou qualquer visão de mundo voltada para uma ascese do trabalho.

<sup>3</sup> Racionalização parcial descreve uma ordem social que, por seus elementos culturais, é impermeável aos princípios mais profundos da eficiência, da competência técnica e da impessoalidade.

Este então é visto e percebido pela elite como uma condenação que se institui no momento em que no gênese o Deus judaico sentencia o Adão com expulsão do paraíso<sup>4</sup>.

A força do autoritarismo religioso juntamente com a força política da funcionalização dos aparatos burocrático-administrativos públicos pelas elites acercou-se de condições suficientes para controlar a produção e a efetivação de direitos, deste modo, atendendo interesses de ampliar ou reduzir o alcance destes. Com isso o esquema padrão de implantação dos direitos de cidadania observados nos países europeus, conforme assentado por T. H. Marshal (1997), onde se verificou ser um fenômeno dentro do Estado nação, resultado de uma veemente luta social, sofre uma diferenciação importante. No esquema de Marshal (1997, p. 63) o conceito de cidadania está dividido em três elementos, segundo ele isso se impõe por ser esta análise ditada pela história e não pela lógica. Assim o primeiro elemento estabelecido são os direitos *civis* (direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, e a justiça); em seguida se estabelece o elemento *político* (são os direitos de participar no exercício do poder político, como de governos e de conselhos, votar e se votado); por fim aparece o elemento *social* (direito a participação dos bens coletivos, sejam eles as riquezas econômicas ou o acesso aos bens culturais socializados através da educação, isto é, assegurar o direito a um mínimo de bem estar). Com isso conclui-se que só se define como cidadão aquele que está sob o amparo simultâneo destes três elementos.

O direito de cidadania, no caso brasileiro, estudado por Carvalho segue via distinta daquela apontada por Marshal. Em primeiro lugar, se acompanharmos a evolução histórica que vai da colônia a república, passando pelo período do reinado são enormes as dificuldades para se criar uma mentalidade que seja capaz de

<sup>4</sup> “No suor do teu rosto, comerás o teu pão, até que te tornes à terra; porque dela foste tomado, porquanto és pó e em pó te tornarás” (GÊNESES, 03; 19)

lutar pelos direitos de cidadão. Neste caso o crônico analfabetismo<sup>5</sup>, que caracteriza a sociedade colonial, e que se estende até os dias hoje, fazia com que um pequeníssimo grupo pudesse exercer os direitos civis e os direitos políticos, enquanto os direitos sociais eram legado a benevolência da Igreja e de alguns particulares. Após 1822, com a independência, e até 1930 os brasileiros puderam exercer o direito de voto, isso pode até levar ao entendimento que há um pleno gozo de direitos políticos, entretanto aqui fala mais alto a modernização da superfície orientada por uma racionalidade parcial, diz Carvalho (2013, p. 36-37): “O voto era um ato de obediência forçada ou na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão. À medida em que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro. (...) A eleição era a oportunidade para ganhar um dinheiro fácil, uma roupa, um chapéu novo, um par de sapatos. No mínimo uma boa refeição”.

Nesse quadro o período republicano fincou suas colunas de sustentação. Com o fim da escravidão os ideais republicanos, numa perspectiva liberal, não logrou afastar-se de uma ordem social que somente de forma superficial aceitava ser profanada pelo princípio da racionalidade impessoal. Os esquemas do patrimonialismo, no processocivilizatório brasileiro, ganha contornos específicos no âmbito de sua reprodução. Em um ensaio que enceta esta discussão, sob a visão de que em tais práticas está o poder do atraso, José de Souza Martins diz que a “política do presentinho” está nos mais recônditos recantos das relações sociais da vida paroquial aos centros de ensinos universitários que tem se rebelado contra a corrupção (MARTINS, 1999, p. 43). Embora esta seja uma discussão importante ela precisa lidar com novas nuances e uma verdade incomodante. Durante anos a intelectualidade militante usou esquemas analíticos fundamentados em esquemas paradigmáticos ditos de esquerda, elaborando

<sup>5</sup> Segundo o autor somente 16% da população era alfabetizada

um discurso contra o patrimonialismo, o clientelismo e seu corolário a corrupção, mas hoje aceita de bom grado defender as mesmas práticas civilizatórias de que fazem uso os partidos de “esquerda” no poder.

Com esses traços a realidade política e social exige de seu analista ter em consciência um horizonte claro do efetivo poder analítico das teorias sociológicas da modernidade. A teoria elaborada por M. Weber pode ajudar a entender a evolução histórica da transformação da sociedade tradicional, a cultura profana do capitalismo com sua racionalidade científica na Europa, mas ao que parece tem apenas força inspiradora para entender os elementos da modernização brasileira. A tese de J. S. Martins é de que: “aparentemente é insuportável para amplas parcelas da população brasileira estabelecer relações sociais de qualquer natureza, políticas ou não, com base unicamente nos pressupostos racionais do contrato social e com base no pressuposto da igualdade e da reciprocidade como princípios que regulam e sustentam as relações sociais” (MARTINS, 1999, p. 43). Assim, por detrás da modernidade superficial decanta-se uma ordem social impermeável a racionalidade apoiada em princípios da impessoalidade, da legalidade e da legitimidade. Para além das relações sociais mediadas pelos pressupostos racionais encontramos a mediação pelos pressupostos das relações pessoais.

Um elemento fundamental, diante desse processo histórico, a sociedade civil tem sua afirmação nas lutas políticas sensivelmente prejudicadas, pois o cidadão resultante dessa cultura política surge mutilado e não dispõe de elementos que lhes permitam um julgamento mais pormenorizado das ações do governo, das elites políticas e de suas próprias ações. Assim cabe a todos acreditarem numa pedagogia da violência praticada pelas forças do Estado como forma de aprendizagem da cidadania. Um exemplo singular nesse contexto é a posição tomada por Adolfo Ferreira dos Santos – conhecido como Ferreirinha – um marinheiro que atuou ao lado de João Cândido líder da Revolta contra Chibata,

que após rememorar aqueles tempos onde os marujos eram castigados com chibatadas diz o seguinte: *“Mas as chicotadas e lambadas que levei quebraram o meu gênio e fizeram com que eu entrasse na compreensão do que é ser cidadão brasileiro”*. Podemos dizer, apoiando o comentário de J. M. Carvalho (1988), que enquanto prática civilizatória essa foi a contribuição brasileira para a questão da cidadania. Enquanto podemos apontar o sentimento de liberdade (Inglaterra); os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade (França); a formação das comunidades livres (USA). A cidadania brasileira é assim concebida a porrete. Assim como para Ferreirinha o indivíduo é dobrado, “tem o gênio quebrado a pauladas, amansado, moldado, enquadrado, ajustado ao seu lugar. Bom cidadão não é o que se sente livre e igual, mas o que se encaixa na hierarquia que lhe é prescrita” (CARVALHO, 1988, p. 307).

Ao longo da história da formação da sociedade brasileira, a nação e seus elementos da sociedade civil foram singularmente marcados pelas práticas de uma sublimação do sentimento de liberdades civis, participação política e social. Aos escravos reservou-se a regra dos três pês: pau, pão e pano. Ao liberto do lado de baixo da hierarquia estava a sujeição ao recrutamento forçado para guarda nacional, para o Exército ou para a Marinha e, assim, “na guarda espera-o o porrete do coronel, no Exército e na Marinha, a espada e chibata. Se escapasse dessas três alternativas, não escaparia do inspetor de quartelão e dos delegados de polícia” (CARVALHO, 1988, p. 308). A prática de “amansar” o indivíduo fez história durante toda a era republicana. São emblemáticas as afirmações do tipo: “para os amigos pão, para os inimigos pau”, (regra de ouro do coronelismo) “questão social é questão de polícia” (fórmula para resolver os conflitos entre patrão e empregado). Com isso as disputas políticas não se dão no plano das orientações ideológicas que moldam princípios gestores das organizações do Estado, mas entre quem tem a melhor estratégia para usar a força e a violência ou pode implementar uma estratégia nova de amansamento pelo engodo da inclusão

social através de programas de redistribuição de renda que incentivam a inatividade social.

As relações sociais que repercute no Brasil são de profundas desigualdades econômicas, embora desde 1988 a ordem social brasileira tenha se fundado jurídica e politicamente em princípios da participação eleitoral, continuamos o dilema de uma sociedade que se integra tecnicamente ao mundo globalizado, sem que do ponto de vista político e cultural seja capaz de forjar um projeto de sociedade fora dos estereótipos do populismo, do patrimonialismo e do clientelismo. Com esse prospecto e alguns séculos de história ainda não há esperança de aposentadoria do “porrete”. E, sem dúvida é ele, o porrete, marco real do dilema da consolidação do Estado democrático de direito. Pois a polícia (em muitos locais recônditos do vasto território brasileiro e nas periferias das cidades, onde falta de tudo), é a única instituição pública a fazer a mediação entre a sociedade e o Estado. E esta relação ultrapassa o forte apelo de lei e ordem. Em quase todas as cidades brasileira se encontram espaços de exclusão social, onde a pobreza, com insegurança econômica, potencializa a insegurança social e individual. Esses espaços normalmente são marcados por abrigarem todo tipo de transação comercial ilícitas, que vão da venda de produtos “pirateados”, passando por compra e venda de drogas e finalizando com tráfico de gente. A vulnerabilidade individual é bastante acentuada, nesses espaços a criminalidade ordinária “alimenta constante e amplamente um sentimento de medo generalizado” (SOUZA, 2008, p. 40). A população é obrigada a conviver balizada por uma superposição de ordens violentas: de um lado os grupos criminosos e de outro o Estado.

Nesse contexto se impõe um padrão de sociabilidade marcada pela violência, que estrutura as relações de força e obriga a sociedade a buscar práticas de convivência cotidiana, “segundo uma dupla inserção, como participantes da ordem estatal e, paralelamente, da sociabilidade violenta” (SILVA, 2004, p. 78). Assim, conclui L. A. M. da Silva: “A sociabilidade violenta, levan-

do nestes locais o risco pessoal ao paroxismo, gera medo nos agentes sociais que continuam a se constituir de forma tal que não estão preparados para ‘abandonar-se’ à violência como princípio (é por isto que eles constituem o estrato dominado). A conhecida ‘lei do silêncio’ parece ser mais pernicioso do que normalmente se imagina: não se trata apenas do fechamento para os ‘de fora’ das populações mais diretamente afetadas pela sociabilidade violenta, mas da incomunicabilidade entre seus próprios membros produzida pelo medo e pela desconfiança” (SILVA, 2004, p. 78).

A violência e a criminalidade, como destaca S. Adorno(1999), são os componentes de um dilema que atinge a população e não permite a efetivação do regime democrático. As periferias das grandes cidades brasileiras são testemunha de “mortes extrajudiciais praticadas pela Polícia Militar em geral sob a rubrica de ‘estrito cumprimento do dever’ ou ‘resistência à voz de prisão’ (...). Contra a espiral crescente de violência policial, muito pouco fizeram os governos estaduais recém-egressos do regime autoritário”(ADORNO & CARDIA,1999, p. 68). A resultante é a flagrante impunidade desses crimes e a falta deliberada de ação dos governos vem da possibilidade de desgaste político na medida em que isso levaria a um confronto entre as autoridades civis e as corporações militares. Especialmente aqui, a segurança pública enfrenta os seus maiores problemas. Pois a constituição de 1988, artigo 144, não foi muito precisa quanto às obrigações específicas de cada ente da federação: união, estados e municípios por esta razão há uma indiferença no trato com segurança. Os vários planos de segurança pública, do governo federal, manipulam politicamente na tentativa de capitalizar apoio e de forma prática são incapazes de pensar uma política que atenda as necessidades regionais, desconsiderando as especificidades das práticas criminosas.

O pensamento social e político desenvolvido sobre o Brasil segue uma lógica em que reafirma sob vários ângulos a persistência de uma ordem social arraigadamente patrimonialista, com vieses

culturais os mais diversos, que impedem o estabelecimento dos elementos da ordem moderna. A noção de racionalidade parcial demonstra a lógica de reprodução dessa ordem, que mostra a superficialidade da modernização. Ao longo da história colonial, imperial e republicana brasileira essa cultura que institui o direito, as regras como parâmetros mediadores da relação sociedade e Estado-nação, delineiam também os parâmetros de reprodução da cultura da violência praticada pelas instituições de mediação dos conflitos. Os “casos de polícia” fazem parte de um discurso, que deixa clara a proteção das elites e a “coitadinização” da pobreza. E é justamente a emolduração da ideia de *Polícia Comunitária* por esses elementos que fazem dela uma ideia viável para os formuladores das políticas de segurança pública, mas fora do contexto da realidade dos conflitos e da violência criminal existente no Brasil. A Polícia Comunitária, no contexto dos planos de segurança pública, não aparece como prática de mediação e controle de conflitos sociais, mas como uma panaceia a partir da qual se estabelecerá os elementos fundantes de práticas de cidadania. No entanto na era moderna o Estado, através da institucionalização do sistema de justiça criminal e da profissionalização das polícias, monopolizou os meios de violência e estes se tornaram instrumentos legais de intervenção nos conflitos sociais. Dessa maneira a polícia comunitária não pode ser vista como um veículo de promoção da cidadania, posto que ao fazer uso da força estaria mais uma vez “amansando” e “moldando” a cidadania com a força “pedagógica do porrete”.

## 2. A Política de Segurança e a Cidadania Ambígua como Estratégia Eleitoral

O controle dos conflitos sociais, tanto na forma de conflitos inter-subjetivos como na violência criminal, tem imposto um desafio incomensurável ao Estado moderno. Giddens (2001) assinala que a partir do século XVI, quando inicia monopólio dos meios de força, controlando milícias particulares, bem como saqueadores, piratas

e etc. surgia a necessidade de estabelecer controles sociais internos mais eficazes sobre os “distúrbios populares”. Esse era o resultado do desenvolvimento do capitalismo que por um lado mantinha uma parte considerável da população fora da ordem econômica e por outro obrigava que surgissem organizações mediadoras em locais específicos capazes de controlar certas categorias de indivíduos (GIDDENS, 2001, p. 203). Segundo o autor, o processo de pacificação interna ao Estado-nação, contou respectivamente, com o desenvolvimento de um poder disciplinatório, que se impõe a partir do local de trabalho, controle e vigilância na própria esfera da produção; e a partir do aparato do Estado que exerce a sanção em relação ao “desvio”. Diz Giddens: “É este segundo aspecto que está mais diretamente relacionado ao desenvolvimento da vigilância como policiamento das atividades de rotina de grande parte da população por órgãos especializados separados do corpo principal das forças armadas(...) A pacificação interna envolve diversos fenômenos, todos relativos à diminuição progressiva da violência nas questões internas dos Estados-nações” (GIDDENS, 2001, p. 207).

Considerando estas circunstâncias históricas e sociológicas, tal como defendida por Giddens, temos o surgimento e a institucionalização de uma Força Pública, que de acordo com D. Monjardet possui três dimensões: é um instrumento de produção caracterizado por uma divisão e uma especialização das tarefas, das técnicas, dos procedimentos, dos saberes, uma estrutura hierárquica, normas informais etc.; é uma instituição, um instrumento criado pela autoridade política para promover, realizar ou salvaguardar interesses coletivos identificáveis; é mobilizada por um grupo profissional, caracteriza-se por interesse e cultura próprios, princípios de identidade frente ao não-profissional, critérios de identificação internos (MONJARDET, 2003, p. 16). A partir dessas dimensões aparece um órgão institucionalizado denominado de polícia. Entretanto, Monjardet, ao responder a pergunta “o que faz a polícia?” ele a define como um instrumento que “é instituído como força a serviço de uma ordem, de um poder e de sua lei” (MONJARDET, 2003, p. 293). Essa definição coloca em relevo uma série de questões e dentre

elas a que está diretamente relacionada a atuação em um regime de Estado democrático de direito e a função burocrática da polícia para manter a ordem e a garantia da liberdade num regime constitucionalmente instituído. Se por um lado, a sociedade civil se declara instituinte desse poder sua atuação esta assentada na garantia dos direitos e vantagens de todos e ela deve fidelidade apenas a lei. Mas por outro lado, como uma corporação assentada em princípio da organização burocrática do Estado moderno, com profissionalização, autonomização e corporativismo esse instrumento pode se dispor por ordens políticas autoritárias.

Ao responder a questão “uma polícia democrática?” Monjardet se apega a ideia de instrumento e ressalta “que a polícia não é um instrumento universal e não pode resolver todas as carências dos serviços públicos e da organização da social” (MONJARDET, 2003, p. 295). O que o autor está trazendo à tona é que esta organização não deve ganhar dimensões extraordinárias como organização burocrática ao ponto de que o sistema político-legal não possa gerenciá-la, dirigi-la ou dominá-la. Aqui é possível vislumbrar um umbral através do qual podemos distinguir as práticas policiais a partir da ordem social estabelecida. Nas sociedades tradicionalmente organizadas sob a forma de um regime de respeito aos direitos de cidadania, em que a relação entre Estado e sociedade é orientada pela lei impessoal, conforme a burocracia moderna, o cidadão pode contar com uma repressão qualificada da violência. O controle da criminalidade é orientado sob o regime legal e profissional. Ao contrário, nas sociedades tradicionalmente autoritárias o policiamento, bem como, a atuação policial é ampliada, a partir do uso cada vez mais extraordinário da truculência e do desrespeito a lei. O cidadão é assim, como já frisamos anteriormente, obrigado a desenvolver práticas de convivência no âmbito de uma sociabilidade violenta.

Como podemos notar, a polícia é parte da organização burocrática do Estado, repete um padrão mais ou menos similar nos países ocidentais quanto ao seu objetivo. Entretanto cada país ao

longo do tempo desenvolveu padrões de policiamento (Bayley, 2001) determinado por suas especificidades culturais, políticas e sociais. O controle da criminalidade seguiu até meados do século XX uma lógica que consistia apenas no patrulhamento, na verificação de suspeitos e no atendimento a ocorrências. No entanto desse momento em diante a criminalidade e a violência passam ser um fenômeno extraordinariamente novo. Podemos dizer que a “prática do crime é tão antiga quanto a própria humanidade, mas o crime global, a formação de redes entre poderosas organizações criminosas e seus associados, com atividade compartilhadas em todo o planeta, constitui um novo fenômeno que afeta profundamente a economia no âmbito internacional e nacional, a política, a segurança e em última análise, as sociedades em geral” (CASTELLS, 1999, p. 203). Esse fenômeno acentuou algumas modalidades criminosas, como o tráfico de drogas, onde grupos de traficantes se valendo das vilipendiadas condições de vida nas periferias das grandes cidades, estabeleceram uma territorialidade criminosa, isto é, zonas dominadas por práticas ilegais, obrigando parcelas significativas da sociedade a viverem no limbo da sociabilidade violenta<sup>6</sup>.

Certamente foi esse fenômeno que exigiu das estruturas policiais algum tipo de reforma e reaparelhamento, bem como a busca de inovação nas práticas de policiamento. A resposta mais imediata foi o surgimento da ideia do chamado *policimento comunitário*<sup>7</sup>. Embora alguns autores reportem-se a uma experiência desenvol-

<sup>6</sup> Reportando-se a esse problema Souza (2008) apresenta uma análise da questão urbana a partir da noção cunhada por ele de “fobópole”, junção das palavras gregas *phóbos* (medo) e *polis* (cidade). A cidade do medo representa o risco do convívio na urbe.

<sup>7</sup> Os investimentos em policiamento comunitário nos Estados Unidos destaca a importância que essa modalidade de polícia vem ganhando ao longo do tempo. Segundo Wilson (2012, p.29) “in past two decades, most police agencies embraced some form of community policing, the US federal agency tasked with community policing, has invested \$12,4 billion in community policing, enabling more than 13,000 state, local, and tribal agencies to hire more than 117,000 police officers and deputies”. Ainda sobre esta questão ver (MOORE & TRAJANOWICZ 1988).

vida no Japão do pós-guerra, a literatura sobre este tema quase sempre aborda com mais ênfase as experiências observadas nos Estados Unidos da América e no Canadá. De um modo geral “a premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, 18). Na prática as polícias passavam a admitir um elemento novo nas suas estratégias de controle da criminalidade, os cidadãos através de suas organizações sociais de bairro, eram mobilizados a participar do processo de planejamento e atuação dos policiais contribuindo na organização e definindo as prioridades. Enquanto a polícia tentava adaptar a sua capacidade a situações específicas do local e atender as demandas sociais. Contrariando uma perspectiva geral, que entende serem as instituições policiais estruturas resistentes a interferências externas, “os policiais subscreveram de bom grado a ideias de que a delinquência é problema de todos, uma vez que isso os exime da responsabilidade exclusiva por uma delinquência cada vez maior” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, 18).

Os estudos sobre policiamento comunitário que mais se destacam, como o realizado por Jerome H. Skolnick & David H. Bayley, originalmente publicado em 1988 (leitura obrigatória sobre o tema), apresenta uma análise das principais nuances dessa prática tendo como pano de fundo a experiência americana e canadense, mas o que chama atenção é o fato de eles concluírem que, apesar de profissionais de polícias do mundo inteiro demonstrarem interesse por essa prática de segurança, o consenso acerca do significado e alcance ainda é pequeno. Para os autores “inovações práticas sob a rubrica do policiamento comunitário não são muito comuns. Em alguns lugares, houve mudanças genuínas nas práticas policiais. Em outros o policiamento comunitário é utilizado para rotular programas tradicionais, um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas nova” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, 15). Numa discussão sobre policiamento moderno, quando se destaca o policiamento comunitário ou policiamento para a solução de problemas, como formas de substituir o velho

paradigma da segurança, Mark M. Moore (2003) enumera, ao lado dos apologistas, uma série de críticas. Ressalta que “para alguns, as ideias não passam de chavões vazios – o mais recente palavreado de relações públicas em policiamento, sem conteúdo ou substância, e sem nenhuma utilidade operacional” (MOORE, 2003, p. 116). Enquanto há quem acredite ser uma ideia atrativa, mas inexecutável, tratada apenas como utopia, há os que “veem estes novos conceitos como algo que distrai a atenção dos desafios mais urgentes que o policiamento tem que enfrentar agora: devido a necessidade de controlar a onda de violência, o interesse em solução de problemas e relações com a comunidade parece uma fuga do problema real” (MOORE, 2001, p. 116).

Em seu estudo R. Rainer avaliando várias teses sobre policiamento comunitário relata que seu funcionamento é mais eficiente em “condições de harmonia social relativa”, e que o “policiamento é em si uma atividade preocupada com a ordenação de conflitos” (RAINER, 2004, p. 31). Por essa razão não é possível esperar uma aprovação completa e universal da prática, destacando ser “esse o limite inerente a todas as noções de ‘policiamento comunitário’ que estão na moda, apesar de tal policiamento ter se tornado ‘o gigante teórico’ dos discursos sobre reforma da polícia em todo o mundo” e conclui: “policiamento comunitário é uma contradição, pois se a polícia pudesse servir a comunidade inteira, não havia utilidade em se ter uma polícia” (REINER, 2004, p. 31). Porém o que realmente este autor chama atenção é para o fato de os estudos sobre atendimentos a chamadas policiais indicarem que mais da metade estarem relacionado a pedidos de ajuda ou de apoio envolvendo problemas pessoais ou interpessoais. E esse contexto veio reforçar um argumento de corte liberal, que defendia uma “filosofia de policiamento comunitário”, assim a polícia deveria ser treinada e organizada para lidar com um serviço que ocupava a maior parte do tempo de sua atividade. Para os críticos, de acordo com R. Rainer, “os policiais eram, de fato, assistentes sociais, apesar de não serem

reconhecido como tais” e prossegue: “se a panaceia da lei e da ordem era possuir armas maiores, a liberal era um diploma de sociologia” (RAINER, 2004. p. 164). Esse certamente é o pano de fundo de um dilema, que realmente faz as organizações policiais deslizarem entre os meandros ideológicos dos governos, segurança pode significar a imposição de *leieordem*, ou o alargamento de suas funções e resolver as carências dos serviços público, como aponta Monjardet (2003).

O dilema *força* versus *serviço*, exposto anteriormente, se impõe como uma questão importante na América Latina efetivamente a partir do final dos regimes autoritário-burocráticos (O’Donnell, 1982). No Brasil, a constituição de 1988<sup>8</sup> (art. 144), define ser a segurança pública um dever do Estado, mas também, direito e responsabilidade de *todos*. É possível vislumbrar na ideia referente a “*todos*” a influência tanto do debate sobre a denominada “filosofia de policiamento comunitário”, iniciado a partir dos 1950, quanto a busca por uma legitimidade da atividade policial. Pois, segundo o documento *Projeto Segurança Pública para o Brasil*(2003) até então a ênfase das atividades policiais estava voltada para o uso excessivo da força como estratégias de proteger as elites. Assim, se produziu, conforme destaca o documento: “uma sucessão de desastres e concorrem para a geração do quadro de impunidade, irracionalidade, ineficiência e barbárie que herdamos, além de ter contribuído para degradar as instituições policiais, tornando as mais arbitrárias, violentas e corruptas, e aprofundando o fosso que as separa da população” (sic)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> A carta Constitucional de 1988 marca o início do regime democrático no Brasil, após o fim do chamado regime Militar, ou na definição de O’Donnell (1982) regime autoritário-burocrático.

<sup>9</sup> Plano Nacional de Segurança Pública (2003). Disponível em <http://www.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJF4F53AB1PTBRIE.htm>. Acesso no dia 21 de março de 2009.

Este quadro também pode ser observado no comportamento dos números. Segundo o documento *Mapa da Violência 2012*, num histórico de 30 anos os homicídios no Brasil passaram de 13.910 em 1980 para 49.932 perfazendo um aumento de 259%, uma média de crescimento anual de 4,4%. Assinala o documento que nesse período a população também cresceu, porém de forma bem menos intensa: “passou de 119,0 para 190,7 milhões de habitantes, crescimento de 60,3%. Considerando a população, temos uma evolução dos índices(...). Passamos de 11,7 homicídios em 100 mil habitantes em 1980 para 26,2 em 2010. Um aumento real de 124% no período ou 2,7% ao ano (WAISELFISZ, 2011, p.19). Os números de homicídios neste período já ultrapassam a casa de um milhão de vítimas em todo o país, conclui o documento: “os números são de tal magnitude que fica difícil construir uma imagem mental para assimilar ou entender a sua significação” (WAISELFISZ, 2011, p.19). Ao logo do tempo estes números retratam o fracasso do controle legítimo da violência e o governo, embora formado sob princípios democráticos, se mantém na política de lei e ordem, fazendo uso da força desproporcional, com torturas e detenções arbitrárias, execuções extrajudiciais e o comportamento policial arbitrário gozando de ampla impunidade (PINHEIRO, 1997, p. 44).

Não se pode deixar de ver no quadro acima os limites para a implementação do regime democrático e os dilemas para uma política de efetivação da cidadania. Se de um lado a nova ordem social não conseguia uma perspectiva de melhores condições de vida para empregados de baixa renda e desempregados em geral, por outro não era capaz de amainar os efeitos da onda de violência, que agora é um fenômeno global. Enquanto isso a política de lei e ordem por todos os lados mostrava a sua efetiva falência. É assim, que durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) surge a primeira tentativa de mudança das políticas de segurança pública, com o governo federal quebrando a indiferença que até então havia prevaleci-

do<sup>10</sup>. No campo do controle da violência destaca-se a ideia de prevenção em detrimento da tradicional prática de repressão. A ideia central era articular e fortalecer programas sociais desenvolvidos pelos governos federal, estaduais e municipais tentando eliminar as causas e os fatores criminógenos (SOARES, 2007). Para as instituições policiais a proposta era: estabelecer mecanismos de cooperação entre as polícias estaduais, entre os diversos órgãos de controle da violência (polícia Militar, Civil e sistema carcerário), investimento na qualificação dos policiais, com estímulo ao policiamento comunitário. No entanto essa, a rigor, não era uma novidade no contexto das propostas, nos Estado de São Paulo e Rio de Janeiro desde o início da década de 1980 já havia a tentativa de implantar a prática de policiamento comunitário (MESQUITA NETO, 2004. p. 105). A questão nova era que o governo federal gostaria que essa se tornasse uma prática de policiamento disseminada por todo o território nacional.

A repercussão dessa política no Estado do Pará é observada a partir do governo Almir Gabriel (1995-2002), quando se instituiu uma nova estruturação do sistema de segurança pública. Foram criadas as Zonas de Policiamento (ZPol), através da divisão da região metropolitana de Belém, cada zona recebeu um espaço único, integrado, quer dizer, o mesmo espaço físico abrigava tanto polícia militar (policiamento ostensivo) quanto polícia civil (polícia judiciária). Assim, a velha Delegacia de Polícia era transformada numa Seccional Urbana/ZPol (OLIVEIRA NETO, 2004). A principal linha conceitual deste processo foi a noção de *integração*, para os reformadores ao criar um mecanismo de trabalho em que as polícias pudessem agir em cooperação o sistema estava gerando uma oferta de segurança para o cidadão de forma eficiente e democrática e estaria nascendo uma nova polícia. Os interesses peculiares de cada organização policial, as

<sup>10</sup> Luiz Eduardo Soares quando se refere a essa política, conhecida como primeiro plano de segurança pública da história democrática recente, como sendo um emaranhado de propostas as quais se ressentia de uma “vertebração política” (SOARES, 2007, p. 83).

especificidades da atividade, o corporativismo não foi capaz de gerar a solidariedade esperada e o resultado “consistiu em mudanças que se limitaram a alterar algumas estruturas funcionais do sistema de segurança pública estadual, ou seja, uma simples reorganização administrativa sem proporcionar significativas transformações na cultura autoritária e nos *ethos tradicionais* das instituições policiais civil e militar paraenses”(OLIVEIRA NETO, 2004) grifo do autor.

Essas observações ressoam em geral o que sofreu a segurança pública na esfera nacional. O plano nacional de segurança pública do ano 2000 instituiu um Fundo Nacional de Segurança Pública, através do qual os governos dos estados poderiam financiar projetos de inovação nas estruturas e nas práticas policiais. No exemplo do estado do Pará, o que realmente ocorre é nada mais do que uma modernização superficial, pois a cultura policial do autoritarismo, aliada ao *ethos tradicional* do corporativismo, mantiveram a funcionalidade da racionalidade parcial, que serve de elemento estruturador das organizações policiais. O Fundo, assim, alimentou velhas práticas e ao contrário de produzir inovações repetiu mais do mesmo, investiu-se mais em armas e viaturas, ou seja, na velha e tradicionalíssima política de lei e ordem e emprego da força. Com isso não há como não concordar com a conclusão de que: “a pequena política, a miudeza das arestas interpessoais, o atrito entre projetos e as rivalidades políticas combinaram-se e criaram o caldo de cultura para que prosperasse o que se poderia denominar de ‘política do veto’, graças a qual todo o movimento nacional rumo à racionalidade administrativa e à modernização institucional tornava-se refém da má vontade de uma autoridade estadual, do mau humor de um personagem obscuro, de uma cristação corporativa, de uma medíocre disputa provinciana” (SOARES, 2007, p. 85)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Uma análise bastante cuidadosa e profunda sobre a política de segurança pública durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso pode ser encontrada em Adorno, 2003.

O melancólico capitulacionismo da política de segurança pública contrastou profundamente com o otimismo introduzido pela força da esperança que despertou os discursos do primeiro governo do Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2006). A partir de um documento denominado *Projeto Segurança Pública para o Brasil*, concebido pelo Instituto Cidadania (Presidido pelo próprio Lula), o Brasil ganhava mais um Plano Nacional de Segurança Pública. O ano de 2003 foi marcado pela disposição dos gestores da segurança pública no âmbito nacional para a efetivação das políticas que foram concebidas para a diminuição da violência e modernização dos sistemas policiais. A ideia mais forte, que servia para desencadear uma mudança paradigmática, pressupunha deslocar as políticas de segurança pública do âmbito dos governos para a esfera do Estado e deixá-la ao abrigo de disputas políticas regionais e partidárias. Entretanto, a partir de então, o governo federal, diz Soares (2007, p. 88), assumiria o “protagonismo” pela política de segurança e todos os ônus que dela resultassem. O cálculo foi simples: essa política teria desdobramentos demorados e resultados de longo prazo, mas as eleições são sempre no menor prazo. Então, a estratégia eleitoral, o projeto político de Lula dominou em detrimento da segurança pública. Prevaleceu o discurso da qualificação policial, que se materializou na Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) a partir de 2005.

Sem apontar para nenhuma mudança de ordem estrutural, organizacional ou institucional voltou-se as políticas para a qualificação dos agentes de segurança pública. A proposta se vestiu de uma indumentária populista e, pretendia transformar os policiais, através de requalificação em “agentes de cidadania”. A polícia, sobretudo, a executante do policiamento ostensivo seria agora um “polícia cidadã”. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), lançado em 2007 (no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva), chama para o centro das práticas policiais a tarefa de responder à sociedade, principalmente, aquela parte mais carente com uma polí-

tica de segurança capaz de fazer surgir entre elas uma espécie de “sentimento” de cidadania. E isto é bem claro na medida em que, para os formuladores do plano, se deve prevenir, controlar e reprimir a criminalidade atuando diretamente nas raízes socioculturais. Seguida por uma articulação de políticas sociais.

Uma sociedade que, desde seu alvorecer até a atualidade, enfrenta caminhos cheios de percalços, com avanços e retrocessos para instituir o respeito aos direitos de cidadania, como bem analisa José Murilo de Carvalho em suas obras, certamente terá dificuldades para transformar a cultura policial do autoritarismo e as instituições policiais em órgão difusores de ideais e práticas de cidadania. A literatura que lidamos acima evidencia as dificuldades para modernizar as polícias mundo afora, onde o dilema *força* ou *serviço* toma conta do debate interno dessas instituições. Mas o PRONASCI insiste em negar os conflitos sociais e ao invés de realmente andar na direção da construção de uma cultura de cidadania, em que os cidadãos possam desempenhar livremente suas atividades lícitas cotidianamente, ele está voltado para dar proteção ao “cidadão em conflito com a lei”e, com esse objetivo, o transforma numa equivocada figura do coitadismo<sup>12</sup>. O Exemplo mais contundente é o projeto “Mães da Paz”, e o Projeto “Reservista Cidadão”. Tanto o primeiro, quanto o segundo disponibilizará uma bolsa de R\$ 100,00 para mães desempregadas de comunidades carentes e reservistas das forças armadas, também desempregado, para identificarem jovens “em situação de risco”<sup>13</sup> e conven-

<sup>12</sup> “Uma nação deve amparar os doentes, mas não premiar os ociosos. Deve fortalecer o espírito e os instrumentos de justiça, mas não transformar o sentimentalismo - e não o mérito - em medida de valores. É preciso dar um Basta! ao coitadismo, ou então esse país gigantesco jamais se erguerá além da desoladora paisagem de mentes ôcas e bocas vazias das potências meramente geodemográficas”. Esse excerto de Emil Farhat tirado de seu livro O País dos Coitadinhos, publicado originalmente em 1965, resume de forma baste singular o que aqui se está criticando.

<sup>13</sup> A noção de “situação de risco” pode ser entendida, também, como jovens ou pessoas que já estão envolvidos com atividades ilícitas e criminosas e portanto precisando responder por seus atos a justiça.

cê-los a tornarem-se “cidadãos”. Do outro lado inclui nessa visão os próprios policiais e demais agentes de segurança pública. Sem considerar a dignidade pessoal e profissional dos agentes de segurança pública propõe uma “bolsa formação” apenas para policiais de baixa renda. Se o governo admite que existem trabalhadores das forças de segurança que estão em “situação de risco” porque ganham pouco, isso não se resolve classificando-os no quadro do coitadismo<sup>14</sup>.

Se compararmos as discussões sobre cidadania no Brasil com a definição apresentada no PRONASCI chega-se uma conclusão ambivalente. O cidadão não é gerado pela ascensão ao direito e ao dever, mas pelo pagamento de bolsas. Enquanto, do lado das organizações policiais, a “política de segurança cidadã” a ponta para uma única estratégia: disseminar por todo o país a “filosofia de polícia comunitária”. Num documento de 501 páginas, concebido em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, está escrito que o objetivo é “contribuir com o processo de formação e aperfeiçoamento dos operadores de segurança pública por meio da filosofia de polícia comunitária” e finaliza assinalando que, “com esta doutrina, buscamos difundir a estratégia de polícia de proximidade em todas as unidades da federação por meio de cooperação técnica” (Brasil/SENASP, 2012, p.07). Os estudos sobre policiamento comunitário em países de tradição democrática e direitos de cidadania já consolidados, mostram o dilema das práticas policiais entre força versus serviço. Desse modo não é difícil extrair uma conclusão de que nem a sociedade e nem as forças policiais vão entender o que venha a ser “filosofia de polícia comunitária”. Mas aí tem um jogo com dois módulos: primeiro, o auxílio financeiro (bolsas) alimenta a máquina eleitoral do velho populismo, que Luiz Eduardo Soares (2007) identifica, mas não fala claramente; e, o segundo satisfaz as veleidades teóricas de uma parte dos chamados “intelectuais de esquerda”, que acreditam que esse discurso é capaz de exor-

<sup>14</sup> Além das bolsas já citadas acima há ainda a bolsa *pintando a cidadania* para encarcerados.

cizar o demônio “burguês” que se incorporou nas instituições policiais modernas.

Na teoria obscura do PRONASCI: pagar para que os sujeitos sociais se tornem cidadão; repetir ad nauseam em sala de treinamento para policiais a “filosofia de polícia comunitária”; oferecer aos intelectuais elementos para corroborar suas teorias, se estaria dando uma alternativa a “pedagogia do porrete”. Mas o que não se esconde é que por trás desse discurso está uma retirada do governo federal de sua responsabilidade com a segurança pública, pois no documento apresentado não se percebe qual é a irracionalidade prática deste plano. Assim, o aumento dos conflitos, da violência e da insegurança está na responsabilidade daquelas instituições que resistem em aderir e implementar o plano, mesmo que isso signifique apenas uma barganha política. As mudanças de mentalidades e até mesmo de estruturas não acontecem apenas alimentadas com palavras vazias e isto é bem claro na fala de um policial que passou pelo treinamento da “filosofia de polícia comunitária”: “Eu defendo a polícia comunitária, mas acho que a polícia não deve levar flores pra bandido” (**Sargento PMPA-17 anos de serviço**).

### 3. A Polícia, a Sociedade e a Racionalização Parcial nas Organizações

As ideias e as práticas de policiamento comunitário no estado do Pará começaram a circular pelas organizações policiais a partir da década de 1990, quando já se discutia há pelo menos uma década nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e por iniciativa de alguns policiais. Embora, os policiais diretamente envolvidos nessa primeira fase apontem que se tratava apenas de um trabalho de “relações públicas”, uma tentativa, ainda tímida de se aproximar da população, sobretudo daquelas que se encontravam em bairros da periferia, tradicionalmente apontados como violentos. Entretanto 1997 no auge da política de segu-

rança pública do governo Almir Gabriel, que tentava implantar a sua política de integração das polícias, a Polícia Militar do Pará tentou implementar o “Projeto Povo”. Esse projeto tinha por finalidade melhorar o atendimento das ocorrências. Os policiais receberam capacitação em Relações Pública, Atendimento ao Público, Noções de Psicologia e foi concebido uma espécie de conselho de execução do projeto compostos por membros da corporação e por representantes da comunidade. Mesmo que o discurso aponte a necessidade de melhorar o atendimento, o objetivo central era quebrar o estigma contra a polícia do Pará que havia se aprofundado com o episódio do chamado “massacre de El Dourado dos Carajás” (ocorrido em abril de 1996). Para os policiais que relatam essa história “foi um tempo em que se fazia este treinamento de mais ou menos duas semanas e depois íamos e trabalhávamos numa viatura que estava escrito na porta ‘Policciamento Comunitário’, então o que fazemos nas ocorrências..., nada havia mudado” (**Sargento PMPA aposentado**).

Uma das experiências desse período foi a implantação, no bairro da Pratinha, distrito de Icoaraci, região metropolitana de Belém-Pa, do policiamento comunitário. Segundo estudos realizados por um oficial da PMPA essa tentativa sucumbiu em detrimento da falta de apoio institucional, falta de espaço físico, que pudessem abrigar estudo de planejamento, e resistências dos policiais em aderir a nova prática. Efetivamente o trabalho foi tentar envolver os líderes comunitários: fazendo “limpeza de terrenos baldios, manutenção de iluminação pública, podando árvores, fazendo rondas preventivas, práticas esportivas ocupando os espaços de lazer dos bairros, etc” (BARBOSA, 2006, p. 48). Como fica explícito se trata de resolver problemas de carências de amplo leque de serviços públicos, como aparecem nos estudos de Monjardet (2003).

O grande momento do policiamento comunitário no estado do Pará se deu a partir de 2007 no período em que o Partido dos Trabalhadores exerceu seu mandato de governo através de Ana

Júlia de Vasconcelos Carepa (2007-2011). O discurso de defesa da prática de polícia comunitária ganhou pelo menos três ênfases políticas. Primeiro o Governo tinha a veleidade de promover uma rápida mudança nas organizações policiais e tentar mostrá-la como uma polícia com a “marca petista de governar”, deixando para trás a herança de “El Dourado de Carajás”; Segunda, aderir de forma integral o PRONASCI; e terceiro, garantir, com uma nova prática de policiamento a segurança do Fórum Social Mundial, realizado em Belém de 27 de janeiro a 01 de fevereiro de 2009. As maiores atividades do Fórum aconteceram nos Campuses da Universidade Federal do Pará - UFPA e da Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA, por essa razão os bairros do Guamá (UFPA) e Terra Firme (UFRA) receberam respectivamente duas Bases de Polícia Comunitária<sup>15</sup>. Inicialmente esses bairros foram ocupados ostensivamente pela Polícia Militar e aos poucos os policiais com formação de policiamento comunitário passaram a atuar nas Bases. O trabalho inicial, segundo um oficial, era quebrar a resistência e a desconfiança da população, “a polícia deve se aproximar do cidadão, pois quando ele tem confiança na polícia ele conta mais, ele denuncia mais. Passa para a polícia a informação e a informação é a base, é da inteligência” (Coronel 27 anos de Serviço).

Como bandeira ideológica do governo, o petismo em matéria de segurança pública trabalhava para ser identificado como o governo do policiamento cidadão, através do policiamento comunitário. Isso pode ser observado nesta fala: “quando se ia implantar uma base de polícia comunitária o governo ia pra mídia todo mundo falava e se prometia muito, que ia ter isso e aquilo, mas as condições de trabalho não eram muito favoráveis... se falava mais do que se podia fazer” (**sargento PMPA 20 anos de serviço**). Num outro relato seguindo essa mesma lógica diz um oficial: “Eles querem a polícia mais próxima, mas nós não temos

<sup>15</sup> Os respectivos bairros são contíguos e possuem a lamentável característica de estarem entre os mais violentos da periferia de Belém.

viatura, nós não temos policiais. Então não tínhamos os serviços que na verdade eles queriam, só pra ir lá sentar reunir dizer que o mundo tá maravilhoso, tá bom, isso não estava... chegou um tempo que agente começava com cinquenta numa reunião e nas próximas já não vinhamo mesmo. Havia já o descrédito, há eu vou lá pra ouvir as mesmas coisas...aí tivemos que bolar estratégias... eram iniciativa mais de pessoas que da própria instituição” (Major).

Quando a prática do policiamento comunitário já tinha sucumbido, mas o governo ainda queria apresentá-la como a polícia da “marca do petismo”, a apresentação pública da polícia Militar se dava, segundo um oficial, da seguinte maneira: “os nossos desfiles militares, nos chamavam é... o desfile militar nós precisamos da presença da comunidade. Íamos lá pegar toda aquela comunidade, aquele quórum positivo, quórum amigo, pegava todo mundo: dizia gente vamos comparecer que a policia militar vai desfilar e quem está ali vendo precisa saber que nós estamos de braços dados ou coisa parecida. Chegou ao cúmulo da gente pagar pela confecção de faixas com frase “eu amo Polícia Militar” “A Policia militar do Pará é amiga da comunidade”. O Senhor tá entendendo! Era toda uma espécie de cenário de novela, que não era a realidade, a realidade da polícia comunitária” (**Oficial PMPA 22 anos de serviço**).

Os policiais em seus depoimentos apontam pelo menos dois fatores para a falta de sucesso do policiamento comunitário. Em primeiro lugar, na corporação as resistências às práticas do policiamento comunitário sempre foram fortes. Para os policiais, sobretudo os que fizeram parte da gestão do processo, a resistência se deve aos prazos, diz um oficial: “A ideia de polícia comunitária ganhou muita resistência entre os gestores, resistência por conta da cultura policial, que eu considero um subcultura, alguns policiais consideram que policiamento comunitário e relações públicas tem um efeito muito demorado, de longo prazo” (**Oficial PMPA 27 anos de Serviço**). Para os que atuavam

na operacionalização, em primeiro lugar vem a identificação de uma discrepância entre o que é ensinado nos cursos de polícia comunitária e a realidade das comunidades e, em segundo lugar, a polícia não poder oferecer o que a população precisa. De acordo com o relato de um oficial: “Porque o senhor vai pra uma reunião de comunidade, eles querem exatamente a presença física da polícia como policiamento ostensivo. Você vai pra uma reunião onde existe um balcão de denúncia, denunciando a atividade policial. Policial que vai na boca de fumo, policial que não atende ocorrência, policial que é mal educado. Não dá pra fazer uma relação de polícia comunitária, onde um dos lados só tem isso a contribuir. E o que eles querem da gente, agente não costuma oferecer” (**Oficial PMPA 22 anos de Serviço**).

Em segundo lugar, na sociedade, nos bairros não existe uma única representação comunitária, dados os interesses políticos em jogo, um mesmo bairro admite vários centros comunitários e esse fato se constituiu num entrave para a lógica do policiamento. Assim diz um policial: “eram liderança que tinham 20 anos a frente do mesmo centro comunitário, nunca passa por um processo de renovação, que às vezes toda a composição do centro era familiar, nepotismo puro. Então agente desconfiava dessa legitimidade, quando se marcava reunião só comparecia a diretoria e três ou quatro gatos pingados simpatizantes daquela diretoria. Depois quando agente ia de casa em casa as pessoas diziam: eu não fui porque o presidente tá muito tempo ai; eu não fui porque ele é ligado a gabinete de político. Aí agente vê que a comunidade não se organizava do ponto de vista, assim, pra criticar. O centro comunitário era mais pra se manter um cargo do presidente pra ele ganhar frutos, frutos políticos... se candidatar a vereador ou ser cabo eleitoral de deputados”(Oficial PMPA 22 anos de Serviço).

Aqui se revela com clareza o domínio da racionalidade parcial tanto no contexto da organização policial e da política governamental quanto nas organizações políticas da comunidade. A polícia espremida entre o governo e a sociedade não encontra

outra saída senão defender o corporativismo, tentando mostrar eficiência no jogo das aparências e no entendimento equivocado do seu papel no policiamento comunitário. Mas não é difícil ver que a polícia não constitui a melhor organização para ser transformada em “agente de cidadania” em meio a uma sociedade em que os sucessivos governos acreditam muito pouco na força da educação e mais na “pedagogia do porrete”.

## Considerações finais

No processo de análise das políticas de segurança pública, bem como das práticas policiais, podemos encontrar, de forma bastante explícita, os dilemas da democracia instituída no país a partir da constituição de 1988. Os dados dão conta de uma situação paradoxal, isto é, a criminalidade violenta vem aumentando ao longo do processo de democratização. Percorrendo a discussão sobre a noção de cidadania, vista como uma cultura que orienta as práticas sociais no relacionamento com Estado, observa-se, antes de qualquer coisa, a impossibilidade de que se compreenda a política como uma forma de participação universal. Essa fragilidade dá abertura necessária para a ressurgência do populismo como prática política, do autoritarismo como forma de relacionamento entre o Estado e sociedade e da persistência sempre “inovadora” do patrimonialismo como forma de reprodução das elites políticas.

Os governos sejam o federal ou os estaduais, pelas razões apontadas acima, se valem de uma visão profundamente ambivalente do sistema de segurança, do policiamento e do controle da violência. Os planos de segurança, tal qual demonstramos, atem-se muito mais a uma retórica no trato da questão da cidadania, enquanto a afetiva intervenção da polícia nos conflitos sociais acontece instrumentalizada pelo autoritarismo, criminalização da pobreza e a desproporcional utilização dos meios de força. Nesse contexto, a tentativa de adequar o controle qualificado da

criminalidade, através da adoção da “filosofia do policiamento comunitário”, evidencia: primeiro um diagnóstico equivocado da realidade dos conflitos processados na sociedade brasileira; segundo, o controle qualificado da criminalidade é praticado por um sistema de polícias fortemente mergulhadas no corporativismo autoritário; e terceiro, os dados coletados a partir da impressão dos próprios policiais dão conta das dificuldades reais da implementação do policiamento comunitário, pois este faz parte do repertório da retórica discursiva como instrumentalização populista da política.

Assim sendo, com a persistência do patrimonialismo, como reprodução política e do populismo no trato com a cidadania, a ordem social, torna-se impermeável aos princípios estruturadores da modernização. Guiado por um princípio de racionalização parcial o processo de modernização é incapaz de perfurar a superfície, por detrás de um discurso que prega a “polícia cidadão ou comunitária”, a violência estatal ou interpessoal, deixa exposta as fraturas provocadas pela fragilidade da democracia no país.

## Referências Bibliográficas

ADORNO, Sergio & Cardia, Nancy. Dilemas do Controle Democrático da Violência: Execuções Sumárias e Grupos de Extermínio. In: TAVARES DOS SANTOS (Org.) **Violências no tempo Globalização**. São Paulo. HUCITEC. 1999.

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>. Acessos em 17 jul. 2013.

BRASIL. Projeto de Segurança Pública para o Brasil. In: **Site do Ministério da Justiça**, ([www.ministeriodajustica.gov.br](http://www.ministeriodajustica.gov.br)). Acesso em: 18. Fev. 2004.

BRASIL. Secretaria nacional de Segurança Público. **Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária**. 5ª ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania a Porrete. In: **Pontos e Bordados: Escritos de História e Política**. Belo Horizonte: Ed UFMG, 1988.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. 16<sup>o</sup> Ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Vol I A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DIAS, Airton Silva et al. **Avaliação da integração policial: o caso da Região Metropolitana de Belém**. 2004. Monografia (Curso de especialização *lato sensu* em Gestão Estratégica de Segurança e Defesa Social). UFPa - IESP. Belém

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 7<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Globo, 1995

FERREIRA JR, Francisco Raimundo Souza. **Base Comunitária Terra Firme-Guamá: Um estudo de Caso de Polícia Comunitária na Região Metropolitana de Belém**. 2009. Monografia (Curso de especialização *lato sensu* em Gestão Estratégica de Segurança e Defesa Social). UFPa - IESP. Belém.

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony. **O Estado Nação e a Violência**. São Paulo: EDUSP, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **O Discurso Filosófico da Modernidade**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 20<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1995.

LIMA, Elcimar Maria de Oliveira. **Polícia e Policiamento: As Ambivalências entre a Formação Profissional e a Prática Policial na Periferia de Belém**. Belém, PPGCS/UFPa, Belém-Pa (Dissertação de Mestrado).

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, José de Souza. **O Poder do Atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MONJARDET, Dominique. **O Que Faz a Polícia: Sociologia da Força Pública**. São Paulo: EDUSP, 2002.

MOORE, Mark H. & TRAJANOWICZ, Robert C. Corporate Strategies for Policing. In: **Perspective on Policing**. N. 6, Novembro, 1988.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas. In: **TONRY, M. & MORRIS, M. Policiamento Moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003.

O'DONNELL, Guilherme. Tensões no Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia. In: COLLIER, David (org.) **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

RAINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Sociabilidade Violenta; Por uma Interpretação da Criminalidade Contemporânea no Brasil Urbano. In: **Sociedade e Estado**, Brasília, V. 19, n.1, p. 53-84, Jan./Jun. 2004.

SKOLNICK, Jerome H. & BAYLEY, David H. **Policiamento Comunitário**. São Paulo: 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Fobópolis**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari. 2012 ([www.mapadaviolencia.org.br](http://www.mapadaviolencia.org.br), em 09/06/2012).

WEBER, Max. **Parlamentarismo e Governo Numa Alemanha Reconstruída**. In: Weber, Max, Coleção os Pensadores. São Paulo: Ed. Abril Cultural. 1980.

WEBER, Max. **Sociologia da Dominação**. In: Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol. II. Brasília: Editora da UNB. 1991

WILSON, Jeremy M. Articulating the Dynamic Police staffing Challenge: Na Examination of Supply and Demand. In: **Policing: Na International Journey of Police Strategies& Management**, vol. 35, n.2, 2012.

Recebido em 10.08.2013

Aprovado em 20.10.2013