

Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo

Marcelo Fabián Saín, entrevistado por Thandara Santos.

Marcelo Fabián Saín

Marcelo Saín é atualmente deputado provincial em Buenos Aires. Cientista político e doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas – Unicamp, foi professor titular da área de Sociologia na Universidade Nacional de Quilmes. Pesquisa temas como defesa nacional, segurança internacional e relações civis-militares. Tem vasta trajetória na gestão da segurança, tendo atuado como vice-ministro de Segurança da província de Buenos Aires, entre 2002 e 2003, subsecretário de Planejamento do mesmo Ministério, interventor da Polícia de Segurança Aeroportuária de Buenos Aires, diretor nacional de Prevenção da Lavagem de Dinheiro e diretor da Unidade de Informação Financeira da Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico – Sedronar.

Marcelo Saín foi entrevistado em Quito, Equador, durante a reunião de organizações da sociedade civil preparatória para a Terceira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas (MISPA III), no âmbito de um processo de construção de debates organizado pela Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Centro de Estudios del Desarrollo (CED – Chile) e a Flacso-Ecuador, com apoio do Open Society Institute. O evento reuniu 25 organizações da sociedade civil, entre elas o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com o intuito de contribuir para a agenda regional de segurança pública que guia o trabalho da OEA, por meio de propostas concretas de ação baseadas na perspectiva da sociedade civil e dos direitos humanos. O mote central das discussões permeou a gestão pública da segurança, mecanismos de reforma e de gestão policial e questões sobre a gestão do sistema prisional nas Américas. A contribuição de Saín a este debate traz um panorama consistente das relações e permeabilidades entre o campo acadêmico, a sociedade civil organizada e o âmbito da gestão pública, alinhando-se, assim, a um dos princípios fundamentais na constituição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: o fomento ao diálogo entre essas diferentes esferas como forma de construção de novos mecanismos de gestão da segurança pública.

FBSP: *Primeiro quero lhe agradecer, em nome do Fórum, por ter aceitado participar dessa entrevista. Eu gostaria que você contasse um pouco da sua trajetória de envolvimento com o tema da segurança, entre a academia e a gestão pública.*

Saín: No começo, fui pesquisador na universidade, sobre temas de relações cívico-militares, defesa nacional, Estado, vinculado à questão da consolidação democrática e vendo os militares como atores antidemocráticos. Fiz o doutorado na Universidade de Campinas (Unicamp) e a tese tinha a ver com a construção do controle civil sobre as forças armadas na Argentina durante

Campinas (Unicamp) e a tese tinha a ver com a construção do controle civil sobre as forças armadas na Argentina durante os primeiros 15 anos de democracia. Até o fim dos anos 1990 trabalhei fortemente com esse tema, mas simultaneamente realizava assessoramento político no Congresso Nacional, na Argentina, sobre o tema de segurança. Em 1997 fui convidado por Alberto Binder, do Inecip (Instituto de Estudios Comparados em Ciencias Penales) da Argentina, que havia elaborado o que foi a reforma da polícia da província de Buenos Aires. Ele me pediu que desenhasse toda a nova polícia e o sistema de segurança pública. Foi um processo de intervenção civil sobre a polícia bonaerense, uma polícia com 45.000 membros. Foi um processo muito complicado e muito perigoso também. E a partir daí coloquei os pés inteiramente nos assuntos de segurança pública e comecei a trabalhá-los academicamente.

Sou professor titular na Universidad Nacional de Quilmes e sigo fazendo pesquisas de base. Depois ocupei cargos públicos. Fui diretor nacional de “Prevención de Lavado de Dinero” e um dos primeiros diretores, por concurso, da “Unidad de Información Financiera”, o organismo de controle antilavagem de dinheiro da Argentina. Fui vice-ministro de segurança da província de Buenos Aires, em 2002, em uma situação de muitos conflitos. Depois fui o criador e quem pôs em funcionamento a “Policía de Seguridad Aeroportuaria”, que é a única polícia com mando civil em nível federal e a única criada na democracia. As outras três polícias e forças federais foram instituídas durante períodos ditatoriais, isto é, a Policía Federal Argentina, a Gendarmeria Nacional e a Prefectura Naval Argentina.

Agora voltei à vida acadêmica, e estou muito contente.¹

FBSP: *O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por ser uma rede de diálogo em segurança pública no Brasil, consegue agregar atores da academia, policiais e gestores públicos. Essa é uma instituição que está sempre transitando entre a teorização sobre segurança pública e a incidência na formulação de políticas públicas. Como você vê esse limite entre a academia e a gestão pública e como se dão as contribuições entre esses dois campos, principalmente na sua carreira hoje?*

Saín: Da perspectiva do universo acadêmico, reivindico muito a

“
Ele me pediu que
desenhasse toda
a nova polícia
e o sistema de
segurança pública.
Foi um processo
de intervenção
civil sobre a polícia
bonaerense, uma
polícia com
45.000 membros.”

necessidade de fortalecer a pesquisa científica de base, ou seja, a investigação pura, material, de criação de conhecimento científico, sem nenhum tipo de incidência ou pretensão de incidência direta na vida política ou na vida institucional. Por quê? Porque nas ciências sociais a pesquisa de base produz um conhecimento muito bom, um conhecimento profundo, de qualidade, crítico.

As ciências sociais nasceram com duas características que devem ser preservadas em matéria de pesquisa sobre assuntos de segurança pública, em um sentido geral. A primeira refere-se ao fato de poder questionar todas as afirmações de sentido comum. O sentido crítico das ciências sociais está em seu questionamento a todo tempo do sentido comum que, em geral, é um sentido que encobre processos de dominação, no fundo. E a segurança pública constitui um campo em que esses processos de dominação têm forte marca de violência política e social. Logo, preservar o espírito crítico das ciências sociais em matéria de questionamento do sentido comum é algo que não se pode perder em nome de uma vinculação mais política da atividade científica.

A segunda característica do espírito crítico das ciências sociais está no seu questionamento do poder, e que não segue a lógica do poder, sendo a única maneira que temos no campo das ciências sociais de vislumbrar os mecanismos de dominação, de visibilizar o que o próprio poder tenta ocultar, que são as imposições de dominação. E, no fundo, gerenciar a segurança pública é dominar de alguma maneira e estabelecer hierarquias sociais. Faz-se necessário, portanto, ratificar a independência da investigação de base científica no campo das ciências sociais em matéria de segurança pública. Eu reivindico muito isso.

Agora, isso não exclui que a produção de conhecimento é, nesse sentido, pelos temas, pela relevância política dos temas das pesquisas de base, pela incidência dos resultados e pelo fato de que as pesquisas de base podem produzir um conhecimento útil à construção de diagnósticos, muito importante para a planificação estratégica de uma política democrática. Creio que é possível estabelecer esse vínculo, porém sem perder de vista, a meu ver, a importância que tem a pesquisa de base no campo universitário. E, nesse ponto, penso muito em Weber.

“
O sentido crítico
das ciências sociais
está em seu
questionamento
a todo tempo do
sentido comum
que, em geral, é
um sentido que
encobre processos
de dominação.”

No campo da política me dá a impressão de que evidentemente um conhecimento científico, mais profissionalizado, sobre problemáticas complexas, aporta elementos fundamentais para a construção de diagnósticos em duas direções: em um sentido situacional, diagnóstico das problemáticas de violência, que no fundo são o objeto de intervenção das políticas públicas de segurança; e, por outro lado, tudo aquilo que tem a ver com diagnósticos institucionais, em geral, tudo que se refere às estruturas policiais, aos interstícios policiais, aos sistemas penitenciários. A lógica de funcionamento destes dispositivos é muito complexa e muito oculta e são campos, são atores, que conseguem, trabalhosamente, rechaçar toda forma de escrutínio por parte de um olhar crítico, político ou científico. O aporte que a ciência pode dar para construir esses diagnósticos, em um sentido mais aberto, é importantíssimo para a gestão pública progressista, que busca transformar as coisas.

O que temos visto na América Latina é que a maioria das lógicas políticas e das políticas públicas em matéria de segurança não procura reproduzir esse tema, mas sim ocultar a verdadeira situação de problemáticas de violências e de crimes e dos dispositivos institucionais que gerem essa problemática da criminalidade e da violência. Então me parece que há aí um conflito entre ciência e política. Não haveria se a política estivesse voltada, de alguma forma, para produzir mudanças. E não há outra maneira de produzir mudanças políticas que não seja por meio de conhecimento, voltado pelo menos para a construção de um diagnóstico. Depois a ciência pode colaborar em uma segunda etapa, como diria Weber: ela nunca vai te dizer o que fazer, porque a ciência não é um ato de fé, mas pode te dizer em que condições é possível fazer quais coisas. E também se podem medir, acrescento eu, os impactos que as intervenções sociais ou políticas tiveram sobre a problemática dos conflitos, violências, delitos, em matérias de gestão da segurança pública.

Então há três funções por meio das quais a ciência poderia adquirir um sentido de construção política muito importante. Para sintetizar: diagnósticos situacionais e institucionais; elaboração de quadros de situação que permitam estabelecer possibilidades para determinar estratégias e ações político-institucionais ou sociais; e avaliação dos resultados desse conjunto de intervenções.

E não há outra maneira de produzir mudanças políticas que não seja por meio de conhecimento, voltado pelo menos para a construção de um diagnóstico.

FBSP: *Tratando destas transformações na reforma da gestão policial na América Latina, eu gostaria que você indicasse quais são, na sua opinião, as contribuições do modelo brasileiro de gestão policial e de gestão da segurança pública para o debate hoje desenvolvido na América Latina sobre a segurança cidadã?*

Saín: Bom, o modelo brasileiro está dentro do modelo latino-americano. Não vejo muita diferença em termos da estruturação do sistema de segurança pública com outros países, não vejo que o sistema brasileiro difira muito do sistema da Argentina, da República Dominicana e do Equador. Salvo as diferenças de formato, por ser um Estado federativo, mas com relação à Argentina nem sequer esta diferença tem sentido, porque a Argentina também é um Estado federativo. Esse formato tem a ver com algumas coisas relacionadas à configuração histórica dos Estados, mas também tem a ver com certas lógicas de funcionamento político mais recente.

Historicamente, nossos sistemas de segurança pública se estruturaram como mecanismos, em primeiro lugar, de disciplinamento social. Por que digo isto? Porque, em geral, o sistema institucional de segurança pública (polícias, justiça e sistemas penitenciários) teve como foco central de intervenção o que foi a domesticação, o controle punitivo e o disciplinamento dos setores subordinados e altamente marginalizados ao *status quo* dentro da situação de domínio social imperante. E a verdade é que o sistema de segurança pública tem funcionado maravilhosamente bem, com um grau de seletividade enorme sobre todos esses estratos marginalizados. As lutas das classes trabalhadoras nos anos 1950, 1960 e 1970 foram um objeto de intervenção privilegiado do poder, assim como as lutas dos movimentos políticos nas décadas de 1970 e 1980. Hoje, isso ocorre com os excluídos e sua forma de protesto social, ou então com setores incluídos, mas que são antissistema. Também sobre esses setores o sistema de segurança pública tem alcançado um grau de intervenção seletiva muito efetivo, o que explica por que, hoje em dia, esses sistemas são profundamente viáveis e eficientes para as classes politicamente dominantes.

Mas outra grande dimensão do sistema de segurança pública é que este também se constituiu como uma grande estrutura e mecanismo

“
Historicamente,
nossos sistemas de
segurança pública
se estruturaram
como mecanismos,
em primeiro lugar,
de disciplinamento
social.”

de controle político, uma estrutura de controle político do próprio Estado. E sobre isso não tenho que aprofundar muito para dizer que foram estruturas de articulação de tudo aquilo que representou os terrorismos de Estado, os aparatos repressivos em algum sentido político.

Nesse marco, se configuraram polícias que têm sido os instrumentos de materialização destes dois grandes objetivos estruturais: o disciplinamento social e o controle político. E, portanto, se configuraram historicamente com algumas características: em primeiro lugar, a polícia brasileira e a latino-americana têm priorizado historicamente toda uma concepção, uma doutrina de guerra e de ocupação territorial. Veja, até mesmo o conceito de prevenção, nas polícias, é alcançado por meio da ocupação territorial e do controle total dos espaços e das pessoas.

FBSP: *É o que acontece com as Unidades de Polícia Pacificadora, no Rio de Janeiro...*

Saín: Veja, aí tem-se uma herança do que foram as rondas a cavalo da polícia brasileira na década de 1920. Trata-se de uma ocupação territorial militarizada, uma ocupação de presença forte, punitiva, do Estado, uma ocupação de interação social. Digo, tanto na década de 1920 quanto agora.

A segunda grande característica é a primazia de uma lógica de guerra, uma lógica de que o objeto de intervenção destas polícias não é um cidadão ao qual devem ser resolvidos os problemas de liberdade e de segurança, mas sim o “inimigo” que, obviamente, é uma pessoa que não é portadora de direitos e que, portanto, é uma pessoa que em algum ponto deverá ser eliminada, exterminada. Digo institucionalmente, mas também materialmente, haja vista os desaparecidos de conflitos políticos, a matança de crianças há algumas décadas no Rio de Janeiro e, hoje mesmo, o desaparecimento de pessoas e o assassinato de marginais. Então me dá a impressão de que existe uma configuração doutrinária, uma concepção de segurança que está incólume hoje nas polícias brasileira e latino-americana.

Essas duas grandes funções de disciplinamento social e controle

“
Mas outra grande
dimensão do
sistema de
segurança pública
é que este também
se constituiu
como uma grande
estrutura e
mecanismo de
controle político,
uma estrutura de
controle político do
próprio Estado.

”

político têm requerido determinado tipo de organização, uma organização muito centralizada, extremamente vertical. Essa é a terceira característica. As forças armadas têm servido como o grande modelo das organizações policiais. Note que as unidades da polícia militar se chamam batalhões... O próprio nome da polícia: “polícia militar”. Não pertencem às forças armadas, mas preservaram o nome, a cultura institucional e o desenho organizacional. São organizações centralizadas, hiper-hierarquizadas, conduzidas por estruturas de alto mando, como o Estado-Maior Militar, muito rígidas, sem nenhum tipo de ductilidade tática e extremamente disciplinadas do ponto de vista hierárquico.

Essas instituições servem para o disciplinamento social e controle político, mas não para segurança cidadã, para o que seria necessário um grau de integração forte com a sociedade, um grau de flexibilidade no plano local para poder adaptar o desempenho policial às problemáticas criminais, de conflitos, de cada um dos lugares. Então esse esquema rígido, hipercentralizado não se adequa às necessidades atuais, mas sim serve como aparato de disciplinamento social e controle político. E eu diria que há certa lógica, uma lógica de funcionamento das polícias, que segue sendo uma lógica de funcionamento reativo do Estado, o qual prioriza a tática da suspeita sobre determinados núcleos sociais identificados como classes perigosas, como inimigos, objetos de intervenção. E não vejo, nesse contexto das polícias, uma revisão desta matriz estrutural dura.

Eu agregaria, ainda, um quinto elemento, que tem a ver com a estruturação de carreiras, estruturas de capacitação e formação, estruturas de educação adequadas a tudo isso que estou dizendo. A formação é militarizada, formando agentes submissos, não-reflexivos, e pessoas que sabem apenas cumprir ordens, que aprenderam desde o primeiro dia na carreira que o mais importante é obedecer às ordens do seu superior. As carreiras profissionais militarizadas são sempre perfiladas para cima: se o policial não vai para cima, vai para fora. Além disso, não priorizam a especialização e aceitam a rotação de um mesmo profissional por distintos tipos de especialidades. Além disso, hoje os policiais passam por condições muito miseráveis de vida; são pobres, têm salários baixos, o que muitas vezes os obriga a ter dois empregos.

O próprio nome da polícia: polícia militar. Não pertencem às forças armadas, mas preservaram o nome, a cultura institucional e o desenho organizacional.

As condições materiais de trabalho são indigentes, como em nenhum setor da administração pública. Eles não têm sequer direito à agremiação.

O Brasil foi o pioneiro em iniciar mecanismos de agremiação, mas não de sindicalização e há uma grande diferença aí. Uma coisa é as polícias se unirem para articular interesses corporativos comuns e outra coisa é se converterem em uma associação profissional sindical, dentro da CUT, por exemplo. São coisas muito diferentes. E as polícias geralmente rechaçam a sindicalização, porque não querem se sentir trabalhadores, pois, historicamente, os trabalhadores são os inimigos. E isso é cultural e doutrinário, muito forte.

Não acho que houve uma lógica grande de mudança na polícia brasileira, nem sequer na polícia civil, que tem uma origem distinta, mas que segue se preservando dessa maneira.

FBSP: *Partindo desta estrutura das polícias, tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina, tão verticalizada, com diversas questões ainda a serem transformadas, como você avalia a contribuição dos organismos internacionais, como OEA, PNUD e BID, que estão fomentando o conceito de segurança cidadã na região? Como esses organismos podem agir diante dessas estruturas nacionais e regionais que têm um arcabouço histórico tão grande e tão arraigado?*

Saín: Todos esses organismos não entendem muito bem esses tipos de questão. Na realidade há um conjunto de receitas construídas sem uma avaliação certa de quais devem ser as estratégias de intervenção para transformar esse conjunto de organizações. Não acredito muito que a cooperação internacional possa ser um facilitador de mudanças ou reformas policiais.

Sou muito cético em relação à cooperação internacional, pois a conheço de dentro, já fui parte dela e há muito tempo sou reformista em meu país. Quando liderei a criação de uma polícia federal nova na Argentina, a “Policía de Seguridad Aeroportuaria”, entre 2005 e 2009, só aceitei a cooperação no tema da educação para uma adaptação do modelo policial holandês, da reforma educacional policial holandesa de 2001 e 2002. De resto, recusei toda oferta

O Brasil foi o pioneiro em iniciar mecanismos de agremiação, mas não de sindicalização e há uma grande diferença aí. Uma coisa é as polícias se unirem para articular interesses corporativos comuns e outra coisa é se converterem em uma associação profissional sindical.

“
Não acredito muito
que a cooperação
internacional possa
ser um facilitador
de mudanças ou
reformas policiais.

de cooperação porque não me servia, porque a cooperação internacional normalmente segue a lógica do próprio cooperante por cima das necessidades do cooperado e não entende as condições de poder que requerem uma reforma desta envergadura.

FBSP: *Seria possível, no entanto, uma autorreforma policial no Brasil ou em outros países da região?*

Saini: Em nossos países não vejo condições, no geral, para uma autorreforma policial, porque dentro das instituições policiais locais não há gente competente e porque o interesse dos Estados Maiores, das cúpulas policiais, que têm uma marca fortemente conservadora, é reproduzir esse sistema como está. A “nobreza” desta polícia já perdeu o espírito de mudança que alguns ainda tinham quando faziam parte da “plebe” policial, ou parte dos estratos médios da polícia. Quando se configuraram como uma nobreza policial, deixaram de pensar em mudanças. Além disso, em geral, não são cúpulas que têm destrezas ou capacidades para entender a complexidade do contexto social e político, podendo desenhar organizações adequadas às problemáticas às quais têm que atender. Não acredito na autorreforma policial. E nunca vi um processo de autorreforma policial na América Latina.

Acredito que o único mecanismo de reforma possível se dá por meio da intervenção política. Não digo que todas as formas de intervenção políticas são reformistas, não! A maioria das intervenções políticas que existiram sobre esse assunto da gestão policial foi conservadora, inclusive as que partiram de governos de centro-esquerda. Eu diria que Kirchner na Argentina, Lagos e Bachelet no Chile, Lula no Brasil, Tavaré Vázquez e José Mujica no Uruguai foram governos profundamente conservadores no tocante à polícia. Foram governos que governaram a segurança pública com a mesma lógica da direita e que reproduziram o sistema da mesma maneira. Há, por algum momento, algum discurso reformista, alguma política social, como por exemplo o Pronasci no Brasil, mas não há ênfase nesses temas e nunca colocaram na agenda as reformas policiais.

Porém, a única alternativa para mudança é a condução de um

processo de reforma policial que trabalhe com diagnóstico, que tenha um projeto institucional adequado ao contexto e às possibilidades de realização dessa polícia, e não um modelo importado, mas um modelo adequado às possibilidades que existem conforme a situação financeira do país, conforme a correlação de forças políticas, conforme o ponto de partida em matéria de recursos humanos, estruturas organizacionais e infraestruturais da polícia que se vai reformar. Tudo isso tem que ser a matéria-prima para o estabelecimento de um projeto de reforma. E os outros dois componentes que precisam acompanhar uma reforma são a articulação política e a gestão organizacional.

É preciso muita articulação política para garantir os apoios políticos e financeiros. Sem poder político dentro e fora da organização e sem respaldo financeiro, não há reforma policial. Isso ficou muito claro a partir da nossa experiência com a “Policía de Seguridad Aeroportuaria” na Argentina. E a articulação política também procura o consenso social para a reforma policial por meio da articulação com a sociedade civil e com a imprensa.

Então, primeiro, projeto institucional e gestão estratégica da reforma; segundo, gestão política. E aí necessita-se do apoio político para a construção de poder, porque serão rompidos negócios ilegais, anuladas vantagens institucionais e alteradas a estrutura de poder e as formas de domínio, sendo que, para isso, será preciso necessariamente uma força de poder favorável a você. Não absoluta, mas ao menos relativa. No começo, o poder será um tanto fraco, depois vai se construindo o poder e tendo maior capacidade de incidência de mudanças dentro e fora da organização.

E também precisa-se da gestão organizacional, isto é, “quê estratégia você terá dentro da própria organização?”. Porque isso não se alcança apenas pela depuração dos componentes da polícia contrários à reforma ou corruptos, ou abusivos, ou criminosos. É necessária também a conformação de uma estrutura de comando e de um sistema de gestão de recursos que seja funcional à mudança. E isso leva tempo. Para nós, com a Policía de Seguridad Aeroportuaria, levou dois anos. No nosso caso, mesmo tendo um poder, eu diria, muito amplo dentro da organização e um poder

“[...] a única alternativa para mudança é a condução de um processo de reforma policial que trabalhe com diagnóstico, que tenha um projeto institucional adequado ao contexto e às possibilidades de realização dessa polícia, e não um modelo importado, mas um modelo adequado às possibilidades que existem conforme a situação financeira do país, conforme a correlação de forças políticas, conforme o ponto de partida em matéria de recursos humanos, estruturas organizacionais e infraestruturais da polícia que se vai reformar.”

político consistente e respaldo muito grande do próprio presidente, demoramos dois anos para criar uma estrutura de mando própria. Então aí está a terceira dimensão.

É uma questão complexa. A reforma da polícia envolve questões complexas e, por isso, requer muita destreza política, requer equipes muito especializadas não só tecnicamente, mas também com destreza política. Sem estas condições não há reforma policial, do meu ponto de vista.

FBSP: *Você entende as organizações da sociedade civil na América Latina, hoje, articuladas o bastante para poder incidir sobre estas instituições?*

Saín: Sim. E eu diria mais: é o setor da sociedade mais sensível e com maior capacidade de incidência. Há algumas organizações da sociedade civil, espertas, que aprenderam e entenderam processos complexos de reforma policial, muito mais do que o próprio mundo da política, que, por sua vez, está muito mais atrasado, muito menos interessado nessas mudanças. Depois podemos falar sobre porque eu acho que o mundo da política não deseja mudanças, em geral. E acredito que, nesse sentido, a sociedade civil está muito mais sensibilizada e tem conquistado uma participação importante. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública é um grande exemplo disso na região.

A sociedade civil atravessou uma muralha que até uma década atrás ainda estava firme, que é a muralha do preconceito. Vocês [Fórum Brasileiro de Segurança Pública] são exemplo disso. Em primeiro lugar, trabalham junto com a polícia, junto com aquele mundo que sempre foi objeto de um olhar crítico por parte de todos nós. E acredito que este tipo de abordagem traz aos setores da sociedade civil dedicados a estes temas um lugar estratégico mais importante. Em segundo lugar, são aliados políticos muito importantes para qualquer projeto de mudança institucional. Não vislumbro processos de mudança institucional que perdurem no tempo sem um respaldo e uma articulação política com setores da sociedade civil. Este não é um tema fácil, porque a sociedade civil, em geral, se há um processo político de mudança, é propensa a ter um olhar mais de vigilância e

“
A reforma da polícia envolve questões complexas e, por isso, requer muita destreza política, requer equipes muito especializadas não só tecnicamente, mas também com destreza política.

apoio externo, mas não tanto de articulação e de um compromisso mais ativo com essa mudança. De qualquer maneira, penso que está muito mais avançada do que o mundo da política.

Porque a pergunta é: se está tudo tão mal, se está claro que a polícia não serve, não serve de acordo com os princípios democráticos, por que não há mudanças? Quais são as razões? Não acredito que os políticos sejam pessoas más. Não vejo o Lula, o Kirchner, a Bachelet como pessoas más, não vejo que sejam pessoas perversas para quem importa a mesma coisa se matem pobres ou não se matem pobres. Não acredito que seja a mesma coisa, estou seguro que não é a mesma coisa. Não imagino que para Lula, Néstor Kirchner ou Cristina Fernández seja a mesma coisa que a polícia seja uma estrutura de disciplinamento social e de controle político ou que não seja. A pergunta é: por que não se articulou um mecanismo de mudanças?

Acredito que, em primeiro lugar, esse sistema institucional como está é útil. É politicamente útil e viável porque gera o disciplinamento social dos que estão excluídos. E isso não só aqui, também na Europa, mas se vê muito na América Latina. Gera, com um grau de expertise muito importante, a exclusão, a reprodução da exclusão mediante a não incorporação desses setores, ou pelo menos a não ativação desses setores que, por meio de protestos ou canais de manifestação, às vezes bastante anômicos, de quebra da ordem, perturbam a sociedade incluída. Se forem observados os assuntos que envolvem a população carcerária, os delitos que acontecem no sistema penitenciário e as intervenções policiais, se dá conta de que existe aí uma forte seletividade social. E acredito que este sistema é útil do ponto de vista de que é um dispositivo bastante eficaz de manutenção social da exclusão.

Em segundo lugar, creio que também serve para regular os delitos, porque todas as nossas polícias têm dispositivos paralelos que estão muito intrincados dentro da sua própria organização, da sua própria instituição, por meio dos quais regulam as atividades criminosas, fazendo parte delas, controlando-as, disciplinando-as e reprimindo-as quando excedem o *quantum delitivo* que lhes dá visibilidade. Justamente, a regulação é invisibilizá-lo. E extraem fundos dessas atividades. Isso é uma forma de controle do crime

“
Acredito que, em primeiro lugar, esse sistema institucional como está é útil. É politicamente útil e viável porque gera o disciplinamento social dos que estão excluídos.

porque a regulação é uma combinação de proteção e autorização e, ao mesmo tempo, repressão e controle quando o *quantum delitivo* ultrapassa o marco do permitido pela instância reguladora, que é a polícia, e adquire visibilidade social e se converte em um problema político. E isto às vezes funciona e às vezes não, porque os grupos criminosos têm em algum momento certa capacidade de autonomização. Os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo são bons exemplos. Historicamente, funcionou a regulação policial, porém, quando um outro grupo começa a ter um grau de autonomia importante, já tem um grau de competição, de paridade com o sistema de estado paralelo policial, e aí se produzem as crises que conhecemos. Mas é certo que historicamente esse sistema tem funcionado para regular o delito e mantê-lo em um grau de viabilidade política.

E o terceiro grande objetivo é que estas polícias tenham capacidade para autofinanciar-se por meio da arrecadação ilegal de fundos de atividades irregulares ou criminosas protegidas. E desenhar um problema de déficit financeiro muito forte, déficit financeiro do estado paralelo, que não pode ter financiamento público.

Estas são as três grandes características que estruturalmente convertem o sistema de segurança atual em um sistema útil. E se não há escândalo político e não há escândalo social, é um sistema que se reproduz.

Os governos duram pouco, quatro, cinco anos. Aqueles processos de mudança policiais que a gente mencionou antes ultrapassam amplamente o tempo de quatro ou cinco anos, são complexos, supõem romper velhas estruturas de poder, e podem gerar custos políticos enormes. E os governos progressistas não criaram as condições para produzir estas mudanças e reproduziram o que chamo de delegação do controle da segurança pública às estruturas policiais, que lidaram e lidam com a questão da segurança de forma satisfatória, do ponto de vista de que não têm permitido que crises políticas ou sociais em matéria de segurança pública se convertam em uma crise para o governo.

FBSP: *Partindo um pouco dessa lógica da gestão policial nacional e*

“
Historicamente,
funcionou a
regulação policial,
porém, quando
um outro grupo
começa a ter um
grau de autonomia
importante, já
tem um grau de
competição, de
paridade com o
sistema de estado
paralelo policial,
e aí se produzem
as crises que
conhecemos.”

falando desses mesmos dispositivos de gestão policial em uma lógica transnacional, como você avalia as capacidades institucionais dos países da América Latina para lidar com a constituição de estados paralelos transnacionais ligados ao narcotráfico?

Saín: Acredito que essas coisas são graduais. Não são graduais por opção, mas são graduais porque não há outra forma de intervenção que não seja gradual. Mas, em geral, a criminalidade organizada, em nossos países, tem um nível de inter-relação muito grande com a economia legal e com o mundo da política. E este é o problema.

Por que a política vai se suicidar? Se a política decide reverter isso, está decidindo, concretamente, suicidar-se. Isto porque há um grau de conexão muito importante entre as estruturas institucionais, políticas e econômicas com os negócios do crime organizado e, fundamentalmente, com os mercados ilegais destinados ao tráfico de pessoas para exploração sexual ou laboral, o tráfico de drogas para abastecimento do mercado de consumo interno, o roubo de automóveis para o mercado de autopeças. Note que são três grandes mercados cujas mercadorias melhores e mais caras, em geral, não são consumidas por setores populares, mas sim por setores médios e altos, que não estão estigmatizados pelo sistema como setores criminosos, mas que são os principais consumidores dos frutos do crime organizado. São mercados que, por meio da regulação policial e destes estados paralelos, têm uma articulação muito grande com a economia local, com as economias legais e com os poderes locais. Por exemplo, nas favelas do Rio de Janeiro, está comprovado o vínculo entre referências políticas locais, que articulam políticas clientelistas, com dirigentes do narcotráfico e ao mesmo tempo com o Estado formal, de onde provêm todos os bens que articulam o clientelismo político, formando uma rede muito complexa.

Isso mostra que erramos durante muitos anos, quando dizíamos que isto [o narcotráfico e sua expansão] era o resultado de um vazio, uma ausência do Estado. Não é assim. Aí há muito Estado. Nos mercados ilegais existe uma enorme presença estatal, há regulação policial, há participação de atores políticos e policiais locais com essas redes. A sociabilidade que vai se construindo no âmbito local

[...] há um grau de conexão muito importante entre as estruturas institucionais, políticas e econômicas com os negócios do crime organizado e, fundamentalmente, com os mercados ilegais destinados ao tráfico de pessoas para exploração sexual ou laboral, o tráfico de drogas para abastecimento do mercado de consumo interno, o roubo de automóveis para o mercado de autopeças.

em todos os países da América Latina em torno desse conjunto de mercados ilegais, entre atores que não são criminosos junto a atores criminosos, mostra uma presença ativa muito importante do Estado. O Estado é um ator estruturante desse sistema. Então não vislumbro a ausência do Estado, porém, pensar que o Estado tem condições, interesses e um olhar estratégico para chegar a esses mecanismos que, no fundo, vão revelar como o próprio Estado regula a segurança pública, como o próprio Estado gere politicamente a segurança pública, me parece problemático.

Creio que se pode produzir uma quebra quando, neste consórcio complexo entre atores criminosos e atores legais, se produz uma ruptura que dá lugar a situações de protestos e demandas sociais ou crises políticas que podem comprometer a continuidade presidencial. Por exemplo, na Argentina, Cristina Fernández decidiu romper sete anos de delegação da gestão da segurança pública para a Polícia Federal Argentina quando ocorreu o assassinato de um dirigente de esquerda que estava protestando com trabalhadores terceirizados, para sair desta situação de precarização terceirizada, e foi morto muito perto do centro de Buenos Aires, em Barracas, por um grupo sindical protegido pela polícia. E a polícia tentou ocultar o acontecido, porque os que o mataram eram sócios da polícia em negócios ilegais. Isso foi em novembro do ano passado [2010]. Alguns dias mais tarde ocorreram ocupações de terras na zona sul da capital federal, a polícia entrou reprimindo e matou três cidadãos, acredito que paraguaios e bolivianos, mas habitantes nossos, para nós, argentinos. E os assassinou. E a polícia tentou ocultar os assassinatos dizendo que se tratava de um enfrentamento armado entre grupos de ocupantes. E esses acontecimentos fizeram a presidenta ver que, se continuasse delegando o controle da segurança pública a essa polícia, sua carreira presidencial corria perigo. Assim se produziu uma quebra. E assim decidiram criar um Ministério da Segurança e colocar uma ministra reformista, anticorrupção, que acredito ser a ministra mais progressista que temos na América Latina, que é Nilda Garré, e que está disposta a levar a diante um processo de reforma total em matéria de segurança pública, sendo que a primeira coisa que disse [ao assumir o cargo] foi que o problema todos esses anos foi que deixamos o manejo da segurança pública

Nos mercados ilegais existe uma enorme presença estatal, há regulação policial, há participação de atores políticos e policiais locais com essas redes.

Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo
Marcelo Fabián Saini, entrevistado por Thandara Santos

nas mãos da polícia. Isso acabou, agora há condução política.

Isso é um exemplo do que eu dizia: a quebra se produz, na verdade, quando essa lógica de gestão da segurança pode por em risco a própria reprodução da classe política como tal, pode por em risco a estabilidade do governo. Aí então o negócio não serve e é preciso reformulá-lo. Tenho muitos exemplos para falar. Na década de 1990, Eduardo Duhalde, governador da província de Buenos Aires, foi o primeiro grande governador em cujo governo o modelo de delegação do controle da segurança à polícia chegou ao plano de projeto político. No final da década, o desastre da polícia bonaerense, que protagonizou fatos escandalosos envolvendo corrupção, matanças e abusos, deu lugar a uma situação de crise que levou a uma intervenção da Policía de la Provincia de Buenos Aires. Eu lhe contei que fiz parte desta intervenção. Quebrou-se o pacto, e o pacto se quebrou porque a polícia não cumpriu a sua parte. Porque inevitavelmente o delito já não pode mais ser controlado pela polícia e o pacto se rompe, se quebra. E aí se abre a oportunidade de reforma. Então os setores da sociedade civil, da política e da academia que tenham interesse nesta reforma precisam estar atentos a esses momentos, porque são momentos de ruptura política que criam algum grau de oportunidade para se incidir sobre esses processos.

FBSP: *Bom, acho que conseguimos fazer um panorama muito bom da questão da segurança na América Latina, muito obrigada.*

Saín: Um abraço aos amigos brasileiros!

“Isso é um exemplo do que eu dizia: a quebra se produz, na verdade, quando essa lógica de gestão da segurança pode por em risco a própria reprodução da classe política como tal, pode por em risco a estabilidade do governo.”

1. Esta entrevista foi realizada em agosto do 2011. Em dezembro do mesmo ano, Marcelo Saín assumiu o cargo de deputado provincial na Província de Buenos Aires por um partido de centro-esquerda.

Data de recebimento: 27/09/2011

Data de aprovação: 10/02/2012