

Relações de poder:

participação da comunidade nos organismos de
fiscalização do trabalho da polícia no Ceará

Relations of power: community participation in the
supervisory bodies of police work in Ceará

Denise de Souza Simões Rodrigues*
Geovani de Oliveira Tavares*

RESUMO: O que significa ser moderno quando se fala em atividade policial? O presente artigo apresenta o resultado de uma pesquisa que põe em debate a questão da participação da comunidade nos organismos de fiscalização do trabalho da polícia, mediante as denúncias levadas a efeito junto a Corregedoria dos Órgãos de Justiça Criminal e Segurança Pública do Estado do Ceará. Tenta compreender o que tem de novo e moderno na relação entre as lideranças dos Conselhos Comunitários de Defesa Social/CCDS e os policiais de rua, delegados, oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. O objeto da pesquisa é construído especialmente por meio de observação de campo nos bairros José Walter, Conjunto Esperança e Parque São Miguel da cidade de Fortaleza-Ce., a partir dos quais é possível perceber os meandros das relações entre os atores sociais nesse processo. Os dados relativos aos casos de violência policial e abusos de poder encaminhados à Corregedoria serviram de base para perceber o volume de casos que são mensalmente levados a efeito naquele órgão, revelando um aumento de denúncias na Corregedoria no período de 1999 a 2004. Por fim, concluem-se essas reflexões sobre a participação comunitária no trabalho da polícia problematizando os conceitos de participação e modernidade na atividade policial.

Palavras-chave:
poder, participação,
violência policial,
segurança pública.

I ntrodução

O objetivo deste artigo é descrever a constituição material dos Conselhos Comunitários de Defesa Social/CCDS¹, questionando como eles se organizam para desenvolverem sua participação na Política de Segurança Pública,

1 Os CCDS são organizações da sociedade civil criadas com esteio em uma política pública adotada pelo Estado do Ceará, que tem como filosofia a

aproximação da polícia com a comunidade, criando um canal de diálogo.

2 A Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social no Estado do Ceará foi criada em 1997 pela Lei Estadual nº 12.691, como parte de um projeto maior de unificação das polícias civil, militar e corpo de bombeiros. A Corregedoria tem como atribuição institucional receber, processar (sindicâncias) e encaminhar todas as denúncias contra os policiais e seus superiores, ficando a cargo de um Juiz nomeado pelo Governador do estado, a coordenação geral dos trabalhos. O passo seguinte ao trabalho da Corregedoria, se consideradas procedentes e fundamentadas as denúncias, é o encaminhamento para o processo administrativo de afastamento ou demissão do servidor, bem com os processos penais cabíveis em cada caso.

3 São todos bairros da periferia de Fortaleza, estigmatizados e classificados pelos órgãos de segurança, pela mídia e outros organismos sociais como bairros violentos, devido aos altos índices de criminalidade e violência. No caso do Pantanal e São Miguel são classificados como Favelas.

4 Cf. Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Brasília, 1 (13): 43-45, jul/dez. 2000.

tendo como base principal de análise a relação entre os casos de violência policial e abuso de autoridade praticados por policiais civis e militares em andamento na Corregedoria² e a provável participação das lideranças dos CCDS na formulação destas denúncias, funcionando como uma espécie de organismo de controle externo da atividade policial.

Os principais instrumentos que fundamentaram esta análise foram os relatórios de observação de campo feitos mediante sistemáticas aos bairros Conjunto Esperança, Pantanal e Parque São Miguel. Os relatórios de observação de campo, feitos mediante visitas sistemáticas aos bairros Conjunto Esperança, Pantanal e Parque São Miguel³, bem como, à sede da Corregedoria, onde foi possível observar o andamento de alguns casos e coletar dados importantes.

A busca por entender os meandros da pesquisa sociológica faz com que andemos por caminhos espinhosos de quebras de certezas quase sempre preconceituosas. A primeira certeza que tínhamos quanto ao trabalho da polícia e dos CCDS era a de que não existia possibilidade de controlar a atividade policial, ou seja, que não tinha jeito: toda polícia, pela sua natureza, é violenta e truculenta, não respeita os Direitos Humanos.

Esta reflexão é mais bem esclarecida com a citação do texto sobre *Política Criminal e Segurança Pública* do professor Djason B. Della Cunha⁴ que problematiza a visão das esquerdas e dos defensores dos Direitos Humanos em relação à atuação das políticas neoliberais na área da Segurança Pública.

Parte da sociedade civil organizada atrelada à reprodução de uma ideologia de esquerda – ao nível de reprodução da ideologia da criminologia radical – contesta a ordem estabelecida e constrói uma relativa condescendência com o comportamento desviante, entronizando os direitos humanos e culpando as políticas neoliberais por todos os flagelos sociais. Não é necessário muito esforço para se identificar nestes discursos a vigência de duas ideologias antagônicas no enfrentamento do fenômeno criminal. Ambas polarizam discursos ideológicos e atitudes sectárias que findam por descartar as abordagens científicas e técnicas da questão. (CUNHA, 2000, p. 41).

O segundo preconceito, que naquele momento nos atormentava, era o de que os CCDS não eram sérios, não proporcionavam uma participação de qualidade. Por se tratar de uma iniciativa da própria instituição policial, acreditá-

vamos que não seria possível permitir o controle, ou seja, não permitiria que os conselheiros atuassem com autonomia, sendo incapazes de denunciar os desmandos na atividade policial, principalmente dos oficiais comandantes e delegados. Criamos que, quando muito, poderiam denunciar um ou outro policial, a fim de “mostrar serviço”⁵ e criar uma falsa impressão de autonomia, atingindo somente a parte mais frágil da relação, o policial de rua.

A terceira certeza era a de que os Conselheiros dos CCDS não passavam de informantes da polícia, sem legitimidade na comunidade, sendo meras lideranças criadas e impostas pelas autoridades policiais à comunidade.

O objeto deste artigo é, portanto, problematizar estas certezas e preconceitos quanto aos CCDS. As questões são basicamente sobre a participação popular nesta política específica de constituição de Conselhos. Em que medida ela contribui para a democratização do trabalho da polícia? É possível haver o controle externo da atividade policial pela comunidade por meio dos CCDS? Como? Após a criação e atuação dos Conselhos, as lideranças engajadas têm denunciado mais casos de abuso de autoridade?

Portanto, para analisar os instrumentos de participação social, buscamos identificar os conflitos e contradições nas percepções e representações das lideranças, que se dão entre os discursos e as experiências concretas. A interseção entre estes dois campos busca identificar fatores positivos e negativos quando se trata de avaliar a participação, especialmente na forma de denúncias de irregularidades na própria instituição policial. Lembra-se que, de um lado, há a polícia ainda intermediada por atitudes autoritárias, que vem perdendo credibilidade, quando envolvida em denúncias de violência e corrupção. De outro lado, a população que, apesar do processo de “democratização” e “abertura política”, também herdou resquícios autoritários da liderança política dos tempos da ditadura e, tanto no nordeste, como no Ceará, ganha características da liderança carismática do coronelismo e clientelismo que acabam por ser determinantes da violência, do abuso de poder e da corrupção policial.

É importante estar atento para entender as especificidades do problema que está sendo investigado, pois, se por um lado, há a necessidade de segurança, relacionada a atuação da chamada “polícia cidadã”⁶, por outro, não se pode desconsiderar o possível receio dos policiais de rua - mesmo sensíveis às demandas da comunidade - de, ao não agirem com base na força da repressão e violência, sofrerem represálias daqueles que eles chamam de “bandidos”, “elementos”, “indivíduos” e “marginais”, entre outros adjeti-

5 A expressão mostrar serviço está aspeada por se tratar de um termo utilizado para classificar a atuação policial que, nos casos em que não localiza o verdadeiro responsável pelo crime, a polícia tem que mostrar serviço, prendendo qualquer um que já tenha antecedentes criminais.

6 Polícia Cidadã é uma expressão adotada pelo discurso modernizante da polícia no Ceará com o objetivo de chamar a atenção para uma aproximação maior da comunidade dos cidadãos com as polícias.

vos que despersonalizam e desumanizam o interlocutor. A representação estigmatizada, ainda de forma muito forte na mentalidade dos policiais, é de que cidadão é cidadão e bandido é bandido; este não tem direitos. Essa mentalidade disseminada entre os agentes da Segurança Pública tem prejudicando a participação dentro dos organismos policiais.

José Álvaro Moisés (1990) nos lembra de problemas que envolvem a participação no processo de tomada de decisões nesse modelo de democracia representativa que adotamos no Brasil, principalmente após a CF/88. Suas idéias são elucidativas para entender a realidade da participação nos Conselhos.

Em primeiro lugar, seria necessário enfrentar a necessidade de que certos pré-requisitos políticos se cumprissem para permitir que, em conformidade com os objetivos do modelo, a participação dos cidadãos pudesse efetivamente se alargar: uma exigência de intensa participação no processo de tomada de decisões reclama, desde logo, a liberação dos cidadãos de pelo menos parte dos afazeres que consomem o seu tempo e a sua energia, sob pena deles não viabilizarem, senão formalmente a sua participação. (MOISÉS, 1990, p. 50).

São comuns os relatos de participantes dos CCDS que alegam a impossibilidade de uma atuação mais efetiva por falta de tempo. Outros líderes comunitários nem sequer aceitam a proposta de criação dos CCDS em suas comunidades. A participação voluntária, pelo seu caráter de gratuidade, ou até gerando ônus para quem participa, é um significativo inibidor de participação muito bem lembrado pelo autor.

Outro aspecto importante que envolve o problema está relacionado à falta de credibilidade das instituições, principalmente nas áreas da justiça civil, criminal e da segurança pública. Faltam recursos básicos para o bom desempenho no trabalho policial, especialmente nos bairros de periferia, o que leva lideranças comunitárias a abdicarem dessa parceria alegando que não há vontade política para fazer funcionar os CCDS.

Moisés fala de um “artificialismo das leis” e de uma “concepção tutelar do poder” descrita por Sergio Buarque de Holanda e Raimundo Faoro, como “características do nosso sistema político” apoiado na oligarquização do sistema de poder e na marginalização do povo dos espaços públicos que, por sua vez, sempre foi heterogêneo e “amolecido”, como bem lembra Gilberto

Freire em Casa Grande e Senzala. O público confunde-se com o privado, ainda não tendo sido claramente definida a separação entre estes espaços sociais no Brasil (MOISÉS, 1990, p. 18). “A política é, antes de mais nada, vista pelos homens comuns como ‘coisas dos outros’, atividade para cujo acesso é necessário uma qualificação especial que, certamente, o povo não tem. E, dessa maneira, a ideia de controle dos governantes pelos governados desaparece completamente”. (IBIDEM).

Há, portanto, uma tensão entre o aparelho de Segurança Pública montado pelo Estado e o discurso de participação e modernidade política. Muitas práticas ainda não se desvencilharam das tradições culturais do populismo e do autoritarismo. As lideranças comunitárias, possivelmente, ao mesmo tempo em que incorporam o discurso da “parceria”, refletem as contradições de um processo ainda não consolidado. Isso pode ser percebido, preliminarmente, na reprodução dos velhos “jargões” que reforçam a prática da violência e denotam certo desrespeito aos direitos humanos, arraigados ao cotidiano e ao senso comum que se manifestam em diferentes espaços e grupos sociais.

Outro aspecto, ainda, que não se pode olvidar, diz respeito ao papel do Estado na construção da democracia e mantenedor da segurança pública. Não o Estado isolado e autoritário, mas assumindo a dimensão da importância da participação da coletividade nestes assuntos. O papel do Estado democrático em construção, que é um dos problemas mais sérios a ser enfrentado, é o de “controlar eficazmente o funcionamento do conjunto das instituições, sem, no entanto, contradizer o princípio das liberdades individuais”. (PERALVA, 2000, p. 22).

Os caminhos democráticos para manter o equilíbrio entre o exercício da autoridade e o respeito às liberdades individuais são desafios sempre presentes. Como alerta Moisés, “a tarefa de abrir canais de participação efetiva, de modo a permitir a articulação entre o mundo das instituições democráticas e o terreno das demandas sociais, é um aspecto central de qualquer estratégia de consolidação democrática”. (1990, p. 33).

Podemos perfeitamente questionar, no entanto, a ideia de democracia construída ao longo da história ocidental. Na verdade, a democracia nasceu excludente. A consciência democrática nos pequenos espaços como os Conselhos é minada e fundamentalmente prejudicada pelo discurso da eficiência. Para ser eficiente não é possível ser muito democrático e participativo; é preciso ter “voz de comando”. Essa expressão foi dita por um delegado de polícia ao perceber a admiração dos pesquisadores que observavam a tomada de

7 Um quadro geral da segurança pública no Estado do Ceará pode ser muito bem demonstrado pela estrutura de integração das polícias que se pretendeu montar a partir de 1997, com a criação dos Distritos Modelos – compreende a integração das atividades de uma Companhia da PM, delegacias de polícia, Grupamentos de Incêndios do Corpo de Bombeiros Militar e outros equipamentos pertencentes às instituições policiais. No final de 2002 passaram a ser denominados de Áreas Integradas Operacionais (ver Brasil, 2000 e Brasil e Abreu, 2002). Essa experiência não deu muito certo em virtude da falta de estrutura dos Distritos Modelos. Há relatos de delegados que solicitaram a visita de representantes das Comissões de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa e da OAB, alegando que os presos estavam morrendo de fome, pois a secretaria de segurança não se responsabilizava pela alimentação desses presos e quando a família não visitava, muitas vezes, os policiais e o próprio delegado tenham que comprar comida para os presos. Outras experiências na área dos distritos modelos são de lideranças comunitárias que, através de suas associações, assumiram a manutenção

depoimento de uma testemunha que, apesar de não ser acusada de nada, foi humilhada. O delegado justificou-se dizendo ser aquele comportamento parte de sua técnica de interrogatório, para atingir a maior eficiência no trabalho. “Se der mole agente não consegue apurar nada”. Este fato ocorreu nas dependências de uma delegacia de polícia, em um Distrito Modelo⁷, denominado atualmente de Área Operacional Integrada.

[...] o Governo implementou e continua implementando uma série de ações-mudanças com o objetivo deliberado de promover alterações nas estruturas de poder dos aparelhos policiais. Essas ações não assumiram apenas um caráter moralizador e modernizador no âmbito da segurança pública, passaram também, a ser orientadas pelo discurso institucional da mudança de mentalidade⁸. (BRASIL, ALMEIDA, ABREU, 2003, p. 20).

A Segurança Pública tem sido alvo de debates e medidas de modernização crescentes desde o avanço do processo de democratização brasileira. Neste contexto, abriu-se espaço para a participação social, fazendo crescer a mobilização por mudanças no modo de perceber e fazer política no país. A segurança pública e, conseqüentemente, as ações policiais também passaram por mudanças. Estas mudanças tiveram especial expressão basicamente nos discursos dos delegados e oficiais, no entanto, ainda são distantes em relação a mudanças no comportamento operacional dos policiais de rua.

Hoje, o processo de modernização vem buscando medidas eficientes e racionais diante das exigências de combate aos índices crescentes de violência e criminalidade em todo o país, acompanhadas pelas mudanças socioeconômicas correntes em meio ao processo estrutural da globalização, que vem aumentando o número de pessoas desnecessárias para o capital. São os descartáveis, os não lucrativos que têm sido chamados de “excluídos”, apesar de muitos deles nunca terem sido parte do processo de produção.

Destacamos, entre as medidas administrativas de modernização do Estado na área da Segurança Pública, a criação da Corregedoria Geral Única para ouvir a população e apurar as denúncias de autoritarismo policial e outras reivindicações, destacando a participação da população nos assuntos da Segurança Pública, por meio dos Conselhos Comunitários de Defesa Social - CCDS e outros espaços institucionais que incentivam a participação⁹.

Inicialmente, no Ceará, foram criados os Conselhos Comunitários de Segurança, por ocasião das mudanças ocorridas a partir de 1987, com o advento da

Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania¹⁰, pelo denominado “governo das mudanças”¹¹. A partir do ano de 1995, os Conselhos passaram a ser denominados de Conselhos Comunitários de Defesa Social - CCDS.

Os CCDS, oficializados no Estado pelo Decreto nº 25.293, de 11 de novembro de 1998, são formados por lideranças de bairros e têm como objetivo, atuar em função da segurança dos moradores, no sentido de desenvolver trabalhos comunitários e campanhas educativas de combate e orientação sobre os fatores geradores de violência, desenvolvendo um espírito de solidariedade e ações de defesa social, mediante a interação e colaboração com os órgãos de Segurança Pública¹².

Os CCDS organizam-se com as seguintes atribuições legais:

Art. 1º Ficam criados, no âmbito da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, os Conselhos Comunitários de defesa Social, com o objetivo de colaborar no equacionamento e solução de problemas relacionados com a segurança da população.

Parágrafo único – Constituirão base para atuação dos Conselhos:

1 – nos municípios que contem uma unidade da polícia militar, Corpo de Bombeiros militar e Polícia Civil, a área de cada unidade.

2 – nos demais municípios, a área do respectivo território.

3 – em casos excepcionais poderá ser criado mais de um Conselho em cada área, para atender às peculiaridades locais, objetivando cumprir suas finalidades (Conselhos Satélites)

Art. 2º Os Conselhos a que se refere o artigo anterior, integrados, cada um deles com no mínimo 10 (dez) e no máximo 20(vinte) membros, serão constituídos por: autoridades da área de Segurança Pública e Defesa Social; representantes de poderes constituídos; de associações; de lideranças comunitárias; de profissionais liberais; de estudantes de nível médio e universitário e demais cidadãos, espontaneamente comprometidos com a colaboração para o equacionamento dos problemas de Segurança

(mecânica e combustível) das viaturas da delegacia a fim de garantir um serviço eficiente da polícia na área. No Conjunto Esperança, um dos bairros observados, a manutenção era feita com a cobrança de uma taxa aos comerciantes do bairro. É importante ressaltar que a experiência não durou muito em virtude de problemas de privilégios de uns comerciantes que pagavam a taxa em detrimento dos que não pagavam. A polícia havia se transformado em segurança privada.

8 BARREIRA, César et al. Segurança Pública no Governo das Mudanças: participação comunitária e influência externa no Estado do Ceará. Relatório de Pesquisa. Fortaleza, LEV/UFC, 2003.

9 Os atos governamentais que criaram tanto a Corregedoria quanto os CCDS não foram os únicos nessa perspectiva de incentivo da participação da sociedade na Política de Segurança Pública. Destacam-se também, como espaços de participação, o Conselho Estadual de Segurança Pública – CONSESP criado em 1993, na gestão do governador Ciro Gomes, como órgão integrante do sistema estadual de segurança pública, pela Lei estadual 12.120, de 14 de junho de 1993. Criou-se também uma

Ouvidoria Geral do Estado em 1997 na área de Direitos Humanos e posteriormente assumindo questões relativas a degradação do Meio Ambiente, bem como Escritório de Defesa de Direitos Humanos no âmbito da Assembleia Legislativa, denominado Escritório Frei Tito de Alencar.

10 A partir do ano de 2003 passou a ser denominada de Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS.

11 O governo Tasso Jereissati se autointituiu “governo das mudanças” a partir da sua primeira gestão (1987-1990), com o seu sucessor Ciro Gomes (1991-1994) e nas suas últimas administrações (1995-2002), com o intuito de se opor aos governos anteriores dos chamados “governo dos coronéis”, profundamente marcados pelo clientelismo na forma de fazer política, e passar a ser reconhecido por meio da propaganda de uma administração baseada na racionalidade e na modernização dos assuntos políticos.

12 Ver Estatuto dos Conselhos Comunitários de Defesa Social/ Diretoria de Cidadania da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará.

13 A instituição oficial para fazer o controle

Pública, no respectivo bairro ou município onde residem ou tiverem atuação.

Parágrafo único – Fica o Secretário de Segurança Pública e Defesa Social autorizado a dispor sobre a constituição e demais instruções normativas necessárias ao funcionamento dos Conselhos Comunitários de Defesa Social, criados neste Decreto.

Art. 3º Fica a Diretoria de Defesa Social da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS incumbida de atuar nos processos de formação, coordenação, acompanhamento e avaliação dos Conselhos, assumindo a responsabilidade pelo planejamento e execução de medidas para o fortalecimento da integração entre a comunidade e o Sistema de Segurança Pública do Estado, bem como promover a sua divulgação em ampla escala (Decreto Estadual nº 25.293, de 11 de novembro de 1998).

Observamos que os CCDS têm sido um mecanismo formal de construção da democracia na relação polícia e comunidade, mobilizando algumas comunidades para assuntos que, anteriormente, causavam medo em alguns e apatia em outros. Poucos tinham coragem de envolver-se com estas questões de violência e segurança de forma mais propositiva. No entanto, recaem sobre esses Conselhos denúncias de inoperância e manipulação.

Os instrumentos de controle dos órgãos de Segurança Pública são em geral desacreditados pela presença do corporativismo, uma realidade que não atinge somente os policiais, mas também médicos, advogados e demais profissionais que têm suas atividades fiscalizadas pelas suas associações de classe, mas que são desacreditadas como capazes de punir os desvios cometidos por seus pares.

Interessa também pensar os CCDS como nova forma de controle externo da atividade policial¹³. Esse possível controle seria dado com base nas denúncias de abuso de poder levados a efeito junto a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social no Estado do Ceará¹⁴.

Partimos do pressuposto de que a atuação dos CCDS constitui-se como campo de lutas, no qual se pode observar a transferência de poder entre atores sociais. Os presidentes do CCDS adquirem um capital político que, algumas vezes, se sobrepõe ao poder dos delegados e oficiais, estabelecendo uma nova rede de relações. São novas configurações de capital simbólico (BOURDIEU, 1989).

Bourdieu (1989), mediante a noção de campo, apresenta a estrutura social diversificada em espaços sociais e espaços simbólicos, de onde se constituem relações específicas de cada campo, independente das relações gerais e estruturais da sociedade. São novas relações em que os grupos sociais constituem-se, especialmente a partir da combinação e captação de seus capitais cultural e econômico, possibilitando poder a quem originalmente não tinha (BOURDIEU, 1996). As lideranças comunitárias assumem uma atribuição, classificada no discurso modernizante do trabalho da polícia, como de grande importância para o sucesso do trabalho, captando um “novo capital” que, embora contraditório, pois permeado por relações de gratidão e favores, passam a exercer, em alguns casos, mais influência nas decisões de determinadas ações da polícia na comunidade, do que dos seus comandantes.

Os depoimentos dos conselheiros expressam essa contradição, que pode ser percebida na reprodução das representações sobre a necessidade de manter uma relação de cordialidade, evitando os conflitos, presentes no imaginário das lideranças e policiais. Nesse sentido, para as lideranças dos CCDS, não seria recomendado formalizar denúncias junto à Corregedoria. Se forem utilizados os meios institucionais, cai por terra a lógica do favor e da gratidão que gera a troca de presentes.

- Quem manda aqui é o Bené¹⁵ (presidente do CCDS do Conjunto Esperança em 2001). A gente respeita muito ele pois se ele fizer qualquer denúncia da gente, o comandante manda prender ou transfere imediatamente (fala de um PM In: relato de conversa informal no Diário de Campo)
- Nós aqui não prendemos ninguém conhecido, mesmo que seja pego em flagrante. Mas, nesse caso, eu tenho que fazer o flagrante pois foi a Polícia Militar que pegou ele com a moto roubada. Se dependesse de mim ele já estava solto (Policia Civil do 19º DP do Conjunto Esperança, justificando para a família do preso. O policial não sabia que os pesquisadores estavam na delegacia observando o movimento com a finalidade de fazer uma pesquisa sobre segurança pública no Estado do Ceará, relato de Diário de Campo)

Como uma política pública que cria conselhos populares na área de segurança pode estabelecer mudanças no campo de relações entre a população e a polícia? Os casos acima referidos colocam em questão a força mobi-

externo da atividade policial é o Ministério Público em cada uma de suas instâncias. No Ceará existe um setor específico do Ministério Público responsável pela apuração dos desvios praticados na atividade policial.

14 Há, neste trabalho, na nota 04, uma descrição da estrutura e funcionamento da Corregedoria. Deste tema específico, pretendemos ampliar a pesquisa resultante da observação direta do andamento de casos de abuso de autoridade e violência policial, descrevendo e avaliando os caminhos que a população faz para encaminhar as denúncias à Corregedoria. Trata-se de uma pesquisa da qual esse artigo faz parte, que objetiva observar o número de denúncias de abuso de autoridade levadas a efeito contra policiais, delegados e oficiais junto a Corregedoria. Qual a origem das denúncias e qual sua relação com o trabalho dos Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDS.

15 Bené foi candidato a vereador derrotado nas eleições 2004, é pessoa de boas relações, músico, é sempre chamado para fazer serestas nas festas promovidas nos clubes dos oficiais e delegados, como ele próprio relatou em sua entrevista.

lizadora que teriam os CCDS com vistas à mudança da mentalidade das pessoas que estão nessas relações. Eles, ao mesmo tempo, incentivam a utilização dos mecanismos institucionais, adotam a política do “deixa disso”, na mesma lógica que DaMatta (1997) utiliza a idéia do “*jeitinho brasileiro*” e do “*sabe com quem está falando?*”.

Coragem de denunciar x certeza da impunidade: análise de casos

A qualidade da participação popular nas instituições policiais aferidas a partir da incidência de casos de denúncia de violência policial e de abuso de autoridade que tramitam ou tramitaram na Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará tornou-se uma preocupação e objeto relevante de estudo, gerando as seguintes indagações: Em que circunstâncias os Conselhos Comunitários de Defesa Social - CCDS são acionados e se fazem representar em torno destes procedimentos junto à Corregedoria? Após a criação e disseminação dos CCDS por todo Estado, houve um aumento significativo do número de pessoas com coragem de denunciar os abusos de policiais? Acredita-se que a resposta a essas questões permitirá aferir melhor a qualidade da participação popular e a importância dos CCDS nesse processo. Ressaltamos que, tanto o aumento da credibilidade e eficiência das polícias quanto o aumento da participação das comunidades nos eventos promovidos pela Secretaria de Segurança pública são considerados fatores de modernização para o “Governo das Mudanças”.

Os casos concretos encaminhados à Corregedoria, como já referido, e os relatórios de observação de campo nos bairros Conjunto Esperança, Pantanal e Parque São Miguel são os principais dados empíricos utilizados para tentar entender esta problemática. Aquelles casos concretos são classificados em ocorrências oriundas tanto do interior do Estado como da Região Metropolitana de Fortaleza.

Neste artigo disponho de dados dos casos concretos, podendo analisar somente a evolução do número de denúncias feito entre 1999, 2003 e 2004¹⁶. Interessa aqui comparar o índice de crescimento de casos de violência denunciados junto à Corregedoria.

De acordo com os dados disponíveis na Corregedoria, em 1999, entre os meses de janeiro e novembro, foram realizadas 157 denúncias de abuso de autoridade e violência policial, podendo-se constatar uma média mensal de 14,3 casos.

16 O período em análise foi imposto pelas condições dadas pela Corregedoria dos Órgãos de Segurança Pública e Justiça Criminal do Estado do Ceará. Eram os únicos dados sistematizados que estavam disponíveis e foram importantes tendo em vista que representaram o início da organização dos CCDS no Estado com a edição da lei em 1997 e a estruturação dos primeiros casos denunciados em 1999, e a dois anos de seu funcionamento efetivo, 2003 e 2004. Este período também está relacionado a realização de uma pesquisa pelo Laboratório de Estudos da Violência – LEV/UFC, com financiamento da Fundação FORD intitulada *Segurança Pública no Governo das Mudanças: participação comunitária e influência externa no Estado do Ceará*.

Em 2003 foram 219 denúncias contra PMs e 52 contra Policiais Civis. É bom destacar que no Ceará o contingente de Policiais Militares é bem superior ao de Policiais Civis. Dados da SSPDS-CE, neste período, registrava em todo o Estado aproximadamente 4.000 Policiais Militares contra 2.500 Policiais Civis.

Os dados de 2003 correspondem às denúncias feitas nos meses de janeiro a dezembro. Constatou-se na Corregedoria uma média de 22,8 casos por mês envolvendo violência policial e abuso de autoridade, um expressivo crescimento em relação a 1999, ou seja, de 1999 a 2003 houve um crescimento de 62,71% no número de denúncias em média por mês.

Em 2004, de janeiro a setembro, foram registradas 18 denúncias contra Policiais Civis e 121 contra Policiais Militares. Destaca-se o aumento da média mensal de casos em 2004 comparado com 1999, chegando a ocorrer quase 16 denúncias por mês. A média de casos nos meses de janeiro a setembro de 2004 foi de 15,8 casos por mês.

Parece evidente o crescimento do número de denúncias vinculado ao crescimento populacional e dos contingentes policiais. Na verdade o que realmente interessa aqui é perceber que, apesar dos CCDS, aumentaram as denúncias de violência policial. É possível projetar também a possibilidade de que os CCDS tenham contribuído para o aumento do número de denúncias, aumentando a credibilidade da população na possibilidade de punir os crimes dos policiais. Nas linhas seguintes traço alguns comentários sobre essas questões que decorreram da análise dos discursos dos principais atores nesse processo (policiais de rua, servidores da Corregedoria de polícia e lideranças comunitárias).

A partir de relatos informais dos servidores da Corregedoria, inclusive dos delegados que apuravam os casos, constatamos que raramente são encontradas situações onde denunciante declaram seu envolvimento em alguma organização comunitária. Há casos, e a maioria deles, de pessoas que tomaram conhecimento do trabalho da Corregedoria e, tendo passado por constrangimentos e abusos praticados por policiais, procuraram formular suas denúncias. Há casos encaminhados pelos Movimentos Populares, Comissões de Direitos Humanos da Assembleia e da OAB-CE e de Organizações Não Governamentais ligadas a defesa dos direitos humanos e das minorias, como o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDECA-Ceará, mas são raros. A grande maioria é de pessoas anônimas, desvinculadas de qualquer organização.

Aparentemente, na política organizacional dos CCDS não há incentivo à utilização da Corregedoria como instrumento de participação, denunciando

os policiais que cometem abusos. Segundo relato de um presidente de CCDS, a política que adota o CCDS quando há problemas de eficiência e disciplina dos policiais que dão apoio no bairro, é a de encaminhamento para o superior direto, seja o Delegado de Polícia ou o Comandante do batalhão. Dizia ele: “*é conversando que agente se entende*”. Em geral, a solução mais fácil era a simples transferência do policial (material do Diário de Campo).

No Parque São Miguel, onde os moradores tiveram problemas sérios de violência policial praticada por PMs, com a intermediação das lideranças comunitárias dos CCDS, esses policiais foram transferidos, mas os moradores continuaram denunciando que, nas folgas, os policiais afastados voltavam ao bairro e faziam ameaças aos que haviam denunciado. O medo permanecia na comunidade.

As denúncias na Corregedoria são instrumentos formais de participação que podem servir de base para aferir a abertura e confiabilidade dos órgãos de justiça criminal e segurança pública pela população. Em que medida o alargamento dos mecanismos formais de participação popular com a criação dos CCDS, introduzidos como uma das ações modernizadoras de Segurança Pública, influenciou no aumento da participação?

Há casos em que, e geralmente ocorre, a comunidade dos denunciantes, chamados de encrenqueiros pelos policiais, sofrem represálias por parte da polícia que passa a tratar os membros da comunidade com desdém e desrespeito. Noutros casos, os denunciantes são abordados com pedidos de compreensão por parte dos agressores denunciados: “*Deixa disso.*” “*Isto não vai dar em nada e é pior para você.*” (Depoimentos coletados em Diário de Campo).

Alguns policiais denunciados apelam para a sensibilidade dos denunciantes alegando que são “pais de família” e não podem perder o emprego, pois vão “*passar fome.*”

Outro dado importante é que todos os casos registrados como denúncias na Corregedoria são acessíveis aos policiais de todos os Distritos Policiais através da Internet, o que aumenta a possibilidade de patrulhamento dos que denunciam. Ocorreu que uma testemunha de um caso de abuso de autoridade relatou que, ao comparecer à delegacia de seu bairro para registrar uma ocorrência, foi interpelada sobre sua participação como testemunha em uma sindicância contra policiais daquele distrito. O atendente sugeriu que esquecesse aquele caso contra policiais. “*Uma mão lava a outra*”, dizia ele (depoimentos coletados em Diário de Campo).

O novo e o antigo nos CCDS: algumas reflexões

As pesquisas desenvolvidas na área da Segurança Pública são de grande interesse tanto no campo acadêmico, para elucidar as políticas implementadas, quanto no campo político de atuação dos órgãos de Segurança, para avaliar e dar continuidade ao processo de modernização das políticas de segurança pública, haja vista a importância do Plano Nacional de Segurança Pública com o objetivo de combater a violência e a criminalidade¹⁷.

Este artigo pretende contribuir como subsídio para análise e avaliação das políticas e medidas de segurança no que tange a participação da população, especificamente, em suas reivindicações, denúncias e sugestões referentes ao trabalho policial.

Como podemos preliminarmente constatar o trabalho dos CCDS tem o mérito de inaugurar algo novo. A mudança na relação de poder entre as lideranças comunitárias e as autoridades policiais é evidente. As lideranças passaram a ter papel importante, colaborando com ideias e com ações concretas no trabalho de combate à violência. O Decreto Estadual que prevê a organização e estruturação dos CCDS no Estado do Ceará pretendeu criar um espaço democrático de discussão e atribuiu poderes de ação concreta às lideranças.

Apesar disso, não podemos deixar de registrar os problemas na formação e efetivação dessas relações. A relação dos indivíduos com a esfera pública no Brasil e, com algumas especificidades, nos demais países da América Latina tem sido de submissão, repressão, reproduzindo-se a impunidade, o nepotismo e a corrupção na administração da coisa pública. Nesse campo de relações é comum ouvir pessoas dizendo: “*Governante é assim mesmo, se estivesse lá, qualquer um faria do mesmo jeito,*” referindo-se basicamente ao caso de administradores que empregam seus parentes, fenômeno chamado de nepotismo.

Há uma vinculação do trabalho dos CCDS com a manutenção do estado de coisas que interessa a quem detém o poder. Ressalte-se que algumas lideranças assumem o discurso de que os CCDS não têm, nem podem ter vinculação político partidária, mas não negam sua relação direta com a política do Governo, considerando essencial para o sucesso de seu trabalho.

A maioria dos líderes comunitários que atua nos CCDS é de baixa renda, faz do trabalho voluntário um desafio, tendo que conciliar o “sustento da família” com a sua ação comunitária.

17 Ver Plano Nacional de Combate à Violência e à Criminalidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Governo Federal.

Sandra Carvalho, referindo-se a uma pesquisa realizada com lideranças comunitárias, questiona a relação do Estado com as lideranças dos movimentos sociais, ressaltando a perda de autonomia.

Se, por um lado, pode-se considerar esta iniciativa como um avanço nas relações do Estado com os movimentos sociais, por outro, os moldes em que esta participação tem ocorrido podem ocasionar práticas de controle sobre as entidades populares e suas lideranças. Ao serem chamadas a participar dos programas e projetos estaduais, muitas lideranças envolvidas na administração e fiscalização destas atividades, recebendo até remuneração para tal, têm concretamente deixado de encaminhar as atividades do movimento, de forma autônoma, em seu bairro (2002, p. 42).

Considerando esses fatores, o que podemos chamar de novo é, certamente, a institucionalização da participação comunitária no trabalho da polícia. A participação popular como meta de uma Política Pública de Segurança. O reconhecimento de que o Estado sozinho não pode resolver o problema da violência e da insegurança, de que a opinião da comunidade é importante na definição das estratégias de ação e de que não é com repressão que se combate a violência.

Convive o novo com o antigo na relação polícia e comunidade. O antigo é a continuidade da relação de subserviência de algumas lideranças frente às autoridades constituídas, o medo de contrariar interesses, a personificação da solução dos problemas, atribuindo a alguns a função de “salvadores da pátria”.

Por fim, os presentes relatos, que são exemplificativos, ajudam a entender esse jogo de relações de poder e práticas de incentivo à participação e mudança de mentalidade nas Políticas Públicas de Segurança.

Artigo
Recebido:05/04/2010
Aprovado:13//05/2010

Keywords: power, participation, violence by police, public security.

ABSTRACT: What is meant to be modern when one speaks about the activities performed by the police? The present article is part of a research still under way which proposes a debate about the question of community participation in organizations that keep a watch on police work by referring to the Internal Investigation Office of Criminal Justice and Public Security of the State of Ceara denouncements of irregularities. The research tries to evaluate what is new and modern in the relations between leaders of the Social Defense Community Councils-CCDS and policemen who patrol the streets and police and fire department officers. The subject on this research is built especially by means of field observation in the districts of Jose Walter, Conjunto Esperanca and Parque Sao Miguel in the city of Fortaleza whose investigation shows the meanders of relations between the various social actors in the process. Data

on use of violence by police and abuse of authority forwarded to the Internal Investigation Office still under examination served as a basis for evaluation of the number of cases that are filed monthly with the institution and which indicates an increase for the period of 1999 to 2004. As a conclusion about community participation in police work, the problems for conceptualizing participation and modernization are examined.

Referências

BARREIRA, C. et. al. Segurança Pública no Governo das Mudanças: participação comunitária e influência externa no Estado do Ceará. *Relatório de Pesquisa*. Fundação Ford/Laboratório de Estudos da Violência, da UFC. Fortaleza, janeiro de 2003.

BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1989.

_____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

BRASIL, M. G. *MA segurança pública no “governo das mudanças”: moralização, modernização e participação*. São Paulo, 2000. 323p. Tese (Doutorado em Serviço Social)- Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. 2000. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BRASIL, M. G.; ALMEIDA, R. O.; ABREU, D. Da Unificação do comando da segurança pública à integração das polícias no Ceará. In: BARREIRA, C. (Org.) *Questão de Segurança: políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.

BRASIL, M. G. e ABREU, D. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os distritos-Modelo em Fortaleza. Porto Alegre, *Sociologias*, n. 8, 2002, p.318-55.

CARVALHO, Sandra M. Gadelha de. Palmeiras: escola de lideranças. In: MATOS, G. et. all. *Palmeiras: registros de cidadania*. Fortaleza: Séc. de Cultura do Ceará, 2002.

CUNHA, Djason B. Della. *Política Criminal e Segurança Pública*. Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Brasília, 1 (13): 43-45, jul/dez. 2000.

DAMATTA, R. *Carnavais malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

ESTADO DO CEARÁ. Decreto nº 25.293, 11 nov. 1998. Diário Oficial nº 193, p. “não pág.”, 1998.

ESTADO DO CEARÁ. SSPDC. Diretoria da Cidadania. *Manual do Conselho Comunitário de Defesa Social*. Fortaleza, mar. 2000, 12p.(mimeo).

MOISES, José Álvaro. *Cidadania e Participação: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova constituição*, São Paulo: Marco Zero, 1990

PERALVA, A. *Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.