

César Barreira*

Questão de Política, Questões de Polícia:

A Segurança Pública no Ceará**

RESUMO: O presente artigo pretende analisar as proposições gerais do “Governo das Mudanças” no domínio da política de segurança pública, como, por exemplo, a busca de legitimidade e a relação entre polícia e população, bem assim refletir sobre alguns acontecimentos que trabalharam na contramão de um processo de legitimidade e moralização. Estes acontecimentos, como momentos de crise e de conflito, possibilitaram ricas e estimulantes análises sociológicas.

Palavras-chave:

Segurança pública, política, polícia, legitimidade e moralização.

Introdução

Este artigo¹ tem como propósito analisar a política de segurança pública no Estado do Ceará, implementada nas duas últimas décadas, tendo como recorte histórico os governos autodenominados “Governo das mudanças”, cujo período é delimitado a partir da primeira gestão de Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994) e novamente Tasso Jereissati (1995-1998 e 1999-2002). As administrações a serem analisadas não tiveram uma política de segurança uniforme, passando, ao contrário, por diversas mudanças, adaptadas e readaptadas às novas conjunturas sociais e políticas. Ocorreram diversas alterações na estrutura administrativa da área de segurança, acompanhadas pelas substituições de seus comandos, visando a melhorar a credibilidade dos aparelhos policiais e a capacidade destes em oferecer maior segurança para a população. O aumento da violência no cotidiano do Estado, entretanto, deixa transparecer fissuras e fragilidades deste setor. O estudo das transformações internas e externas da política de segurança pública ocupa uma dimensão essencial deste trabalho. As quatro

** Este artigo é resultado, em grande parte, de uma reflexão coletiva da qual participaram Domingos Abreu, Glaucéria Brasil e Rosemary Almeida, tendo como suporte a pesquisa sobre a Política de Segurança Pública do Estado do Ceará, realizada pelo Laboratório de Estudos da Violência, com apoio da Fundação FORD.

¹ Uma versão modificada e ampliada deste artigo foi publicada na *Revista São Paulo em PERSPECTIVA*, Volume 18, nº1/Jan-Mar 2004, São Paulo, Revista da Fundação SEADE.

gestões compreendidas neste estudo serão analisadas de uma forma compacta, sem apontar diferenciações internas. A nossa abordagem busca o alcance das grandes questões, colada a uma estratégia de ações, mas principalmente, a uma prática discursiva.

A política de segurança pública, ao lado da educacional e da política de saúde, passam a ser o ponto nevrálgico ou considerado o “calcanhar de Aquiles” destes governos. Estes tentam com discursos e práticas amenizar esta situação no âmbito da segurança pública, contratando, inclusive, no último período Tasso, uma consultoria externa - a First Security Consulting - que tem como principal acionista e ideólogo o ex-chefe de polícia da cidade de Nova York, William Bratton, que ganhou notoriedade com o *slogan* “tolerância zero”.

Os problemas ligados à área de segurança pública chegam a ser socializados, sob o prisma político, na medida em que a legitimidade dos governos é, predominantemente, determinada por suas capacidades de manterem a ordem e uma possível “paz pública”. Em outras palavras, a “presença” ou a “ausência” do Governo é medida, no imaginário da população, pela manutenção da ordem e da segurança pública.

Os dilemas enfrentados na implantação da lei e da ordem ultrapassam o campo de uma política de segurança pública. Um dado recorrente é que a população continua a exigir mais ordem e segurança, mesmo não confiando nos órgãos de segurança pública.

Estes dilemas conjugados às estratégias e práticas utilizadas pelos órgãos de segurança para reduzir a criminalidade e melhorar a ordem pública ocupam um lugar central nas reflexões deste estudo. Pretendo, assim, analisar as proposições gerais do “Governo das mudanças” sobre as “grandes questões” no domínio da política de segurança pública, como, por exemplo, a busca de legitimidade e a relação entre polícia e população, bem assim refletir sobre alguns acontecimentos que trabalharam na contramão de um processo de legitimidade e moralização. Estes acontecimentos, como momentos de crise e de conflito, possibilitaram ricas e estimulantes análises sociológicas .

1 Uma herança... um legado...

O período inaugurado com a eleição de Tasso Jereissati, também intitulado “Governo dos empresários”, tentou imprimir uma marca do “novo”, do “diferente”, destacando o lado da modernidade e da racionalidade em suas ações. Herdou, entretanto, um cenário político, principalmente, no campo da

segurança pública, bastante desfavorável e inquietante. No domínio nacional, o legado de 21 anos de vigência de um regime autoritário (1964-1985) deixou marcas problemáticas para uma efetiva instauração de um Estado de Direito (Adorno, 1999). A (re)democratização do regime de governo não se dá por um “passe de mágica”, não significando necessariamente a democratização das instituições do Estado. Este processo é complexo e lento, representando uma espécie de “rito de passagem” de um regime autoritário para um democrático. Para Adorno, “embora as análises disponíveis não sejam consensuais, não se pode desprezar o peso do autoritarismo social e das heranças deixadas pelos regimes autoritários nas agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública” (1999,132). O primeiro governo eleito, no Estado Ceará, após o regime militar, enfrenta também a dificuldade da institucionalização das práticas democráticas em todas as esferas do poder, uma vez que estas esferas foram enrijecidas pelo regime autoritário. Isto aponta para a necessidade de ser realizada uma transição no interior das instituições do Estado.

O legado autoritário não pode ser subestimado, aparecendo claramente nas práticas ilegais e no uso indiscriminado da violência por parte dos aparelhos repressivos. De outra parte, emerge também a formação do policial com lacunas profundas no campo dos direitos humanos e no respeito à cidadania. O uso da tortura nas batidas policiais e nos interrogatórios aparece como uma marca de continuidade de práticas há muito empregadas. A tortura, que no regime autoritário era uma prática recorrente nos interrogatórios dos presos políticos, passou a ser um exercício freqüente nas detenções e nos interrogatórios de pessoas pobres, de negros e de desempregados.

Se estes comportamentos espúrios aparecem como um legado do regime autoritário, os governos democráticos enfrentam o desafio de implementar uma política de segurança pública capaz de prevenir e de combater a criminalidade e a manutenção da ordem, tendo como contraposição os princípios do Estado de Direito.

No domínio do Estado do Ceará, o “Governo dos empresários” herdou uma longa trajetória construída pelos coronéis (Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra) (Barreira, 1992). Este ciclo foi encerrado pelo economista Gonzaga Mota, escolhido a partir do denominado “Pacto dos coronéis” e sacramentado em 1982 pelo presidente Figueiredo. Tal acordo tem como característica a partilha do poder do Estado entre os três citados coronéis (Barreira, 1996). O desfecho foi a ruptura do governador Gonzaga Mota com os arquitetos da combinação, surgindo no interior desta cisão o nome do

empresário Tasso Jereissati, filho do ex-senador Carlos Jereissati. A luta pela hegemonia do Estado passa a ser construída no âmago de uma disputa simbólica entre o “novo” e o “antigo”, o “moderno” e o “atrasado”, o “racional” e o “irracional”. O ponto de saliência deste debate é o alijamento das “forças do atraso”, do “tempo dos coronéis”.

O “atraso” representa o depositário na política de segurança pública de práticas ilegais e de uso indiscriminado da violência. A lei e a ordem eram mantidas, em princípio, neste tempo, com o uso da violência física ilegítima como costume social produzido no cerne do “excesso de poder”. Estas ações têm como aliado o autoritarismo do Estado Nacional, conjugado com práticas clientelistas e patrimonialistas do poder local. Os órgãos de segurança pública aparecem claramente, e sem nenhuma mediação, a serviço das classes dominantes, com o aval da “legalidade” dada por parte do Estado. A organização policial e seus exercícios ilegais são construídos visando à defesa da ordem social vigente, da proteção do patrimônio privado e da segurança das classes dominantes. No meio rural, estas práticas são mais socializadas na proteção da grande propriedade rural e no combate à organização política dos trabalhadores agrícolas. No meio urbano estas ações aparecem na batalha contra os movimentos sociais urbanos organizados, na postura diante dos pobres, negros e favelados. Estes hábitos são exercidos sem nenhuma separação do público e do privado, sendo o comando originado, em grande parte, do poder privado.

A ausência de procedimentos democráticos e a desconfiança, por parte da população, do mau comportamento da polícia na manutenção da ordem e da lei são dois dos principais legados negativos dos antigos governos, tendo como cunha o autoritarismo. A corrupção e a perda dos princípios da disciplina e da hierarquia são os vetores que norteiam uma avaliação interna dos órgãos de segurança, principalmente da Polícia Civil. Neste combate é que o “Governo das mudanças” busca imprimir sua marca na política de segurança pública. Internamente, tenta recuperar os princípios da disciplina, da hierarquia e da moralidade, isolando o lado considerado “podre” dos órgãos de segurança, buscando reconstruir relações não corrompidas entre superiores e subalternos. As relações decompostas estariam na base das ações ilegais e de emprego de corrupção imperantes nos órgãos de segurança, e que estavam determinadas pela perda do princípio da hierarquia, conjugada com relações corporativas dominantes.

Para superar esta conjuntura desfavorável, principalmente da deterioração das relações internas nos órgãos de segurança, foi escolhida uma cúpula dirigente de origem alheia ao Estado do Ceará e com formação policial

diferente da polícia civil e militar. A escolha recaiu no delegado da Polícia Federal Moroni Torgan. O seu principal assessor era o delegado Renato Torrano², possuidor das mesmas características do Secretário de Segurança Pública, ou seja, gaúcho e delegado de carreira da Polícia Federal. Estas escolhas produziram um grande mal-estar, principalmente no âmbito da Polícia Civil. O grande marco deste descontentamento era: “O estado do Ceará e os seus órgãos de segurança possuem homens capazes de ficarem a frente de sua política de segurança pública”. O embate estava estabelecido, aparecendo claramente o objetivo do Governo, que era de romper as amarras pessoais imperantes nos órgãos de segurança do Estado, tendo como contra posição a defesa dos laços corporativos por parte dos policiais .

Externamente, o “Governo das mudanças” busca recuperar uma credibilidade e uma confiança no seio da população, as quais passam necessariamente por uma prática mais eficiente de combate à criminalidade e de implantação da lei e da ordem. As ações policiais buscam, principalmente nos discursos, a racionalidade e a modernidade. O cenário de medo e de insegurança que marca a sociedade é combatido, em discursos e ações, que visam a mudanças nas estratégias de policiamento. Estas recebem nova roupagem, em termos de modernização, sendo construído um discurso de que os órgãos de segurança têm que acompanhar a “sofisticação” do mundo do crime, mostrando-se mais modernos e mais bem equipados. As ações dos órgãos de segurança passam a ter mais presença nos media, daí decorrendo maior visão pública. O Governo mostra-se mais presente, neste domínio, em busca de recuperar o controle estatal do crime e da violência mediante programas estrategicamente preparados.

Neste sentido, em 1987, é organizada uma campanha pela Secretaria de Segurança Pública para acabar com a pistolagem no Estado do Ceará. Esse esforço é carregado de simbolismos políticos e sociais. Constroem-se as estratégias discursivas de um novo e de um moderno, elaborados com o componente de negação do antigo, do atrasado, em que o Estado não tinha o controle do crime. Em uma “nova ordem social” que se implanta, no estado o crime de pistolagem não pode ter espaço. Estes graves delitos são construídos claramente como sendo uma atitude do passado do “tempo dos coronéis”. Neste embate, são edificadas as “forças do atraso”, corporificando no interior do campo político as figuras dos principais mandantes dos “crimes por encomenda”. A campanha, não apenas é visível socialmente, como comprova a usança dos crimes de pistolagem no Estado e, ao mesmo tempo, tenta reprimir e extinguir esta ação. Isto é anunciado por um novo momento, quando o Estado passa a ter o controle sobre o crime, negando a existência de um

² Renato Torrano foi o primeiro secretário de segurança pública do “Governo das Mudanças”, após 6 meses foi obrigado a pedir exoneração do cargo porque foi acusado de abuso de autoridade (Ver Brasil, 2000).

“poder paralelo” mantido, em parte, pelos grandes proprietários de terra conjugados com “políticos tradicionais”. Diariamente eram estampados nos jornais de Fortaleza nomes de “perigosos pistoleiros”, como também de mandantes pertencentes a “importantes famílias” do Estado (Barreira, 1992).

As inovações estratégicas de um novo plano de segurança para do Ceará são paulatinamente traçadas e construídas ao longo desta campanha, notabilizando-se pela neutralidade e independência diante do poder econômico e político, quebrando as amarras com “ações ilegais” dos órgãos de segurança pública ligadas aos setores dominantes.

A campanha contra a pistolagem não só possibilitou maior visão pública das ações e usos de combate ao crime e a implantação da lei e da ordem, mas também trouxe grandes dividendos políticos. Moroni Torgan e Renato Torrano, principalmente o primeiro, experimentaram ascensão política, mesmo sendo originários de outro Estado e, também, pertencentes a uma categoria profissional não legitimada pelo consenso geral da sociedade (Barreira, 1998). Segundo as pesquisas de opinião pública, os policiais juntamente com os homens políticos são os setores profissionais “menos confiáveis”. No interior do domínio da segurança pública, o delegado da Polícia Civil, Francisco Crisóstomo, conhecido durante a campanha como o principal “caçador de pistoleiros”³, foi nomeado Secretário de Segurança Pública no Governo Ciro Gomes, tendo perdido o cargo após ter feito alguns comentários, “não politicamente corretos”, no episódio do flagrante de tortura do pedreiro Antônio Ferreira Braga, praticada por policiais civis na Delegacia de Furtos e Roubos, em 1993, amplamente noticiado pela imprensa e denunciado pelas entidades de direitos humanos.

2 Máculas e Transparências

Alguns “escândalos” afetaram interna e externamente os órgãos de segurança pública do Estado nos últimos 15 anos. Tais eventos macularam dois dos principais eixos de mudança da política de segurança: a moralização e a modernização (Brasil 2000). Estes acontecimentos internos e externos promoveram mudanças na estrutura interna da Segurança Pública, buscando novos padrões nas operações e nas ações policiais. A construção de uma nova imagem da política de segurança era exigida, pela opinião pública, a cada escândalo. As crises, como momento rico e revelador do problemas sociológicos, não só deixam transparecer fissuras no tecido social, como também, e especificamente, trazem publicamente colocação de questões de há muito submersas nas instituições.

³ O delegado Crisóstomo foi o responsável direto pela prisão de Mainha, considerado pela polícia e pela imprensa local como o “maior pistoleiro do Nordeste”.

No dia 12 de abril de 1993, é flagrado, numa dependência de delegacia da polícia, o pedreiro Antônio Ferreira Braga sob tortura executada por policiais civis. Este fato foi constatado por representantes de entidades de direitos humanos, pela imprensa local, parlamentares e advogados da OAB-CE.

Eles haviam recebido uma denúncia anônima através de telefone minutos antes e seguiram para a delegacia, onde encontraram o preso deitado no chão, com as mãos algemadas e os pulsos protegidos por pedaços de borracha (para evitar marcas), despido e envolvido com um tapete amarrado a altura dos joelhos para que não se soltasse. Ao lado dele haviam os instrumentos de tortura: fios elétricos e uma palmatória (O Povo, 13/04/1993).

Esta ação tinha como objetivo obter a confissão do possível furto de um televisor. Este ato de tortura teve grande publicidade na imprensa local, nacional e internacional, com fotografias que impossibilitaram a negação do fato. Este ato de selvageria ocorreu no período do Governo de Ciro Gomes e estava à frente da Secretaria de Segurança Pública o Delegado Francisco Crisóstomo.

A tortura como costume do passado é contumaz no presente, como destacou o então deputado do PT Mário Mamede: *...a comissão deparou-se com um quadro de violência, de degradação do ser humano, que nos remete aos momentos mais truculentos do regime militar*”(O Povo, 14/04/1993). As denúncias, por parte das entidades de defesa dos direitos humanos, avolumam-se. A grande marca é que a tortura passa a ser divulgada como uma ação recorrente nas delegacias, principalmente nas situadas na periferia da cidade de Fortaleza, tendo como principais vítimas os pobres, os negros e os desempregados. Como disse o pedreiro Antônio Braga:

eu tive sorte, porque sei que outros presos sofrem isso todos os dias e ninguém descobre. E quando se é pobre e mora na favela, os policiais chegam dizendo que a gente é marginal (O Povo, 14/04/1993).

A discussão sobre a legalidade ou a ilegalidade deste comportamento sórdido nos interrogatórios passa a fazer parte da “ordem do dia”. No horizonte deste debate, não só está presente o respeito aos direitos humanos, mas também, uma questão política- estratégica sobre qual o tratamento que um preso deve receber em uma instituição de segurança pública do Estado, detentor do monopólio da força legal, ou, em outras palavras, como deve ser obtida a confissão de um possível “suspeito”. É importante frisar que, neste embate, passam a

ser construídas categorias de personagens negadas socialmente, como, por exemplo: marginal, suspeito, bandido, desordeiro, “elemento” etc. No universo simbólico de uma boa parte da população, aparece claramente a distinção entre cidadãos possuidores de direito e “não-cidadãos” destituídos de direitos. Nesta disputa, passa a ganhar forma, não só no âmbito da população, como também no âmbito da polícia, o mote que diz que “bandido tem que ser tratado na tapa”.

As entidades de defesa dos direitos humanos e alguns parlamentares de “partidos de esquerda” que constróem um discurso diferente do anteriormente descrito, destacando o respeito à cidadania e aos direitos humanos, passam a ser acusados de “só defenderem bandidos”, reforçando a impunidade e as taxas de criminalidade. Neste ínterim, entretanto, ganham espaço alguns princípios do Estado democrático de Direito. Os órgãos de segurança pública, por exemplo, passam a ser vistos como responsáveis pelos direitos de todo cidadão que é detido como “suspeito” ou para uma averiguação.

O fato flagrado trouxe também à tona as péssimas condições das delegacias do Estado, tendo destaque a situação de seus xadrezes. Estes são geralmente locais que não possuem as mínimas condições de salubridade, sem ventilação e entrada de luz solar. Também o número de detidos por aposento está sempre acima do comportável, havendo delegacias que comportariam 4 presos e chegam a ter quase 40 homens em uma cela. Esta situação é conjugada a outros agravantes, como o fato de que a alimentação dos detidos é, geralmente, fornecida pelas suas famílias, que não possuem condições econômicas satisfatórias para manutenção de um componente recluso. Um dado preocupante, e que produz intranqüilidade, principalmente nos bairros periféricos, é o número crescente de homens detidos que fogem dos cárceres das delegacias. Estas fugas decorrem das situações descritas anteriormente, mas, também, pela falta de segurança dos cárceres das delegacias.

Por último, é importante destacar que, se as detenções ocorrem geralmente fora de uma base de legalidade jurídica, estas são agravadas pelo tempo de permanência dos presos nas delegacias, havendo casos de estes ficarem mais de seis meses, sem que o inquérito policial seja concluído ou esperando decisão da Justiça e vaga no sistema penitenciário. Estas situações deixam transparecer a responsabilidade, ou co-responsabilidade do Poder Executivo no quadro da segurança pública.

Outro episódio que merece destaque, uma “operação policial desastrosa”, ocorreu no dia 12 de dezembro de 1997. O Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) estava acampado na Av. Bezerra de Menezes, em Fortaleza,

em frente à Secretaria do Desenvolvimento Rural do Estado, reivindicando terra e uma melhor política de cunho agrícola. Concretamente eles reivindicavam o cumprimento de algumas promessas do Governo, como implantação de projetos de infra-estrutura e produção, geração de empregos, liberação de recursos para o pagamento de mão- de-obra etc. Pela madrugada, na primeira hora, a Polícia Militar, usando de força física, cerca o acampamento, impedindo qualquer contato dos trabalhadores com a população. A área foi totalmente isolada com filas duplas de policiais, criando um cordão de isolamento constituído por cerca de mil policiais. Em poucos minutos foi preparada quase uma operação de guerra com a participação do Batalhão de Choque, GATE, Casa Militar, Corpo de Bombeiros, Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, Polícia Feminina, 2ª Seção da Polícia Militar, Quartel do Comando Geral, ambulâncias e, inclusive, um rabeção do IML. Esta operação visava ao enfraquecimento do movimento e o retorno imediato dos trabalhadores aos seus municípios. Para o deputado João Alfredo (PT):

a repressão aos acampados tinha o objetivo ‘claro’ de impedir a manifestação dos trabalhadores ligados ao MST durante a inauguração do Fórum Clóvis Beviláqua (...) Estava tudo preparado para fazer um despejo violento. Acontece que a imprensa veio, os parlamentares vieram e eles não quiseram assumir o ônus do desgaste. Ia ser um massacre (O Povo, 13/04/1997).

O direito de ir e vir, que faz parte dos direitos humanos, estava negado. O abastecimento de água e alimento que estava sendo providenciado por parlamentares, por entidades de direitos humanos e populares foi cerceado. O direito a beber e a comer estava interdito. O jurista Walmir Pontes, referindo-se a esta situação, disse:

a Constituição Federal assegura ao cidadão o direito de manifestação em área pública e o direito de ir e vir. A presença da polícia só se justifica para evitar transgressões da ordem. Não pode impedir que as pessoas se locomovam nem que deixem de alimentar-se . Se eles impediram a entrada de alimentos e água não só é grave, é assustador (O Povo, 13/04/1997).

Esta operação militar que representou um excesso de poder, pautada no uso de uma violência física inexplicável, pretensamente legitimada pelo Estado deixou manifestantes, não apenas aterrorizados, mas também impotentes.

Tavares dos Santos, analisando a organização policial e a defesa da ordem social vigente, acentua que, “além do exercício da violência física legítima, de ações visando a sedimentação de um consenso social, nele está contida a virtualidade da violência física ilegítima enquanto prática social que implica a possibilidade do excesso de poder” (1997: 162). Nesta operação, o consenso social não foi sedimentado, reforçando a incapacidade dos órgãos de segurança de atuarem diante dos movimentos sociais organizados. Na ausência da fala, da palavra, como se reporta Hannah Arendt, aparece a violência física aberta e sem mediação.

Nesta operação, como em todas as ações nas quais há “excesso de violência”, o lugar de autoridade parece estar ausente, na medida em que uma transferência de responsabilidade e de mando impede a percepção de autoria das ações, sendo mantido incólume o Governo do Estado. Esta prática de transferência de responsabilidades, mantidas as devidas proporções, foi a tônica do chamado massacre de Eldorado dos Carajás (Barreira, 2000). A explicação dada pelos policiais para as ações era de que “estamos cumprindo ordens superiores”. O comando da Polícia Militar, preocupado com a opinião pública, delega a responsabilidade para o excesso de violência dos subalternos, ou “transgressão da disciplina militar”, ficando a população mais uma vez com uma sensação preocupante de que os policiais ainda “agem por instinto”. Esta sensação caminha na direção oposta do discurso do Governo, que é a busca de uma previsibilidade e de uma racionalidade nas ações policiais.

A legitimidade do Governo, em grande parte medida por sua capacidade de manter a ordem, saiu bastante afetada. Para Bayley, “a manutenção da ordem é a função essencial do governo. Não apenas a própria legitimidade do governo é em grande parte determinada por sua capacidade de manter a ordem, mas também a ordem funciona como critério para se determinar se existe ou não governo. Tanto conceitual quanto funcionalmente, governo e ordem andam juntos. (...) As atividades policiais também determinam os limites da liberdade numa sociedade organizada, algo essencial para se determinar a reputação de um governo. Embora governos imponham restrições de outras maneiras, a maneira pela qual eles mantêm a ordem certamente afeta de modo direto a liberdade real” (2002: 17). Nesta operação militar, a forma como foi mantida a ordem incomodou diretamente a liberdade real, pondo em xeque os detentores do monopólio do uso legítimo da violência física. Entretanto, como opina Wieviorka, “é cada vez mais difícil para os Estados assumirem suas funções clássicas. O monopólio legítimo da violência física parece atomizado e, na prática, a célebre fórmula Weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas” (1997: 19).

Por último, é lícito dizer, que nesta operação o liame entre o Governo do Estado e os movimentos sociais organizados compreende todos os contornos: ausência do diálogo, centralização das ações, autoritarismo etc. No imaginário simbólico da população, a ação desencadeou-se, não apenas contra os trabalhadores rurais, mas principalmente a favor dos proprietários de terra, ou em defesa do patrimônio privado. O poder da polícia aparece mais uma vez respondendo principalmente pela segurança das classes dominantes e não em busca da implantação de um consenso social, reforçando a asserção de que no “cômputo geral, o poder da polícia parece responder mais às necessidades de segurança da elite do que do público em geral” (Bayley, 2001:114).

O terceiro fato ou “escândalo” afetou diretamente um dos pilares de mudança da imagem externa dos órgãos de segurança pública do Estado: o eixo da moralização interna. No dia 20 de janeiro de 1997, foi preso com um carro roubado o agente da Polícia Civil João Alves de França. Este, após a sua prisão, fez diversas denúncias de atos criminosos com a participação de policiais civis e militares, como também de parte da cúpula da segurança pública (Brasil, 2000). Estas denúncias, que apontavam a participação dos órgãos de segurança pública em práticas ilícitas, atingiam pessoas importantes deste domínio, como, por exemplo, Francisco Quintino Farias, ex-secretário de Segurança Pública do Governo Ciro Gomes. Este escândalo foi denominado “Caso França”. Com as denúncias que vieram à tona, conjugadas com práticas criminosas, (já tornadas públicas anteriormente pelas entidades de Direitos Humanos e por parlamentares, que envolviam policiais em tráfico de drogas, em prostituição, e em crimes de corrupção e extorsão), o quadro de moralização do domínio da segurança pública foi profundamente maculado.

Estas denúncias, legitimadas com o “argumento de autoridade” de quem as fez, tornaram cristalinamente visíveis as ações ilícitas seculares que envolvem policiais no Estado. Elas não só macularam a moral dos órgãos de segurança como também aumentaram o grau de medo e insegurança da população, ficando no ar a pergunta: “em quem confiamos?”

O “Caso França” ensejou o estabelecimento de uma “Comissão Especial” para apurar e avaliar as denúncias. Após a divulgação de um relatório parcial elaborado por tal Comissão, o governador Tasso Jereissati inicia profundas alterações nos órgãos de segurança. A grande mudança foi a substituição da Secretaria de Segurança Pública (SSP) pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC). A modificação do nome está carregada de simbolismo, reforçado pela nomeação de um general-de-divisão do Exército para dirigir a Secretaria. Novamente um gaúcho - o general Cândido Vargas

Freire - vem assumir o comando máximo dos órgãos de segurança pública. Esta Secretaria surge com maior peso político, integrada diretamente à “estrutura organizacional da Governadoria do Estado, com responsabilidade de coordenar, controlar, integrar e, principalmente, de unificar as atividades de segurança pública desenvolvidas pela Polícia Civil, pela Polícia Militar, pelo Corpo de Bombeiros e pela Corregedoria dos órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania” (Brasil, 2000: 74).

A unificação das atividades dos diferentes setores que compõem o sistema de Segurança Pública do Estado e, principalmente, as ações da Polícia Civil e da Polícia Militar passam a ser um dos grandes objetivos da nova secretaria. As grandes alterações, entretanto, ocorreram, não na unificação das polícias civil e militar, mas na integração de alguns trabalhos. A palavra “unificação” faz parte de um vocabulário execrado pelas corporações policiais, negado por princípio ou por uma ideologia corporativa, mas, também, pela ausência de uma clara política de unificação. Nesta indefinida política de unificação, destaca-se a criação de uma corregedoria única, a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (CGOSPDC), tendo à frente, na época, o Juiz aposentado Helder Mesquita. Esta Corregedoria tem como grande meta moralizar internamente os órgãos de segurança, tendo como competência básica apurar os atos ilícitos penais e as transgressões funcionais por parte dos três setores (Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares), realizar inspeções administrativas nos estabelecimentos e repartições destes setores e proceder aos serviços de correição nos procedimentos realizados pela Polícia Civil e, principalmente, manter a observância da hierarquia, da disciplina e da probidade funcionais. Estas competências, ou a reafirmação delas, vem diretamente colocar-se como um escudo de proteção contra as denúncias do “Caso França”.

As mudanças das estratégias de atuação dos órgãos de segurança não ficaram restritas ao domínio técnico-administrativo, haja visto que o “Caso França” trouxe outros dividendos. Em maio de 1997, três meses após este ruidoso acontecimento, o Governo do Estado contrata a First Security Consulting, tendo à frente William Bratton, conforme referido em parte anterior deste ensaio. Essa consultoria propôs a criação de um projeto de segurança pública com nove Distritos-modelo para Fortaleza, partindo das nove áreas militares que existem, com suas nove companhias de polícia militar. “O eixo central do projeto DM é a reformulação da sistemática de trabalho das polícias através da integração das ações desenvolvidas pela PM e pela PC, com o objetivo de racionalizar e estreitar a colaboração e o apoio entre as duas polícias no combate à criminalidade” (Brasil, 2000:232). Estes Distritos-modelo foram

sendo paulatinamente instalados. Um dos principais ganhos no campo das operações estratégicas foi a integração dos trabalhos da Polícia Militar e da Polícia Civil nas delegacias. Esta integração ocorre, principalmente, no uso dos policiais militares em serviços nas delegacias (Brasil e Abreu, 2002).

Na contextura dessas mudanças também é destaque a busca da prática policial em trabalhar em parceria com a população, principalmente com as lideranças comunitárias, na tentativa de um “policimento comunitário”. Neste projeto, tem obtido realce a criação dos conselhos comunitários, a qual veio operacionalizar a mudança ou o acréscimo de “defesa da cidadania” no nome da Secretaria de Segurança Pública. Em 2002, a Secretaria é modificada para Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social-SSPDS.

Os três fatos (a tortura do pedreiro, a ação contra o Movimento dos Sem Terra e o “Caso França”) deixaram transparecer problemas cruciais da política de segurança pública, que estavam submersos e empedernidos. Também anunciaram um novo momento com base em estratégias de policiamento exigidas pela população; um policiamento que respeite os direitos humanos e as liberdades democráticas.

3 Novas estratégias - para o povo, com o povo

As novas estratégias de policiamento têm, no seu horizonte, quase que uma ficção ou uma idealização, que é uma “polícia para o povo e com o povo”. Nesta idealização, é construído um universo de simbolismos e práticas sociais que visam, por um lado, à conquista de uma legitimidade, de uma confiança e de uma aceitação social, e, por outro lado, buscam racionalidade, eficiência e competência no trabalho policial. John Benyon, no prefácio do livro de Jean-Claude Monet (2001), escreve que a “participação dos cidadãos na polícia é, para esta, um fator de eficácia e de legitimidade. De um modo geral, ela é um valor chave da cultura democrática”.

Neste campo minado de aceitação e negação social, em que a aplicação de lei e de ordem é exigida, num misto de coerção e controle, novas demandas públicas surgem, em outro momento sócio-político. Concretiza claramente o fato de que “o que o público realmente leva até a polícia como pedido de serviço depende não só do que eles sentem que precisam, mas do que eles acreditam que a polícia está interessada em tratar” (Bayley 2001: 152). É importante destacar a idéia de que as demandas públicas refletem diretamente as condições sociais e econômicas da população. Neste contexto é que são pautadas as grandes linhas de atuação e de relação entre polícia-sociedade, polícia-população e polícia-comunidade⁴.

⁴ Neste trabalho, não foi dado nenhum tratamento rigoroso aos conceitos de população e comunidade, usando-se, em boa parte, palavras sinônimas, delimitando simplesmente uma área física da Cidade, circunscrita a um bairro ou a uma parte deste.

A busca de parceria e de participação da comunidade local nos trabalhos de segurança da SSPDC, coordenados pela Diretoria da Cidadania desta Secretaria, concretiza-se a criação de conselhos comunitários de defesa social – CCDS. Estes conselhos seriam o elo de ligação entre a comunidade e os órgãos de segurança, tendo como principal objetivo “participar ativamente na solução dos problemas de segurança do bairro, apoiando e auxiliando a SSPDC” (Governo do Estado do Ceará, Guia do CCDS, s/d). A palavra de ordem destes conselhos é incentivar o bom relacionamento da comunidade e das lideranças com a Polícia Militar, com a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros. A busca deste relacionamento se, por um lado, indica a conquista e o reforço de laços de confiança com a população, de outra parte, representa uma racionalidade do trabalho, envolvendo a comunidade na missão policial. Este envolvimento ocorreria por um trabalho de reciprocidade nas denúncias dos atos ilícitos e criminosos, apontando os locais tidos como “perigosos e violentos”, e, inclusive, propondo o tipo de policiamento mais eficaz para o bairro (motopatrulha, radiopatrulha, cavalaria a pé e outros). Na prática, entretanto, os trabalhos dos conselhos estão em grande parte reduzidos “às denúncias” que ocorrem nas reuniões, realizadas mensalmente, envolvendo comunidade e setores da segurança pública, como também no momento da ocorrência de um “ato ilícito”. O conhecimento da população local sobre a área física e, principalmente, como as relações sociais são construídas e constituídas, representa o capital de troca entre comunidade e polícia, concrecionando uma relação de reciprocidade que redefine e reorienta o trabalho da polícia.

A Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania divulgou um total de quase 700 conselhos organizados no Estado do Ceará até o início de 2002. Em janeiro de 2001, havia 664 conselhos comunitários, assim distribuídos: 70 em Fortaleza, 421 na região metropolitana de Fortaleza e 173 no restante do Estado. Estes dados demonstram maior sensibilidade para a criação destes conselhos nos municípios limítrofes com Fortaleza e que incluem Caucaia e Maracanaú, considerados pela imprensa e pelos órgãos de segurança como os municípios mais violentos do Estado. Esta sensibilidade decorre não apenas das precárias condições econômicas destas áreas, mas também da vulnerabilidade e insegurança em que vivem estas populações. Corroborando a idéia de que, com exceção das áreas consideradas nobres de Fortaleza e das áreas litorâneas, regiões de turismo e de lazer, as áreas periféricas estão, em grande parte, descobertas, faltando viaturas para policiamento e um maior efetivo policial.

O então Secretário de Segurança, general Cândido Vargas Freire, parafraseando um *slogan* de campanha política de uma candidata de um bairro periférico de Fortaleza (Barreira, Irllys, 1998) diz que o “conselho é uma oportunidade

de o cidadão ter vez e voz , dar sugestões, reivindicar”(O Povo, 12/01/2001). Neste discurso, aparece um apelo ao concurso do cidadão, possuidor de reivindicações, como também a necessidade de atingir o objetivo primordial da nova política, que é o fortalecimento dos laços entre o cidadão e os órgãos de segurança pública. Em outro momento, o Secretário reafirma os novos objetivos das operações policiais, dentro das metas de uma segurança “para o povo e com o povo”, declarando que:

é preciso buscarmos junto ao cidadão as suas necessidades, sugestões e críticas para melhorar nossa atuação. Não adiantaria estarmos bem equipados - o que não é o caso - se não contássemos com essa parceria com a comunidade (O Povo 13/12/1998).

Essa estratégia de policiamento seria, em parte, uma abertura para a “polícia comunitária”. Entretanto, nos objetivos atuais, a comunidade teria um papel mais ativo do que o próprio policial, na medida em que as operações de segurança partiriam das demandas e das sugestões da comunidade.

Um dado preocupante é que a atuação dos Conselhos Comunitária de Defesa Social passa a ocupar, em parte, um espaço dos “serviços de inteligência”, os quais não funcionam a contento. Esta atuação apareceria no mapeamento dos “pontos de intranquilidade social”, os denominados “pontos críticos de criminalidade”, inclusive apontando o tipo de estratégia policial mais eficaz. O apoio que a comunidade pode oferecer, que parte de um saber forjado, simplesmente, no cotidiano das experiências vividas e não metódico e cientificamente construído, pode ser bastante negativo, reforçando alguns estereótipos no campo da violência. Também o apoio da comunidade pode não servir para indicar soluções mais racionais e eficientes de combate à criminalidade. Os estereótipos reforçariam as segmentações sociais e aumentariam as intolerâncias diante do diferente e do desconhecido. As marcas das classificações sociais, que representam para Bourdieu uma violência simbólica (1990), aumentam o fosso das distinções sociais, distanciando de um possível consenso ou de um equilíbrio social.

As novas exigências sociais e as demandas públicas que decorrem das condições socioeconômicas das populações situam a práxis policial em um complexo campo de atuação e de atribuições. A polícia atual, principalmente a que age em áreas periféricas urbanas, é cada vez mais exigida a trabalhar em assuntos não criminais, como, por exemplo, desavenças

entre casais, brigas de vizinhos, problemas de adolescentes, uso de bebidas alcóolicas etc. Estas demandas exigem maior conhecimento de práticas e comportamentos sociais, como também forçam o policial a ter mais sensibilidade diante da aplicação da lei.

Um delegado da Polícia retrata bem este quadro, quando diz que “hoje nós trabalhamos quase que como assistente social. A maior parte dos problemas que nos procuram poderia ser resolvido por uma assistente social. Nós perdemos muito tempo com essas coisas e não temos tempo de atacar os problemas de criminalidade. E tem mais, se a gente não fizer nada para resolver estes problemas a população não acredita mais na gente. E tem outro problema, tem muitos casos que seriam resolvidos só por um aconselhamento. Por exemplo, um bêbado que estava causando desordem. Mas a gente tem que fazer um Boletim de Ocorrência (B.O.) e depois prender o ‘desordeiro’ somente para satisfazer a população”. A importância da operação policial, neste sentido, é dada por práticas tradicionais, já legitimadas socialmente, sendo o uso da força física, por meio da coerção e da punição, autorizado coletivamente. Neste mesmo domínio, aparece a demanda da população por “prestação de serviço” para os policiais, com um forte apelo popular. A “prestação de serviço” aparece no mesmo plano (para o povo) da aplicação da lei e manutenção da ordem pública. Como diz Bayley, “o dilema para a polícia nas sociedades urbanas industrializadas é que ela tem que desempenhar um papel preponderante de prestação de serviços exatamente ao mesmo tempo em que a necessidade da aplicação da lei parece estar aumentando” (2001: 169).

Uma polícia mais próxima da comunidade, fazendo e aprendendo com ela as estratégias de policiamento, necessariamente passará por estas demandas, que acarretam uma maior complexidade nos serviços de segurança pública.

4 Alguns pontos, uma reflexão

A atuação dos órgãos de segurança no período analisado, tendo como parâmetros os princípios da moralização interna e de uma maior eficiência, perseguiu a diminuição da criminalidade e apontou problemas gerais nos órgãos de segurança pública, fixando algumas linhas de ação e de uma nova estratégia policial. O preocupante e inquietante é que estas linhas gerais de ação não fizeram diminuir as taxas de criminalidade no Estado, como também, não modificaram o cenário de medo e de insegurança que impera na sociedade. O quadro é agravado pelo fato de que o descrédito em relação à polícia

frente à opinião pública não se reduziu. Esta má reputação decorre do cenário de medo e insegurança, mas também das máculas, analisadas neste trabalho, que abriram fissuras na imagem dos órgãos de segurança. Nesta complexa engrenagem, fica cada vez mais claro que a fomentação de uma “imagem positiva” não é construída somente por uma política discursiva, devendo esta ser conjugada por ações mais eficazes.

Um dado importante na construção desta imagem é a percepção, por parte de alguns setores, dos órgãos de segurança, da necessidade e da importância da conquista de uma legitimidade social. Esta aquisição atinge, principalmente, o setor dos escalões superiores, não resvalando, normalmente, para os “setores das pontas” - os policiais - que mantêm contato direto com a população. Na linha de frente desta conquista, encontram-se os “novos delegados” que se mostram abertos às novas demandas sociais e tentam construir um discurso na contramão do enfoque militar, legado dos anos de vigência do regime autoritário, que é dado à segurança pública.

A conquista desta base de legitimidade passa não só por uma nova estratégia de policiamento, mas também, por uma “mudança de mentalidade”, que envolve necessariamente uma formação mais humanista dos seus quadros. Tal formação dá ênfase aos princípios das ciências humanas de respeito à diferença e aos valores socioculturais. Obtêm cada vez mais espaço a formação e a qualificação dos profissionais da área de segurança no domínio dos direitos humanos e no respeito à cidadania. Neste domínio de formação e qualificação, as universidades, como depositárias dos conhecimentos humanistas, podem ser as grandes parceiras deste projeto. Esta qualificação caminha, em grande parte, na linha da preocupação que a população tem com os direitos humanos e os princípios democráticos. A democracia e, especificamente, as estratégias utilizadas para a manutenção da ordem pública, dependem diretamente da qualidade de sua polícia.

O embate entre direitos humanos e segurança pública tem sido um dos pontos cruciais na efetiva instauração do Estado de Direito. É preocupante, entretanto, o fato de que, para uma boa parcela da população e dos responsáveis pela segurança pública, os defensores dos direitos humanos preservam, em última instância, a impunidade do “criminoso” e se opõem, sistematicamente, a todo esforço de contenção da criminalidade. Por outro lado, estes representantes tentam mostrar que não defendem a impunidade, mas sim que o sistema de segurança seja competente, use a força segundo as necessidades e trabalhe dentro dos princípios da lei. Nesta direção, a competência dos órgãos de segurança está diretamente ligada ao respeito pelo cidadão possuidor de direitos e de deveres.

No panorama de medo e insegurança, entretanto, o uso da força não só é legitimado, como é também cada vez mais solicitado e exigido. A demanda por mais força é mais presente na periferia da cidade de Fortaleza, em função da insegurança e vulnerabilidade em que vive a população. Este comportamento reproduz certa ambigüidade, na medida em que para este setor social existe uma consciência de que a política de segurança responde mais aos anseios das classes dominantes e, por outro lado, os pobres, os negros e os habitantes das periferias é que mais sofrem com as ações policiais.

Os Conselhos Comunitários de Defesa Social, predominantes nas periferias e áreas -limite de Fortaleza, poderiam desempenhar excelente função, que é a de esclarecer sobre os direitos humanos e o respeito à cidadania, opondo-se sistematicamente a um “discurso autoritário”, presente em ampla escala no domínio da segurança pública.

O peso inercial da tradição, que não decorre somente dos órgãos de segurança, mas também da sociedade, dificulta em grande parte as mudanças ou inovações nas práticas policiais. O “serviço de inteligência” dos órgãos de segurança, que deveria ser um suporte científico e não de repressão, poderia ser um excelente apoio para as mudanças das estratégias policiais de combate ao crime e aplicação da lei. Esse sustentáculo apareceria na construção de “mapas de risco” da cidade, bem como o melhor e o mais adequado sistema de policiamento. O setor da segurança pública poderia trabalhar conjuntamente com as universidades num *continuum* de realimentação dos saberes. Neste campo, a construção de categorias e conceitos, cuja neutralidade e não-objetividade a epistemologia das ciências já mostrou, ocuparia um lugar central. A construção no domínio da segurança, provavelmente, tornam-se mais complexos, na medida em que envolve constante e permanente julgamento moral. Distúrbio, desordem, motim, bandido, desordeiro - seriam bons exemplos, nesta construção de saberes, não estereotipados, e na busca de uma melhor compreensão dos problemas sociais.

Finalmente, é importante destacar o fato de que, nos últimos anos, houve uma mudança significativa, por parte dos acadêmicos, em relação a uma postura de descaso sobre o papel do sistema policial. Este posicionamento recente situa no centro do debate acadêmico o sistema policial no interior dos princípios do Estado democrático de Direito, trazendo à evidência os Direitos Humanos e a Cidadania. Nos embates políticos tal temática ganha novos e estimulantes elementos e em “momentos eleitorais” é sempre realimentada a idéia de que como a polícia, a política também se alimenta do tema de insegurança e de violência.

ABSTRACT: The present article intends to analyze the general proposals of the “Government of the Changes” in the domain of the politics of public security, as, for example, the search of legitimacy and the relation between policy and population, good thus to reflect on some events that had worked in the against hand of a process of legitimacy and moralization. These events, as conflict and crisis moments, make possible rich and stimulants sociological analyses.

Key words: Public security, politics, policy, legitimacy and moralization

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos – entre a lei e a ordem. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 11, n.º 2, 2000.

BARREIRA, César - Crimes por encomenda – violência e pistolagem no cenário Brasileiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

_____. Le pistolet et la politique (La mort sur ordonnance). Cahiers du Brésil Contemporain, Paris, nº 17, 1992.

_____. Massacres: monopólios difusos da violência. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n.º.57/58, p.169-186, 2000.

_____. Os pactos na cena política cearense: passado e presente. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, v.40, p.31-50, 1996.

_____. Lugar de Policial é na Política? – estratégias simbólicas de afirmação e negação In Candidatos e Candidaturas – enredos de campanha eleitoral no Brasil, Irllys Barreira e Moacir Palmeira (orgs.). São Paulo: Anna Blume 1998.

_____. Trilhas e atalhos do poder - conflitos sociais no sertão. Rio de Janeiro: Rio Fundo , 1992. 193p.

BARREIRA, Irllys A.F. Classes de papéis – ritos e símbolos de comportamentos eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

BAYLEY, David H. Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa, trad., Renê Alexandre Belmonte, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. (Série polícia e sociedade, n. 1).

BOURDIEU, Pierre. Coisas Ditas. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BRASIL, Maria Glauécia Mota. A Segurança Pública no “Governo das

Mudanças?": moralização, modernidade e participação, São Paulo, 2000. 223p. Tese (Doutorado em Serviço Social)- Programa de Pós-Graduados em Serviço Social. 2000. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BRASIL, G. M. e ABREU, D. Uma experiência de integração das políticas civil e militar: os distritos-modelos em Fortaleza. Sociologias, Revista de Sociologia da UFRGS, n.8, jul./dez, 2002.

Governo do Estado do Ceará. Guia do CCDS. Fortaleza, Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, s/d.

MONET, Jean-Claude. Polícias e Sociedades na Europa. tradução. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 2001.

PARENTE, Josênio C. A Fé e a Razão na Política, conservadorismo e modernidade das elites cearenses, Fortaleza: Edições UFC, 2000.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. A arma e a flor – formação de organização policial, consenso e violência. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 9, n.º 1, 1997.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 9, n.º 1, 1997.