

EM NOME DA LEI E DA ORDEM a propósito da política de segurança pública

CÉSAR BARREIRA

Resumo: Os dilemas conjugados às estratégias e práticas utilizadas pelos órgãos de segurança para reduzir a criminalidade e melhorar a ordem pública ocupam lugar central nas reflexões deste artigo, tomando como referência empírica a política de segurança pública no Estado do Ceará (1987-2002).

Palavras-chave: segurança pública; ordem e lei; insegurança e criminalidade.

Abstract: This article deals primarily with the dilemmas stemming from the strategies and practices used by public safety authorities to reduce crime and improve public order. Public safety policy in the State of Ceara (1987-2002) serves as a point of reference.

Key words: public safety; law and order; insecurity and crime.

A redemocratização do país, iniciada em 1985, embora permitindo uma consolidação e renovação das instituições, repôs novos dilemas referentes à implantação da lei e da ordem. Ao longo do tempo que sucede o processo de redemocratização, as crises de abuso de autoridade policial, o aumento da insegurança e do medo nas grandes metrópoles, a violação dos direitos humanos e o desrespeito à cidadania atestam os limites da política de segurança pública do país, cujo cenário é agravado por crises internas nos órgãos responsáveis. Estas crises se concretizam nas denúncias de envolvimento dos policiais em corrupção e práticas ilegais de implantação da lei e da ordem. Se é verdade que os dilemas enfrentados na implantação da lei e da ordem ultrapassam o campo de uma política de segurança pública, é fato recorrente que a população continua a exigir mais ordem e segurança, não obstante a desconfiança que depositam nos órgãos competentes para o exercício dessa finalidade.

Os problemas ligados à área de segurança pública são politizados à medida que a legitimidade dos governos é predominantemente determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível “paz pública”. Em outras palavras, a “presença” ou a “ausência” do governo são

avaliadas e mensuradas, no imaginário da população, pela capacidade de manter a ordem e a segurança pública.

Este artigo tem como propósito analisar essas questões, tomando como referência empírica a política de segurança pública no Estado do Ceará, implementada nas duas últimas décadas. Como recorte histórico, destacam-se os governos de Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994) e as duas gestões consecutivas de Tasso Jereissati (1995-2002), cujas administrações, embora não tenham tido uma política de segurança uniforme, notabilizaram-se por introduzir mudanças na forma de conceber e gerir as práticas policiais. Ocorreram, nesse contexto, diversas alterações na estrutura administrativa da área de segurança acompanhadas pelas substituições de seus comandos, visando melhorar a credibilidade dos aparelhos policiais e a capacidade destes em oferecer maior segurança para a população, não obstante o aumento da violência no cotidiano do Estado do Ceará, que deixa transparecer fissuras e fragilidades deste setor.

O estudo das transformações internas e externas da política de segurança pública ocupa uma dimensão essencial neste trabalho. As quatro gestões governamentais serão analisadas de forma unificada, sem apontar diferenciações

internas. A abordagem aqui proposta busca o alcance de grandes linhas que informam as estratégias da política de segurança pública referendadas em uma prática discursiva.¹

Os dilemas conjugados às estratégias e práticas utilizadas pelos órgãos de segurança para reduzir a criminalidade e melhorar a ordem pública ocupam lugar central nas reflexões deste artigo, que pretende analisar as proposições gerais das administrações governamentais anteriormente referidas, privilegiando as “grandes questões” no domínio da política de segurança pública, entre as quais a busca de legitimidade e a relação entre polícia e população. Acontecimentos ocorridos no campo da segurança, nessa época, trabalharam na contramão de um processo de legitimidade e moralização, apresentando momentos de crise e de conflito passíveis de serem entendidos sob o crivo de análises sociológicas.

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 sobretudo um ideário de modernidade e racionalidade em suas ações (Barreira, 2002; Lemenhe, 1998; Gondim, 1998). Herdou, entretanto, um cenário político, principalmente no campo da segurança pública, bastante desfavorável e inquietante. O legado de 21 anos de vigência de um regime autoritário (1964-1985) deixou, como nos demais Estados brasileiros, marcas problemáticas para uma efetiva instauração de um Estado de Direito, comprovando o fato de que a redemocratização do regime de governo não se dá por um “passe de mágica”, capaz de conduzir automaticamente 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, considerando-se que “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” (Adorno, 2000:132).

O primeiro governo eleito, no Estado do Ceará, após o regime militar, enfrentou também a dificuldade da institucionalização das práticas democráticas em todas as esferas do poder, uma vez que as mesmas foram enrijecidas pelo regime autoritário, apontando para a necessidade de ser realizada uma transição no interior das instituições do Estado.

O legado autoritário aparece claramente nas práticas ilegais e no uso indiscriminado da violência por parte dos

aparelhos repressivos. Corroborando também com este fato 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 marca de continuidade de práticas habitualmente 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 inquéritos envolvendo pessoas pobres, negros e desempregados.

Se estas práticas aparecem como um legado do regime autoritário, os governos democráticos enfrentam o desafio de implementar uma política de segurança pública capaz de prevenir e combater a criminalidade e de manter a ordem, tendo como referência os princípios do Estado de Direito.

No Ceará, o “governo dos empresários” herdou uma longa trajetória construída pelos coronéis (Virgílio Távora, César Cals e Aduino Bezerra) (Barreira, 1992a). 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 teve 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” é o lado emblemático da política de segurança pública caracterizada por práticas ilegais com 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 da ditadura, reconhecida pelo uso do “excesso de poder”. As ações repressivas tiveram 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 a defesa da ordem social vigente, do patrimônio privado e da segurança das classes dominantes. No meio rural,

práticas dessa natureza são mais socializadas na proteção da grande propriedade rural e no combate à organização política dos trabalhadores agrícolas. Na área urbana estas ações aparecem na batalha contra os movimentos sociais urbanos organizados, na postura diante dos pobres, negros e favelados, configurando hábitos exercidos na conjugação indistinta do público e do privado, com prevalência deste último.

A ausência de procedimentos democráticos e a desconfiança, por parte da população, do 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 os governos cearenses, sob o *slogan* de “governo das mudanças”, buscaram imprimir sua marca na política de segurança pública. Internamente, tentaram recuperar os princípios da disciplina, da hierarquia e da moralidade, isolando o lado considerado “podre” dos órgãos de segurança, procurando reconstruir relações éticas entre superiores e subalternos. As relações decompostas estariam na base das ações ilegais e de emprego de corrupção imperantes nos órgãos de segurança, conjugadas com relações corporativas dominantes.

Para superar esta conjuntura desfavorável, principalmente de deterioração das relações internas nos órgãos de segurança, foi escolhida uma cúpula dirigente de origem externa ao Estado do Ceará e com formação policial diferente da Polícia Civil e Militar. O delegado Moroni Torgan, gaúcho e com formação na Polícia Federal, preenchia os requisitos esperados, tendo como principal assessor o delegado Renato Torrano, conterrâneo e possuidor das mesmas características profissionais do secretário de Segurança Pública na condição de delegado de carreira da Polícia Federal. As escolhas de profissionais fora dos quadros locais produziu um grande mal-estar, principalmente no âmbito da Polícia Civil, tendo como máxima: “O Estado do Ceará e os seus órgãos de segurança possuem homens capazes de ficarem na frente de sua política de segurança pública”. O embate estava estabelecido, aparecendo claramente o objetivo do Governo, que era o de romper as amarras pessoais imperantes nos órgãos de segurança do Estado, caracterizadas pela defesa de laços corporativos.

Externamente, as administrações cearenses buscavam recuperar credibilidade e confiança junto à população por

meio de uma prática mais eficiente de combate à criminalidade e de “implantação da lei e da ordem”. No âmbito do aparato policial, discursos baseados na racionalidade e modernidade eram enfatizados. O medo e a insegurança eram combatidos em discursos e ações, que visavam mudanças nas estratégias de policiamento. Estas receberam nova roupagem justificada na idéia de que os órgãos de segurança têm que acompanhar a “sofisticação” do mundo do crime, mostrando-se mais modernos e mais bem equipados, com presença legitimada forte nos meios de comunicação. É neste contexto que surgem programas estrategicamente preparados, objetivando recuperar o controle estatal do crime.

Em 1987, a Secretaria de Segurança Pública organizou uma campanha para acabar com a pistolagem no Estado do Ceará, cujo esforço estava carregado de simbolismo político e social. Construíram-se estratégias discursivas de negação do “antigo” e do “atrasado”, com base na afirmação do “novo”, contrário ao momento em que o crime sobrepunha-se à lei do Estado. Em uma “nova ordem social” que estava sendo implantada, no Estado o crime de pistolagem não podia ter espaço, sendo considerado uma atitude do passado, do “tempo dos coronéis”. Neste embate, eram identificadas as “forças do atraso”, corporificando no interior do campo político as figuras dos principais mandantes dos “crimes por encomenda”. A *campanha contra a pistolagem* não conferiu apenas visibilidade ao uso de ilegalidade, tentando reprimir e extinguir esta ação. Anunciou-se um novo momento quando o Estado passou a ter o controle sobre o crime, negando a existência de um “poder paralelo” mantido, em parte, pelos grandes proprietários de terra conjugados com “políticos tradicionais”. Diariamente foram estampados nos jornais de Fortaleza nomes de “perigosos pistoleiros”, bem como de mandantes pertencentes a “importantes famílias” do Estado (Barreira, 1992a).

As inovações estratégicas do plano de segurança para o estado do Ceará foram paulatinamente traçadas e construídas ao longo desta campanha, notabilizando-se pela busca de 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*, tal como ficou conhecida nos meios de comunicação de massa, não só possibilitou maior visão pública das ações e usos de combate ao crime, como também trouxe dividendos políticos. Moroni Torgan e Renato Torrano, principalmente o pri-

meiro, construíram capital político que foi utilizado em campanhas eleitorais. Não obstante serem originários de outro Estado e também pertencentes a uma categoria profissional pouco legitimada para o exercício de função de representação na esfera do poder (Barreira, 1998b), conseguiram transformar a segurança em emblema de campanha, mesmo que, nas pesquisas de opinião pública, os policiais, juntamente com os homens políticos, fossem apontados como setores profissionais “menos confiáveis”.

MÁCULAS E TRANSPARÊNCIAS

Alguns “escândalos” afetaram interna e externamente os órgãos de segurança pública do Estado do Ceará nos últimos 15 anos, exigindo por parte da opinião pública respostas imediatas. Tais eventos macularam dois dos principais eixos de mudança da política de segurança: a moralização e a modernização. Estes acontecimentos internos e externos promoveram mudanças na estrutura interna da Segurança Pública, buscando novos padrões nas operações e ações policiais. As crises, como momento rico e revelador dos problemas sociológicos, deixam transparecer fissuras no tecido social, tornando públicas questões há muito submersas nas instituições.

Em 12 de abril de 1993, foi flagrada, numa dependência de delegacia da polícia, a tortura executada por policiais civis no pedreiro Antônio Ferreira Braga. Este fato foi constatado por delegados de entidades de direitos humanos, pela imprensa cearense, 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 carpete amarrado a altura dos joelhos para que não se soltasse. Ao lado dele havia 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. O ato de tortura teve grande publicidade na imprensa local e nacional, com documentação fotográfica que constitui prova irrefutável da ação. Este fato ocorreu no período do Governo de Ciro Gomes, quando estava à frente da Secretaria de Segurança Pública o delegado Francisco Crisóstomo.²

A tortura mantém-se como costume do passado, questão destacada pelo 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, avolumaram-se. A grande marca é que a tortura passou a ser divulgada como uma ação recorrente nas delegacias, principalmente naquelas situadas na periferia 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 passou a fazer parte da “ordem do dia”. No horizonte deste debate, está presente não só o respeito aos direitos humanos, mas também uma questão político-estratégica sobre qual o tratamento que um preso deve receber em uma instituição de segurança pública do Estado, detentor do monopólio da força legal. Em outras palavras, como deve ser obtida a confissão de um possível “suspeito”. É importante frisar que, neste embate, passam a ser reproduzidas 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. A disputa passa a ganhar forma não só entre a população, mas também no âmbito da polícia, validando o mote que diz que “bandido tem que ser tratado no tapa”.

As entidades de defesa dos direitos humanos e alguns parlamentares de “partidos de esquerda” que constroem um discurso diferente do anteriormente descrito, destacando o respeito à cidadania e aos direitos humanos, passaram a ser acusados de “só defenderem bandidos”, reforçando a impunidade e as taxas de criminalidade. Neste íterim, entretanto, ganharam espaço alguns princípios de um Estado democrático de Direito. Os órgãos de segurança pública, por exemplo, passaram 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 dos espaços de detenção. 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 acomodariam quatro presos e chegam a ter quase 40 homens em uma cela. A 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 tanto. Um dado preocupante, para a população, e que produz intranquilidade, principalmente nos bairros periféricos, é o número crescente de homens detidos que fogem dos cárceres das delegacias. Estas fugas decorrem das situações descritas anteriormente acrescidas da 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. As situações deixam transparecer a responsabilidade, ou co-responsabilidade, do Poder Executivo no quadro da segurança pública.

Outro fato que merece ser mencionado ocorreu no dia 12 de dezembro de 1997, configurando uma “operação policial desastrosa”. O Movimento dos 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 solicitavam 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. Durante a madrugada, a Polícia Militar, usando de força física, cercou 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 rabecão do IML. Esta operação visava o 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 princípios básicos dos direitos humanos, estava negado. O abastecimento de água e alimento que estava sendo providenciado por parlamentares, entidades de direitos humanos e populares foi cerceado. O direito a beber e comer estava interdito. O jurista Walmir Pontes, referindo-se a esta situação, diz que 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).

A 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. Trata-se de uma ação que não é específica das práticas institucionais do Estado do Ceará. Santos (1997:162), 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”. Nesta operação, o consenso social não foi sedimentado, reforçando a incapacidade dos órgãos de segurança de atuarem relacionados com os movimentos sociais organizados e com suas demandas. 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 da autoridade foi subtraído, construindo-se uma transferência de responsabilidade e de culpabilidade que mantém incólume o próprio Governo do Estado.³ A explicação dada pelos policiais para a ação era a de que “estamos cumprindo ordens superiores”. O comando da Polícia Militar, preocupado com a opinião pública, eximiu-se da responsabilidade do “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”. Trata-se de uma reação que caminha na direção oposta ao discurso do Governo, que é a busca de previsibilidade e de racionalidade nas ações policiais.

A legitimidade do Governo, em grande parte medida por sua capacidade de manter a ordem, saiu bastante afe-

tada. Para Bayley (2001:17), “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”. 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 Wiewiorka (1997:19), “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”.

Por último, é lícito dizer que, nesta operação, a relação entre o Governo do Estado e os movimentos sociais organizados explicitou-se na 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 assertiva 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. Após sua prisão, o acusado 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.

O 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, prostituição e crimes de corrupção e extorsão), o quadro de moralização do domínio da segurança pública foi profundamente atingido em sua legitimidade.

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 atingiram 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 iniciou profundas alterações nos órgãos de segurança. A grande mudança foi a substituição da Secretaria de Segurança 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 – veio assumir o comando máximo dos órgãos de segurança pública. Esta Secretaria surgiu 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 das Polícias Civil e Militar passaram 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 da Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania – CGOSPDC, tendo à frente

o juiz aposentado Helder Mesquita. A Corregedoria tem como grande meta moralizar internamente os órgãos de segurança, objetivando 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, vêm 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 vista que o “Caso França” trouxe outros dividendos. Em maio de 1997, três meses após este ruído acontecimento, o Governo do Estado contratou a First Security Consulting, tendo à frente William Bratton, conforme referido em parte anterior deste artigo. A 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 unificação 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, 2000:230). Os distritos-modelo que estão sendo paulatinamente instalados tiveram como um dos principais ganhos no campo das operações estratégicas a integração dos trabalhos das Polícias Militar e Civil nas delegacias, através do uso dos policiais militares em serviço nas delegacias.

No âmbito dessas mudanças também é destaque a busca de parceria entre a prática policial e a população, principalmente com as lideranças populares interessadas na construção de um “policimento comunitário”. Neste projeto, tem obtido realce a criação dos conselhos comunitários que vieram operacionalizar a mudança ou o acréscimo de “defesa da cidadania” no nome da Secretaria de Segurança Pública.

Os três fatos (a tortura do pedreiro, a ação contra o MST e o “Caso França”) deixaram transparecer problemas cruciais da política de segurança pública, que estavam submersos e empedernidos. Também anunciaram as exigências de um novo momento de estratégia de policiamento: o respeito aos direitos humanos e às liberdades democráticas.

CAMPO MINADO DE ACEITAÇÃO E NEGAÇÃO SOCIAL

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 sociopolítico. 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-comunidade.⁴

A busca de “parceria” e de participação da comunidade local nos trabalhos de segurança pública da SSPDC, coordenados pela Diretoria da Cidadania desta Secretaria, concretizou-se na 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” (Ceará, s/d). A palavra de ordem destes conselhos é incentivar o bom relacionamento da comunidade e das lideranças com a Polícia Militar, 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, por outro, 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, bem como 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 mercado de troca entre comunidade e polícia, concretizando uma relação de reciprocidade que redefine e reorienta o trabalho da polícia.

A Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania divulga 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 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 localidades consideradas nobres de Fortaleza e das áreas litorâneas, regiões de turismo e de lazer, as áreas periféricas estão, em grande parte, descobertas, faltando, por exemplo, viaturas para policiamento e um maior efetivo policial.

O secretário de Segurança, general Cândido Vargas Freire, parafraseando um *slogan* de campanha política de uma candidata de um bairro periférico de Fortaleza (Barreira, I., 1998) disse 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 reafirmou 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 adiantaríamos estarmos bem equipados – o que não é o caso – se não contássemos com essa parceria com a comunidade” (*O Povo*, 13/12/98).

Esta recente estratégia de policiamento seria, em parte, uma volta para a “polícia comunitária”. Entretanto, nos objetivos atuais, a comunidade teria um papel mais ativo do que o próprio policial, uma vez que as operações de segurança partiriam da demanda e das sugestões da comunidade.

Um dado preocupante é que a atuação dos Conselhos Comunitários de Defesa Social passam 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 denomi-

nados “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 (1990) uma violência simbólica, 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 alcoólicas, etc. Estas demandas exigem maior conhecimento de práticas e comportamentos sociais, como também forcem 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 – BO 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 (2001:169), “o dilema para a polícia nas sociedades ur-

banas 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”.

Uma polícia mais próxima da comunidade, fazendo e aprendendo com ela as estratégias de policiamento (dentro de um quadro idealizado pelos órgãos de segurança), necessariamente passará por estas demandas, que acarretam uma maior complexidade nos serviços de segurança pública. Outra ordem de problema é que essa polícia não anularia os conflitos inexoráveis entre a implantação da ordem, da lei e os ditames de uma sociedade democrática.

As novas estratégias de policiamento têm, no seu horizonte, uma idealização baseada na existência de uma “polícia para o povo e com o povo”. A idealização é construída em um universo de simbolismos e práticas sociais que, por um lado, visam a conquista de legitimidade, confiança e aceitação social e, por outro, 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”.

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, teve como objetivo a diminuição da criminalidade. Apontou também problemas gerais existentes nos órgãos de segurança interessados em fixar linhas de ação e traçar 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 diante da opinião pública não se reduziu. Esta má reputação decorre não só 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 evidente que a fomentação de uma “imagem positiva” não é construída somente por uma política discursiva, devendo esta ser conjugada por práticas correspondentes.

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, um 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 está passando não só por uma nova estratégia de policiamento, mas também por uma “mudança de mentalidade”, que envolve necessariamente uma formação mais humanista dos contingentes profissionais. Tal formação, que não deve resumir-se à melhor capacitação técnica, 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. No espaço de formação e qualificação, as universidades, como depositárias dos conhecimentos humanistas, são as grandes parceiras deste projeto, caminhando concomitante à linha de preocupação crescente da população 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 a competência do sistema de segurança, usando a força segundo as necessidades e trabalhando dentro dos princípios da lei. A competência dos órgãos de segurança estaria diretamente ligada ao respeito ao cidadão possuidor de direitos.

No panorama de medo e insegurança, entretanto, o uso da força é não só legitimado, como 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 consciên-

cia de que a política de segurança responde mais aos anseios das classes dominantes, sendo os pobres, os negros e os habitantes das periferias os que mais sofrem com as ações policiais. Entretanto, 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. A construção, no domínio da segurança, de categorias e conceitos, provavelmente, torna-se mais complexa, uma vez 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, 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.

NOTAS

Este artigo é resultado, em grande parte, de uma reflexão coletiva da qual participaram Domingos Abreu, Glaucíria 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 da Universidade Federal do Ceará, com apoio da Fundação Ford.

1. A política de segurança pública, ao lado da política educacional e da de saúde, passa a ser o ponto nevrálgico, 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 Consurity –, 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”.

2. O delegado da Polícia Civil, Francisco Crisóstomo, conhecido durante a “Campanha para acabar com a pistolagem no Estado” como o principal “caçador de pistoleiros”, foi nomeado secretário de Segurança Pública no Governo Ciro Gomes, tendo perdido o cargo após ter feito alguns comentários, “não politicamente corretos”, a respeito das entidades de direitos humanos.

3. A prática de transferência de responsabilidades, mantidas as devidas proporções, foi a tônica do chamado massacre de Eldorado dos Carajás (Barreira, 2000).

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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos – entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, v.11, n.2, 2000.
- BARREIRA, C. Massacres: monopólios difusos da violência. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, n.57-58, p.169-186, 2000.
- _____. *Crimes por encomenda – violência e pistolagem no cenário brasileiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 1998a.
- _____. Lugar de policial é na política? estratégias simbólicas de afirmação e negação. In: BARREIRA, I.; PALMEIRA, M. (Orgs.). *Candidatos e candidaturas – enredos de campanha eleitoral no Brasil*. São Paulo: Anna Blume Editora, 1998b.
- _____. Os pactos na cena política cearense: passado e presente. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*. São Paulo, v.40, p.31-50, 1996.
- _____. *Trilhas e atalhos do poder – conflitos sociais no sertão*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992a.
- _____. Le pistolet et la politique (La mort sur ordonnance). *Cahiers du Brésil Contemporain*. Paris, n.17, 1992b.
- BARREIRA, I.A.F. Pensamento, palavras e obras. In: PARENTE, J.; ARRUDA, J.M. (Orgs.). *A era Jereissati – modernidade e mito*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- _____. *Chuvas de papéis – ritos e símbolos de comportamentos eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 1998.
- BAYLEY, D.H. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Tradução Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BRASIL, M.G.M. *A segurança pública no “Governo das Mudanças” – moralização, modernidade e participação*. Tese (Doutorado) – São Paulo, 2000.
- CEARÁ (Estado). *Guia do CCDS*. Fortaleza: Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, s/d.
- GONDIM, L.M.P. *Clientelismo e modernidade nas políticas públicas – os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994)*. Fortaleza: Editora Unijui, 1998.
- LEMENHE, M.A. A “modernidade” como emblema político. In: BARREIRA, I.A.F.; PALMEIRA, M. (Orgs.). *Candidatos e candidaturas – enredos de campanha eleitoral no Brasil*. São Paulo: Anna Blume Editora, 1998.
- MONET, J.-C. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- O POVO. Fortaleza, 13/04/1993; 14/04/1993; 13/04/1997; 13/12/98; 12/01/2001.
- PARENTE, J.C. *A fé e a razão na política, conservadorismo e modernidade das elites cearenses*. Fortaleza: Edições UFC, 2000.
- SANTOS, J.V.T. dos. A arma e a flor – formação de organização policial, consenso e violência. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, v.9, n.1, 1997.
- WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, v.9, n.1, 1997.

CÉSAR BARREIRA: Professor em Sociologia e Coordenador do Laboratório de Estudos da Violência da UFC, Pesquisador do CNPq/Pronex.