

QUESTÃO DE SEGURANÇA

O processo de (re)democratização do Estado brasileiro, iniciado na década de 1980, por meio da passagem gradual do poder dos militares para os civis, trouxe à tona uma série de novos problemas sociais, com os quais governos e sociedade tiveram que lidar. Uma nova configuração do poder se instalou exigindo posturas distintas das adotadas no período ditatorial. Com enfoque nos ideais democráticos, a Constituição de 1988 marcou um momento histórico para a Nação, ao objetivar leis que tinham o intuito de viabilizar o exercício da cidadania em um novo cenário sociopolítico. Não obstante, a transição democrática objetivada na Constituição não foi capaz de solucionar inúmeros problemas experimentados no cotidiano dos cidadãos brasileiros. Além disso, os avanços realizados na gestão dos direitos políticos (como, por exemplo, a universalização do voto, as eleições diretas, inclusive para presidente da República) não foram acompanhados por avanços no exercício dos direitos civis. Isto se tornou evidente ao se observar a manutenção da desigualdade social, tanto no plano material (concentração de renda nas mãos de poucos) quanto no plano simbólico (desigualdade no modo como pessoas são tratadas de acordo com sua posição social).

No cenário sociopolítico emergente do processo de (re)democratização do Estado Nacional, a questão de segurança pública ganhou visibilidade. Com a ascensão da democracia e dos ideais de cidadania, os problemas referentes à criminalidade passaram a ocupar um espaço significativo no debate público, principalmente pelas novas necessidades de controle social dos fenômenos criminais. Apesar das reformas institucionais ocorridas no Estado e dos novos ideais que passaram a reger a Nação, o aumento objetivo e subjetivo do crime como problema social permitiu a produção e reprodução de esquemas autoritários visualizados, principalmente, através do trabalho das Polícia Militar (PM) e Civil (PC). Importante destacar

De: César Barreira (org.), Domingos Abreu, Glaucíria Brasil, Rosemary Almeida. *Questão de Segurança: políticas governamentais e práticas policiais, Rio de Janeiro.* Relume Dumará, 2004.

Por: Luiz Fábio Silva Paiva, mestrando em sociologia e pesquisador do Laboratório de Estudos da Violência, da Universidade Federal do Ceará (LEV/UFC).

que, mesmo com tais reformas institucionais, objetivadas na Constituição de 1988, houve manutenção de um efetivo policial militarizado. Isto implicou, de certa forma, limites para determinadas transformações no modo de gestão e gerenciamento de políticas públicas, na área da segurança

no País, mesmo com absorção, pelas instituições policiais, de um discurso fundamentado nos ideais democráticos.

Diante deste novo quadro de conflitualidades, o livro *Questão de Segurança* inscreve-se no rol das pesquisas sociais que buscam contribuir para a compreensão da dinâmica das políticas de segurança pública pós-ditadura militar.

O objetivo dos autores do livro é ajudar a compreender a política de segurança pública implementada pelo Governo do Estado do Ceará, no período de 1987 a 2002, cujo fundamento baseava-se numa proposta de modernização das instituições responsáveis pela manutenção e controle da ordem social no Estado. No intuito de oferecer ao leitor um perfil amplo da dinâmica do seu objeto de estudo, os autores optaram por uma metodologia de trabalho que captasse tanto a lógica formal do projeto do Governo, quanto as percepções dos atores sociais envolvidos no mesmo. Para isso, utilizaram, na pesquisa, quatro técnicas diferenciadas de coleta de dados: 1) a realização de oficinas, grupos focais (três ao todo) com representantes do Conselho de Cidadania de Defesa Social (CCDS), oficiais da PM e delegados da PC, e representantes de entidades de direitos humanos; 2) entrevistas individuais semi-estruturadas, feitas com representantes das instituições policiais e com membros da sociedade civil organizada; 3) análise de documentos oficiais e de matérias jornalísticas, principalmente dos jornais *O Povo* e *Diário do Nordeste*; 4) visitas e observações diretas, realizadas nos locais de trabalho da PM e da PC, principalmente nas delegacias pertencentes ao Projeto Distrito-Modelo.

A utilização de técnicas tão diferenciadas permitiu uma compreensão dos conflitos inerentes ao projeto modernizador do grupo político que ascendeu ao poder no Estado do Ceará em 1987.

No decorrer do trabalho, o leitor poderá observar os avanços, os limites, as tensões e os conflitos pertinentes ao projeto de reforma da segurança pública no Estado do Ceará e a sua perspectiva de operacionalização, considerando as contradições entre os aspectos normativos do projeto e sua realização prática. Importante destacar que os autores adotaram uma perspectiva de análise em que o cidadão não é mero instrumento de recepção dos decretos políticos, “sujeito à mera proteção autoritária”, mas um “sujeito de direitos”; capaz de intervir ativamente na elaboração e gestão de uma política democrática de segurança pública. Ademais, os próprios autores vislumbram influenciar, com seu trabalho, iniciativas de implementação e aprimoramento de ações no campo da segurança pública, pois destacam que a mesma deve ser entendida como *ordem de construção da cidadania*.

Para melhor exposição da temática, o livro foi dividido em quatro capítulos que se complementam na análise do referido projeto. No capítulo 1, os autores focalizam o processo de unificação dos comandos das polícias (Militar e Civil) e do Corpo de Bombeiros. Eles destacam a repercussão de acontecimentos como, por exemplo, o “Caso França”, além de uma série de outros elementos motivacionais que culminaram na reestruturação de toda a política de segurança pública do Estado. A extinção da Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, SSPDC, em 1997, representou muito mais do que uma nova nomenclatura, pois a tentativa do governo do Estado era uma (re)fundação de toda a estrutura administrativa-institucional, assim como a implementação de um modelo moderno e moralizador de gestão da segurança pública, fundamentado no conceito de cidadania. O discurso oficial salientava a idéia de uma *mudança de mentalidade* no exercício da garantia de um dos direitos essenciais dos cearenses: a segurança. As *ações-mudanças* foram baseadas em um projeto orientado pela empresa de consultoria norte-americana *First Security Cosulting* cuja base era o Projeto Distrito-Modelo (DM). Este

tinha como função estruturar espaços delimitados de ações conjuntas das unidades policiais – civis e militares – bem como do corpo de bombeiros. No período da pesquisa, os autores observaram que havia seis distritos em funcionamento e outros seis em fase de estruturação. Outros pontos que mereceram destaque no livro foram: a instituição da Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e defesa Social e a criação da Ouvidoria Geral do Estado, dentre outras ações que tinham como objetivo a sistematização de ações de controle externo e interno das instituições de segurança, além do acompanhamento e fiscalização das ações voltadas para essa área. Os autores demonstram, ao longo do texto, que as ações foram sistematizadas em torno da idéia de *integração* das instituições de segurança pública, em detrimento de uma proposta mais ousada, cujo intuito seria a *unificação* das polícias numa só instituição. Interessante que o Projeto DM, apesar de unificar os comandos permitiu a manutenção de parte dos poderes internos das polícias militar e civil.

Conforme os autores demonstraram, a partir do conceito de *mudança de mentalidade*, os processos concomitantes de unificação dos comandos e integração das atividades foram o alicerce das *ações-mudanças* implementadas pelo Governo. Não obstante, tais mudanças não se deram sem resistências. Apesar dos discursos em prol das transformações no regime de gestão da segurança pública no Estado, as corporações policiais, com suas respectivas visões de mundo, absorveram o ideal com base nas representações e sentimentos coletivos próprios de cada instituição. Os pesquisadores perceberam que as mudanças no plano institucional não ocorreram sem conflitos e disputas vivenciadas no dia-a-dia dos DMs. Ademais, o fato de o Governo ter realizado o Projeto DM através de consultoria norte-americana e com o apoio dos *comandos subalternos* das polícias, em detrimento dos *comandos superiores*, valorizando as bases operacionais, proporcionou elementos suficientes para que membros do alto escalão das polícias interpretassem as mudanças como uma *política não-institucional*. Os autores, ao longo do livro, desvendam implicações das mudanças e como elas mobilizam sentimentos que perpassam os universos das polícias militar e civil, produzindo simpatias e antipatias pelo trabalho nos

DMs. Tais sentimentos são produtores de aproximações e distanciamentos no trabalho realizado no DM. Devido à estratégia de pesquisa adotada, os pesquisadores puderam visualizar os múltiplos significados que a propalada *mudança de mentalidade* adquiria na prática, de acordo com os interesses em jogo. Foi possível verificar, apesar do discurso modernizador do Governo, a debilidade dos serviços de inteligência policial, considerados elementares para uma ação eficiente das forças policiais.

No capítulo 2, prossegue a análise sobre o Projeto DM, com enfoque nos limites e nas potencialidades do mesmo. Os autores demonstram nuances importantes do projeto de integração, elaborado a partir de um projeto mais audacioso que visava a unificação das polícias. Embora os especialistas declarem que a polícia deve ser uma instituição civil, sem vínculos com as forças militares, tal iniciativa sofre impedimento, sobretudo constitucional, pois a Constituição de 1988 garante a existência da Polícia Militar. Sendo assim, a integração emerge como proposta possível de uma ação conjunta das forças policiais, no exercício da segurança pública no Estado do Ceará. Com propriedade, os autores desconstruem o discurso formal ao revelar dificuldades do processo de convivência dos policiais civis e militares, no cotidiano dos DMs. Isto porque a formação destas duas polícias é bastante diferenciada, o que implica sistemas de significação distintos. As visões e comportamentos diferenciados, de policiais civis e militares, geram uma tensão contínua em um processo de *cumprimento do dever*. Embora aceitem ou pareçam aceitar as novas regras do jogo, os policiais das duas corporações não deixam de transparecer em suas falas os conflitos inerentes a esta convivência, assim como uma série de reclamações sobre o papel de cada um no trabalho realizado no DM. Todavia, apesar dos conflitos de opiniões, os pesquisadores perceberam que havia certa satisfação, dos policiais militares, ao trabalharem nas delegacias, e não nos quartéis, assim como os policiais civis se sentiam contentes em poder contar com o auxílio dos primeiros. A perspicácia dos autores lhes possibilita oferecer ao leitor uma análise sociológica acurada, da dinâmica das sociabilidades existentes no cotidiano dos DMs.

A relação das entidades de direitos humanos com a política de segurança pública é tema do capítulo 3. Os autores ressaltam o papel dessas entidades, no contexto de ampliação da discussão sobre a cidadania, além do seu papel fiscalizador, inclusive, quanto às ações policiais classificadas como truculentas. Os pesquisadores destacam não haver uma visão homogênea das entidades quanto às mudanças realizadas pelo Governo Tasso Jereissati na área da segurança pública. Algumas entidades sustentam que “não há segurança pública no Estado”, enquanto outras reconhecem que houve mudanças, embora tenham sido tímidas e, principalmente, reativas às crises ocorridas nessa área. Cada avanço é seguido por um recuo, na visão das entidades, pois o principal problema estaria na *cultura truculenta* que perpassa a sociedade brasileira. Neste ponto, os autores revelam um dado importante e que amplia a noção comum da violência policial, como forma de expressão autoritária das polícias. Segundo depoimentos de militantes dos direitos humanos, a violência decorrente das ações policiais encontra sua legitimidade, em parte, na necessidade da sociedade de punição cada vez mais severa aos indivíduos praticantes de ações divergentes do padrão socialmente aceito. Outro problema, evidenciado a partir da análise das críticas das entidades de direitos humanos, diz respeito ao fato de as mudanças de discurso (ou mesmo de política pública) não atingirem efetivamente os *policiais de ponta*, ou seja, aqueles que atuam nas ruas. Sendo assim, permanecem, no cotidiano, modos truculentos e desrespeitosos de atuação policial, com pessoas das camadas populares, principais vítimas do descumprimento dos direitos humanos. Mesmo a criação do CCDS é vista com desconfiança pelos militantes dos direitos humanos; primeiro, porque acreditam que os Conselhos não são entidades legítimas e autônomas; e, segundo, porque os mesmos são percebidos pelas entidades como estratégias do Governo para “passar por cima” delas. Tais visões refletem disputas simbólicas, por espaços, no desenvolvimento das políticas públicas na área da segurança.

Por fim, o capítulo 4 trata da relação entre Polícia e comunidade. De acordo com os autores, a polícia legitima-se na sua relação com a sociedade, tendo a prerrogativa do uso da força física como meio de

manutenção da ordem social. Revela-se, no texto, uma série de contradições referentes à nova configuração da segurança pública no Estado, com destaque para o exercício cotidiano das mudanças, por parte dos sujeitos envolvidos no processo. Os autores demonstram ambigüidades encontradas por eles na realização prática do discurso proveniente da *nova* mentalidade. Ademais, eles perceberam que o modelo de gestão do Projeto DM não supera o modelo de polícia reativa, que age após o acontecimento, destoando assim de uma política preventiva do crime, capaz de atender as necessidades da comunidade. Esta, diante do aumento da criminalidade, apóia reações “truculentas”, em detrimento dos valores do Estado democrático de direito. Destarte, observa-se a contradição fundamental do projeto de construção da *nova mentalidade*, qual seja a mudança na norma, por si só, não é capaz de transformar, pelo menos não imediatamente, a prática cotidiana experimentada no dia-a-dia da atuação policial. A formação de uma “polícia cidadã” — um dos principais objetivos dos idealizadores das mudanças na gestão dos comandos policiais — encontra limites, tanto na questão dos recursos materiais quanto nas questões referentes à formação cultural de cada corporação policial. Os autores perceberam, nas falas dos policiais, reclamações recorrentes sobre o problema da falta de recursos mínimos para realização dos serviços de inteligência e, também, certo ressentimento em relação a “um tempo em que a polícia *tinha moral*”. A falta de valorização do trabalho da “polícia cidadã”, sentida pelos policiais civis e militares, permitiu aos pesquisadores observarem como a memória da autoridade policial de outrora ainda é algo presente no horizonte de deslumbramento dos sujeitos que trabalham, principalmente, na Polícia Militar. Para os autores, o ideal de uma polícia cidadã não deixa de refletir uma mudança de visão baseada na *construção de um discurso democrático sensível*, com o qual os membros das comunidades populares, das entidades de direitos humanos e das polícias passam, por bem ou por mal, a ter que conviver.

A aproximação das polícias das comunidades não deixa de ter um efeito positivo na elaboração de novas perspectivas, no campo da segurança pública. Não obstante, as tensões provenientes das disputas simbólicas por espaço político na construção deste

projeto é algo que não deixa de produzir distorções, como o apelo privado de lideranças que se sentem legítimas detentoras do poder de agir em nome da polícia. Nesta relação polícia e comunidade, os pesquisadores destacam o papel do CCDS como instância permeada por contradições, sendo seus representantes, às vezes, utilizados como informantes profissionais das polícias. Importante destacar que as parcerias adotadas na relação das polícias com as comunidades seguem um conjunto de interesses presentes nas diversas áreas de atuação policial, compreendendo uma economia de trocas interessadas, motivadas pelos problemas inerentes às comunidades. Outro aspecto interessante é que os policiais se relacionam com as comunidades de múltiplas formas, inclusive, em alguns casos, como “clínicos gerais”, responsabilizando-se por problemas tipo: brigas de vizinhos, ameaças, discussões de casais, etc. Delegados destacam que as delegacias em determinados momentos são como consultórios ou juizados, cabendo-lhes a função de resolver os problemas “na conversa”. As delegacias, espaços de socialização entre comunidade e polícia, são *locus* nos quais os pesquisadores perceberam a necessidade de melhor estruturação, a fim de uma melhor conexão entre os ideais da *nova mentalidade* e sua realização prática, no dia-a-dia.

Sem dúvida, *Questão de Segurança* é um livro importante para os pesquisadores e demais interessados na questão da segurança pública. Ao valorizar o saber dos sujeitos envolvidos no processo de transformação da política de segurança pública do Estado do Ceará, os autores puderam ir além da forma e dos conteúdos normativos para alcançar uma compreensão da dinâmica de realização prática dos mesmos. Talvez o leitor se ressinta de uma ou outra questão que tenha escapado a uma análise mais profunda, assim como de um tratamento mais preciso das especificidades locais, dos municípios e regiões afetados pelo processo analisado. Tal fato não prejudica a abordagem coerente e clara dos pesquisadores. Ademais, permite aos interessados uma série de possibilidades de investigação, nas mais diversas áreas do conhecimento.

NORMAS PARA A APRESENTAÇÃO DE COLABORAÇÕES

Por favor, envie sua contribuição em disquete de 3,5", em programa Word for Windows, com cópia impressa em papel para:

Revista de Ciências Sociais
Departamento de Ciências Sociais
Centro de Humanidades
Universidade Federal do Ceará

Av. da Universidade, 2995, 1º andar
(Benfica) 60.020-181 Fortaleza, Ceará/
BRASIL

Tel./Fax: (85) 3366.7416 ou (85)3366.7421

O texto deve ser digitado em espaço um e meio (1,5) e não ultrapassar 30 laudas (sete mil palavras).

Utilize letra *Times New Roman*, de tamanho 12 para todo o texto, inclusive para os títulos, subtítulos e notas.

Cada artigo deve ser acompanhado de um resumo (máximo de sete linhas), de um *abstract* informações sobre o autor (instituição, cargo, titulação acadêmica etc.).

Os títulos, subtítulos etc. devem ser ressaltados por meio de 2 espaços dentro do texto, sem utilização de formatação especial para destacá-los.

As citações que não ultrapassarem 3 linhas devem permanecer no corpo do texto. As citações de mais de 3 linhas devem ser separadas do texto por meio de 2 espaços, em itálico e 1,5 mm margem esquerda.

Palavras em outros idiomas, nomes de partidos, empresas etc. deverão ser escritos em itálico.

FORMAS DE CITAÇÃO

- a bibliografia, em ordem alfabética, e as notas e bibliografias, numeradas, deverão aparecer no final do texto.
- as referências bibliográficas no interior do texto deverão seguir a forma (Autor, data) ou (Autor, data: página). Exemplos: (BARBOSA, 1964) ou (BARBOSA, 1963:35).

- se houver mais de um título do mesmo autor no mesmo ano, deve-se diferenciar por uma letra após a data: (CORREIA, 1993a), Correia, 1993b).

- caso o autor citado faça parte da oração, a referência bibliográfica deve ser feita da seguinte maneira: Wolf (1959:33-37) afirma que...

- referências bibliográficas que venham acompanhadas de comentários e informações complementares devem ser colocadas como nota.

BIBLIOGRAFIA

A bibliografia deve conter todas as obras citadas e orientar-se pelos seguintes critérios:

Livro: Sobrenome em maiúsculas, Nome. (Data entre parênteses). Título em itálico. Local: Editora.

Exemplo: HABERMAS, Jürgen. (1987), *Dialética e hermenêutica: para a crítica da hermenêutica de Gadamer*: Porto Alegre: L&PM Editores.

Coletânea: Sobrenome em maiúsculas, Nome. (Data). "Título do capítulo entre aspas", in em itálico, iniciais do nome seguidas do Sobrenome do(s) organizador(es), Título da coletânea em itálico. Local: Editora.

Exemplos: MATOS, Olgária. (1990). "Desejos de evidência, desejo de vidência: Walter Benjamin", in A. Novaes (org.), *O Desejo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Artigo: Sobrenome em maiúsculas, Nome. (Data). "Título do artigo entre aspas". Nome do periódico em itálico, número da edição: numeração das páginas.

Exemplo: VILHENA, Luís Rodolfo. (1996). "Os intelectuais regionais. Os estudos de folclore e o campo das Ciências Sociais nos anos 50". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32: 125-149.