



## POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO CEARÁ: algumas evidências

Emanuel Bruno Lopes de Sousa<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo faz uma discussão sobre a segurança pública no Ceará. Destacam-se algumas evidências que se fizeram presentes frente às propostas e mudanças operadas na área. Pode-se perceber que as iniciativas adotadas ao longo dos últimos vinte anos, foram marcadas e priorizaram ações políticas isoladas, sem abrir para o diálogo e possibilidades do “agir em conjunto” nas decisões e rumos das políticas de segurança pública no Ceará.

**Palavras-chave:** Política de segurança pública, reformas nas policiais, democracia, poder.

**PUBLIC SAFETY POLICY IN CEARÁ:** some evidence

**Abstract:** This article is a discussion of public safety in Ceará. Emphasize some evidence that were present in the face of proposals and changes operated in the area. One can see that the initiatives taken over the last twenty years have been marked and prioritized policy actions alone, without opening possibilities for dialogue and the "act together" in the decisions and directions of public security policies in Ceará.

**Keywords:** Politics of Public Safety, the police reforms, democracy, power.

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: ebrlopes@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

Tratar de temas como segurança pública no contexto democrático é pensar que ao se propor políticas e programas na área, elas precisam ser submetidas à fiscalização, mecanismos de controle e acompanhadas por vários setores da sociedade civil. No processo de construção democrática da sociedade brasileira, surgem novas e velhas demandas, atores sociais e espaços públicos, para pautar e discutir questões importantes para tornar a gestão pública mais eficiente e contribuir para o fortalecimento democrático.

Segundo Dagnino (2002), nas últimas duas décadas se constituíram espaços públicos de ampliação e democratização da gestão estatal no Brasil, com ênfase na questão da cidadania e da necessidade de participação da sociedade civil nos rumos e negócios de interesse público e coletivo. Isso, sem dúvida, significou um avanço em nossa sociedade democrática, cujas apostas seriam nas possibilidades de parcerias e de atuações em conjunto a partir dos “encontros” entre Estado e Sociedade. Muitas das reivindicações que surgiram nos anos de 1980 e 1990, foram marcadas por lutas sociais e conquistas, tendo como base a concepção “do direito a ter direitos”, como vem colocar Telles (2002), sendo a noção de cidadania entendida como conquista, exigindo a mobilização de setores da sociedade na efetivação desses direitos.

No caso da segurança pública, há diversas dificuldades e resistências a serem enfrentadas para tornar, especificamente, as instituições policiais com feições mais democratizantes e abertas às discussões e interesses de diferentes atores sociais, capaz de assegurar e valorizar o espaço público, ao entendê-lo como esfera política que

(...) resulta diretamente da **ação em conjunto**, da comparticipação de palavras e atos. A ação, portanto, não apenas mantém a mais íntima relação com o lado público do mundo, comum a todos nós, mas é a única atividade que o constitui. É como se os muros da polis e os limites da lei fossem erguidos em torno de um espaço público preexistente, mas que, sem essa proteção estabilizadora, não duraria, não sobreviveria ao próprio instante da ação e do discurso (Arendt: 2001, p. 210) (grifos meus).

Não se pode negar os esforços e as iniciativas políticas, algumas delas resultantes do “agir em conjunto”, adotadas nos últimos 20 anos diante dos avanços das diferentes modalidades criminais nas cidades brasileiras e do reconhecimento de fragilidades e



deficiências nas instituições policiais que necessitam sofrer mudanças. Posso destacar de modo bem rápido, alguns exemplos, como a realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em 2009, para definir princípios e diretrizes orientadoras das ações políticas na área, que contou com uma mobilização e participação de setores da sociedade civil, profissionais e gestores para levantar, discutir problemas e propor ações na área.

Além de outras iniciativas desenvolvidas pelos governos, como a criação e valorização de conselhos comunitários de segurança pública, uma educação e formação em direitos humanos e outras ações que tem sido delineadas numa perspectiva preventiva e comunitária, como se pode ver nos eixos estratégias formulados pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI, 2007) pelo Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Existem ainda, iniciativas por parte de alguns Estados (muitas incentivadas pelo Governo Federal ou inspiradas em experiências internacionais), em reformular a segurança pública e as estratégias de policiamento, com apostas em um novo paradigma que oriente o pensar e o fazer dos policiais. São ações que valorizam e possibilitam aberturas à participação na segurança pública? Essas propostas dentre outras são reveladoras de mudanças significativas? Na realidade do Ceará, o que tem caracterizado e dado feições a sua política de segurança pública? Essas são algumas questões presentes na ordem do dia e que orientam parte das análises de minha tese de Doutorado em Política Social pela Universidade Federal Fluminense, intitulada *Segurança pública e o controle das polícias no Ceará*.

## 2. A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E OS DESAFIOS ATUAIS

De forma bem geral, Soares (2006, p.100) expõe o panorama e a situação atual da segurança pública, ao dizer que as polícias brasileiras

(...) são ineficientes na prevenção e na repressão qualificada, na investigação e na conquista da indispensável confiança da população. Problemas ligados à corrupção e à brutalidade ultrapassam qualquer patamar aceitável. São refratárias à gestão racional, não avaliam a própria *performance*, nem se abrem a controle e



monitoramento externos. Não se organizam com base em diagnósticos sobre os problemas a enfrentar, o modo de fazê-lo, as prioridades a definir e as metas a identificar. Não planejam sua prática, a partir de diagnósticos, fundados em dados consistentes, nem corrigem seus erros, analisando os resultados de suas iniciativas – os quais, simplesmente, ignoram. São máquinas reativas, inerciais e fragmentárias, inscritas num ambiente institucional desarticulado e inorgânico, regido por marcos legais rígidos e inadequados (grifos do autor).

Pensar na segurança pública e a atuação das polícias na sociedade democrática brasileira é levar em consideração que não se pode encarar esta realidade apenas pelas ações e intervenções das polícias e medidas repressivas. Precisa-se pensar em estratégias e iniciativas orientadas em interlocuções que combine várias setores da sociedade.

A segurança pública no Brasil vai de mal a pior. Não vejo muitos avanços no tratamento dessa triste realidade, pois os governos não tem tido a coragem de tratar o fenômeno nas suas causas, limitando-se a medidas paliativas (...). Enxergo apenas como tímidos avanços o forte despertar da sociedade para o fato de que enfrentamos uma crise na segurança pública, o que tem resultado numa cobrança maior junto aos governantes; a recente iniciativa de muitas das nossas universidades em estudar o fenômeno da insegurança dentro de bases científicas; a atitude sadia de alguns órgãos de comunicação em divulgar e discutir com seriedade a realidade da nossa segurança pública; e a criação de organizações não governamentais que vem se dedicando ao estudo desse assunto e à divulgação de estatísticas relativamente confiáveis sobre nossa criminalidade. No âmbito governamental, talvez a principal mudança que se pode registrar nos últimos anos tenha sido a criação da SENASP. Contudo, tem se revelado um órgão acanhado, impotente e muito limitado pelo exacerbado federalismo que vigora no Brasil. Apesar de todos os esforços envidados por alguns de seus valorosos funcionários para alcançar mudanças mais profundas na segurança pública, ele tem se limitado, na prática, a ser um mero fornecedor de verbas e equipamentos aos órgãos de segurança dos Estados, que, em troca, juram promover mudanças estruturais que praticamente nunca ocorrem. O controle da SENASP fica limitado, quase sempre, à mera verificação da lisura na aplicação das verbas. (Depoimento concedido pelo ex-secretário estadual de Segurança pública do Ceará - período 2007-2010, 2012).

Essa fala é reveladora de que se trata de uma área bastante complexa e marcada por fragilidades e desafios, o que mostra um modelo de segurança pública, já sinalizado por estudiosos e pesquisadores como fracassado. De acordo com Rolim (2006) “corre-se” para continuar no mesmo lugar e a “sensação de inutilidade” passa a definir o “espírito objetivo” da atuação policial no século XXI. Mesmo com um novo paradigma presente nas ações políticas, isso não tem conseguido, de fato, alterar a estrutura e organicidade das polícias. Quando falo organicidade me refiro às medidas legais, regulamentos disciplinares, hierárquicos e normatizações necessárias para reorientar e estabelecer novos marcos,



como componentes importantes, capazes de impulsionar mudanças substanciais nas polícias frente situações adversas e impérvias.

São presentes nesse contexto de “sensação de inutilidade” ou de “tímidos avanços” algumas complicações e aberrações de nossas polícias ineficientes, corruptas, caras e complicadas. São evidentes, como o fato de se ter que conviver com duas polícias guiadas por valores bem díspares, gerando conflitos de competência e competição por espaços, poder e privilégios. E mais ainda, as questões que se entrecruzam entre polícia e os interesses políticos na gestão da segurança pública, sem aberturas para o diálogo. Sem contar ainda com questões presentes na cultura policial, como a corrupção, tortura, demora nas investigações e a aversão da população em relação à polícia.

Isto exposto vê-se pontuado questões de natureza econômica, política e cultural que atravessam a segurança pública e as instituições policiais no país. Muitos obstáculos, inconveniências e desafios precisam ser enfrentados na segurança pública brasileira, cabe reconhecer elementos que atravessam esta realidade e perceber as reais necessidades em torno da questão, para tensionar, priorizar e redefinir práticas que fortaleçam os valores democráticos e sejam garantidoras dos direitos dos cidadãos.

### **3. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO CEARÁ: algumas evidências**

A segurança pública no Ceará, seus problemas e limites não fogem dessa realidade nacional, no entanto, há contornos específicos que dão feições a sua política de segurança pública e que estão relacionados as conjunturas sociopolíticas. Nos últimos anos os governos locais que se sucederam no poder sejam no “governo das mudanças”<sup>2</sup> ou no governo Cid Gomes (2007-2010; 2011 - atual), pouco possibilitaram aberturas ao diálogo para pensar o desenho de suas políticas e programas na área da segurança pública, pelo

<sup>2</sup> Especificamente nas eleições de 1986, ocorreu a queda das elites tradicionais lideradas pelos “coronéis” e ascensão política de uma nova elite política no Ceará. Seria o grupo dos “jovens empresários” do Centro Industrial do Ceará (CIC), liderados por Tasso Jereissati. Na verdade, parece ser mais coerente nesse processo político de disputa pelo poder, o que diz Barbalho (2007), quando destaca que ocorreu muito mais uma “transição” ao invés de uma “ruptura”, entre uma elite conservadora (já imbuída de ideais e ações modernizantes) para uma “elite moderna. Segundo Gondim (1998) o discurso de oposição ao “governo dos coronéis”, o novo modelo contra as “forças do atraso” e a “nova forma de fazer política” do “projeto das mudanças” e de modernização, ficaram marcados por uma conotação moralista e modernizante na administração pública, sem a preocupação de buscar apoio da classe política ou de outros setores da sociedade civil, criando uma imagem de isolamento e prepotência, consolidada entre vários conflitos entre Tasso Jereissati e os mais diversos setores da sociedade. O período do “governo das mudanças” compreende [Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994), Tasso Jereissati (1995-1998; 1999-2002) e Lúcio Alcântara (2003-2006)]



contrário, as decisões se deram isoladas sem “parcerias”, se revelando uma área bastante frágil.

O período do “governo das mudanças” se deu acompanhado de um forte discurso de eficiência e racionalidade, que atravessava os meios de comunicação, saindo do cenário local para projetar-se nacionalmente a partir de uma imagem de administração “moderna, competente e comprometida”. Em 2006, nas eleições para governador, o candidato à reeleição Lúcio Alcântara, candidatura coligada com o partido do então Senador Tasso Jereissati (PSDB), perdeu as eleições para o atual governador Cid Gomes, encerrando e inaugurando um novo ciclo de elites no poder político do Ceará. Nessa eleição de 2006, Tasso não apoiou oficialmente a candidatura de Lúcio, pois tinha relações pessoais com o “grupo político- familiar Ferreira Gomes”, em especial Ciro Gomes, seu filho político, apoiando nos bastidores a candidatura de seu irmão, Cid Gomes, com discurso político de que “um grande salto o Ceará merece”. Em 2010, na candidatura à reeleição de Cid Gomes, Tasso foi surpreendido e levou uma rasteira política quando buscava sua reeleição para o senado e não obteve o apoio político do “grupo político-familiar Ferreira Gomes”, sendo sua primeira derrota política nas eleições desde sua primeira candidatura, em 1986.

A partir dessa estrutura de poder político complexa que envolve o cenário cearense, durante todo esse período, os governos democráticos pouco ou de nenhum modo abriram para discutir as suas políticas de segurança pública com a sociedade civil, se configurando com uma faceta nada democratizante. Há durante todo esse período, promessas envolvendo a reinstalação do Conselho Estadual de Segurança Pública do Ceará<sup>3</sup>, basta ver o papel que ocupou em todo esse período. Criado oficialmente em 1993, no Governo Ciro

<sup>3</sup> O conselho é um órgão colegiado e vinculado ao gabinete do Governador composto por representantes da Defensoria Pública, OAB-CE, Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza, Comissão de Defesa Social da Assembleia Legislativa, Comissão dos Direitos Humanos da Câmara Municipal, Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, Secretaria de Justiça, Conselho Cearense dos Direitos da Mulher, Ministério Público, Associação dos Municípios do Estado do Ceará, Polícia Civil, Polícia Militar e o corpo de Bombeiros Militar do Ceará. Tem funções consultivas, proponentes e fiscalizadoras na área da segurança pública. A representante da Defensoria Pública do Estado, Sandra Dond Ferreira foi escolhida pelo atual governador como presidente e o Deputado Edson Silva, como vice-presidente, este foi eleito em 2006 mais uma vez para o mandato de deputado estadual pelo PFL, hoje Democratas (DEM). Em 2009 o deputado se filiou ao PSB, mesmo partido do atual governador. Juntamente com Ely Aguiar (PSDC) e Ferreira Aragão (PDT), integrava na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, a conhecida “bancada da bala”, pelo fato do trio terem apresentado ou sido repórteres de programas policiais locais, com discursos que reduzem a segurança pública a questão policial e uma compreensão equivocada sobre direitos humanos, reforçando e limitando sua concepção a “direito de bandido”. Em fevereiro de 2011, Edson Silva tomou posse como Deputado Federal pelo PSB.



Gomes (1991-1994), só funcionou durante o ano de sua criação e por menos de um ano, passando os 14 anos seguintes sem funcionamento. O que isso significa?

Ao longo desses anos, várias entidades da sociedade, como entidades civis, Igreja, Defensoria Pública e Ministério Público se reuniram para exigir a implantação do conselho. A resposta imediata dos governos foi um expressivo silêncio político como posição e resposta clara, ficando evidente o pouco caso para as reivindicações. Somente no final dos anos 2000, na primeira gestão do governador Cid Gomes (2007-2010) foi reinstalado oficialmente em 2007 a partir de uma antiga reivindicação do Ministério Público e de entidades da sociedade civil que chegaram a formar em 2006 a Frente Única Permanente em Defesa de uma Segurança Pública de Qualidade. Fato possível pela abertura ao diálogo com as entidades de direitos humanos que existia por parte do então secretário de Segurança Pública da primeira gestão do Governo Cid Gomes. Contudo, o que se observa atualmente é que o conselho, após ser sido reinstalado, não tem trazido grandes contribuições para o debate se for considerado suas funções, pouco interfere nas decisões, pouco fiscaliza e pouco propõe, é como se ainda continuasse fechado e não existisse, funcionando apenas como um objeto decorativo.

#### 4. OBSERVAÇÕES FINAIS

Ao falar da segurança pública no Ceará, Brasil (2003) coloca que o assunto tem causado desgastes políticos aos seus governantes, o que se mostra paradoxal diante de alguns avanços conquistados pela racionalidade e modernização da máquina administrativa do Estado adotada pelo “governo das mudanças”. A autora diz ainda que a segurança pública no Ceará se constituiu em uma área que tem se baseado,

(...) em um modelo que, para se manter, busca confiabilidade e legitimidade para suas ações sem que para isso tenha necessariamente que alterar sua estrutura de poder, ou ainda, dividir com os seus possíveis “parceiros”, a sociedade civil organizada, a elaboração de uma política de segurança pública e a responsabilidade maior não só de fiscalizar, como também de definir e gerenciar essa política (ibidem, p.216-7).



Ao partir da realidade cearense, sem desvincular suas análises na realidade nacional, Brasil (2000, 2003) discute as reformas operadas na política de segurança pública no “governo das mudanças” que se deram orientadas em três principais ações-estratégicas: *modernização, moralização e participação*. A autora enfatiza a nova estrutura político-administrativa dos comandos policiais que foram unificadas e à implantação de uma política de integração do sistema de segurança pública do estado. As mudanças efetivadas modificaram a estrutura básica de funcionamento ao extinguir a Secretaria de Segurança Pública, que controlava exclusivamente a Polícia Civil, em seu lugar foi criada a Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania – SSPDC<sup>4</sup>, com o objetivo de coordenar, controlar e integrar as ações da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, dos Institutos de Polícia Científica e da Corregedoria<sup>5</sup>. Os estudos e pesquisa realizados por Brasil (2000, 2004) e Barreira (2004) priorizaram uma discussão sobre a implementação da política de segurança pública, discute-se também questões relacionadas às graves violações de direitos humanos no Ceará (Brasil, 2003) e as estratégias operacionais de integração entre as polícias civil e militar (Brasil e Abreu, 2002).

Dessa forma, fica evidenciado um componente característico dos governos no Ceará na área da segurança pública, desde o processo de redemocratização. No que se referem as “táticas de governo” (Foucault, 1990), realizadas no passado ou atualmente pelos seus governantes, tem sido ações políticas que ignoraram e ignoram ainda um debate público e aberto sobre as decisões e os rumos da política estadual de segurança pública. Muda-se de siglas, contratam-se mais policiais, constroem-se mais delegacias, compram-se novas viaturas e, assim, vejo que se atesta a fraqueza política desses governos em não querer tocar em questões de maior profundidade. A supervisão e participação da sociedade civil não passaram de um ato alegórico formalizado, sem grandes interferências nas decisões. Tem sido muito mais “ações para dar uma satisfação imediata”, como aponta um interlocutor entrevistado na pesquisa, com caráter pontual, que tem excluído o diálogo, do que de fato, uma iniciativa voltada para responder os interesses da sociedade.

Faltou aos governos do Ceará um ato de coragem e coerência política com a *res publica*, mesmo tendo reconhecido a segurança pública como uma área-problema. Os

<sup>4</sup> Em 2003 passou a ser Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS).

<sup>5</sup> Estado do Ceará, Lei nº 12.691, 16 de maio de 1997. Cria a Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania e a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, extingue a Secretaria de Segurança Pública, a Corregedoria Geral da Polícia Civil, dispõe sobre a Polícia Civil, Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e dá outras providências. Diário Oficial, Ceará, nº 17.134, p.1-2, 1997.





investimentos feitos, as trocas de comandos e promessas de mudanças frente às situações-limites enfrentadas, não foram capazes de instaurar e promover o que se colocava em torno da esperada “mudança de mentalidade”<sup>6</sup>. O que se pode perceber frente essa realidade é, sem dúvida, que a política de segurança pública e a atuação das polícias no Ceará, tem se mostrado a cancha de desconforto político mais vulnerável aos seus governantes, com um desempenho limitado, sem adequada coerência e pouca consistência nas mudanças propostas.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. *Crises da república*. São Paulo: Perspectiva, 2001 (Debates, 85).
- DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 2002.
- BRASIL, G. M.; ALMEIDA, R. ABREU, D. Da unificação do comando da segurança pública à integração das polícias no Ceará. In: BARREIRA, C. (Org.). *Questão de Segurança*. Rio de Janeiro: Relçumé Dumará: Nucleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004, p. 17-70.
- BRASIL, G. M.; ABREU, D. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza. *Sociologias*. 2002, n.8, pp. 318-355.
- BARBALHO, A. Os modernos e os tradicionais: cultura política no Ceará contemporâneo. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.12, n.22, p.27-42, 2007
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- GONDIM, L. M. de P. *Clientelismo e modernidade nas políticas públicas: os “Governos das Mudanças” no Ceará (1987-1994)*. Ijuí: Unijuí, 1998.
- SOARES, L. E Segurança pública: presente e futuro. *Estudos avançados*. 20 (56), 2006, p. 91-106.
- ROLIM, M. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

<sup>6</sup> A “mudança de mentalidade”, nos estudos realizados por Brasil (2000) e Barreira (2004) passou a ser um termo utilizado, frente os discursos e depoimentos dos gestores e operadores de segurança pública, para explicar as modificações implementadas na área e no que se esperava da atuação policial, em especial, sobre a inteligência e formação policial e, nas ações de integração entre polícia civil e militar, bem como nas contribuições da polícia no exercício e garantia da cidadania.