

# **A crise institucional da Segurança Pública no Ceará: a retomada da militarização.**

Avance de investigación en curso

1. GT 24: Violência, democracia e segurança. Defesa e promoção de direitos.

César Barreira e Leonardo Sá

## **Resumo**

Apresentamos pesquisa sobre o caso do Estado do Ceará, Nordeste do Brasil, sobre a crise da segurança pública no período de 1990 a 2013. A ideia principal está ancorada num problema sociológico da crise institucional da segurança enquanto fenômeno de opinião, crise da crença, portanto, marcada no caso do Ceará pela exoneração de um secretário de segurança identificado como representativo dos anseios da sociedade civil por controle democrático da violência com respeito aos Direitos Humanos e de sua substituição, de modo inédito na história recente da redemocratização da segurança pública no Ceará, por um Coronel da Polícia Militar, considerado linha dura e ligado a setores policiais que propugnam a retomada da militarização da polícia.

**Palavras-chaves:** segurança pública, militarismo, controle social.

Salvador na Bahia, Recife em Pernambuco e Fortaleza no Ceará são três metrópoles do nordeste do Brasil. Ao focarmos nossa atenção nos dados sobre homicídios de Fortaleza, cidade com dois milhões e meio de habitantes, é interessante pontuar que foram 346 homicídios por arma de fogo no ano de 2000 e 1.159 no ano de 2010. De 346 no ano de 2000 para 1159 em 2010, isso representa uma variação de 235%. No Nordeste do Brasil, apenas a cidade de São Luís (267,%) e de Maceió (249,6%) apresentaram, entre as capitais brasileiras, variação maior do que a de Fortaleza em dez anos. Recife, uma metrópole vizinha, obteve considerável diminuição de mortes matadas por armas de fogo no mesmo período. Tendência de queda em dez anos (-41,4%). As taxas de óbito em Fortaleza passaram de 16,2 por 100 mil/hab., em 2000, para 47,3 por 100 mil/hab., em 2010. Em Recife, variação foi negativa. A cidade de Fortaleza praticamente triplicou taxas de óbitos por armas de fogo (cf. WAISELFISZ, 2013).

A sociedade civil, os jornais, os governantes e os especialistas tentam responder de diversas formas a esse aumento de homicídios por armas de fogo. Culpa das drogas? Jovens usuários e traficantes de crack, essa é a resposta oficial do governo que obtém forte reconhecimento pelos demais atores sociais. Afinal, a taxa de óbitos entre os jovens é quatro vezes maior do que entre não jovens. Num estado que é segundo ideologia oficial "sem negros", os jovens negros morrem quase três vezes mais do que brancos. Se a taxa média de mortes por armas de fogo no Brasil é mais do que o dobro do que resulta do conflito Israel-Palestina e, em números absolutos, o total de mortes por arma de fogo na guerra do Iraque é metade do que ocorre no universo brasileiro para o mesmo período, como poderíamos deixar de compreender esses dados como também um reflexo da crise institucional do campo da segurança?

Quando autoridades da Segurança Pública no Ceará dizem que baixar homicídios é utopia, passando a mensagem para a população de que o estado de coisas é "normal", que é normal essa alta taxa, também pensamos sobre as estratégias retóricas dos governos na busca pela naturalização do fenômeno. Não baixar a taxa de homicídios é incompetência, dizem os críticos do governo nos jornais.

Na Argentina em crise socioeconômica grave, a taxa de homicídios por arma de fogo (em 100 mil) é 2,1, no Brasil da "nova classe média" é 19,3.

O governo do Ceará, por meio de diversos porta-vozes, mas principalmente pela fala pública do governador do Estado, diz que a “culpa” da taxa de homicídio por armas de fogo crescente no Ceará é das drogas, dos conflitos armados em torno dos mercados ilícitos das drogas. Mas casos como o do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Recife, que obtiveram relativas reduções nas taxas de homicídios em dez anos, fizeram-no consumindo menos drogas? E os mercados ilícitos de armas (no atacado e no varejo) a todo vapor com alta rentabilidade por não são discutidos com a mesma ênfase pelos debates públicos?

Se não há como negar correlação entre "acertos de contas" no tráfico de crack e mortes por armas de fogo, apesar de não termos dados confiáveis sobre isso, mas há uma ideologia atuando aí e é ela que nos interesse nesse momento, e menos os dados sobre os quais ela se apoia. Porém, essa ideologia governamental e midiática do "acerto de contas" faz do crack o despiste que esconde uma profunda desrealização do campo institucional da área da Segurança Pública. São apenas algumas pistas para debate que estamos iniciando com novas pesquisas sobre o assunto.

### **O endurecimento do discurso**

O relato de pesquisa aqui faz uma aproximação do objeto a partir da hipótese da crise institucional da Segurança Pública, como crise de legitimidade do governo, narrando de modo impressionista eventos críticos que possivelmente nos deixam compreender os rumos do recrudescimento militarista atual.

Quando a política de segurança pública de um governo adota discursos e práticas cada vez mais punitivos e repressivos no campo do controle social da violência e da criminalidade, é talvez sinal de que alguma crise de autoridade se avizinha e deixa entrever que formas inadequadas de controle democrático da violência difusa, criminal e também institucional passaram ao primeiro plano. É isto o que imaginamos primeiramente quando pensamos no caso da segurança pública no Estado do Ceará, onde pesquisamos as questões da pistolagem (BARREIRA, 1998), jovens, cidadania e violência nas periferias (BARREIRA et al., 1999), da criminalidade e socialidade armada (SÁ, 2010), do extermínio, das políticas de segurança pública, entre outros temas correlatos, nos últimos vinte anos.

O endurecimento autoritário do discurso e da prática parece refletir o esvaziamento da legitimidade e da efetividade do controle profissional democrático. Este parece ser o caso do processo de desconstrução do campo da segurança pública por que passa o Estado do Ceará, sobretudo, nos meses após greve da polícia na passagem do ano de 2011 para 2012. Afinal, não se pode deixar de observar que o Ceará vivenciou o réveillon do medo e instaurado o medo generalizado restou um persistente sentimento de insegurança associado ao descrédito crescente diante do aprumo da ação governamental.

Os recentes dados oficiais sobre crescimento da taxa de homicídios não nos fazem esquecer a tentativa do Governo do Ceará em apresentar algo distante dos fatos, o que foi denunciado pela imprensa local como um caso de “manipulação” de dados, o que levantou desconfiança e um desgaste institucional que já haviam sido produzidos pela forma com que autoridades da segurança pública do Estado, às vésperas do final do ano, negaram publicamente à sociedade o risco de greve, dando informação equivocada ao governador do Estado e à sociedade, produzindo assim o que ficou conhecido em Fortaleza como o dia do medo (03 de janeiro de 2012) que foi, segundo vários atores políticos, algo evitável se tivesse ocorrido negociação.

A crise institucional após o dia do medo, que foi um dia marcado por um esvaziamento das ruas, do comércio, a cidade literalmente parou de funcionar, completa-se pela presença da PM na titularidade de uma pasta que exige uma visão diferente daquela que se caracteriza pelas funções de comando administrativo militar. Havia unanimidade histórica que a titularidade da pasta não poderia

ficar nas mãos da PM. O pacto foi quebrado, dizem alguns policiais civis, uma das categorias mais insatisfeitas com a ascensão de um coronel da PM à pasta da secretaria de segurança pública. Aliás, se a tendência mundial é reconhecer o caráter eminentemente civil da função policial, como é que, no Ceará, questionavam os especialistas nos jornais locais, os segmentos considerados linha dura poderão continuar a apresentar como “solução” modelos superados da década de 1970 e isso sob o silêncio da sociedade e da categoria política do Estado?

Será que o evento da greve de policiais, como culminância da perda de controle da autoridade sobre o campo da segurança pública, não foi suficiente para evidenciar que há necessidade de novos rumos? Esse questionamento foi feito simultaneamente por várias vozes, desde editoriais de jornais até pessoas comuns nas praças da cidade, onde funcionam arenas públicas espontâneas, como na famosa Praça do Ferreira, no Centro da Capital. A esse questionamento, somava-se um sentimento de indignação moral crescente: a taxa de homicídios terá que crescer mais ainda junto com grupos de extermínio como num faroeste para haver mudanças de rumos no sentido da busca do controle democrático da violência e da criminalidade? O imaginário da barbárie passou a funcionar a partir de várias falas. As noções de Direito e Civilização, como figuras de pensamento, voltaram a povoar as falas de atores sociais, principalmente, especialistas, perguntando-se sobre qual o horizonte de sentido da sociedade diante da crise da segurança.

Enquanto no Rio Grande do Sul, estado brasileiro, inovador em políticas de segurança pública e experiência de segurança cidadã, discutiam-se soluções democráticas, no Ceará, o silêncio e a omissão dos governantes pairou, no mesmo período, como uma tônica. E um dos temas considerados de alta prioridade pelas Nações Unidas, após diagnóstico mundial, é o da Reforma do Setor de Segurança Pública, havendo um consenso entre os especialistas da comunidade internacional de que o funcionamento da Segurança Pública não está bem no mundo e que é preciso haver mudanças no funcionamento do setor. Foi nesse sentido que segmentos de especialistas reclamaram nos jornais que o Ceará não estivesse fazendo o tipo de esforço que atores sociais estavam fazendo no Rio Grande do Sul. Pois, sociedade civil, universidade e governo gaúchos estavam dedicando o mês de abril a ouvir especialistas da ONU sobre mudanças necessárias da Segurança Pública a partir da experiência internacional acumulada, com o intuito é identificar os bons exemplos de ideias de mudança na área que possam ser reapropriadas para a reestruturação do modelo. A notícia de que o Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados, da UFRGS, receberia como convidado, no dia 16 de abril do ano corrente, para apresentar soluções de mudança e reforma para Segurança Pública, o consultor Jérôme Mellon, foi citada por especialistas para realçar a o lado negativo do governo do Ceará, que sequer abertura teria mais para dialogar com a sociedade.

A ida do representante da ONU a Porto Alegre, para dialogar com governo, sociedade e comunidade acadêmica do Rio Grande do Sul, tendo José Vicente Tavares dos Santos realizado tal coordenação de propósitos, despertou o sentimento nos círculos jornalísticos e intelectuais do Ceará de que havia um vazio de direção nesse sentido. O evento serviu como provocação para se questionar por que afinal no Ceará não se estava fazendo o mesmo tipo de evento, a fim de discutir a prioridade da Reforma do Setor de Segurança Pública proposta pelos especialistas da ONU. Aliás é contra o pano de fundo das análises de Tavares dos Santos (2009) que realizamos o quadro ainda incipiente dessa elucidação do caso de Fortaleza.

Afinal, as Nações Unidas reconhecendo a falência mundial dos modelos atuais de funcionamento da Segurança Pública em Porto Alegre e na mesma semana o governador do Ceará afirmando não haver crise institucional da segurança, o que foi interpretado como principal sintoma da própria crise. Enquanto os especialistas em Segurança e Paz Sustentável sugerem que primeiro passo é reconhecer que funcionamento da Segurança Pública faliu, não responde aos novos desafios e que é preciso, como segundo passo, iniciar Reforma da Segurança Pública, envolvendo sociedade civil,

governos e academia, o governo do Ceará silenciava e negava a própria ideia de crise, amplamente discutida nos jornais e também no cotidiano da cidade pelos cidadãos.

Os jornais do Ceará também passam noticiar, com reportagens e matérias especiais, que além de Fortaleza ser uma das cidades mais violentas do mundo, era também uma das mais desiguais do mundo. Essa relação entre violência e desigualdade ganham novas leituras na mídia e como se trata de uma aproximação que também realizamos em nossos trabalhos, gostaríamos de propor uma breve reflexão nesse sentido.

### **Crime, violência e desigualdade.**

Uma hipótese de pesquisa que temos pensado é desvencilhar o tema da pobreza e da violência, questionando as explicações reducionistas que se fazem entre eles, mas propor aproximar o tema da violência ao tema da desigualdade, por meio de uma reflexão sobre o lugar dos conflitos sociais na análise de tais fenômenos. Segundo Göran Therborn (2001), há três maneiras de analisar a relação entre diferença e desigualdade. Diferenças podem ser horizontais. Não precisam necessariamente envolver ranking. Diferença é também uma questão de gosto e de pensamento. De modo que entendimentos diferentes formam realidades plurais. Diferenças, ademais, não são necessariamente extinguíveis. Já as desigualdades são verticalizantes, produzem ranking, violam normais morais de igualdade humana, e geram situações injustas onde pessoas moralmente erradas são melhores recompensadas do que outras moralmente justas. Enfim, "desigualdades são diferenças hierárquicas, evitáveis e moralmente injustificadas", como enfatiza nosso autor.

Segundo ele, há três tipos de desigualdade. O primeiro tipo é a desigualdade vital que influencia questões de saúde e morte. Envolve fatores que incidem conjuntamente sobre expectativas de vida e taxas de sobrevivência e óbito. O segundo tipo é a desigualdade existencial. São fatores que atingem as pessoas e restringem a liberdade de ação das pessoas. A desigualdade desse tipo, a existencial, nega direitos, anula processos de reconhecimento, gera falta de respeito e exclusão das esferas públicas. O terceiro tipo de desigualdade é o tipo mais conhecido, a desigualdade material. É a desigualdade de recursos, tanto de oportunidades como de resultados, e o exemplo clássico é a distribuição de renda. Mas, além de entender que desigualdades se distribuem analiticamente em tais categorias (envolvendo relação com diferenças e tipos de desigualdades) as desigualdades são socialmente e culturalmente produzidas, são históricas. E há quatro formas, segundo o autor, de produzir desigualdade na vida sociocultural e histórica dos humanos. São quatro mecanismos sociológicos de produção de desigualdades: distanciamento, exclusão, hierarquia e exploração. O distanciamento estabelece relações entre os que correm na frente e os que ficam para trás. A exclusão já se define por uma barreira socialmente interposta a certas categorias de pessoas para que estas não disputem com outras categorias a vida socialmente considerada significativa ou "boa vida". As hierarquias são escalonamentos de posições, funções e cargos, geram posições superiores relativamente às posições inferiores que, por sua vez, também são relativas. E, por fim, há a exploração, que envolve o estabelecimento de submissões para os pobres, os trabalhadores, em oposição aos ricos, os proprietários. Na realidade social, esses fatores, tipos e mecanismos atuam embaralhados, são distinguíveis apenas para fins analíticos.

Há, por conseguinte, reforços circulares entre esses mecanismos. Com esta síntese das ideias principais do sociólogo Therborn, pretendemos levantar um questionamento que para nós tem um valor heurístico considerável sobre os debates coletivos internos que estamos tentando formular. A pergunta seria: como relacionar violência, crime e desigualdade? Se for certo que temos reservas consideráveis quanto ao tipo de reducionismo que faz uma ligação direta e causal entre pobreza e crime ou entre pobreza e violência, sempre nossas pesquisas apontaram para a problematização crítica dessas correlações feitas por certos segmentos da opinião pública, isso não quer dizer que não vejamos uma relação entre desigualdade e violência ou desigualdade e crime.

A distinção analítica entre o fenômeno da pobreza e o da desigualdade é fundamental neste ponto. A desigualdade está ligada à distância social entre ricos e pobres. Ao espaço de posições desiguais quanto aos acúmulos de capital simbólico ou social que dizem respeito a cada uma das posições sociais que geram distinções ou indistinções, e aqui nossa grande inspiração é Pierre Bourdieu, principalmente quando sugere que crises da crença, espaços institucionais, estão fortemente ligadas às questões das fronteiras mágicas produzidas pelos ritos de instituição (BOURDIEU, 1996).

São nas formas das relações sociais que giram em torno de questões de aproximação e de distanciamento que se encontram as formas de ação da desigualdade. A formação de áreas de prosperidade com alto grau de informalização que atuam como mecanismos de segregação de outras áreas como estudadas por Norbert Elias (1997) quando discute a dupla escalada da violência e a deterioração das condições institucionais por causa do militarismo na vida social, parecem dar o tom da busca analítica que estamos aqui sugerindo como fundamental.

É baseando-se nessa pista teórica que podemos problematizar o fato de que no país da suposta "nova classe média", essa ideia do governo brasileiro de baixíssima confiabilidade sociológica entre cientistas sociais no Brasil, há dinâmicas criminais e processos violentos letais cada vez mais acirrados em torno da luta pelo poder social e pelo sentido das desigualdades, o que nos leva ao paradoxo de haver diminuição relativa de segmentos submetidos à pobreza ao passo que a inclusão marginal de indivíduos no mercado precário do capitalismo contemporâneo gera fenômenos de adesão à violência letal e à violência criminal num sentido que atordoia a todos, como se fosse inexplicável essa relação paradoxal entre aumento da violência e diminuição da pobreza. A hipótese que estamos querendo discutir é de que a crise institucional está relacionada com essa crise mais ampla, de modo que precisamos conectar analiticamente a questão das mediações institucionais com a integração sistêmica das desigualdades.

Não há como descartar, como hipótese principal, a análise das correlações entre crime, violência e desigualdades passam por distintos níveis de integração e observação do objeto; se quisermos entender o que se passa na sociedade brasileira pós-ditadura que corresponde a uma explosão de eventos criminais, e, principalmente, de taxas de homicídios, só recentemente revertidas no sudeste e em Pernambuco, mas que divergem do que está acontecendo no resto do país, em larga medida, teremos que discutir simultaneamente uma modelização que dê conta do cenário das desigualdades e da crise dos ambientes institucionais da segurança pública.

O que está acontecendo que estados como Ceará perderam o controle sobre o aumento das mortes matadas por armas de fogo e também sobre os níveis de desigualdade social? É esse tipo de pesquisa que gostaríamos de propor daqui por diante.

## **Considerações finais**

As atividades violentas estão em contradição com as formas do pensamento, portanto, com as formas da verdade, uma vez que estas são realizadas pelo exercício das práticas discursivas, pelo exercício do poder. As atividades violentas podem ser instrumentalizações das práticas de poder, mas quanto mais violência é operada menos poder se exercita. A presença da violência remete à ausência do poder. Todavia, essa distinção é meramente analítica. Na realidade coletiva, os processos estão entremeados, interpostos, intercalados, colocados de permeio na própria dinâmica das coisas. As atividades violentas estão em contradição com os atos de pensar, de querer e de julgar. Há uma diferença entre pensar e conhecer que abre o entendimento para esse ponto. Pensar envolve a busca pelo sentido. Conhecer, a busca pela verdade. Por sua vez, o ato de reconhecer é uma não busca, é a repetição de opiniões alheias (cf. Arendt, 1994).

Os atos violentos estão conectados ao ato de reconhecer, dispensando o ato de conhecer e negando as formas de pensamento, querer e julgar. Há uma violência ligada à ação racional intencional,

ao universo do labor, do fazer, e há também uma violência ligada à ação simbólica, do agir, ferramentas e armas geram modos diferentes da violência. Em ambas, há modos de abertura que podem por em xeque as práticas da violência. Mas tais aberturas não possuem vocabulários dados, os vocabulários nesse caso precisam ser inventados, operam a si mesmos de modo performativo, como vocabulários que se realizam a serem conquistados. O vocabulário da vida pacífica não autoritária, por exemplo, é um dos elementos chaves da busca por democracia real. Mas esse vocabulário não existe, precisa ser inventando contra o dado. Para virmos a ser (contra os dados), é preciso pôr-se fora da ordem, ou seja, pensar, e pensar são o antídoto para toda socialidade que se organiza negando o exercício do poder e impondo-se pelos meios absurdos da violência, principalmente, da violência institucional ligada à crise dos aparatos de segurança.

Omissão, incompetência e desrespeito à lei por parte do Estado são fatores de produção do crime e da insegurança decisivos. Estado produz homicídios em série pelo modo como “esquece” as séries de homicídios e como se omite diante do extermínio praticado por agentes do próprio Estado. O crime é socialmente produzido. Não existe relação direta entre crime e pobreza. Pobreza não pode ser tida como "causa" do crime. Todo e qualquer cidadão é potencialmente criminoso, uma vez que nunca haverá conformidade absoluta entre normas e comportamento efetivo, mas isso teria que ser lido na chave do controle democrático e não do Estado policalesco.

A correlação a ser feita na análise da relação de poder e dominação que aí se descortina é entre crime e desigualdade, não entre crime e pobreza. Pois pobreza e desigualdade são fenômenos vizinhos mas sociologicamente distintos e essa correlação pode iluminar do ponto de vista da pesquisa a análise não institucional da crise institucional por que passa a segurança pública. A crise do controle democrático da violência é uma função da crise da crença na sociedade democrática e suas instituições e vice-versa, de modo circular e aberto. Acúmulo de violência letal armada é função da crise da institucionalidade da segurança, assim como de recursos pacíficos estatais e comunitários de mediação social.

## Referências

ARENDT, Hannah. (1994) *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

BARREIRA, César. (2008) *Cotidiano despedaçado: cenas de uma violência difusa*. Fortaleza: Ed. UFC: Funcap: CNPq-Pronex: Campinas: Pontes Ed.

\_\_\_\_\_. (1998) *Crimes por encomenda*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

BARREIRA, César et al. (1999) *Ligado na galera: juventude, violência e cidadania na cidade de Fortaleza*. Brasília: UNESCO.

BARREIRA, César; SÁ, Leonardo. D. de. (2012) The social construction of the police: Dilemmas of police learning. In: The Second ISA Forum of Sociology Social justice and democratization, 2012, Buenos Aires. The Second ISA Forum of Sociology Social justice and democratization.

BARREIRA, César; SÁ, Leonardo. D de. (2011) Favela, comunidade ou bairro? A espacialização das relações sociais na perspectiva de jovens surfistas do Titanzinho.. In: 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu. 35º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu: Anpocs, 2011. v. 01. p. 1-23.

BOURDIEU, Pierre. (1996) *A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: Edusp.

ELIAS, Norbert. (1997) *Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

SÁ, Leonardo. (2011) A condição de bichão da favela e a busca por consideração : Uma etnografia de jovens armados em favelas à beira-mar. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, p. 339-355.

\_\_\_\_\_. (2002) *Os filhos do estado: autoimagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar do Ceará*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política.

\_\_\_\_\_. (1998) Cultura política e cultura policial. In: BARREIRA, Irllys e VIEIRA, Sulamita (orgs.). *Cultura e política*. Fortaleza: EDUFC.

TAVARES DOS SANTOS, José. (2009) *Violências e conflitualidades*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

THERBORN, Göran. (2001) Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 6, Dec.

WASELFISZ, Julio Jacobo. (2013) *Mapa da violência 2013: mortes matadas por armas de fogo*. Brasília: CEBELA/FLACSO.