

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

Emanuel Bruno Lopes de Sousa

**Controle das polícias:
agendas, reformas e (novas) práticas**

UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE

NITERÓI, RJ
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE-UFF
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

Emanuel Bruno Lopes de Sousa

**Controle das polícias: agendas, reformas e (novas)
práticas**

Niterói-RJ

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE-UFF
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

**Controle das polícias: agendas, reformas e (novas)
práticas**

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Nivia Valença Barros

**Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Glaucíria Mota
Brasil**

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

S725 Sousa, Emanuel Bruno Lopes de.
Controle das polícias: agendas, reformas e (novas) práticas /
Emanuel Bruno Lopes de Sousa. – 2014.
242 f.
Orientador: Nivia Valença Barros.
Coorientador: Glaucéria Mota Brasil.
Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal
Fluminense, Escola de Serviço Social, 2014.
Bibliografia: f. 223-229.

1. Polícia. 2. Administração policial. 3. Profissionalização.
4. Reestruturação de serviços. I. Barros, Nivia Valença.
II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social.
III. Título.

CDD 363.2098131

EMANUEL BRUNO LOPES DE SOUSA

Controle das polícias: agendas, reformas e (novas) práticas

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Nívia Valença Barros (UFF)
(ORIENTADORA)

Prof.^a Dr.^a Maria Glauciria Mota Brasil (UECE)
(COORDINADORA)

Prof.^a Dr.^a Andreia Clapp Salvador (PUC-RJ)

Prof. Dr. Antônio Carlos de Oliveira (PUC-RJ)

Prof. Dr. Lenin dos Santos Pires (UFF)

Prof.^a Dr.^a Miriam Krenzinger A Guindani (UFRJ)

Niterói-RJ, 2014

À minha mãe, Letícia (*in memoriam*), exemplo de luta, coragem, ousadia e alegria de viver, pelos momentos juntos vividos e todos os ensinamentos. Meu profundo agradecimento cheio de saudades e vontade de sua presença.

Let me take you down, 'cause I'm going to Strawberry
Fields. Nothing is real, and nothing to get hung about.
Strawberry Fields forever.

The Beatles

AGRADECIMENTOS

A produção deste trabalho foi possível devido à imensa colaboração de várias pessoas e instituições. Meus agradecimentos a todos.

aos meus pais, irmãos e sobrinhos, agradeço em especial, pelo incentivo, paciência e apoio ao longo desta trajetória.

Ao PEPGPSS/UFF e a todos os professores pela seriedade e competência, em especial Às professoras doutoras Mônica Sena, Lenaura Lobato, bem como ao Prof. João Bosco.

À Prof.^a Dr.^a Nívia Barros Valença, minha orientadora, pelas suas sugestões, acolhida e confiança em deixar caminhar.

À Prof.^a Dr.^a Glauciria Mota Brasil, minha coorientadora pela sua dedicação, confiança, compromisso e incentivo.

À Prof.^a Dr.^a Vivian Matias (UFPE), pelo seu entusiasmo, amizade e sugestões.

Ao prof. Dr. Geovani Jacó de Freitas (UECE), pelo “olhar sociológico” atento, sempre disponível para minhas inquietações.

Aos professores da banca de qualificação, pelas recomendações e sugestões precisas para tornar mais claras as ideias e dirimir as dúvidas.

Aos professores que se disponibilizam a participar da banca de defesa.

Aos colegas da minha turma de doutorado e amizades constituídas, pelos momentos compartilhados, em especial Ângela, João, Elaine, Gabi, Bárbara, Luzia, Pamela e Josiene.

Ao Guilherme, pelas vezes que soube ter paciência.

Ao Wagner, Eloisa e Eraldo pela acolhida e gentileza no Rio de Janeiro.

À Adriana Alcântara, Raquel Jales e Janaina Zaranza, pelas trocas de ideias, angústias e amizade.

Aos interlocutores da pesquisa, pela atenção, disponibilidade e interesse em contribuir com este trabalho.

Ao Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania (Labvida/UECE), espaço de estudos e inquietações.

À CAPES, pelo suporte financeiro para realização desta pesquisa.

RESUMO

As discussões efetivadas neste trabalho são feitas com suporte em três eixos norteadores. Primeiro, buscou-se entender e discutir a partir de uma pesquisa bibliográfica, os principais conceitos, concepções e abordagens que envolvem os mecanismos de controle das polícias no Brasil e em algumas experiências internacionais, bem como os componentes e processos que viabilizaram a inserção deste assunto nas agendas governamentais e reformas pensadas/implementadas na área. Segundo, com base numa pesquisa documental e de campo, pretendeu-se discutir como o controle interno da atividade policial se (re) inseriu com prioridade na agenda dos governos do Ceará, em contextos sócio-históricos e políticos diferenciados e as iniciativas/reformas adotadas. Terceiro, partindo desta realidade empírica, fez-se necessário conhecer a rotina, estrutura e funcionamento dos mecanismos de controle interno das polícias no Ceará, ou seja, o exercício das práticas de controle realizadas, com seus avanços, dificuldades e limites. O percurso metodológico utilizado para este empreendimento acadêmico-científico se deu por meio de uma pesquisa de natureza qualitativa, realizada em dois momentos complementares, que envolviam a sintonia entre leitura: momentos prévios e reflexivo-analíticos. Respectivamente, estes momentos da pesquisa relacionam-se às reflexões e aproximações iniciais ao referencial teórico e campo de pesquisa, com questionamentos/reorientações e; os momentos de acesso, inserção, interlocuções e expedições feitas na realidade pesquisada para coleta de "achados" empíricos por meio da realização de entrevistas, conversas informais, observações e registros em notas; e, de "arquivos" que se constituiu sobre documentos/fontes oficiais e dados de "segunda mão" coletados para subsidiar as discussões. Pode-se dizer, sobre o controle das polícias no Ceará, que as agendas governamentais em torno do assunto são pontuais, sem aberturas para o diálogo com variados setores da sociedade. Verificou-se ainda um movimento de reformas em que são identificados alguns avanços nas ações propostas/implementadas no exercício das práticas de controle policial, mas também a persistência de velhos dilemas. Nesse movimento de reformas há, ainda, alguns limites na atuação deste mecanismo, que podem emperrar mudanças de maior densidade na constituição de um modelo de controle policial profissional. O fato é que não se pode ignorar a necessidade dessas reformas para se buscar melhorias na sua atuação e no trabalho policial dentro de exigências democráticas.

Palavras-chave: Controle das polícias, Agendas, Reformas, Profissionalização

ABSTRACT

The discussions presented in this work are made from three guiding principles, which are: 1) understand and discuss from a literature review, key concepts, concepts and approaches that involve the control mechanisms of the police in Brazil and in some experiments International as well as the components and processes that enabled the inclusion of this issue on government agendas and reforms designed / implemented area. From desk research and field, from a local and dated reality, it is intended 2) discuss how the police activities (re) inserts with priority on the agenda of governments of Ceará, in socio-historical contexts and different political and initiatives / reforms adopted. 3) Starting from this empirical experience, it was necessary to know the routine, structure and functioning of the internal control mechanisms of the police in Ceará, the exercise of control practices performed with his progress, difficulties and limitations. The methodological itinerary for this academic- scientific enterprise was through a qualitative research, carried out in two complementary moments involving the line between reading and writing field, namely: pre-analytical and reflective moments. Respectively these moments of research are related to reflections and initial approximations to the theoretical framework and research field, with questions / reorientations and times of access, inclusion, dialogues and made expeditions actually searched for collecting "findings" through empirical conducting interviews, informal conversations, observations and records notes. And, the "files" built by the researcher documents/data from official sources and "second-hand" listed to support the discussions. What can you say about the control of the police in Ceará is that government agendas around the subject are scored and unsystematic, with no openings for dialogue with different sectors of society. There is still a movement of reform which some advances are identified in the actions proposed / implemented in the practical exercise of police control, but also old dilemmas persist. In this movement of reform, there are still some limitations in the performance of this mechanism, which can jam changes of greater density in building a model of professional police control. The fact is that one cannot ignore its importance as critical to seek improvements in police work within democratic component requirements.

Keywords: police accountability, agendas, reforms, professionalization

LISTA DE SIGLAS E ABREVIÇÕES

- AESP – Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará
- ALEC – Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
- CACOLE – National Association for Civilian Oversight of Low Enforcement
- CAOCEAP – Centro de Apoio Operacional e Controle Externo da Atividade Policial
- CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
- CDPMCE – Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará
- CGD – Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Agentes Penitenciários do Estado do Ceará
- CGOSSDS – Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará
- CIC – Centro Industrial do Ceará
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- DAI – Delegacia de Assuntos Internos
- EPCC – Estatuto da Polícia Civil de Carreira do Ceará
- GADC – Gratificação por Atividade Disciplinar Correicional
- GOP – Gabinete Operacional
- GP – Gabinete Preliminar
- GTAC – Grupo Tático da Atividade Correicional
- IACOLE – International Association for Civilian Oversight of Low Enforcement
- LABVIDA – Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética
- LEC – Liga Eleitoral Católica
- MJ – Ministério da Justiça
- MP – Ministério Público
- NUCAL – Núcleo de Administração e Logística

NUCPAD – Núcleo de Controle de Processo Administrativo Disciplinar

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONG – Organização não governamental

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PC – Polícia Civil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PGE – Procuradoria Geral do Estado

PGJE – Procuradoria Geral de Justiça do Estado

PMCE – Polícia Militar do Ceará

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania

PROPAD – Procuradoria do Processo Administrativo Disciplinar

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PT – Partido dos Trabalhadores

RQ – Ronda do Quarteirão

SCJ – Secretaria de Justiça e Cidadania do Ceará

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SSPDS – Secretária Estadual de Segurança Pública e Defesa Social

UECE – Universidade Estadual do Ceará

UFF – Universidade Federal Fluminense

LISTA DE FIGURAS

01 As direções estratégicas das práticas de controle da atividade policial no Ceará.....	206
02 Procedimentos e abordagens investigativas	209
03 Ações de parcerias e interações institucionais	210
04 Ações de natureza formativo-pedagógicas e preventivas	212

SUMÁRIO

1 OBSERVAÇÕES INICIAIS	14
1.1 Por que estudar o controle das polícias	14
1.2 Os momentos da pesquisa: aproximações iniciais, o campo e a escrita.....	20
1.3 A estruturação dos capítulos.....	31
 PRIMEIRA PARTE	
CONCEPÇÕES, ABORDAGENS E PRÁTICAS SOBRE <i>ACCOUNTABILITY</i> (POLICIAL) NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO	
2 POLÍCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i> (POLICIAL) NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS	40
2.1 Práticas policiais nas sociedades democráticas	40
2.2 Concepções e abordagens sobre <i>accountability</i> (policial).....	45
 3 INICIATIVAS E REFORMAS NOS MECANISMOS DE CONTROLE DAS POLÍCIAS.....	 58
3.1 Algumas experiências internacionais.....	58
3.2 Os mecanismos de controle policial no Brasil	70
 SEGUNDA PARTE	
AGENDAS, REFORMAS E (NOVAS) PRÁTICAS NO CONTROLE INTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO CEARÁ	
4 SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE INTERNO DAS POLÍCIAS NO CEARÁ	91
4.1. Cenários, políticas e práticas	91
4.2 O controle interno das polícias na agenda do “Governo das Mudanças” e o “modelo pioneiro”	103
4.3 Nova agenda: reformas recentes e o “novo modelo disciplinar”	125
 5 DOS “SERVIÇOS DE CORREIÇÃO” AO “NOVO MODELO DISCIPLINAR”	 139
5.1 Disposição dos lugares, estrutura e funcionamento.....	139
5.1.1 A Corregedoria e o funcionamento dos gabinetes nos “serviços de	

correição”	139
5.2 Novas estruturas e composições com a criação da Controladoria Geral de Disciplina.....	149
5.3 A produção dos termos de denúncia, indicição e encerramento das investigações.....	157
5.4 A política de recrutar e os critérios de escolha dos policiais-controladores.....	167
5.5 Visões sobre avanços, dificuldades e limites nas atividades de controle interno das polícias no Ceará.....	180
5.5.1 Estruturação e grupos de extermínio (2003-2006).....	180
5.5.2 “Doutrinas predominantes” e os incentivos profissionais (2007-2010) ..	188
5.5.3 A implantação do “novo modelo disciplinar” (2007-2013).....	195
5.6 As direções estratégicas na construção de um modelo de controle policial profissional: abrangências e envolvimento.....	199
6 ALGUMAS REFLEXÕES - “(...) não há fim, há apenas o meio: a busca”	208
REFERÊNCIAS.....	223

ANEXOS

ANEXO 01 - Plano de entrevista

ANEXO 02 - Organograma do Poder Executivo do Estado do Ceará

ANEXO 03 - Lei Complementar de criação da CGD

ANEXO 04 - Organograma da CGD

ANEXO 05 - Postura Ideal de um Guardião Ostensivo de Segurança Pública

ANEXO 06 - Critério da Estraneidade como regra de Competência Disciplinar

1 OBSERVAÇÕES INICIAIS

1.1 Por que estudar o controle das polícias

Relato inicialmente minha inserção e o modo como ocorreu a escolha do objeto de pesquisa deste tese. Nos últimos dez anos dedico e direciono uma atenção especial por meio de estudos e pesquisas às temáticas da segurança pública e polícia, bem como outros temas transversais, como direitos humanos e violência. Essa inserção teve início em 2003, quando fui monitor da Disciplina Direitos Humanos e Cidadania do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Na sequência, fui bolsista PIBIC/CNPq, em um projeto de pesquisa que discutia a inserção das mulheres policiais na segurança pública do Ceará, e membro do Laboratório de Direitos Humanos e Cidadania (Labvida) da UECE, coordenado pela prof.^a Dr.^a. Maria Glauciria Mota Brasil.

Então realizei a monografia de conclusão de curso em 2005 sobre um recorte do projeto de pesquisa da iniciação científica e fui em 2006 para o mestrado acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da UECE, estudando as novas estratégias de policiamento implementadas na política de segurança pública do Ceará, no primeiro governo Cid Gomes (2007-2010), com a criação do Programa Ronda do Quarteirão.

Ao concluir este trabalho percebi a necessidade de continuar e aprofundar os estudos na mesma área, pois, segundo José Saramago (1997), em *Viagem a Portugal*, afirma que a viagem não acaba nunca e é preciso recomeçá-la sempre, com novas leituras, encantos e opiniões acerca daquilo que se encontra. Neste sentido, pensar a pesquisa como uma viagem é enxergar que há sempre o que se ver, não foi visto, já se viu, e nossas análises são incompletas, pois, ainda seguindo a compreensão do escritor, é constantemente necessário voltar aos passos dados, para repetí-los e traçar outros rumos. É não deixar de reconhecer que a viagem (a pesquisa) se

constitui de visões distintas, com seus momentos e características em que ocorreram, sendo preciso repetir a viagem.

Dessa maneira, considerei promissor continuar com a mesma temática de estudos e pesquisas, sendo que com foco noutra recorte empírico. Pesquisar é dar passos, num movimentos de idas e vindas, em busca de descobrir. É um ato de inquietação que afeta o pesquisador e ao mesmo tempo afeta os outros.

Nesta intenção de conhecer, analisar e contribuir com a produção de um conhecimento específico, apresentei, em 2010, uma proposta inicial de pesquisa para o doutorado em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), tendo, ao longo destes últimos quatro anos, passados por redefinições e reinterpretações, pois, como diz Bourdieu (2003), este “ofício” envolve vários retoques e emendas; não se faz de um dia para o outro; exige fôlego.

Passei a me questionar sobre em que se orientava minha escolha de pesquisa e sua importância, ao buscar definir como objeto de pesquisa o *controle interno da polícia no Ceará*. Responder a essa questão era não ignorar uma realidade que se tornou notada a partir de uma visão sobre aquilo que se encontra diante de nós e sua visibilidade e, assim “afeta-nos ao mesmo tempo em que nos sentimos afetados por aquilo que (a) percebemos” (LAPLANTINE, 2004, p. 20).

O “objeto de pesquisa” é mostrado como um assunto que assume importância na ordem do dia e o trabalho exibido pretende ser uma contribuição aos estudos sobre segurança pública e as práticas policiais na sociedade brasileira, de modo específico sobre o controle interno da atividade policial no Ceará, suas práticas, alcances e limites, pois, como aponta Costa e Porto (2010, p.347).

[...] pouco se avançou na compreensão dos mecanismos de controle da atividade policial, de seus instrumentos de controle e avaliação, bem como das dificuldades políticas, culturais e institucionais para sua implantação.

Além disso,

Nos últimos 20 anos, as recém-(re) estabelecidas democracias da América Latina enfrentaram o desafio de reformar suas forças policiais. Os esforços concentraram-se na criação de mecanismos institucionais de responsabilização e controle, estimulando as polícias a se submeterem ao Estado de Direito e a respeitar as liberdades civis. Processos de reformas foram iniciados na Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México e Nicarágua. Apesar dos esforços, as reformas implantadas não lograram o êxito esperado. Abusos de autoridade e violência continuam sendo frequentes nos contatos entre os policiais desses países e a população. É necessário, portanto, refletir sobre os tipos de medidas propostas para controlar as polícias (COSTA, 2004, p. 174).

Senti-me dessa maneira, instigado a querer conhecer um pouco esta realidade, com toda sua complexidade, mesmo sabendo que não seria um empreendimento simplificado buscar conhecê-la. Hoje, vejo que foi ao mesmo tempo desafiador e instigante.

Aqui sinalizo ao leitor outro questionamento que se fez presente ao longo dessa produção do conhecimento, ao me deparar algumas situações e imprevistos na pesquisa e na vida do pesquisador. Questionava-me sobre o que significava escrever este trabalho em condições objetivas e subjetivas da pesquisa e do pesquisador?

Algumas dificuldades se fizeram presentes, ao me aproximar da temática do controle policial, e que me deixavam “ser afetado” nessa relação com o campo de pesquisa e interlocutores, como sugere Fravet-Saada (2005), ao fazer algumas reflexões sobre como obtive informações em sua pesquisa de campo sobre a feitiçaria. Essa “afetação” ocorreu, por exemplo, quanto tive que estabelecer acesso aos interlocutores da pesquisa¹, estavam presentes nas surpresas, descobertas, ideias redefinidas, mudanças expressas no campo, como a morte de um interlocutor que havia entrevistado e com quem

¹ Utilizei interlocutores em vez de informantes, partindo da mesma linha de raciocínio de Oliveira (2005) ao falar sobre a natureza da relação entre pesquisador/pesquisado, pois tentei buscar, quando possível, estabelecer interações e relações dialógicas além de perguntas e respostas em busca de dados, uma vez que a coleta de dados no campo não se mostrou apenas como um momento de “acumulo de informações”. Além disso, o termo “informantes”, nos estudos com policiais, segundo Leiner (2009, p.48) não soa muito bem, uma vez que, na linguagem da corporação policial, “informantes”, pode significar alguém infiltrado em linhas inimigas.

mantinha contatos, saída de policiais controladores para outros órgãos, mudanças de natureza organizacional e de cargos... Tudo isso causava-me sentimentos de desespero e angústia, pois precisava rever anotações, ideias e fazer novas articulações. Por outro lado, porém, a cada passo novo, também apresentavam sentimentos de gratificação, conquistas e novas relações. São as idas e vindas do exercício de fazer pesquisa e suas interações, desestabilizando pensamentos, percepções e sentimentos do pesquisador e sua relação com o campo de pesquisa, a realidade complexa que nos desafia como investigadores sociais.

Ao pesquisador é geralmente recomendada “dedicação exclusiva”; que se ignorem os finais de semana com amigos e familiares, outros momentos vividos, sua atenção e vida estejam, neste momento, direcionadas para a produção do texto científico e suas exigências. Caso contrário, alguns até diriam que “há algo errado na sua vida”. O fato é que neste processo não podem ser ignoradas as condições objetivas e subjetivas em que o pesquisador, a pesquisa e a produção da escrita se inserem, pois a interpretação em que se fazem as análises e reflexões não estão isoladas destas condições, como é bem expressado por Grossi (2004), ao discutir a “dor da tese” com seu processo de produção, e Cardoso (1986), quando discute as “aventuras” e “armadilhas” de pesquisadores em campo.

Há acontecimentos e situações que perpassam este processo e a vida do pesquisador, que não podem ser negligenciados e ignorados, mesmo diante das exigências e dos cumprimentos dos prazos acadêmicos.

Ante as condições objetivas/subjetivas em que o pesquisador e a pesquisa se inseriam, parto da ideia de que tentativas e iniciativas adotadas na área da segurança pública e reformas institucionais nas polícias do Brasil não ocorreram sem enfrentar resistências, e os avanços conquistados são marcados por limitações políticas, culturais e institucionais.

Isto me leva a discutir o controle interno das polícias no Ceará sem desconsiderar que as (novas) dinâmicas de reformas adotadas abrem possibilidades que podem expressar mudanças nas práticas de controle, sem

ignorar a demonstração de recorrências, ou seja, dilemas e limites não superados com as reformas, configuradas em lugares distintos, com funções e agentes sociais específicos.

A definição do objeto pesquisado não ocorreu do dia para a noite, mas se deu como um fenômeno que envolvia várias leituras e aproximações ao campo de pesquisa. Tratava-se de um exercício que evidenciava um esforço de fazer uma interlocução entre pensamento e percepção. Como avança Foucault (1984, p. 13), existem momentos em que passa a ser interessante identificar as condições para “pensar diferentemente do que se pensa e perceber diferentemente do que do se vê, é indispensável para continuar a olhar e refletir”, assumindo importância neste processo as observações, opiniões e sugestões das orientações dos colegas pesquisadores e dos interlocutores.

Algo curioso sobre este trabalho estava relacionado às advertências de alguns colegas, alertando para que eu tivesse cuidado por “mexer” (pesquisar) em um espaço “perigoso”. Outro aspecto inusitado que chamou atenção no campo de pesquisa foi o fato de me deparar alguns interlocutores fazendo estudos acadêmicos sobre esta realidade. Com alguns troquei ideias, artigos e textos, bem como dificuldades. Os “mundos” se encontravam e se identificavam, com respeito às visões, opiniões e diferenças.

A discussão que proponho neste trabalho é uma análise que parte de uma realidade local e datada, sobre o exercício do controle interno da atividade policial no Ceará, seu funcionamento, práticas adotadas a partir do movimento de reformas adotadas. Busquei, partindo de uma base teórico-empírica, responder aos seguintes objetivos:

- 1) discutir algumas concepções e abordagens que envolvem *accountability* (policial);
- 2) analisar as reformas implementadas na área do controle policial em algumas experiências e suas inserções nas agendas governamentais, em especial, na realidade pesquisada;

3) conhecer, com suporte no *lócus* de pesquisa, como são definidas e compostas as equipes de policiais-controladores, bem como as estratégias adotadas para o exercício das (novas) práticas de controle policial implementadas no Ceará;

4) descrever o lugar onde se controla, suas dinâmicas, estrutura organizacional e funcionamento;

5) conhecer as visões e práticas de interlocutores sobre alcances, dificuldades e limites da atuação do controle das polícias no Ceará, bem como os desafios atuais do “novo modelo disciplinar” implementado no Ceará.

Na sequência, serão discutidos os momentos de realização desta pesquisa, desde as aproximações iniciais ao referencial teórico, inserção ao campo empírico, suas dificuldades e cuidados metodológicos, assim como a definição e escolha dos interlocutores, os "achados" primários e de "segunda mão" que subsidiaram as discussões descritivo-analíticas.

1.2 Os momentos da pesquisa: aproximações iniciais, o campo de pesquisa e a escrita

Quando retornei do Rio de Janeiro a Fortaleza no início do ano de 2011, para me aproximar do campo empírico, ainda estava confuso quanto ao que queria discutir em termos de objeto de pesquisa e sobre qual abordagem metodológica, bem como em matéria de objetivos. Sentia uma enorme necessidade de leituras sobre o assunto que pudessem me orientar e auxiliar para melhor esclarecer algumas questões a fim de poder avançar, bem como aproximações iniciais ao campo de pesquisa e junto aos interlocutores pesquisados.

Passei a fazer leituras e mais leituras, como também algumas expedições que pudessem me aproximar preliminarmente e definir melhor alguns pontos sobre o objeto pesquisado. Buscava elementos para fundamentar, me aproximar e melhor compreendê-lo.

Passei a pensar sobre os cuidados que teria que ter e como seria fazer inserções neste campo de pesquisa, uma vez que tencionava conhecer e me “relacionar” com algumas pessoas que trabalhavam na área e tinham certo receio de falar, se posicionar e exprimir suas opiniões em decorrência de represálias, perseguições (falando só com autorização dos comandos). Então, perguntava-me: quem poderia dizer algo sobre o controle das polícias no Ceará? O que poderia ser dito? Percebi que havia interlocutores sem receio de falar os quais se mostraram entusiasmados e ousados em contribuir com a pesquisa.

No primeiro semestre de 2011, foi iniciado um “trabalho lento de impregnação” (BEAUD, 2007, p.52) que me possibilitasse coletar “informações” pertinentes ao tema pesquisado. De forma sistemática, foi realizado um levantamento bibliográfico e de documentos oficiais (artigos, livros, textos científicos, leis, planos, decretos dentre outros) sobre as temáticas relacionadas à pesquisa. Esse momento se revelou de grande importância, haja vista que me permitiu, com base no referencial teórico, compreender

melhor as dinâmicas e reflexões sobre a realidade investigada. Busquei fazer “leituras operacionais” (IBIDEM, p. 56), visando diretamente relações e assuntos com o objeto pesquisado para não me perder em um amontoado de leituras e publicações. Essa aproximação ao referencial teórico possibilitou identificar

[...] como o problema [pesquisado] tem sido tratado por autores diversos, comparando diferentes enfoques e perspectivas teóricas e indicando aquelas que prometem ser relevantes para a pesquisa proposta (GONDIM: 1999, p.19).

Além disso, para manter o interconhecimento local e descobrir ou reencontrar o mundo da pesquisa (BEAUD, 2007), foi realizado no banco de dados do Labvida² e nos principais jornais de circulação local (*O Povo e Diário do Nordeste*) um levantamento de informações e dados secundários sobre matérias relacionadas a segurança pública, violência policial, controle das polícias, dentre outros assuntos transversais, que se apresentavam como de interesse da pesquisa. A imprensa local foi uma fonte de documentação fundamental, pois

[...] aprende-se a olhar com outros olhos essa imprensa e a considerá-la como fonte de documentação que se revela, muitas vezes, muito rica, cômoda para se utilizar especialmente nos primeiros momentos da pesquisa (...). Encontra-se na imprensa local, fielmente retranscrito, tudo que compõe a vida social cotidiana das coletividades locais, o que está no centro das discussões e das fofocas, o que ajuda a manter o interconhecimento local (IBIDEM, p.61).

Com estes levantamentos feitos em busca de assuntos relacionados ao tema pesquisado, constituí um “arquivo” (MILLS, 2009) com informações, ideias e assuntos para complementar, auxiliar as discussões e estimular as reflexões.

² O Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética da Universidade Estadual do Ceará, vinculado ao Curso de Graduação em Serviço Social e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Sociedade desta universidade, realiza desde sua criação (2001) levantamento de matérias locais e nacionais, com informações e assuntos que estejam relacionados as suas linhas de pesquisas.

Mantendo um arquivo adequado e desenvolvido assim hábitos auto-reflexivos, você aprende como manter seu mundo interior desperto. Sempre que tiver sentimentos fortes sobre eventos ou ideias, deve tentar impedir que se dissipem de sua mente, tratando ao contrário de formulá-los em seus arquivos e, ao fazê-lo, extrair suas implicações, mostrar para si mesmo como esses sentimentos ou ideias são tolos, ou como poderiam ser articulados de maneira produtiva (IBIDEM, p.23).

Seguindo esta orientação, a elaboração deste “arquivo” passou a ser uma das maneiras de estimular a imaginação, pois o pesquisador armazena um repertório de fontes, papéis, conteúdos, pastas separadas, reflete sobre ideias, mistura conteúdos e os organiza. Dessa maneira, existe a necessidade de refletir e exercitar a capacidade de passar de uma perspectiva para outra e, neste processo, consolida uma visão adequada sobre uma sociedade e de seus componentes (MILLS, 2009). Na feitura deste arquivo, encontrei entrevistas de ex-governadores, gestores da segurança pública, corregedores e de pesquisadores sobre a realidade investigada. Foram importantes porque traziam referências e se reportavam à criação da Corregedoria no final dos anos 1990, sobre sua atuação e outros assuntos de meu interesse.

Ainda neste período, fiz alguns contatos e aproximações com interlocutores já conhecidos de outras pesquisas e que poderiam funcionar como um “fiador”, como definiu Becker (1990), ao discutir acesso e coleta de dados direta na pesquisa social. Como já me conheciam, poderiam me apresentar aos demais policiais, o que era possível de maior credibilidade e confiança nesta interação, pois, de qualquer maneira, conhecia alguém que poderia me apresentar aos outros policiais e estabelecer novos contato.

Em decorrência dessas aproximações iniciais, tive acesso aos documentos oficiais sobre a legislação dos mecanismos de controle policial (leis, decretos, planos, estatutos etc), bem como conversei informalmente com alguns policiais-controladores. Isso se mostrou importante para constituir as primeiras impressões, rever objetivos e as relações com os interlocutores.

Utilizei, ainda, as “faculdades do entendimento” (OLIVEIRA, 2005) para olhar e ouvir de perto um pouco a dinâmica, rotina e funcionamento do local

pesquisado por meio de expedições empíricas³, quer dizer, não realizava visitas ordinárias, mas com frequência estava *in loco* para realizar conversas informais e entrevistas com alguns profissionais que lá atuavam, bem como observar as dinâmicas da realidade pesquisada. Momentos importantes para esclarecer dúvidas, obter informações e para complementar os dados coletados no campo de pesquisa por meio da observação e dos registros feitos. Algumas vezes, troquei com interlocutores mais próximos, por meio de telefonemas e *e-mails*, informações sobre alguns pontos da pesquisa que precisavam ser esclarecidos.

As visitas e conversas informais foram escritas e detalhadas em um caderno de campo, nas quais se registravam os ditos, minhas impressões, situações e outros aspectos considerados importantes. Era preciso, todavia, em decorrência da estrutura hierárquica e também da necessidade de uma formalidade da pesquisa, que fosse enviado um requerimento solicitando “autorização” para a pesquisa de campo, minha permanência no campo e também informando que precisava conversar/entrevistar com alguns policiais e ter acesso às informações.

Meu acesso, contudo, não foi muito facilitado. Se dependesse de alguns policiais conhecidos, não teria problema, mas era preciso enviar e “formalizar via documento” às atividades de pesquisa. Pediram-me que remetesse um “documento formalizado”, detalhando minha intenção de pesquisa e os objetivos para ser autorizado pelo então Secretário de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS), uma vez que a Corregedoria ficava subordinada a essa pasta. Ficavam evidentes os rituais hierárquicos de exercício do poder que operam nos comandos, impõem interdições e definem acessos.

³ Com esta denominação, considere, diante das condições objetivas e subjetivas da pesquisa e do pesquisador, idas e vindas ao campo não de forma contínua, mas repetidas muitas vezes ao longo do estudo. Inspiro-me nas discussões de Eriksen (2012) ao falar sobre os “quatro pais fundadores” da antropologia. Este autor, ao refletir sobre o trabalho de campo realizado por Franz Boas, aponta que ocorria em geral como uma atividade de grupo, não pressupondo uma inserção contínua e prolongada no campo. A permanência no local de pesquisa era sempre curta. Seu prolongamento ocorria em outro sentido, quer dizer, no sentido de que as idas e vindas do pesquisador ao campo eram repetidas muitas vezes ao longo dos anos e de acordo com os interesses da pesquisa.

A exigência foi feita sobre o que cuidavam a pesquisa e seus objetivos. Protocolizei na Corregedoria e expressei ainda que as informações coletadas no campo de pesquisa seriam exclusivamente para fins de natureza acadêmica e científica, sob orientação de princípios éticos. Após a solicitação, tive que aguardar um tempo, pois havia sido informado que demorava. Depois de muitos telefonemas e contatos em busca de um retorno sobre a solicitação que havia feito, fui informado, no começo do segundo semestre de 2011, que a Corregedoria seria extinta e o atual governador criaria a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Ceará (CGD), com formato e atuação independentes, deixando esta de ser subordinada aos órgãos que compõem a SSPDS.

Estava eu posto nos momentos iniciais da pesquisa, tendo dificuldade nos primeiros contatos e acessos ao campo de pesquisa. Não posso deixar de dizer que as dificuldades de acesso, logo no início, tinham também relações com a conjuntura política e institucional. O órgão responsável pela realização do controle interno das polícias no Ceará, Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social, seria modificado na sua estrutura, além das resistências presentes na área que se conhece ter em relação às pesquisas acadêmicas por parte de alguns gestores e policiais.

Em decorrência dessas mudanças, por orientação de alguns interlocutores mais próximos, com quem conversei informalmente durante as primeiras expedições realizadas, foi solicitado que eu aguardasse para que houvesse maiores definições sobre as reformas que seriam implementadas, pois pouco ou quase nada sabiam informar a respeito de como e de quais reformas iriam ser feitas. Não sabiam como seria esta transição, quem iria assumir o órgão, sua nova estrutura e organização, ficando um clima impreciso e indefinido na composição e ocupação de seus cargos e atuação; quem iria permanecer ou ser remanejado.

Passei, então, a considerar em meu estudo essas mudanças e direcionar atenção para entender o modo como o assunto do controle policial passou a integrar as agendas dos governos no Ceará, em anos passados e recentes, assim como as práticas adotadas pelo “modelo pioneiro” na

prestação dos “serviços correicionais” da Corregedoria e também do “novo modelo disciplinar” recém-implementado, com base em perspectivas, experiências e práticas de interlocutores que foram corregedores-gerais nos períodos de 2003-2006, 2007-2010 e 2011-2013, bem como das práticas daqueles que atuaram como corregedores-auxiliares no modelo anterior e foram trabalhar em outros comandos da polícia e, também, com aqueles que já atuavam no controle policial e permaneceram no órgão com as reformas.

Na verdade, nesse momento me via interessado em querer conhecer o funcionamento e a atuação da Corregedoria, mas isso implicava dois caminhos: por um lado, olhar para os objetos do controle, como dados estatísticos, denúncias e suas tipificações e, de outra parte, saber quem controla e como se controla com base nas atribuições e lógicas que orientam e definem práticas.

Isso me pareceu mais interessante, uma vez que dedicaria atenção para discutir com aqueles sujeitos que constituem o controle policial, suas práticas e os sentidos atribuídos ao que fazem e seus pontos de vistas. Estes não se apresentam “presos à subjetividade interior de cada indivíduo, mas ao seu lugar objetivo em uma situação e, poder-se-ia acrescentar, aos objetivos que ele persegue” (BEAUD: 2007, p.196).

Elaborei, nesse contexto, com os interlocutores policiais-controladores, um plano de entrevista com alguns tópicos/temáticas que considerava importante para responder aos objetivos da investigação. A intenção era conhecer, com (ex) membros de um grupo social específico, os seus pontos de vistas sobre experiências e práticas, recordadas, armazenadas, vivenciadas e com relevantes significados atribuídos para si.

O plano se baseava em quatro eixos temáticos orientados para coleta de dados em várias situações, contextos, especificidades e uma variedade de pontos de vistas sobre as práticas e experiências dos interlocutores (Anexo 01- Plano de Entrevista), tentando se assemelhar a “um prisma móvel que capta luz do maior número de ângulos possível” (MILLS, 2009, p. 45).

Priorizei aspectos relacionados às qualificações e à composição das equipes de policiais-controladores; funcionamento, procedimentos e práticas de controle; relações e parcerias com outros órgãos; avanços, dificuldades e limites.

Percebi que os tópicos/temáticas presentes no plano de entrevista funcionavam como um guia para facilitar, esclarecer e negociar as interações do pesquisador com os interlocutores privilegiados da pesquisa, uma vez que em alguns destes encontros era imediatamente questionado em campo pelos pesquisados sobre “o que gostaria de saber” ou “no que poderei contribuir”.

Para elaborar este plano considerei aspectos importantes sobre o objeto pesquisado, a partir da definição dos objetivos da pesquisa, minha experiência em campo com os interlocutores, bem como as condições reais e subjetivas destes momentos, da pesquisa e do pesquisador.

Com os ex-gestores⁴, utilizei o mesmo plano de entrevista com tópicos/temáticas para me orientar, sendo que, com estes, o diferencial estava na minha solicitação, inicialmente, para que contassem como foram suas experiências na área do controle policial como gestores e que destacassem “algo marcante” que assumiram, nas suas perspectivas, proeminência no período em que estiveram à frente do órgão.

A escolha desses interlocutores se deu pelo de que estava querendo saber, com suporte em seus pontos de vistas, dentro de uma dada situação e contexto específicos algo que assumiu importância nas suas experiências enquanto gestores na área. Estava querendo perceber o que deveria e merecia ser recordado em termos de avanços, dificuldades e limites; ou seja, como as experiências e práticas com base na visão dos interlocutores pesquisados são percebidas. Havia riscos ao utilizar esta estratégia, pois salientar a importância de alguma situação ou experiência poderia ser uma maneira de desviar atenção sobre outros aspectos que tenham assumido importância.

⁴ Entrevistei e realizei conversas informais com aqueles que ocuparam cargos na gestão dos mecanismos de controle policial do Ceará, no período de 2003 a 2013.

Nas conversas e encontros, alguns no próprio prédio do órgão de controle da polícia, outros na casa e locais de trabalho dos interlocutores, percebia que a voz e entonação dos entrevistados mostravam-se embutidas de emoções, sentiam-se gratificados por terem contribuído com uma realidade e, ao mesmo tempo, sentimento como de frustração sobre o que não puderam superar. Falavam não apenas o que havia sido feito, mas o que não pode ser feito, o que gostariam de fazer e aquilo que acreditavam fazer. Era colocar em exercício suas significações e (re) interpretações sobre suas experiências e práticas.

Alguns interlocutores se mostraram desconfiados quando eu falava que estava querendo conversar com eles e pouco abriram para uma maior proximidade ou interação. Com outros, no entanto, houve maior interação para dialogar, expor ideias e rever opiniões, sem ser visto como intrometido ou causando desconforto. Não posso deixar de mencionar aqui que durante as entrevistas e conversas informais que tive com os interlocutores, sempre fui muito bem recebido em suas casas ou locais de trabalho.

Nestas interações, houve sempre abertura para inserção de outros assuntos relevantes, esclarecimentos de dúvidas e outras questões que suscitasse curiosidade, tanto da minha parte como dos entrevistados. Além disso, alguns pontos mais gerais e transversais à pesquisa foram mencionados, como, exemplo, a questão da criminalidade violenta, da política de segurança pública e das práticas policiais.

Sobre as escolhas dos interlocutores, devo esclarecer que ocorreu com base em minhas aproximações e contatos pessoais, bem como as indicações que me eram feitas em campo, pois considerei suas relações entre os pares e suas práticas. Procurava identificar, obviamente as possíveis contribuições que poderiam agregar ao trabalho. Alguns interlocutores eu não conhecia, mas consegui telefone/*e-mail* e fiz os contatos, sendo atendimento prontamente, sem muitas dificuldades.

Realizei ainda entrevistas e conversas informais com dois policiais ex-corregedores-auxiliares, um atuou desde a criação da corregedoria e outro que

atuou por mais de cinco anos e, com as reformas feitas foram remanejados para outros órgãos públicos. Dois policiais-controladores, que atuaram no modelo anterior e que permaneceram com as reformas implementadas.

Foram feitas ainda entrevistas com o ex-secretário estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará do primeiro governo Cid Gomes (2007-2010), último período em que a Corregedoria ficou subordinada à SPDSS. E com o ex-deputado estadual Mário Mamede (PT), então presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Ceará (ALEC), no período em que foi criada a Corregedoria em 1997.

Algumas entrevistas foram gravadas, mas outras não foram autorizadas - apenas registradas detalhadamente em meu caderno de pesquisa. Para tratar, sistematizar e analisar os dados, inicialmente, passei a transcrever na sua íntegra as entrevistas que haviam sido gravadas. Depois considerei melhor escutá-las e transcrever somente as partes que estavam relacionadas aos interesses da pesquisa.

Neste momento da pesquisa, percebi, com base nas falas coletadas, algumas semelhanças sobre o mesmo assunto, mas também diferenciações. O que me chamou atenção ao tentar sistematizar as falas, atribuindo importância ao seu contexto vivido, foi perceber que estava diante da produção de impressões e olhares sobre práticas, faladas no contexto presente, sobre uma experiência. Dessa maneira, como aponta Martinelli (1999, p.24), é preciso considerar a necessidade de conhecer as experiências e os pontos de vistas daqueles com quem é estabelecido um diálogo e o que eu estava querendo buscar com a pesquisa.

Algo ainda que percebi foi que, com base nas várias visões e experiências dos ex-corregedores gerais, com o passar os anos, pelas falas e observações, muitos problemas foram superados, outros permaneceram, existindo grandes dilemas, como, por exemplo, o que envolve a criação de quadro permanente de pessoal ou não para realizar as investigações; e outros problemas elementares relacionadas aos incentivos profissionais e os limites

da estrutura física, pessoal e material para atuar. Havia movimentos tensos entre modificações e permanências.

A escrita do texto, não se deu como um momento isolado da pesquisa de campo, mas como momento complementar, em que ocorreu em muitas etapas com suporte no referencial teórico e do campo de pesquisa, diante de condições objetivas e subjetivas vividas por mim no campo e fora dele, ao tentar colocar em sintonia o exercício do pensamento, imaginação e textualização.

A pretensão aqui não foi de fazer um trabalho com palavras perfeitas, embora tenha sentido no processo de textualização fortemente a necessidade de palavras. Lembrei-me da personagem de Clarice Lispector, em *Água Viva*, que buscava escrever tudo o que vinha em sua mente sem o menor policiamento, por se sentir atraída pelo desconhecido. Assim, se fazia necessário para não deixar de captar os "instantes-já" da realidade pesquisada.

Em campo, registrava as observações, conversas, informações, entrevistas não gravadas. Quando chegava em casa, sistematizava em forma de texto o dito, o silenciado, o lugar presente, as relações, impressões, dúvidas. A "obrigação" de escrever era constante e as "mil coisas outras envolvidas nisso" não poderiam ser ignoradas. Tinha que escrever. Em alguns dias, faltava "criação"; em outros, a vontade para escrever se renovava. Passei então a escrever nem que fosse para "destruir" o texto, porque ainda também coloca em movimento o pensamento, seguindo o conselho de Caio Fernando Abreu (1995) numa carta que escreveu ao seu amigo Zézim, em 1979, que diz:

Você quer escrever. Certo, mas você quer escrever? Ou todo mundo te cobra e você acha que tem que escrever? Sei que não é simplório assim, e tem mil coisas outras envolvidas nisso. Mas de repente você pode estar confuso porque fica todo mundo te cobrando (...). Essa perguntinha: você quer mesmo escrever? Isolando as cobranças, você continua querendo? (...). Tira sangue com as unhas. E não importa a forma, não importa a "função social", nem nada, não importa que, a princípio, seja apenas uma espécie de auto-exorcismo. Mas tem que sangrar a-bun-dan-te-men-te. Você não está com medo dessa entrega? (...). Zézim, remexa na memória, na infância, nos sonhos, nas tensões, nos fracassos, nas mágoas, nos delírios mais alucinados, nas esperanças mais descabidas, na fantasia mais desgolpada, nas

vontades mais homicidas, no mais aparentemente inconfessável, nas culpas mais terríveis, nos lirismos mais idiotas, na confusão mais generalizada, no fundo do poço sem fundo do inconsciente: é lá que está o seu texto. Sobretudo, não se angustie procurando-o: ele vem até você, quando você e ele estiverem prontos. Cada um tem seus processos, você precisa entender os seus. (...) Ou escreva então para destruir o texto, mas alimente-se. Fartamente. Depois vomite. Pra mim, e isso pode ser muito pessoal, escrever é enfiar um dedo na garganta. Depois, claro, você peneira essa gosma, amolda-a, transforma. Pode sair até uma flor. Mas o momento decisivo é o dedo na garganta.

Dessa maneira, na produção do texto, buscava escrever "frases de palavras", algumas soltas, sem coerência, várias vezes riscadas, refeitas, rasgadas, jogadas fora. O exercício apresentado era de constante revisão dos rascunhos e suas anotações, afirmações, dúvidas e questões. No pensamento, as ideias se amontoavam e se exibiam confusas, sendo aos poucos apuradas e esclarecidas e o texto ganhava forma na sucessão dos dias, modificado a cada leitura, com acréscimos e retiradas.

1.3 Estruturação dos capítulos

O trabalho está dividido em duas partes, porém se complementam em termos de reflexões analíticas sobre o objeto pesquisa e o recorte empírico. Nos capítulos 02 e 03, é feita uma discussão, baseada no referencial teórico sobre as práticas policiais, seu papel e atuação na garantia da lei e da ordem nas sociedades democráticas. Entendo que, em países democráticos, essas práticas possuem limites e precisam estar submetidas a mecanismos de controle.

Com origem nesta necessidade, são discutidas as principais concepções e abordagens presentes na literatura internacional e nacional sobre o que é entendido por *accountability policial*, seus significados, abordagens e concepções, o modo como alguns países o pensaram ante a constatação de denúncias públicas contra policiais e os desafios postos à gramática democrática no exercício de “quem” e “como” controla as polícias.

São abordadas ainda, algumas iniciativas e experiências internacionais pensadas/implantadas na área do controle das polícias a partir da nova concepção que passou a orientar as agendas e reformas na segunda metade do século XX, ganhando mais força no seu último quartel.

E, por fim, são discutidos os tipos e mecanismos de controle das polícias adotados no Brasil em sua democratização, sua natureza, principais características e limitações no exercício do controle interno da atividade policial, mesmo com alguns avanços conquistados na área da segurança pública ao longo dos últimos anos no Brasil.

A discussão proposta nestes capítulos é um esforço para conhecer e problematizar a realidade pesquisada, buscando melhor compreender elementos e contribuições do ponto de vista teórico, para subsidiar as reflexões do objeto pesquisado, identificando o que tem sido de maior destaque nestas produções.

No Brasil, há de se registrar que, em termos de produções acadêmico-científicas sobre a realidade pesquisada, os estudos que se sobressaem estão direcionados ao controle externo das polícias (principalmente, ouvidorias), embora existam alguns bons estudos focando o controle interno (corregedorias). Pode-se dizer, contudo, que ainda é uma produção acanhada diante da complexidade que se faz em compreender e analisar melhor esta realidade. Talvez isso seja explicado pelas resistências e dificuldades presentes nestes espaços em revelar e abrir para o público o seu pensar e fazer ordinário, ainda pouco afeito às pesquisas acadêmicas.

Se forem levadas, no entanto, em consideração essas dificuldades, cabe questionar nestes espaços o que deve ser mantido em segredo e o que há de ser transparente. É um mecanismo importante para a conquista democrática e, como instituição que compõem o Estado de Direito, um princípio fundamental é a transferência das ações e interesse coletivo. Parece haver tensões entre segredos e revelações nestes espaços. De acordo com Simmel (2009) existem estratégias de elaboração e manutenção do segredo, elas se desenvolvem em pelo menos três perspectivas - a ocultação, a hipocrisia e a mentira. Podem ocorrer em maior ou menor proporção, mas, juntas, contribuem para o mesmo fim, que é a preservação do segredo, inscrevendo-se também em formas sociais de distribuição e administração da informação e do conhecimento.

A segunda parte do trabalho inicia-se com uma discussão feita no capítulo 04 sobre alguns elementos que compõem a realidade pesquisada, articulada aos referenciais teóricos para subsidiar as discussões, o cenário político e o conjunto de reformas pensadas/adotadas na área da segurança pública no Brasil, em especial, no Ceará.

É direcionada, neste contexto, com suporte nas reflexões presentes na literatura acadêmica, atenção para entender o que é uma agenda, como um assunto passa a ocupar prioridade neste lugar, sua definição, reconhecimento legítimo, as pessoas que participam deste processo, interesses envolvidos e as alternativas pensadas. Com tais compreensões, destaco o pensar para discutir os componentes que possibilitaram e impulsionaram a definição e inserção na

agenda do “Governo das Mudanças”⁵, no final dos anos 1990, questões relacionadas ao controle das polícias no Ceará, cujo arranjo institucional adotado foi merecedor de deferências no País.

O “modelo pioneiro”, no entanto, elogiado de controle da atividade policial pensado no final dos anos 1990, diante das circunstâncias apresentadas e imposições, as maneiras de atuar das polícias, as limitações e dificuldades expressadas na realização das investigações contra os policiais-denunciados, exigem redefinições nas práticas de controle policial do Ceará.

Dessa forma, se reinsere em anos recentes a questão do controle das polícias no Ceará, mesmo que de modo incompleto, em um lugar de destaque na agenda do governo do grupo político-familiar Cid Gomes, com as iniciativas tomadas, denomina-se de um “modelo mais autônomo” ou “novo modelo disciplinar”, por ser supostamente dotado de “novas” práticas, por passar atuar com independência financeira, fora dos eixos da SSPDS, vinculado diretamente à Administração Direita do Executivo Estadual e com posição de secretaria.

São agendas governamentais que colocam em evidência um movimento de reformas na construção de um modelo de controle policial profissional, o que pressupõe um padrão de atuação e respostas, cuja orientação se baseia

⁵ Especificamente nas eleições de 1986 no Ceará, ocorreram a queda das elites tradicionais lideradas pelos “coronéis” e a ascensão de uma “nova” elite política no Ceará. Foi o grupo dos “jovens empresários” do Centro Industrial do Ceará (CIC), liderados por Tasso Jereissati. Na verdade, parece ser mais coerente, nesse processo político da disputa pelo poder, o que diz Barbalho (2007), quando destaca que ocorreu muito mais uma “transição” em vez de uma “ruptura”, entre uma elite conservadora (já imbuída de ideais e ações modernizantes) para uma “elite moderna”. Consoante 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 em vários conflitos entre Tasso Jereissati e os mais diversos setores da sociedade. Segundo Gondim, o período do “Governo das Mudanças” (1986- 2006) se deu acompanhado de um forte discurso de eficiência e racionalidade, presente nos meios de comunicação, saindo do cenário local para projetar-se nacionalmente com 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 (PSB), encerrando e inaugurando um ciclo de elites no poder político do Ceará, o que denomino de governo do grupo político-familiar Ferreira Gomes.

em atribuições específicas estabelecidas legalmente. Envolve competência, compromisso profissional e um exercício de controle eficiente com base em valores e perspectivas capazes de responder interesses públicos e democráticos.

Poncioni (2005) em suas discussões mostra que o modelo policial profissional derivado das reformas da polícia que ocorreram no final do século XIX e início do século XX, são respostas inovadoras para os problemas que precederam sua instalação com uma característica que reside no entrelaçamento de dois modelos de polícia – o burocrático militar e o de aplicação da lei. Sua análise se baseia no modelo de polícia profissional presente no ensino e treinamento desenvolvido nas academias de polícias civil e militar do Estado do Rio de Janeiro, a partir dos currículos dos cursos de formação ministrados.

Poncioni (2005) identifica baseada na realidade pesquisada existir um “modelo de polícia profissional tradicional” com base em um arranjo burocrático-militar, controle do crime e aspectos legalistas. Destaca ainda os esforços na adoção de um novo tipo de modelo de polícia profissional que enfatize o serviço público, a discricção do policial informada por alto nível de educação e treinamento e relações mais estreitas entre a polícia e comunidade, seria o “modelo de polícia profissional novo”.

A autora define o modelo profissional da polícia como um quadro de referência analítico por meio do qual um conjunto de argumentos sobre seu papel, funções, estratégias e táticas operacionais se organizam para moldar o comportamento policial, em suas respostas a um mandato da sociedade e na construção de sua legitimidade social.

(...) ao longo da história do processo de profissionalização da polícia, os argumentos do profissionalismo, adquiriram distintos significados e foi orientado para diferentes direções, muitas vezes respondendo aos imperativos da indústria midiática, da audiência e dos interesses políticos e econômicos em jogo, como também dos próprios interesses e propósitos da polícia (...) (IDEM, 2008, P. 301).

A ideia de uma profissionalização das polícias não está relacionada apenas a uma estratégia de apresentação do trabalho policial das atividades que desenvolvem e sua legitimação, mas como uma finalidade capaz de orientar e dotar as práticas da polícia para o desempenho mais eficiente, mais responsável e mais efetivo na condução da ordem (IBIDEM, 2008). Diante esta reflexão, as propostas e reformas adotadas na implementação de um “novo modelo disciplinar” e as condições para a construção de um modelo de controle policial profissional no Ceará, se expressam:

- Nas maneiras de realizar as investigações (ciclo completo), concepções e abordagens sobre as denúncias apuradas contra policias;
- No novo patamar dentro da estrutura político-administrativa do poder executivo estadual, acoplado a ideia de autonomia;
- Nos procedimentos, normatizações, conhecimentos técnico-jurídicos para orientar e fundamentar as investigações;
- Nas ações de parcerias com outros órgãos para se estabelecer ações pedagógico-preventivas como um aspecto importante para realização do exercício de um controle policial profissional;
- Nas ações que buscam prezar pela celeridade no encaminhamento das investigações e seus resultados ao tentar superar o corporativismo;
- Infraestrutura informacional/tecnológica e na qualificação dos recursos humanos.

Estes seriam alguns aspectos importantes que abrem caminhos para a constituição de um modelo de controle policial profissional, ao reconhecer dificuldades e limitações presentes no modelo de controle policial anterior e buscar meios para superá-los ao estabelecer novos padrões e orientações para uma atuação baseada em melhores resultados.

O que observei nesta realidade pesquisada foi que as reformas propostas na elaboração de um modelo de controle policial profissional não é uma prioridade reentrante nas agendas dos governos locais. Ademais, as reformas na área não se orientaram em um “pensar” e “fazer” continuado, mas

foram orientadas e impulsionadas em circunstâncias específicas e interesses político-institucionais situados. Isto pontuado não difere de outras unidades da Federação brasileira.

Se eu comparar os dois momentos em que o assunto se faz presente com prioridade na agenda dos governos locais, é fácil notar elementos comuns e específicos, situados dentro de conjunturas, interferências e relações políticas tensas entre governantes e governados que podem ou não abrir para (re) definir práticas, mesmo que limitadamente.

No capítulo 05, discuto o modo como policiais-controladores chegaram ao exercício da função/atribuição de controlar a polícia e a maneira de definição/composição das equipes de investigação dos processos contra policiais-denunciados.

Discute, ainda, estrutura, funcionamento, dinâmicas e práticas do cotidiano de trabalho dos policiais-controladores ao se depararem com as denúncias e os denunciados. Relato, com origem nas visões ex-corregedores-gerais os principais alcances e limites de atuação à frente do controle policial.

Além disso, no campo pesquisado e procedimentos e regulamentos legalmente, trago à discussão, também, as atribuições do controle policial, quando se desloca dos “serviços de correição” para a perspectiva de um “novo modelo disciplinar” de controle (extinção da Corregedoria - criação de uma Controladoria). Análise é feita desde a apresentação e definição das atribuições dos policiais-controladores e o que denomino de direções-estratégicas na construção de um modelo de controle policial profissional, identificando as suas abrangências e envolvimento ao buscar atuar nos - procedimentos e abordagens adotadas nas investigações contra policiais-denunciados; nas interações e parcerias com outros mecanismos de controle da atividade policial, setores da polícia e sociedade; e ações de caráter preventivo-pedagógico e formativo que realizam.

Destaco ainda, as percepções dos interlocutores e análises de suas falas, sobre o que orientam as maneiras de controlar, cujo enfoque, como se

pode notar nos "achados" empíricos, se dá em uma alocação enunciativa de "limpeza" e com toque moralizante ante as denúncias e os policiais-denunciados.

Diante das perspectivas apresentadas nas discussões no trabalho em tela, é observável em termos de considerações finais, que o controle das polícias no Ceará, se demonstrou ao longo da última década do século XX com feições claramente pouco democratizantes em suas práticas, indicando existir lacunas e limitações em virtude de algumas interferências políticas, culturais e institucionais que o perpassam.

Posso dizer que, como mecanismo de controle importante na sociedade democrática cearense, poderiam ser pensadas outras estratégias e prioridades que pudessem, de fato, trazer novas contribuições e outras relações do público com a polícia, e da polícia com a própria polícia. É, sobretudo, a constatação de lacunas em torno de medidas pouco ousadas politicamente capazes de garantir e responder a uma finalidade republicana.

Sabe-se, hoje, é que se abre para um campo de possibilidades na elaboração de um modelo de controle policial profissional. Em termos de ações, já se observam nas reformas alguns movimentos que poderão trazer contribuições e melhorias. No entanto, há permanência de velhos problemas e dificuldades ainda não superados, impondo limitações aos possíveis avanços alcançados na área.

A fragilidade nas ações combinadas e de diálogos com os comandos policiais e outros setores policiais, são uma constatação em relevo. Ademais, o controle policial não é apontado ainda como um componente de profissionalização das polícias, bem como não é capaz de reorientar as estratégias de policiamento em termos preventivos e ostensivos.

Há algo novo proposto? Sim, contudo, nessas reformas, há tensões e movimentos entre discontinuidades (gerências, posições e atribuições institucionais) e persistências (estilo e expressão das lógicas de orientação de controle) que envolvem ao mesmo tempo, "uma orientação para o passado, de

tal forma que o passado tem uma pesada influência ou, mais precisamente, é constituído para ter uma pesada influência para o presente” (GIDDENS, 1997, p.80).

Diante dessa realidade, dizer que “nada dá certo” ou “não funciona” é exagero e equivoco. Há profissionais sérios, qualificados e comprometidos. Isso já é um passo significativo, porém há dificuldades e limitações estruturais. Exemplo disso ocorre na composição de pessoal para execução das atribuições estabelecidas. Em termos de recursos humanos, há um número reduzido de profissionais, dificultando maior agilidade nos encaminhamentos dos processos e, ao mesmo tempo, um acúmulo de funções.

PRIMEIRA PARTE

CONCEPÇÕES, ABORDAGENS E PRÁTICAS SOBRE ACCOUNTABILITY (POLICIAL)

2. POLÍCIA E ACCOUNTABILITY (POLICIAL) NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICA

O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos

(NORBERTO BOBBIO)

2.1 Práticas policiais nas sociedades democráticas

Em muitas sociedades e períodos tem existido diversas formas de policiamento (BITTNER, 2003). A polícia, como conhecida hoje é uma invenção da sociedade moderna. O elemento fundamental que caracteriza as polícias na sociedade moderna está relacionado ao seu “mandato principal” e as suas funções na manutenção da ordem. Este seria o ideal criado em torno da polícia moderna, “como uma força eficaz na prevenção e descoberta do crime, e defende o poder de polícia como a panaceia para os problemas de ordem pública e de aplicação da lei” (REINER, 2004, p.161)⁶.

O fato inconteste é que alguns empreendimentos foram lançados pelo Estado moderno, que passou a exercer funções de controle, com o objetivo de manter a ordem por meio do uso força legal, como instância detentora do monopólio do uso legítimo da força física (ELIAS, 1993). Para executar esta função, seria necessário o reconhecimento de um recurso que distingue a polícia moderna. Este sucede do potencial para o uso legítimo da força, situando as polícias no centro da “governamentalidade” do Estado.

“Governamentalidade” é um conceito desenvolvido por Foucault (1990) que expressa uma forma de controle e dominação de relações estratégicas entre pessoas e grupos sociais, situando suas vidas sob a autoridade de um

⁶ O autor ressalta que o principal papel da polícia é o de manter a ordem, mas isso não significa dar a ela a responsabilidade por todos os elementos na garantia da ordem social.

guia responsável daquilo que eles fazem e daquilo que lhes acontece. Assim, a “governamentalidade”, só se tornou possível quando o Estado passou a utilizar “tecnologias de poder” por meio de suas instituições. Foucault entende o conceito com base em alguns aspectos que o caracterizam:

1 - o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.

2 - a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, a preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina, etc. - e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.

3 - o resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado (1990, p. 291-2).

Para se efetivar por meio de “técnicas de governo”, o Estado busca responder as necessidades da população, em sua sobrevivência e em seus limites, desde um conjunto de instituições envolvidas em redes de poder relacionais, objetivas e assimétricas. Neste sentido, o alvo passa a ser a população e a polícia uma instituição de fundamental importância para fazer funcionar a lei e manter a ordem pública.

Se, entretanto, o traço que diferencia as polícias é a capacidade do uso da força como função nuclear no papel da polícia (BITTNER, 2003), isso não quer dizer que as polícias tenham liberdade para fazer uso, aleatoriamente ou em quaisquer circunstâncias, deste recurso. Este autor assinala algumas limitações formais aos policiais no uso da força: primeiro, o emprego extremo da força pela polícia é limitado; segundo, os policiais só podem recorrer à força no desempenho de suas funções e, terceiro, os policiais não podem usar a força de modo mal-intencionado.

No caso da realidade brasileira, há dificuldades e pouca profissionalização para lidar com o exercício da força, especificamente, o da força letal, sendo necessários mecanismos para se ter maior controle e fiscalização sobre este recurso.

Bayley (2002), ao discutir os fatores que contribuem para que haja violação da lei pelos policiais e suas desvantagens em sociedades democráticas, mostra que recorrer a este recurso como melhor forma de controlar o crime é uma estratégia arriscada e geralmente improdutiva. Em algumas circunstâncias pode até existir justificativas para que a lei seja violada pelos policiais, mas isso não deve ser assumido em todas as situações.

Bayley exprime ainda, que a violação da lei pelos policiais nas sociedades democráticas é algo que prejudica o controle do crime e reduz o desejo da população em auxiliar e contribuir com os policiais nas suas funções. Além disso, policiais perdem o apoio necessário do público, como também intensificam a desconfiança e hostilidade do público em relação à polícia. Dessa forma,

[...] Um corpo crescente de pesquisas sugere que o cumprimento da lei é afetado pela maneira como ela é aplicada, bem como pela sua gravidade. As regras devem ser aplicadas, mas será aceito mais facilmente, se aplicada em consideração às sensibilidades das pessoas envolvidas (BAYLEY, 2002, p.144).

Segundo o autor, este assunto exprime alguns equívocos e o melhor lugar para reorientar as práticas policiais envolve relações e aproximações com as agências de formação, sobre conteúdos específicos que melhorem as habilidades dos policiais no controle e prevenção da criminalidade. O assunto sobre a aplicação da lei e as garantias das regras do Estado democrático de Direito, é um dos temas mais importantes da teoria democrática. Por quê?

A polícia, que possui a função de manutenção da ordem, quando distorce as regras para implementar uma concepção autoritária de ordem social, mina o chamado Estado de Direito e contribui para que a palavra democracia perca boa parte de seus significados (BELLI: 2004, p.19).

Desse modo, vê-se, que nas sociedades democráticas, a manutenção da ordem e o “mandato” policial esbarram em alguns limites que incidem sobre a utilização da força legal. Nesse sentido, assinala Muniz⁷:

Parte dos problemas que enfrentamos hoje com relação ao abuso da autoridade policial, e sua expressão última que é a brutalidade e a violência policial resultam da ausência de uma reflexão substantiva sobre o emprego qualificado e comedido da força. A polícia é justamente um meio de força comedido, que atua na legalidade e na legitimidade dadas pela conciliação na prática dos requisitos do consentimento público.

No Brasil, o debate que se faz sobre as instituições policiais e suas práticas gravitam ao redor das ações desrespeitosas de violação da lei, de abuso de poder e de uso desmedido da força que os policiais utilizam para exercer suas funções, investidos do “mandato principal”, que o fardamento e os rituais institucionais conferem, configurando-se numa tensão entre a aplicabilidade da lei e o enfrentamento ao crime para garantia da ordem social. É um debate que vem associado a necessidades de reformas na área.

Mesmo autorizados a fazer uso dos poderes de polícia, vê-se uma situação, como dentre outras recorrentes, que o uso ilegal da força física e do armamento letal se tornou o principal recurso utilizado nas abordagens policiais. O fato é que, na realidade, o “mandato principal” da função de polícia passa a ser “quase um cheque em branco” (MUNIZ E PROENÇA JUNIOR: 2007, P. 162) sobre o que é e o que deve ser essa função na sociedade democrática diante das demandas e exigências por segurança pública por parte da população. Neste exemplo e, dentre outros, vê-se que a

[...] polícia e policiais seguem construindo o seu fazer com referências legais frágeis, diante de entendimentos políticos fugazes, e da institucionalidade débil de suas regras administrativas e procedimentos operacionais, sob baixa visibilidade social (IBIDEM, P.162).

⁷ Entrevista concedida para o *Com Ciência*, intitulada *Polícia brasileira tem história de repressão*. Para mais detalhes ver <http://www.comciencia.br/entrevistas/jacquelinemuniz.htm>,

Isolados ou não, tais casos abrem para aquilo que Mesquita Neto (1999, p.131) pontua: “alimentam um sentimento de descontrole e insegurança que dificulta” qualquer tentativa de controle e pode até contribuir para a escalada de outras formas de violência”. Daí a necessidade e a importância de mecanismos e estratégias de controle para que as polícias e seus agentes em casos de práticas que violem a lei sejam responsabilizados.

Em países como o Brasil, a questão do controle democrático das polícias é uma preocupação recente, marcada por algumas dificuldades sejam de natureza política, institucional e cultural. O que de fato, porém, se entende quando se fala que as polícias nas sociedades democráticas precisam ser submetidas a mecanismos de controle?

2.2 Concepções e abordagens sobre *accountability* (policial)

Os países da América Latina, no final no século XX, passaram por mudanças nos seus regimes políticos, tiveram e ainda têm o desafio de formular mecanismos mais eficazes de controle democrático (O'DONNELL, 1998; 1993). Para tanto, segundo o autor, há canais importantes nas democracias modernas para que o controle de suas instituições seja assegurado. Um canal fundamental são eleições mediante as quais os cidadãos de um país podem participar da vida pública, expressar opiniões e fazer escolhas políticas, o que é compreendido pelo autor como *accountability vertical*.

Há, outro canal, todavia, que estaria relacionado à existência de agências estatais para realizar ações, desde a supervisão das rotinas às sanções legais contra outros agentes ou agências do Estado, que O'Donnell (1998, p.44) denominou de *accountability horizontal*.

Para que este tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais.

Aspecto importante na discussão proposta pelo autor é que, para essas agências atuarem de modo efetivo, não o poderão fazer isoladamente se quiserem fazer um trabalho de qualidade. Daí a importância de pensar a ideia de “redes de agências” comprometidas com o apoio e fortalecimento para este tipo de *accountability*. Além desta questão, exprime que a ideia básica dessas agências como mecanismos de *accountability horizontal* são ações de prevenção e, se necessário, punitivas.

O conceito pensado pelo autor coloca uma preocupação aos regimes democráticos - fazer com que todas as decisões tomadas tenham caráter

público e respondam às expectativas coletivas. Dessa forma, para realização do controle democrático das práticas dos agentes e das instituições públicas, são necessários mecanismos e estratégias que possibilitem este exercício com maior viabilidade e compromisso. Para Bayley (2006), os regimes democráticos são compatíveis com uma variedade de mecanismos de controle, realizado de maneiras diferentes. Isso pode ser explicado porque o “Estado de Direito é o Estado dos cidadãos” (BOBBIO: 2004, p. 58), ou seja, é um governo não a favor dos poucos, mas de muitos, sendo que a lei é igual para todos e a liberdade é respeitada (IDEM, 1997). Como diz, porém, Carlos Drummond de Andrade, em “Nosso tempo”, as leis não bastam. Elas não nascem dos lírios. Para fazer com que a lei seja cumprida e a igualdade assegurada, não bastam apenas normas, regras e decretos, é preciso reconhecimento e legitimidade da lei pelas pessoas e grupos nos espaços públicos.

Ante essas exigências democráticas, Bayley (2006) mostra como algumas sociedades modernas estabeleceram seus mecanismos de controle democrático das agências policiais, como França, Alemanha e Noruega, que se apoiaram principalmente na supervisão burocrática; Grã-Bretanha e Estados Unidos enfatizam a política. Outros países como Estados Unidos e os países da Europa Ocidental, tenderam mais a usar as principais instituições governamentais. O Japão e a Grã-Bretanha criaram autoridades de supervisão especiais. Em países como Japão e Canadá, as instituições policiais receberam maior autonomia em questões disciplinares do que Índia ou Estados Unidos.

Antes de mostrar os tipos de controle das polícias em alguns países, em sua abordagem, o autor utiliza de modo alternado os termos controle e responsabilização, uma vez que ambos estão relacionados a alcançar melhor adequação entre o comportamento policial e os fins da comunidade. Em alguns momentos, é feita uma distinção entre o controle dos procedimentos policiais e o controle do comportamento policial individual, distinção que para o autor não tem grande importância, porque

[...] a ação institucional se manifesta no modo como seus membros agem; o controle das instituições não existe se o comportamento não é afetado. **A responsabilização implica controle, e controle gera responsabilização. Deve-se entender que ambos referem-se a processos segundo os quais o comportamento da polícia é trazido em conformidade com as necessidades da sociedade da qual faz parte** (BAYLEY, 2001, p.174) (grifos meus).

O autor mostra que o controle sobre os policiais é exercido por mecanismos situados dentro e fora das polícias. A diferença entre eles vai depender da capacidade de se determinar a localização do controle nas instituições policiais. Assim, em seu esquema, apresenta quatro tipos de controle:

1-*Externo-exclusivo* - organiza-se entre aqueles que são subordinados aos governos e fazem parte de instituições específicas;

2-*Externo-inclusivo* - pode ser encontrado dentro ou fora do governo e não se realiza diretamente, são exercidos por meio de tribunais, partidos políticos, poder legislativo e meios de comunicação;

3-*Interno-explicito* - relaciona-se a capacidade que as polícias tem de se autocontrolar e dependem do grau de autonomia que as instituições policiais detém, dos tipos de processos disciplinares existentes e do tipo de treinamento que as polícias utilizam;

4-*Interno-implicito* - realiza-se de modo indireto por meio da própria influência que os policiais exercem na corporação de acordo com suas funções e espaços que ocupam em posições estratégicas, sejam em associações e sindicatos de policiais, além do senso vocacional que trazem para o ambiente de trabalho.

São tipos de controle da atividade policial identificados por Bayley (2006) que se desenvolveram ao longo dos anos. E digo que isso se deu em grande parte pelo interesse na temática por parte de gestores policiais, sociedade civil, políticos e estudiosos; e, claro, por esforços em outros momentos históricos direcionados para este assunto, envolvendo variados segmentos sociais.

Vargas e Solares (2007) colocam que o *accountability policial* e os esforços politico-institucionais em torno do assunto se caracterizavam na primeira metade do século XX por serem conjunturais (o que ainda é bastante presente em alguns países, como no caso brasileiro), geralmente como consequência de comissões temporárias formadas para enfrentar escândalos envolvendo policiais. As recomendações que surgiram decorrentes de situações e constatações não eram acompanhadas de mecanismos que forçassem sua aplicação, revisassem ou que orientassem sua implementação. Estava constituído um ciclo: escândalo, criação de uma comissão, propostas de mudanças (algumas inadequadas), retorno do problema, novo escândalo e assim sucessivamente.

O que se entende, porém, *accountability policial*? Quais as principais discussões que o envolvem? Qual sua importância dentro das sociedades democráticas?

Primeiramente, entende-se *accountability* como um princípio fundamental de uma sociedade democrática para que a polícia seja responsabilizada por seus atos, incluindo o “que” faz e “como” faz (WALKER, 2006). Falar sobre esta questão envolve duas dimensões fundamentais importantes (WALKER, 2005; KEENAN E WALKER, 2005).

Para esses autores o termo se refere à realização de um trabalho policial responsável pelos serviços básicos que fornecem, ou seja, a conduta dos agentes policiais individuais em suas interações com os cidadãos e, ao mesmo tempo, envolve a natureza e a qualidade dos serviços prestados ao público.

Walker (2005) aponta que um dos maiores obstáculos para *accountability policial* envolve complexas disposições políticas e administrativas. As reformas na área reúnem sempre a necessidade de regulamentações políticas escritas sobre a aplicação da lei, o uso da força e acompanhadas pelas exigências de um maior controle sobre policiais

envolvidos em desvios de conduta⁸, com a produção de relatórios, revistos pelos comandos para garantir os cumprimentos legais de uma sociedade.

Consoante Walker, em casos de desvios de conduta policial, devem existir políticas e procedimentos para permitir uma investigação efetiva de tais práticas e o processo mais eficaz para a manutenção de padrões da conduta profissional dos policiais passa pela criação de mecanismos de controle externo das polícias.

No contexto da sociedade dos Estados Unidos passou a ser importante, para impulsionar as reformas no controle das polícias, o papel desempenhado pelas organizações atuantes na defesa dos direitos civis, além dos meios de comunicação que influenciaram a compreensão pública dos problemas de desvios da conduta policial. Os ativistas de direitos civis passaram a fazer reivindicações, com o argumento de que existiam falhas graves nos mecanismos de *accountability policial* e nos procedimentos utilizados nas investigações.

Por mais de quarenta anos, ativistas de direitos civis argumentaram que os mecanismos de controle interno da polícia falharam e que os departamentos de polícia não têm efetivamente investigado a má conduta. Como consequência, houve um crescimento de mecanismos de controle externo. O mais importante deles são órgãos externos de fiscalização do cidadão, que agora monitoram os departamentos de polícia em quase todas as grandes cidades, bem como um número crescente de cidades menores (KEENAN E WALKER, 2005, P. 191).

Os ativistas apostavam que, com a criação de *citizen oversight agencies*, as investigações e análises de queixas dos cidadãos por pessoas de fora da polícia seriam mais independentes do que as realizadas pelas unidades policiais, aumentando a possibilidade de os policiais serem culpados e punidos

⁸ Sobre a definição de desvio de conduta siga a formulada por Lemgruber et al (2003, p. 74), que coloca como sendo qualquer transgressão do comportamento formalmente esperado do policial, o que inclui desde a qualidade do atendimento prestado para a população até a prática de crimes comuns, abuso da força física, abuso de autoridade e faltas disciplinares previstas nos regulamentos internos das polícias.

e, dessa forma, contribuindo para um aumento no controle da polícia, algo de interesse do público em geral.

A literatura internacional sobre o policiamento mostra que a polícia é responsável pela garantia da lei e manutenção da ordem. Isso não ocorre sem um mandato legal, cujo interesse é tratar igualmente todos os cidadãos (KEENAN E WALKER, 2005). Dessa forma, *accountability policial* é visto como princípio fundamental de uma sociedade democrática que exige das polícias um controle sobre suas ações perante o público (WALKER, 2005).

Esta demanda por controle é vista como esforço político para garantir o interesse do público e, digo que para também legitimar governos de plantão frente aos desastres e escândalos envolvendo policiais. Então, me parece ser razoável pensar também *accountability policial* como algo que perpassa a confiança do público nas instituições públicas.

Há, portanto, elementos que contribuem para que haja pouca confiança nas instituições policiais que compõem o Estado democrático de Direito. Isso envolve o sentimento de confiança dos cidadãos em tais instituições e depende, para Moisés (2010), da coerência das instituições quanto à sua justificação normativa e do repertório de significações que resultam de seu funcionamento, podendo ser ou não estendida aos responsáveis por elas, conforme o comportamento deles seja compatível com aqueles objetivos. O sentimento de confiança envolve a crença e expectativas das pessoas a respeito das funções atribuídas às instituições no regime democrático, o que possui relações com sua qualidade. Então, se a confiança nas instituições democráticas possui relação com a qualidade dos serviços prestados, isso é algo que não pode ser refletido separado da ideia de *accountability*.

De acordo com Moisés (2010) o conceito de confiança passou a ser discutido com maior força sob a influência da pesquisa comparada baseada na democratização. Nos últimos anos, tanto a pesquisa comparada como a análise individual de velhas e novas democracias confirmaram a força da relação empírica entre confiança e as instituições democráticas, bem como a importância de seu papel para a continuidade do regime democrático a longo prazo. Assim, a confiança passa a ser um elemento importante que afeta a

qualidade da democracia e sua capacidade em fazer cumprir expectativas normativas. Por outro lado,

(...) a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições cria o ambiente favorável para que os membros da comunidade política se sintam descomprometidos com a vida pública, podendo recusar-se a cooperar com as diretrizes do Estado ou ignorar as leis e as normas que regulam e organizam a vida social e política (IBIDEM, p.12).

É, sobretudo, um cenário que se apresenta de modo paradoxal, ou, como bem chamou Meneguello (2010, p. 124), ao discutir os limites da adesão ao sistema democrático no Brasil, há “combinações incompletas” que expressam, por um lado, um aumento de significação maior do que antes sobre atitudes e valores democráticos e, de outra parte, essa crescente valorização não é acompanhada da incorporação do sentimento de confiança institucional e de avaliações positivas sobre o funcionamento do regime democrático no País. Isto revela uma dificuldade em absorver cotidianamente a democracia como forma de vida.

Se, no Brasil, a democratização consolida instituições cujos objetivos possuem uma finalidade, ou seja, a intenção é assegurar a igualdade dos cidadãos com amparo em leis e seus direitos fundamentais, espera-se é que esse regime tenha condições de satisfazer as mais variadas expectativas dos cidadãos.

Em distintos casos de democratização, como enfatiza Moisés (2010), o que está em falta para que essas condições sejam efetivadas refere-se ao funcionamento prático das instituições. Com isso, pode-se perceber que essa desconfiança, em alguns momentos, se mostra como um menosprezo dos cidadãos pelas instituições, pois se não são capazes de fazer cumprir normas e leis, a avaliação que os cidadãos passam a fazer sobre o desempenho dessas instituições é de que, geralmente, operam no vazio, com baixos resultados e pouca eficiência.

De fato, a preocupação expressa nas reflexões dos autores em tela, discutidos ao longo do texto, mostra que a polícia, como uma instituição que compõe as estruturas democráticas, deve tratar todas as pessoas orientadas pelos princípios que regulamentam esta sociedade, até porque, como dito antes, lembrando Bobbio, é o “Estado dos cidadãos”. Ao mesmo tempo, os policiais devem ser obrigados a “prestar contas” das suas práticas, principalmente em casos de desvios de conduta, o que demanda uma preocupação por controle transpondo os comandos policiais.

Como aponta Bobbio (1986), ao dizer que quando se põe o problema de um novo modo de fazer política, não se deve dirigir atenção somente para os novos sujeitos e os instrumentos de intervenção, mas é preciso olhar para quais regras estão sendo formuladas/questionadas em um dado momento histórico. Isto porque, em uma sociedade democrática, o ponto de partida deve ser inquestionavelmente o reconhecimento da existência de algo que consistente no bem comum.

Sabe-se claramente que o controle da atividade policial contém alguns limites. Para Keenan e Walker (2005), a principal limitação é expressa quando o público não pensa no processo de formação e, também, de como os policiais são disciplinados. Assuntos como estes são menos considerados, talvez porque, na tomada de decisões, alguns segmentos sociais têm um lugar pouco significativo nas principais negociações, ou porque a indignação pública sobre alguns incidentes de má conduta policial chama mais atenção do que as minúcias da profissionalização e disciplinamento das polícias. O debate fica, então, inclinado para os interesses das associações policiais, pesquisadores e alguns gestores de políticas da área.

Autores como Goldsmith (1995) coloca que o conceito de *accountability* no ambiente policial se refere a processos em que as práticas policiais são realizadas fora dos padrões definidos legalmente e que elas podem ser submetidas a algum mecanismo de controle, com suas variações, em decorrência do grau de influência externa. O conceito também é entendido para se alcançar conformidade com os padrões de comportamento, mas não se reduz a essas questões.

O autor propõe em sentido alargado o entendimento de *accountability*, ultrapassando a responsabilização, relacionado a eficiência operacional, contratação de pessoas, financiamento, gestão e práticas. É uma abordagem que pressupõe o exercício do *accountability* em variados níveis, ou seja, o trabalho realizado pelos policiais é pensado como um resultado complexo de uma série de inter-relações de natureza política e organizacional.

Considerar *accountability policial* apenas relacionado a não violação das normas legais ou direcionada apenas aos problemas individuais dos policiais, como “falha de caráter”, conforme apresentado no depoimento abaixo de um ex-gestor, é uma abordagem e compreensão parcial e incompleta sobre a questão.

Policia! que tiver um desvio de conduta grave, nossa intenção é expurga-lo, retira-lo do sistema de segurança pública. Isso tem sido feito dentro da maior agilidade possível (...). (...) desvio de conduta é falha de caráter, não uma deficiência de remuneração ou na formação. A grande maioria não se corrompe, é seria. Agora infelizmente, pela natureza humana surgem pessoas que se utilizam da condição de policial para cometer diversos crimes (Ex-Secretário de Segurança Pública e Defesa Social, Coronel Francisco Bezerra, período, 2011-2013, Jornal O Povo, 11.07.2011).

De modo geral, a nova concepção sobre *accountability policial* que auferiu nova força na segunda metade do século XX, conforme Stenning (1995), está relacionada a quem, para quem, quando, como e sobre quais condições os policiais precisam dar satisfação sobre o trabalho realizado.

Ao mostrar a contribuição das queixas públicas contra a polícia neste processo de reformas, na mesma linha de raciocínio que Walker (2005) e Keenan e Walker (2005), Goldsmith (1995) coloca que a discussão do *accountability*, em alguns países ocidentais, está relacionada com as preocupações do público de modo geral. Desde então, faz duas observações pertinentes.

Primeiro é a natureza persistente e generalizada da má conduta policial como um problema organizacional e público. Para o autor, as histórias das

forças policiais estão marcadas por casos de pequenos roubos, corrupção, embriaguez e brutalidade cometida por policiais. A descoberta de tais ocorrências resultou muitas vezes em demissão ou processos criminais dos agentes policiais sob o estilo militarista de disciplina praticada no século XIX pelas forças policiais - o que não resolveu o problema, como corroborado por Keenan e Walker (2005, p.113).

História das policiais no século XX são igualmente repleta de exemplos de má conduta e corrupção de vários tipos, muitas vezes recebendo a atenção da mídia e se tornando assuntos de interesse público e oficial.

Quais as motivações e justificativas para a persistência destas práticas? Há razões diversas, complexas e que refletem, entre outras coisas, a incerteza em torno do trabalho policial e a dificuldade de regular operacionalmente a conduta policial com base em alguns critérios - sinalizam os autores. Dessa forma, vê-se que as formas de desvios da conduta policial passaram a ser um problema constante para os comandos e gestores das polícias, não só em termos de regulações disciplinares, mas também na relação da polícia com o público e vice-versa.

A segunda observação feita por Goldsmith (1995) acerca de *accountability policial* é que, para grande parte da história das polícias, o "problema" muitas vezes é focado no papel e na contribuição de reclamações para resolver as deficiências nas relações da polícia com as comunidades policiadas.

Ante tais observações, alguns países ocidentais dedicaram atenção ao público, e as recomendações dos policiais foram direcionadas para a necessidade de alterar os sistemas de queixas, tendendo para maior abertura da população nas investigações contra policiais.

Vargas e Soares (2007) expõem a ideia de que, desde os anos de 1960, começam a se expandir os esforços permanentes para a criação dos mecanismos de *accountability policial*. Primeiro, mediante controles externos, focados no recebimento das denúncias e em alguns casos, investigações. Com o passar dos tempos, os limites do controle externo se tornaram evidentes,

porém, uma questão que se observou foi à necessidade de criação de mecanismos permanentes de *accountability policial* para garantir a atenção necessária aos problemas relacionados aos desvios de conduta policial.

Dentre as estratégias pensadas após a criação de mecanismos de controle das polícias, um componente importante foi a implementação de um sistema de reclamações abertas e acessíveis aos cidadãos, baseado na ideia de que estes têm o direito de expressar insatisfações em qualquer órgão do governo e receber um retorno sobre suas queixas (WALKER, 2005). Não se pode é ignorar que as reclamações dos cidadãos possuem informações valiosas para a gestão das polícias, sendo um indicador de problemas que precisam ser repensados, ou seja, elas têm muito a dizer sobre o trabalho policial; informações geralmente inutilizadas, pouco aproveitadas para uma análise situacional e melhor planejamento das ações policiais.

A questão fundamental pontuada nestas discussões é que, com ou sem tais debates sobre o controle democrático das polícias, as queixas e reclamações da população forneceram um ponto fundamental para que houvesse uma preocupação com o assunto, como, por exemplo, na experiência cadanense.

Com a preocupação sobre o tema do *accountability policial* alguns princípios passaram a orientá-lo, para que haja um policiamento submetido seriamente a um mecanismo de controle. Bayley (1995) expressa à necessidade de proceder a uma supervisão civil da polícia em tempo integral e sem as influências políticas. Mesmo com as limitações que existem sobre esta supervisão, seja qual for o desvio de conduta policial, é preciso que haja, de modo independente, um monitoramento das práticas da polícia de modo geral.

A preocupação das discussões do autor é expressa na ideia de que não se pode deixar a raposa sozinha vigiando o galinheiro. Quanto às influências políticas, elas, muitas vezes, são decisivas e podem ou não contribuir para que haja realmente um controle policial comprometido com os interesses e valores democráticos.

Outra ponto importante se refere ao objetivo principal de uma supervisão independente, que é avaliar o desempenho dos comandos e das organizações policiais no que concerne à prevenção dos desvios de conduta policial. Bayley mostra que as propostas de supervisão civil estão mais concentradas nos policiais que atuam na atividade-fim do policiamento, o que não se mostra interessante também. Faz-se importante perceber, ainda, questões relacionadas às decisões dos gestores e comandos das polícias, pois não se pode negar as questões das hierarquias de poder que perpassam a instituição e seus rituais.

Bayley (1995) defende ainda o argumento de que as decisões sobre a disciplina policial deve ser uma decisão exclusiva das polícias. A supervisão civil tem importância para fortalecer a capacidade dos comandos e gestores policiais e não para suplantá-los. Este princípio não impede que as agências de supervisão civil avaliem o desempenho individual dos policiais. Eles devem ter o poder de rever todos os casos para fazer investigações independentes, bem como recomendações importantes.

Para tanto, precisam-se de equipes de investigadores treinados, com acesso ilimitado a todos os registros. Conforme o autor, a preocupação não se limita, em se fazer justiça, mas para determinar se os departamentos de polícia estão agindo de forma correta diante dos casos. Além disso, mostra que as agências de supervisão civil não devem ter o poder de contratar ou demitir suas equipes para evitar alguns problemas desnecessários.

Desta maneira, é com base em mudanças na organização policial que é possível obter melhores níveis de conduta profissional dos policiais. Bayley (1995) mostra que a participação e a supervisão civil são necessárias para o público e também expressa que as polícias estão se preocupando em garantir um serviço mais qualificado.

Em razão dos princípios aqui arrolados e discutidos, é fácil notar ser importante tratar a questão do controle policial com seriedade e abandonar a concepção de punir algumas "maçãs podres". Isso não quer dizer que os policiais não tenham que ser punidos. No caso do Brasil, digo que a ênfase dada à expulsão/punição de policiais é uma estratégia desconcertante, muito

mais embaraça os reais problemas das polícias brasileiras e evidencia resistências às modificações e propostas de mudanças para o setor. Isso é muito decorrente de uma estrutura e organização que teima em não se submeter à gramática democrática do Estado de Direito. Assim, fica difícil inserí-las em outro nível de profissionalização. Em departamentos de polícias norte-americanas como aponta a literatura foi preciso reconhecer os problemas e estabelecer padrões e códigos no qual o trabalho policial se baseia com uma série de restrições. Uma das estratégias bem-sucedidas nas reformas do controle policial foi à imposição de restrições do uso da força letal.

Agora, de modo breve, destacarei algumas iniciativas e experiências internacionais de reformas nos mecanismos de controle da atividade policial, tendo como base a influência de diferentes atores, conjunturas específicas, condições sócio-históricas e político-culturais distintas, para em seguida dedicar atenção à realidade brasileira.

3 INICIATIVAS E REFORMAS NOS MECANISMOS DE CONTROLE DAS POLÍCIAS

3.1 Algumas experiências internacionais

Como discutido anteriormente, as abordagens geralmente utilizadas para encarar o problema dos desvios de conduta policial são equivocadas. O público em geral aposta na ideia de que a solução para corrigir os desvios de conduta policial é identificar e punir individualmente os responsáveis, como nos mostram algumas experiências e também outras bastante atuais. Walker e Macdonald (2009) mostram que os desvios de conduta policial são uma prática tão antiga nos Estados Unidos quanto o policiamento⁹.

Orientada por essa concepção equivocada de que há “maçãs podres”, as forças policiais não tem sido capazes de impedir que desvios de conduta policial aconteçam. É somente com origem nos Estados Unidos, nos anos de 1940 que ativistas, em especial a comunidade negra, alvo das práticas discriminatórias, práticas inconstitucionais de confissões, buscas e apreensões, exigiram a criação de agências independentes dos departamentos de polícias para investigar as queixas dos cidadãos contra policiais.

Desde então, algumas das iniciativas e reformas foram lançadas no sentido de buscar uma profissionalização destes mecanismos de controle da atividade policial, pois os esforços eram concentrados em incidentes individuais de mau comportamento policial que ganharam notoriedade, ignorando a real necessidade de uma mudança organizacional capaz de alterar a cultura policial e as relações com os cidadãos. A nova concepção que passou a ganhar espaço nesse movimento de profissionalização está relacionada a uma proposta de mudança organizacional das polícias. Isso colocava a necessidade

⁹Walker e Macdonald (2009) mostram que eram recorrentes o uso da força excessiva, a detenção ilegal e prisões, táticas coercitivas para confissões de ganho, buscas e apreensões ilegais, discriminação racial (no que diz respeito a ambas as detenções e uso da força) e corrupção. No início do século XX, os esforços de reforma focaram-se no emprego de estratégias mais repressivas para ganhar confissões.

de se estabelecer políticas e procedimentos capazes de expandir e avançar no trabalho de mecanismos de controle da atividade policial em sua relação com os comandos policiais e o público.

Dessa maneira, as reformas políticas realizadas nas estratégias de policiamento no último quartel do século XX no sentido de se buscar uma profissionalização, apostaram na ideia de que as polícias necessitavam da cooperação dos cidadãos para alcançar os objetivos do seu trabalho (WALKER, 1998). Essa relação passou a ser diminuída ou inexistente pelos desvios de conduta policial, uma vez que tais práticas comprometem a confiança do público na polícia.

Orientados por uma nova concepção e abordagem sobre o assunto, acentuam Walker e Macdonald (2009, p. 483-4):

Entre os especialistas da polícia emerge um consenso ao afirmar que a má conduta de agentes individuais não é principalmente o resultado de maus policiais, ou seja, os funcionários que não têm a integridade pessoal ou inteligência para executar corretamente como agentes da lei. **A chamada teoria da "maçã podre" de má conduta policial tem sido desacreditada.** O novo consenso sustenta a opinião de que os padrões de conduta são em última análise, o resultado das políticas e práticas de gestão inadequadas, que incluem políticas escritas para governar a conduta oficial, procedimentos adequados para a investigação de alegações de má conduta, disciplina significativa onde tais alegações são sustentadas e procedimentos para identificar e corrigir padrões de má conduta. **O novo consenso foi coloquialmente chamado de teoria do "cesto podre", em oposição à teoria desacreditada da "maçã podre" (Grifei).**

Com origem nesse novo entendimento, em vez de dedicar atenção à ideia desacreditada das “maças podres”, que foca no problema da má conduta policial, como problema de ordem individual, desloca-se para uma outra óptica, mais abrangente, que direciona atenção para as ações políticas e práticas adotadas pelas polícias. Uma preocupação que se volta para a gestão e administração do trabalho policial.

O “novo” controle policial que passou a se fazer presente com as reformas, passaria a responder os problemas dos desvios de conduta policial

orientados a partir de outras abordagens e concepções, ou seja, a intervenção e orientação sobre o problema deixava de ser a “maçã podre” e passava a se olhar para o “cesto podre”.

Assim, com esta metáfora, seria preciso relacionar o problema da má conduta policial com o contexto organizacional e institucional das polícias. Com essa nova concepção, o modelo de controle das polícias, no estilo de ouvidorias, passou a ser visto como alternativa importante em alguns países.

Outra questão importante neste movimento de reformas, em busca de uma profissionalização do controle policial, era a compreensão notória de que os mecanismos de controle interno e externo das polícias deveriam atuar como parceiros e de modo complementar, em vez de atuar isoladamente e se debruçar nas queixas e denúncias contra policiais individualmente. Passou também a ser importante, analisar e discutir as políticas e as práticas dos departamentos de polícia, para partindo de algumas análises, fazer encaminhamentos e recomendar mudanças, a curto, médio e longo prazo.

Interessa conhecer, contudo, o que motivou os departamentos de polícia nos EUA, na segunda metade do século XX, a implementar novas estratégias para lidar com problemas antigos relacionados aos mecanismos de controle da atividade policial? Na análise de Walker (2005) três episódios parecem ter sido fundamentais neste percurso para inserção desta questão na agenda política dos governos americanos, capazes de impulsionar um conjunto de reformas referenciado por outras compreensões e abordagens. São eles:

- 1- Problemas no *Los Angeles Sheriff Department (LASD)* sobre o uso desregulado da força letal - Uma investigação realizada pelo promotor Merrick Bobb descobriu que os resultados do uso descontrolado da força letal foram problemas de gestão e não falhas de policiais individuais. Bobb como Conselheiro Especial do *LASD* implementou novas práticas, como mecanismos de controles externos permanentes orientados para supervisionar a aplicação da lei .

- 2- Práticas de discriminação racial pelo *New Jersey State Police* - Processada pela *Civil Rights Division of the U.S Department of Justice* por práticas de discriminação racial em batidas de trânsito, a polícia do Estado de Nova Jersey entrou em um acordo judicial determinando um conjunto de reformas de gestão. Exigiu-se que os policiais deveriam estar sujeitos a regras de condutas escritas e fizessem um relatório a cada vez que fosse usado sua autoridade, incluindo o uso legítimo da força letal.

- 3- *Systematic performance review in a Large Police Department*- A partir das recorrências do uso da força e quantidade de prisões pelos policiais, por exemplo, passou a se dedicar atenção aos padrões de desempenho policial, sendo necessário uma avaliação sistemática a partir de mecanismos que identifiquem, acompanhem e registrem informações sobre o trabalho policial, de modo a prevenir que os policiais cometam algum desvio de conduta. Implementou-se uma nova estratégia de gestão para identificar problemas relacionados ao desempenho dos policiais.

Com procedência nos três casos, Walker (2005) mostra exemplos do *new police accountability* e as estratégias para lidar com problemas antigos relacionados a controle e conduta policial. O objetivo básico das ações implementadas com o *new police accountability* estaria mais orientado para mudanças organizacionais das polícias, nos procedimentos políticos e administrativos.

Essa concepção representou uma mudança significativa no que concerne às reformas tradicionais na história das polícias e as abordagens sobre o problema. O autor deixa bem claro, no entanto que não é uma tarefa tão simples implementar essas estratégias, além de ser mais difícil mantê-las em longo prazo, uma vez que os resultados esperados não são imediatos.

O interessante nestas discussões, orientadas por esta nova concepção, é o que se observa com as ações implementadas e o que elas apontam.

Mesmo com tais reformas, não há evidências convincentes de que a má conduta policial será impedida ou que haja mais confiança do público nos mecanismos de controle ds polícias.

A literatura tem mostrado, em geral, é que nenhuma estratégia de reforma se fez completamente eficaz. Não significa isto dizer que não sejam importantes ou que reformas não precisem ser realizadas, ou mesmo que o assunto seja desmerecedor de atenção. Não se pode negar o fato de que muitos setores da sociedade concordam que as reformas não têm efetivamente reduzido padrões inaceitáveis de desvios da conduta policial e parece que não há evidências de que ocorram mudanças. Por quê?

A explicação para problemática suscitadaa está relacionada ao fato de que ainda nao se desenvolveram políticas e procedimentos institucionalizados para sustentação das reformas em extenso prazo. Conforme Walker (2005), aconteceram reformas fragmentadas, e eu acrescento que não é uma estratégia pensada de modo abrangente em plano de organicidade. Quando exprimo organicidade, me refiro a medidas legais, regulamentos disciplinares, hierárquicos e normatizações necessárias para reorientar e estabelecer novos marcos, como componentes importantes, capazes de impulsionar mudanças substanciais nas polícias ante situações adversas e refratárias. Sobre as reformas adotadas, nos termos do autor,

[...] Os esforços de reforma do passado nunca desenvolveram procedimentos institucionalizados para que as reformas se sustentassem ao longo do tempo. Não houve processos de acompanhamento das reformas que foram instituídas para garantir a sua aplicação, e que os processo de reformas continuassem ao longo do tempo (IBIDEM, p. 39).

Assim expresso, percebe-se que o reconhecimento das principais dificuldades e limites que envolvem as estratégias de reforma no controle das polícias chama atenção para a necessidade de uma mudança na estrutura organizacional das polícias, principalmente sobre o uso da força na aplicação da lei, os meios legais para garantia da ordem, seus rituais hierarquicos de poder e disciplina militar.

Estudos que tratam da discussão sobre *accountability policial* em países na América do Sul, como Argentina, colocam recomendações para as instituições policiais criarem mecanismos denominados como “sistemas de alerta precoce” para auxiliarem na identificação de policiais com problemas de conduta no desempenho de suas atividades; além disso, identificar meios para mudanças positivas da conduta policial, reduzir casos graves de violência, elevar os níveis de controle da polícia e melhorar a relação com o público.

Na perspectiva de Veiga e Romano (2007), funcionaria como um banco de dados para ser consultado pelos comandos policiais a fim de identificar policiais cuja conduta é problemática e assim permitir uma intervenção apropriada para rever inadequações na conduta policial. É como se fosse uma espécie de “alarme” que abre para as forças policiais, de modo antecipado, evitarem que os policiais se envolvam em investigações e recebam punições; uma estratégia orientada para agir antes que o problema aconteça com foco na prevenção. Em que se orienta essa estratégia? A proposta, segundo o autor, estaria baseada em três fases.

1- Seleção de policiais para participar do programa. A partir de indicadores de desempenho¹⁰, os policiais selecionados, identificam policiais com problemas de conduta. Leva-se também em consideração a quantidade de reclamações que os policiais recebem em um determinado tempo.

2- Após a identificação de policiais com problemas seria realizado um processo de intervenção para que se possa corrigir seu comportamento. A intervenção não se orienta em medidas disciplinares, mas combina dissuasão, educação e treinamento. Por meio da dissuasão os policiais modificam seu comportamento com medo de serem punidos e, a educação e treinamento, auxiliariam os policiais a melhorarem seu desempenho profissional. Em alguns casos, se necessário pode-se recorrer à assistência psicossocial.

¹⁰ Dentre os indicadores de desempenho, são levados em consideração as reclamações dos cidadãos, histórico de uso da força física e letal, questões penais, suspensões etc, medidos em um recorte temporal e por períodos. Tais indicadores funcionariam como alerta e o supervisor ou comando imediato, deve analisar os casos para saber se os policiais participariam ou não do programa.

3- A última fase consistiria na supervisão e acompanhamento dos policiais que passariam pelo programa por 36 meses, feito por um policial de posição hierárquica superior.

De certo modo, a ideia é parcialmente interessante, por abrir uma perspectiva preventiva no controle da atividade policial, no entanto, ao direcionar atenção para o trabalho policial e seu desempenho individual, não tenderia a individualizar os desvios de conduta policial?

Em países como Canadá, as experiências de reformas nos mecanismos de controle das polícias partem das exigências de alterações nos sistemas de reclamações e queixas contra policiais. Um exemplo dessas reformas ocorreu em Toronto por volta de 1960 a 1970, ante as denúncias de má conduta policial em relação a certos grupos minoritários. Resultado disso foi o *Relatório Maloney*, que fez uma série de recomendações, dentre as quais pode ser destacada a criação de comissões independentes para registrar reclamações e denúncias contra policiais; além de exigir atenção e preocupações contínuas sobre as relações da polícia com grupos sociais (GOLDSMITH,1995).

As investigações das queixas contra os policiais no Canadá eram conduzidas, segundo Keer (1998), por um modelo que centralizava todas as decisões e encaminhamentos nas mãos da polícia. Não havia nenhum mecanismo a quem a população pudesse procurar, em casos de insatisfações da população nos resultados nos encaminhamentos decididos. Em alguns casos, a população não tomava conhecimento dos encaminhamentos tomados nas denúncias que haviam feito. Essa constatação também ocorre na realidade pesquisada, pois certos denunciante não sabem do desfecho de algumas de suas reclamações. Os policiais-controladores, no entanto, assinalam que os resultados das investigações são transparentes, sendo publicados no Diário Oficial do Estado.

Na Província de Ontário, por exemplo, Keer (1998) mostra que era uma prática recorrente as polícias se responsabilizarem pelos encaminhamentos das denúncias contra seus policiais. Ante a essa realidade e uma série de acontecimentos, as denúncias feitas individualmente por cidadãos passaram a

expressar uma preocupação pública com relação à eficácia dos procedimentos adotados pela polícia.

Os cidadãos questionavam o fato de que a polícia investigava a própria polícia. Havia denúncias, verdadeiras ou não, de que a polícia acobertava os seus erros. A população simplesmente deixou de confiar no sistema (IBIDEM, p. 193).

Haja vista essa realidade, a partir dos anos 1970, foram abertos inquéritos independentes contra as ações policiais. Os relatórios produzidos mostravam a necessidade de um mecanismo de controle das práticas policiais e de uma resposta às queixas e reclamações da população. Desde então, criou-se o Escritório de Queixas Policiais, como projeto-piloto de três anos, especificamente, para a Polícia Metropolitana de Toronto.

A característica principal desta iniciativa era de ser uma agência independente, formada por civis, com o apoio da Associação da Polícia Metropolitana de Toronto, cuja função era analisar as denúncias da população desde seu início até assumir a investigação e fazer com que um comitê de investigação tivesse participação para ser ouvido, mesmo que os policiais apresentassem posição contrária.

De acordo com Keer (1998), o novo sistema de queixas possuía dois aspectos conflitantes. Por um lado, colocava-se que não era certo uma investigação de denúncias contra policiais começar dentro na própria polícia e, por outro lado, as polícias não aceitavam que, ao finalizar o processo contra as queixas, as aplicações das normas disciplinares estivessem a cargo de um corpo independente, o que poderia discordar da corporação policial.

Mesmo com tal conflito, é mostrado que a direção tomada pela polícia conseguiu manter, ao mesmo tempo, a prestação de serviços policiais à comunidade e a responsabilização dos policiais. Esse modelo adotado serviu de fundamento para as reformas implementadas nos anos 1990, em que os responsáveis pelas denúncias contra policiais passaram a desempenhar o papel de supervisores de todos os serviços prestados pela polícia.

Lapkin (1998) também discutindo o controle das polícias em Ontário, mostra que é preciso entendê-lo desde uma visão histórica, pois, desde então se pode perceber como se desenvolveu o controle da polícia em outras jurisdições. O modelo que existia para o controle da polícia era visto como fechado e segregador. A população desconfiava em virtude da falta de autonomia para fiscalização e investigação.

Como o número de reclamações aumentava como ocorria com a pressão pública, setores internacionais vinculados aos movimentos de Direitos Humanos, baseado numa denúncia promovida por advogados criminais, exigiu-se que fosse instaurado um inquérito público, independente da polícia. Só a partir dos anos 1990, a jurisdição do delegado de queixas policiais se estendeu para toda a Província de Ontário.

Assim, pode-se perceber o quanto a pressão pública assumiu papel importante no conjunto das agendas de reformas, pressionando os departamentos de polícia para criar ou melhorar seus procedimentos e mecanismos de controle policial, constituindo-se em um número suficiente de órgãos de fiscalização capaz de impulsionar, em meados dos anos 1990, a criação da CACOLE (Associação Canadense de Vigilância Civil de Aplicação da Lei)¹¹. Em outros países, como nos EUA houve a criação da *International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement* (IACOLE) e da *National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement* (NACOLE) para atuar nesta área (KEENAN E WALKER, 2005).

Consoante Lapkin (1998), o novo modelo adotado e que se expandiu não se caracterizou por ser fundamentalmente de natureza civil. Optaram, então, por um sistema balanceado (o que denomino de híbrido), em que a polícia assume a responsabilidade pelas ações dos seus agentes, mas sob o controle de uma agência civil independente. O modelo adotado passou a fazer o registro das denúncias, acompanhar as investigações, receber relatórios

¹¹Uma organização sem fins lucrativos composta de indivíduos e organizações envolvidas na supervisão de policiais no Canadá, realizando várias ações de promoção ao controle civil das policiais e aplicabilidade da lei pelos policiais no Canadá. Mais informações podem ser vistas em <http://www.cacole.ca>

mensais, convocar testemunhas, examinar documentos e arquivos policiais, podendo dar início às investigações quando necessárias.

O que é interessante; e também expressa uma mudança significativa no modelo de controle policial implementado no Canadá, é que se poderia também fazer recomendações e mudanças sobre as práticas e procedimentos adotados no trabalho policial, semelhante às iniciativas adotadas em alguns departamentos de polícia em cidades dos Estados Unidos.

Muitas sugestões foram feitas. Em sua grande parte, algumas foram adotadas. Exemplo disso é, ante uma quantidade significativa de denúncias feitas pela população sobre o uso excessivo da força, foram feitas também recomendações que exigiram maior rigor e controle sobre o uso específico da força letal. Os policiais passaram a justificar, mediante relatórios detalhados, os motivos que os conduziram a usar a força letal, introduzindo vários limites.

Essa questão expõe demandas que impõem estratégias de intervenção articulada com os comandos policiais, academias de polícia e também movimentos políticos e sociais para pensar e repensar modos de interação dos policiais com o público e meios de profissionalização com origem numa qualificação continuada. Como é colocado por Lapkin (1998, p.202), alguns componentes são importantes para a atuação do controle da polícia numa sociedade democrática e eles estão relacionados a objetivos como estes abaixo:

- *Necessidade de assegurar que a polícia não pode deixar de ser responsabilizada pelas práticas que violam a lei;*
- *Garantia dos direitos humanos; meios para que hajam mudanças no comportamento dos policiais;*
- *Formas avançadas de identificação dos problemas entre os policiais e a população;*
- *Confiança da população na polícia.*

Para que estes objetivos sejam garantidos, o autor mostra que a população precisa confiar nos mecanismos de controle policial. Com isso, no

entanto, pode ser feito, no caso brasileiro, por exemplo, onde se observa a presença de um espírito de corpo que dificulta “cortar a própria carne”, digamos assim? Atingir esses é insuficiente, mas o autor expressa algumas ações que não podem deixar de ser feita, dentre as quais:

- *o controle precisa ser totalmente independente da polícia e da direção policial; deve ser independente do processo político;*
- *deve ser profissionalizado e presidido por um civil, com experiência na conduta policial e sua responsabilização;*
- *deve ser aberto e transparente para todos os envolvidos;*
- *deve ser acessível ao público e as denúncias recebidas por variados meios;*
- *possibilitar que haja possibilidade de investigações civis independentes para todos os casos;*
- *deve existir mecanismos civis independentes para ouvir e decidir sobre assuntos de interesse e;*
- *deve existir a inserção de civis nas decisões políticas e policiais.*

Para Lapkin (1998), estes são alguns elementos fundamentais capazes de provocar mudanças, principalmente a autonomia, para garantir mais eficácia e confiança do público. Pelo que se apresenta, na realidade ou por estudiosos, há dúvidas de que a autonomia possa ser realmente garantidora destas mudanças. Indubitavelmente, no entanto, se coloca como um passo importante para que se possa alcançar melhorias em sua atuação.

Com base nessas experiências destacadas pelos autores discutidos, percebendo contextos, contingências e especificidades sócio-históricas e culturais em que as mudanças no controle das polícias surgiram e foram adotadas, a reflexão agora passa a ser baseada na experiência da sociedade brasileira e sua preocupação com a necessidade de que as polícias precisam estar submetidas ao controle democrático.

É uma discussão inserida recentemente na agenda política dos governos instalados no Brasil em sua democratização, da mesma forma que as mudanças e reformas políticas pensadas e implementadas na área na segurança pública. O que, porém, explica, motiva e impulsiona países recém-democráticos, como o Brasil, a criar (repensar) e implementar mecanismos direcionados ao controle das polícias? Quais iniciativas e reformas possibilitam uma profissionalização destes mecanismos de controle? Na sequência, serão expostos, a partir dos apontamentos e reflexões de alguns autores da literatura nacional, os tipos de mecanismos e as estratégias adotadas na sociedade democrática brasileira.

3.2 Os mecanismos de controle das polícias no Brasil

Acontecem no Brasil desde meados dos anos 1990, sobretudo, com maior força ao longo dos anos 2000, propostas e mudanças na área da segurança pública. Estas não aconteceram, tampouco acontecem, atualmente, sem enfrentar resistências, e porquanto os avanços conquistados são marcados por limitações de várias naturezas.

É conhecido o fato de que as reformas das polícias brasileiras constituem uma necessidade urgente e, para alcançar melhores objetivos no conjunto das reformas políticas, é necessário pensar em meios para se buscar uma melhor atuação das polícias e sua forma de se relacionar com os cidadãos. Dentre essas preocupações, não se pode ignorar nestas proposições a necessidade de que os policiais precisam ser submetidos a variados tipos de mecanismos de controle democrático.

O ponto de partida para discutir os mecanismos de controle das polícias no Brasil é sua democratização, evidenciando-se situações, práticas e paradoxos que envolvem a polícia, sua atuação e relação com os cidadãos. A necessidade de mecanismos de controle das polícias está diretamente relacionada à má conduta policial, práticas agravadas com a abertura política no final dos anos de 1980, expondo a incapacidade do novo regime democrático em assegurar o monopólio legítimo do uso da força (ADORNO, 1995; PINHEIRO E SADER, 1985) e garantir a lei e da ordem.

Um “descompasso”, como definiu Pinheiro (1997), referindo-se ao que consta no Texto Constitucional, aos princípios pactuados e ratificados pelo Brasil nas convenções internacionais de Direitos Humanos e as práticas policiais no contexto do Estado Democrático de Direito.

Há, ainda, a constatação, observada por Chevigny (2000), ao dizer que já em período avançado do seu processo de democratização, o Brasil teve um dos registros mais preocupantes de violência policial, uma polícia que ao fazer uso da violência letal, mata mais do que fere. Isso sem considerar os equívocos e distorções na produção desses dados oficiais e seu manejo pelos

órgãos de segurança pública. Já se sabe, e não é de ontem, que a polícia não é uma fonte muito confiável quando se fala em dados oficiais.

As práticas violentas e autoritárias, bem como as denúncias de policiais envolvidos em graves violações de direitos humanos, se configuram como uma problemática presente na ordem do dia. Rolim (2006), discutindo as reformas nas polícias no início do século XXI, aponta que existe uma tensão nas polícias brasileiras hoje, ao identificar práticas de um passado perverso e as possibilidades de mudanças em que ainda não se pode ter qualquer certeza. Além disso, aponta que se existe algo que deveria ser compartilhado sobre o que não está funcionando no policiamento, isso faz referência à violência policial.

Para Rolim, as práticas violentas cometidas pelos policiais acarretam efeitos degradantes sobre a imagem das polícias, com implicações mais negativas do que as práticas de corrupção, uma vez que essa violência cometida pelos agentes de segurança pública compromete e afeta a confiança da população. Esta brutalidade operada nas práticas policiais seria decorrente da tradição de nossas polícias, uma vez que são

(...) profundamente marcadas pela violência e apesar de todos aqueles que, dentro ou fora das corporações, tem lutado para que as atividades de policiamento sejam respeitadoras da lei, estamos longe de conseguir uma realidade minimamente aceitável (IBIDEM, p. 46).

Ante essa dificuldade, a relação entre democracia e polícia no Brasil, é caracterizada por paradoxos, como expressa Pinheiro (1997), ao dizer que no Brasil há uma separação entre o que está na lei e sua aplicação na realidade. Constatada é a recorrência de práticas autoritárias presentes na tradição das polícias brasileiras em contextos democráticos, mostrando que a instalação das novas democracias nos países da América Latina não significou uma mudança no modo de operar das instituições com apoio nos valores democráticos (O'Donnell, 1988).

Este mesmo autor faz uma distinção sobre a transição dos regimes políticos autoritários para as novas democracias. O primeiro momento está relacionado com os direitos políticos e a instalação dos governos democráticos legitimados pelo poder; o segundo, refere-se à institucionalização de práticas democráticas nos variados níveis do Estado. A segunda transição no Brasil ficou inconclusa em virtude da existência de uma continuidade de práticas violadoras do Estado de Direito perpetradas pelas polícias brasileiras. Embora se saiba que reformas estão em curso diante das proposições e iniciativas políticas, no entanto, como discutido por Durão (2013), é possível observar no Brasil arcaísmos e atualizações do que as polícias brasileiras têm de pior, como, por exemplo, a “institucionalização do direito policial de matar”, o que me parece passar por transformações. Basta ver o “caso Amarildo”, em que houve uma forte pressão de movimentos da sociedade civil, na contextura nacional, sobretudo nas redes sociais, reivindicando que a polícia fosse responsabilizada e desse conta do desaparecimento de seu corpo.

Trata-se de um panorama que, na inteligência de Soares (2006), está relacionado à ausência de uma política correta, democrática e também legítima, que seja orientada pelo respeito aos direitos, tendendo a prosperar a repressão ilegítima, ou seja, a brutalidade policial, a violência criminal e a barbárie. O autor expressa ainda a ideia de que, na transição democrática, todas as instituições públicas e seus procedimentos passaram por uma revisão e reajuste ao novo momento. As instituições policiais foram “esquecidas” nesse processo. O que este fato causou aos governos democráticos brasileiros que se sucederam?

A consequência da ausência de projetos de reforma é, portanto, **degradação institucional da polícia e de sua credibilidade; a ineficiência investigativa e preventiva; as ligações perigosas com o crime organizado e o desrespeito sistemático aos direitos humanos**. Além disso, o fato de não ter acompanhado o processo de modernização técnica que caracterizou tantas outras instituições nacionais fez com que seu modelo gerencial permanecesse arcaico, reativo e fragmentário, refratário a procedimentos racionais. (IBIDEM: p. 76) (grifei).

Veem-se, então, de maneira presente no contexto da sociedade democrática brasileira, práticas policiais caracterizadas por ações discriminatórias, uma mentalidade autoritária marcada pelo espírito de corpo, inúmeras dificuldades em modificar suas estruturas internas e em receber críticas e aceitar a colaboração de possíveis parceiros da sociedade civil para discutir problemas de interesse coletivo.

São questões que colocam desafios ao estabelecimento dos espaços sociais pacificados na sociedade democrática e estão relacionadas ao que Elias (1993) denominou de “refinamento das sensibilidades”. No caso brasileiro, parece que a abertura política no final dos anos de 1980 como “processo civilizador” não possibilitou uma mudança social significativa para que houvesse uma diferenciação das funções, capaz de aumentar a interdependência das pessoas dentro de uma estrutura social, sobre a forma de regulações das diferenciações, dos contrastes e das tensões entre os indivíduos, possibilitando a incorporação de formas “civilizadas” de comportamentos, gestos e práticas capazes de produzir uma “marca de distinção” nas interações entre indivíduos e grupos sociais.

Para Elias (1997, p. 161), no entanto, o “processo civilizador” não é entendido como uma evolução e essa monopolização da violência física não funciona sem problemas. Daí, o autor pontuar a noção de que

[...] a civilização a que me refiro nunca está completa, e está sempre ameaçada. Corre perigo porque a salvaguarda dos padrões mais civilizados de comportamento e sentimento em sociedade depende de condições específicas. Uma destas é o exercício da autodisciplina, relativamente estável, por cada pessoa. Isto, por sua vez, está vinculado a estruturas sociais específicas. Estas incluem o fortalecimento de bens – ou seja, a manutenção do habitual padrão de vida. Incluem também, sobretudo, a resolução pacífica de conflitos intraestatais – isto é, a pacificação social. **Mas a pacificação interna de uma sociedade também está sempre correndo perigo. Ela é ameaçada por conflitos tanto sociais quanto pessoais, que são atributos normais da vida em comunidade humana – os próprios conflitos que as instituições estão interessadas em dominar** (grifei).

Desse modo, identifica-se uma tensão entre violência e pacificação nos espaços públicos e privados. A diminuição do uso da primeira nas relações interpessoais depende da monopolização por parte do Estado e, também, das disposições que envolvem o controle das agressões, por meio de modelagens civilizatórias das funções sociais das pessoas. Essa perspectiva traz o entendimento de que o estabelecimento dos espaços sociais pacificados não ignora o conflito, porquanto este é inerente às relações humanas. A mudança que ocorre se relaciona ao modo como as disputas e lutas passam a ser orientadas de maneira não violenta.

Considerando as observações de Elias e os elementos que orientam o “processo civilizador”, o monopólio estatal do uso da violência e a internalização da proibição social do uso do emprego da força das relações interpessoais, cabe questionar: o que possibilita condições para que o uso não autorizado da violência ganhe espaço nas relações sociais? Pensar essa questão é não deixar de compreender que a violência não desaparece das sociedades modernas, contudo, passa a ser organizada sob o controle do Estado. Isso abre para outro questionamento, direcionado para a violação da lei pelos próprios agentes (policiais) atuantes nas estruturas que sustentam o monopólio do uso legítimo da força e seus instrumentos pelo Estado.

É, sobretudo, uma questão que expressa de frente à aplicação da lei, com origem nas normas e princípios pactuados para assegurar as garantias e os direitos civis. Essa dificuldade de aplicação da lei parece instituir um “patamar de indeterminação” (AGAMBEN, 2004, p.13) em que se criam espaços onde a aplicação da lei é suspensa, mas a lei (normatizada em regulamentos), enquanto tal, permanece em vigor. O autor deixa claro que se cria uma lacuna, não no campo do Direito, mas com relação a sua possibilidade de aplicação. No âmbito dessa discussão, pode-se perceber que as demarcações existentes entre o legal e o ilegal passam a ser pouco óbvias e as práticas ilegais utilizadas pelas polícias, em alguns momentos e direcionadas contra alguns grupos sociais, passam a ganhar mais espaços. Assim, como também, ganham espaço nessas demarcações pouco nítidas as

ilegalidades praticadas por policiais a favor de si e de grupos criminosos, com o objetivo de obter ganhos ilícitos.

Há casos em que a população passa a questionar a autoridade legítima dos policiais, operando de modo bastante conflituoso. Em algumas ocasiões, quando os policiais intervêm e não fazem uso ilegal da força, há uma interpretação por parte da população de que a abordagem não foi bem-sucedida. Daí abre-se para que não se reconheça a polícia como detentora do uso legítimo da força. O que isso acarreta? Justiça com as próprias mãos e práticas insurgentes por parte da população que desacredita na polícia. De certa maneira, esse questionamento da autoridade policial por parte da população não é de todo ruim, pois pode significar um questionamento à instituição policial e suas práticas instituídas.

Essa tensão e essa transitividade entre o legal e o ilegal, apontadas por Telles (2010), é que se colocam hoje no centro das dinâmicas urbanas das cidades brasileiras.

Não se trata de universos paralelos, muito menos de oposição entre o formal e o informal, legal e ilegal. Na verdade, é nas suas dobras que circunscrevem jogos de poder, relações de força e campos de disputa. **São campos de força que se deslocam, se redefinem e se refazem conforme a vigência de formas variadas de controle e também, ou sobretudo, os critérios, procedimentos e dispositivos de incriminação dessas práticas e atividades, oscilando entre a tolerância, a transgressão consentida e a repressão conforme contextos**, microconjunturas e as relações de poder que se configuram em cada qual (IBIDEM, P.191-2) (grifei).

Para Telles (2010, p.201), em alguns casos, não há fronteiras entre o legal e o ilegal, mas uma suspensão, na medida em que se anula a diferença entre a lei e a transgressão, como se a primeira fosse desativada, e isso “significa dizer que é a própria diferença entre lei e crime que se embaralha e, no limite, é ela própria anulada”.

No caso do (des) controle do uso da força pelos policiais, pode-se dizer que está vinculado e diretamente relacionado aos limites legais em que operam

as polícias, desde uma atuação direcionada a grupos sociais, passando por variações na sua abordagem em diferentes formações burocráticas, com produções de visões de mundo e práticas (BRETAS, 1997). Ao se analisar no Brasil as práticas policiais em situações que extrapolam os limites da lei, observa-se que existem denúncias recorrentes sobre essa realidade. São denúncias reveladoras de que tais práticas se mostram incoerentes quanto à justificação normativa e destacam o desempenho institucional e, por conseguinte, são elementos decisivos de determinação da confiança do público nas instituições democráticas (MOISÉS, 2010).

São práticas violadoras de direitos fundamentais que tem causado constrangimentos e desgastes às instituições policiais, sobretudo, no que diz respeito ao que Tocqueville (2005) denominou como interesse público bem compreendido, quando discute as relações entre as instituições públicas e seu povo na sociedade americana.

Essa relação entre as instituições policiais e os cidadãos numa sociedade democrática, marcadas por desconfiança e críticas ao seu funcionamento, traz pontos delicadas do ponto de vista da relação entre cultura e política, especificamente no que diz respeito à efetivação da cidadania, pois, sem reconhecimento e proteção dos direitos humanos e dos direitos de cidadania pelo Estado, como diz Bobbio (2004), não se pode falar em democracia nem nas condições mínimas para resolução pacífica dos conflitos sociais nos espaços públicos. Além disso, esse autor sinaliza que o problema fundamental hoje em relação aos direitos, ante essas situações, não é tanto de justificar tais direitos, mas de protegê-los, o que se traduz em problemas de natureza política.

Desse modo, mesmo com algumas iniciativas políticas adotadas, para fazer com que as polícias sejam respeitadoras dos direitos dos cidadãos e orientadas por outros paradigmas, no que diz respeito aos mecanismos de controle das polícias, pouco se avançou na sua implementação ao longo dos últimos anos, pois ainda “estão sujeitos a graves limitações que dizem respeito não apenas à sua existência e funcionamento, mas também e principalmente à

sua efetividade” (MESQUITA NETO, 1999, p.141), sendo necessário ampliar o debate no contexto democrático brasileiro. O que isso significa?

Quando uma instituição funciona mal, não é apenas o seu desempenho que está em jogo, mas a não realização dos valores que, por sua vez, afetam a relação dos cidadãos com o sistema político, neste caso, os valores de um governo democrático (CUBAS, 2010, P. 83).

Com efeito o controle democrático das polícias passa a ser um elemento fundamental nas sociedades democráticas. Claro que é preciso levar em consideração o que expressa Mesquita Neto (1999, p.147) quando diz que

[...] é inútil, além de desumano em relação aos policiais, criticar e procurar controlar a violência policial recorrendo simplesmente a mecanismos de controle formal, sejam eles internos ou externos à organização policial, e mecanismos de controle informal externo, sem oferecer aos policiais a capacitação profissional necessária para o desempenho de suas funções com um uso mínimo da força física.

No Brasil, o controle das polícias é realizado por mecanismos de controle interno e externo. Para Mesquita Neto (1999), existem mecanismos de controle externo e formal (ex. Ministério Público, ouvidorias); interno e formal (ex. corregedorias de polícia); externo e informal (ex: imprensa, organizações de direitos humanos etc) e, por último, mecanismos de controle interno e informal por meio da profissionalização.

Ao controle interno, as investigações sobre os desvios de conduta e denúncias contra policiais são feitas pela própria corporação policial, de modo geral, pelas corregedorias. Especificamente na Polícia Militar, o controle interno fica sob responsabilidade dos conselhos de disciplina e de justificação, respectivamente, destinado para praças e oficiais e, também da Justiça Militar.

O controle externo é um instrumento de fiscalização e controle da sociedade, como, por exemplo, ouvidorias de polícia e Ministério Público. Sobre a atuação limitada deste no exercício do controle externo, existe, segundo Lemgruber et al (2003, p. 125)

[...] o acirramento das resistências corporativas, sustentadas pelo próprio hibridismo do modelo processual brasileiro. Capitulando diante de tais resistências, seja para evitar o confronto, seja em nome de demandas policiais mais ‘urgentes’ – como, por exemplo, a redução dos índices de criminalidade -, o MP tem relegado a segundo plano até agora o controle externo da atividade policial e a defesa dos direitos dos cidadãos nessa área tão fundamental para a efetiva construção da democracia no país.

A intenção esperada é que os mecanismos de controle das polícias estabelecessem relações e sua atuação fosse pensada de modo articulado, com troca de saberes, práticas e experiências, pois atuaria de forma complementar. Isso sem dúvida significaria um passo importante para o fortalecimento e compromisso democrático. Com isso a exigência expressa não se faz somente em querer

[...] analisar a existência ou não de mecanismos de *accountability*, mas, sobretudo, a qualidade de trabalho dessas instituições de prestação de contas: seus procedimentos, características estruturais e resultados. Embora os estados brasileiros declarem possuir ouvidorias de polícia, algumas se encontram em situação tão precária ou fragilizada que, na prática, suas atividades estão longe de exercer qualquer controle sobre a instituição policial (CUBAS, 2010, p. 95).

É importante perceber o alcance da qualidade nas ações realizadas pelos mecanismos de controle policial, uma vez que a discussão hoje “não é mais se os vigias devem ser vigiados, mas qual é a forma mais adequada [ou seja, o como] para exercer esta vigilância” (COMPARATO, 2005, p. 28)¹².

¹² O autor, ao sistematizar informações sobre a criação das ouvidorias de polícia no Brasil, revela que há uma tendência à instalação das ouvidorias no início dos governos. Quanto à nomeação dos ouvidores, há um intervalo da publicação da lei ou do decreto que deu origem ao mecanismo e a sua instalação só ocorre com a nomeação do ouvidor, o que pode demorar alguns meses e até mesmo anos. Segundo o autor, as ouvidorias de polícia no Brasil, foram criadas a partir do ano de 1995, sendo a do Estado de São Paulo a primeira a ser criada e instalada. Teve como ouvidor o sociológico Benedito Domingos Mariano, com mandato de dois anos, com única recondução. No Ceará, foi criada em 2001 a Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, ligada à Secretaria da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente e teve como seu primeiro ouvidor um coronel do Corpo de Bombeiros Militar, com formação em Direito e Sociologia, Franklin de Freitas Lopes, que também na época ocupava o cargo de Coordenador Estadual dos Conselhos Comunitários de Defesa Social vinculado a Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará. Teve como desafio fortalecer as atividades para o restante do Estado e a publicação de um decreto-lei

Estudo realizado por Cubas (2010) sobre a situação de como as ouvidorias no Brasil funcionam e atuam, mostrou existir em 2008, 14 ouvidorias de polícia, sendo algumas regulamentadas por lei e outras não apresentavam embasamento legal.

Vê-se comumente é que estas instituições ficam a depender da boa vontade e do compromisso dos governos de plantão em fazer com que estes mecanismos tenham ou não institucionalidade. O que parece ser comum no Brasil é que muitos governos criaram ouvidorias, mas não forneceram condições mínimas necessárias para seu funcionamento e realização dos trabalhos. Algumas experiências acabaram frustradas ou aturam de maneira limitada, sem muita repercussão.

Para Lemgruber et al (2003, 264), a criação de mecanismos de controle externo da atividade policial no Brasil, como ouvidorias, foi um passo fundamental, no entanto, o seu aperfeiçoamento é imprescindível. Como isso pode ser feito diante de uma série de limitações político-institucionais em que se encontram as ouvidorias de polícia?

Não há dúvida de que mecanismos eficazes de controle externo das polícias podem contribuir para provocar mudanças substantivas no comportamento dos policiais, como demonstram as experiências de outros países. Mas, por mais eficazes que sejam, é irrealista supor que controles externos, atuando de forma isolada, possam levar à eliminação das práticas violentas e corruptas nas nossas polícias. Ouvidorias lutando solitariamente, como é o caso de algumas dessas instituições no Brasil, continuarão gerando reduzidos impactos (...), sem desencadear mudanças estruturais mais profundas. Tais mudanças dependem da articulação do trabalho das ouvidorias ao de outros setores do Estado e da sociedade, num esforço conjunto de reverter padrões históricos de atuação das polícias (...).

Ao discutir os principais tipos de controle que se constituíram nas polícias em sociedades de tradição democrática, chama atenção o que Bayley questiona (2006), se um pode ser mais efetivo que o outro. A escolha do autor

para que o novo mecanismo se consolidasse. Sobre detalhes das demais ouvidorias de polícia no Brasil, ver os estudos de Comparato (2005).

é pelo controle interno porque para ele é melhor por algumas razões¹³. Uma delas é que o controle externo diminui a autoestima da polícia e a solidariedade do comando, além da capacidade de autorregulação que na sua visão enfraquece a disciplina. Além disso, mostra que a regulação interna é mais completa do que a externa, pois, em casos de regulações externas, a polícia pode esconder ou ocultar informações, embora isso também ocorra com o controle interno.

No Brasil, algumas críticas de natureza política, institucional e acadêmica são feitas sobre a eficácia do controle interno das polícias, seja pelo seu modo isolado de atuação ou pela forma de lidar com as denúncias e investigações, sem deixar de falar da ideia de que não há punição por interferências do corporativismo e questões políticas. Aqui no Brasil, sabe-se que os comandos policiais, nas suas relações com seus pares, quando lhes convém, são por demais solidários, o que favorece para que exista uma falta de controle adequada. Isso, para Reiner (2004), é um forte fator de solapamento da legitimidade das práticas de controle da atividade policial.

Lemgruber et al (2003) mostram que em alguns países os órgãos de controle externo da polícia, além de lidarem com as queixas e reclamações da população, buscam avaliar o trabalho policial e recomendar melhorias. Exemplo disso no Brasil é o caso da Ouvidoria de Polícia de São Paulo, ao lançar ações voltadas na área de formação e treinamento, com inserção de temas, como direitos humanos nas suas discussões.

Percebe-se que as ouvidorias de polícia, como mecanismos de controle externo, não surgem como espaços criados para lidar com as ineficiências das instituições policiais, mas para tratar apenas com denúncias de desvios de conduta policial. Uma dificuldade presente que compromete o trabalho das ouvidorias em atuar na fiscalização e monitoramento dos desvios de conduta policial é o pouco ou nenhum diálogo com o controle interno. Exemplo claro

¹³ O autor aponta três princípios: 1- Seria o fato de somente os policiais serem capazes de saber o que seus pares estão fazendo; 2 - Uma confiança extremada no controle externo pode enfraquecer a regulação entre os comandantes e os comandados e, 3 - O valor principal do mecanismo de controle externo pode não ser instrumental (BAYLEY: 2006, p. 195).

disso é sobre o acesso às informações e dados importantes trabalhados pelas corregedorias.

De modo geral, são identificados pelos autores, por um lado, órgãos de controle externo das polícias, cujas estratégias se orientam nos registros das denúncias de desvios da conduta policial, buscando identificar padrões de comportamento desviante e, em alguns momentos, indicar meios para superá-los.

Por outro lado, há mecanismos que passam a atuar com base em uma abordagem mais abrangente, na qual se discutem a política de segurança pública, decisões importantes na definição, nomeação dos comandos policiais e questões relacionadas à profissionalização das polícias, mas que não tem grandes conquistas por se deparar com alguns limites de natureza político-institucional e cultural.

As ouvidorias de polícia no Brasil se constituíram a partir de uma série de dificuldades, dentre as quais a constituição das equipes de trabalho, algumas pouco qualificadas e motivadas para atuação (CUBAS, 2010; LEMGRUBER ET AL, 2003; COMPARATO, 2005). Em sua grande parte, a indicação dos funcionários são alvos de interferências políticas e não ocorre em algumas realidades por meio de seleção com base na competência técnica e trajetória profissional. As equipes são formadas, muitas vezes por pessoas com as mais variadas formações, algumas sem muito conhecimento sobre o trabalho desenvolvido, além de condições de infraestrutura e de rotatividade dos profissionais, ocasionando dificuldades na execução de suas ações. Em partes, algumas dessas questões são identificadas na realidade pesquisada, porém com suas especificidades.

Problemas como estes, pelo que é observável, impõem sérias limitações ao trabalho do controle externo das polícias. Em vez de se complementarem, passam a existir disputas e tensões entre os diferentes tipos de controle policial.

[...] o tipo de arranjo institucional a ser adotado pode tanto fortalecer, quanto fragilizar a legitimidade da democracia em um país. (...) Ouvidoria não se faz **contra** as instituições policiais e os policiais, mas **com** as polícias e os policiais. Assim, os policiais são capazes de perceber a Ouvidoria como uma aliada quando a percebem empenhada não apenas em condenar, mas em compreender e trabalhar junto com eles para a solução dos problemas (ZAVERUCHA, 2008, p. 225-6).

Com relação ao controle interno da polícia no Brasil, geralmente denominado de corregedorias, trata de um mecanismo que, possui características específicas e algumas limitações. Lemgruber et ali (2003) mostram que no Brasil o funcionamento e as investigações adotadas nas corregedorias seguem variações e arranjos institucionais bastante diferenciados, como, por exemplo, dependências dos mecanismos aos comandos das corporações; os procedimentos internos adotados; as influências das hierarquias e dos comandos nas investigações; formas e critérios de condução das investigações e seus encaminhamentos necessários; dentre outros aspectos e dinâmicas.

Estudo realizado por Macaulay (2002, p. 24) mostra bem claro o panorama discutido a partir da realidade brasileira.

Dos mecanismos examinados, apenas as ouvidorias estão totalmente comprometidos com a execução e construção de novas concepções de liberdades civis, prestação de contas, policiamento eficaz e transparente. A sua eficácia depende de vontade política e do nível de recursos e autonomia institucional concedidos. Para entender o fracasso total do atual sistema de controle das polícias, apesar dos sucessos individuais destacadas, precisamos entender o sistema como uma cadeia em que as relações inter-institucionais são conflitantes e descoordenadas.

Nota-se, para além da rotatividade e dificuldade em formar as equipes, é que há problemas relacionados ao espaço físico, a quantidade do trabalho existente, ausência de equipamentos e de treinamentos, dentre outras questões de natureza política e institucional.

Um levantamento na *internet* nos portais digitais das secretárias de segurança pública e instituições policiais dos Estados brasileiros, em busca de

informações (em alguns estados, quando as informações apresentadas não eram suficientes ou ocasionavam dúvidas, fazia contatos por telefone para esclarecê-las), consultas aos seus organogramas e documentos oficiais (leis e decretos) que informassem algo sobre as corregedorias, mostra existir algumas semelhanças entre os modelos de corregedorias unificadas e especificidades. Os dados da SENASP/MJ disponíveis não estavam atualizados.

Uma leitura sintetizada sobre este levantamento aponta para a identificação, no Brasil, de vários modelos de corregedorias, atuando com estruturas e lógicas institucionais variadas nas operações correicionais e disciplinares. Ante esses modelos, todavia, constam algumas semelhanças e problemas afins. Algo que se sobressai é o fato de terem sido criadas por meio de “leis ordinárias” ou “complementares”, tendo algumas sido objeto de “ajustes” nas suas atribuições e regulamentações. Curioso é que não se estabelecem mandatos para os titulares das corregedorias, sejam elas unificadas ou não.

Além disso, a escolha do titular fica ao cargo do secretário de segurança pública e nomeação do governador. Em alguns estados, o próprio secretário de segurança pública, ao mesmo tempo, indica e nomeia. Em outros, só indica, sendo a nomeação feita pelo governador. Isto pode causar incômodos e colocar limites aos trabalhos de investigação e apuração das denúncias em decorrência de intromissões e possíveis influências para fazer com que as investigações prossigam ou sejam emperradas.

Para ocupação do cargo de titular, há predominância e exigências de carreiras ligadas ao Direito. Não há recomendação e legitimação do titular do órgão por parte da sociedade civil. Algo expressivo é que as Corregedorias aparecem dentro da estrutura organizacional e básica das ações de segurança pública, funcionando como órgão de assessoramento, como era o caso do Ceará. As corregedorias disponibilizam informações variadas em seus *sites* sobre suas ações, são mais “notícias” voltadas acerca do que os policiais-controladores fazem fora da instituição, por exemplo, quando participam de alguma atividade em outros órgãos públicos ou proferem palestras.

Trazem mais informações sobre leis, normas, documentos e sua estrutura organizacional, bem como notícias de relações públicas do órgão. Pelo que levantei de informações, parece existir uma dificuldade, falta de interesse ou pouca prioridade em disponibilizar dados, estatísticas e informações sobre as denúncias investigadas e os denunciados, mesmo de modo geral. Não há por parte desses estes órgãos uma cultura de disponibilização e “publicização” das informações produzidas.

O modelo de corregedorias unificadas há em Estados como Amazonas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio grande do Norte. Eis algumas de suas características básicas, resumidamente.

A Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública do Amazonas é um órgão vinculado à Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP), criado pela Lei n. 62, de 04 de maio de 2000. Realiza o controle e fiscalização das atividades funcionais e da conduta disciplinar interna das Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Departamento Estadual de Trânsito e demais integrantes do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas. O sistema unificado da Corregedoria Geral ganhou força na gestão do governador Omar Aziz, com a desativação das unidades corregedoras de cada corporação da SSP.

A Corregedoria-Geral da Secretaria da Segurança Pública da Bahia, criada por meio da Lei nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002, é o órgão central do Sistema Correicional da Segurança Pública no Estado, também constituído pelas Corregedorias da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Departamento de Polícia Técnica.

O corregedor-geral da Secretaria da Segurança Pública é assessor direto do Secretário da Segurança Pública e as suas atribuições estão indicadas no inciso VI do art. 42 do Decreto nº. 10.186 de 20 de dezembro de 2006 e são as seguintes: a) decidir, preliminarmente, sobre as representações ou denúncias fundamentadas que receber, dentro da competência da Corregedoria Geral de Segurança Pública, indicando as providências cabíveis; b) requisitar aos titulares máximos, dos órgãos das polícias civil , militar e

técnica, quaisquer documentos necessários ao exercício de suas atividades, bem como providências de processos administrativos que venham sendo, injustificadamente, retardados pela autoridade responsável; c) requisitar procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade civil ou militar; d) propor, ao Secretário da Segurança Pública, ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas anteriormente; e) exercer outras atribuições que sejam cometidas pelo Secretário da Segurança Pública.

A Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania do Ceará foi criada pela Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997. É responsável pelo exercício dos serviços de correição em caráter ordinário e extraordinário, cujas funções são de fiscalização, disciplina e orientação administrativa desenvolvida pelos órgãos e seus agentes, nas polícias Civil e Militar e no Corpo de Bombeiros. O cargo do titular é de livre nomeação e exoneração pelo governador do Estado dentre cidadãos maiores de 30 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

A Lei Complementar Nº 98, de 13 de junho de 2011, altera essa estrutura organizacional para Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará, com atribuição de exercer as funções de orientação, controle, acompanhamento, investigação, auditoria, processamento e punição disciplinares das atividades desenvolvidas pelos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários, sem prejuízo das atribuições institucionais destes órgãos, atendendo em até 30 dias as denúncias recebidas.

O titular do cargo é de provimento em comissão, equiparado a secretário de Estado, de livre nomeação e exoneração pelo governador, escolhido dentre profissionais bacharéis em Direito, de conduta ilibada, sem vínculo funcional com os órgãos que compõem a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e a Secretaria de Justiça e Cidadania

Goiás

A criação da Corregedoria-Geral de Polícia de Goiás, vinculada a Secretária de Estado da Segurança Pública, se deu pela Lei nº 14.383/2002 e Decreto n.º 6.161/2005, que, no artigo 22, especifica suas competências, tais como: promover a elaboração de normas orientadoras das atividades correicionais e disciplinares; coordenar e orientar as unidades descentralizadas, na interpretação e no cumprimento da legislação pertinente às atividades correicionais e disciplinares; promover a elaboração e execução dos planos de correições periódicas dos órgãos do Sistema de Segurança Pública Estadual; apurar denúncias ou representações sobre infrações administrativas ou penais cometidas por servidores no exercício de suas atividades; fiscalizar, controlar e avaliar os trabalhos das comissões disciplinares; promover a coleta de dados estatísticos das atividades dos órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública Estadual; fiscalizar, analisar e apurar as irregularidades e infrações cometidas por servidores do Sistema de Segurança Pública Estadual.

A indicação e a nomeação do titular são da Secretaria de Segurança Pública. Conforme os documentos oficiais informam, devem existir as gerências de correição e disciplina para as instituições de Corpo de Bombeiros e Polícia Civil, gerência de apoio administrativo com atribuições de instaurar inquérito para constatar autoria, materialidade e circunstâncias das denúncias.

Em determinado período, as ações de disciplina e correição da Polícia Militar foram realizadas pela Corregedoria Geral, mas, após solicitação dos comandos militares ao secretário de segurança pública, os serviços de correição e disciplina voltaram a ser realizados nos comandos policiais. Quanto à titularidade, poderia ser dirigida por coronéis da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar ou por delegados de polícia de classe especial.

A Corregedoria Geral da Secretária de Segurança Pública do Estado da Paraíba é um órgão de controle interno disciplinar da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social. Sua função é controlar, orientar, fiscalizar e, se necessário, punir integrantes de órgãos operativos da segurança pública que cometerem desvio de conduta, após concedido amplo direito de defesa. Correições e procedimentos administrativos são algumas das medidas de fiscalização.

A Corregedoria Geral da Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco foi criada pela lei estadual nº 11.929/2001, com uma estrutura de departamento de correição, inspeção, administração e arquivo geral.

No Rio Grande do Norte, a Corregedoria Geral da SESED foi criada pela Lei Complementar nº 231, de 05 de abril de 2002. Seu titular é nomeado pelo governador, escolhido dentre baracheis de Direito, sem vínculo com a SDS. É órgão superior de controle e fiscalização das atividades funcionais e da conduta disciplinar interna das instituições, órgãos e agentes integrantes do Sistema Estadual de Defesa Social.

A Corregedoria Geral Unificada do Estado do Rio de Janeiro foi criada pela lei nº 3.403, de 15/05/2000, colocada inicialmente no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, decreto Nº 26.716. Passou a integrar a estrutura da Secretaria de Estado de Segurança Pública, pelo decreto Nº 26.742, de 13 de julho de 2000 e foi regulamentado pelo decreto Nº 27.789, de 22/01/2000. Passou a integrar a estrutura da Governadoria do Estado, decreto Nº 31.835, de 11 de setembro de 2002 e sua estrutura foi alterada através do decreto Nº 32.819, de 01 de janeiro de 2003. Com a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, pelo decreto Nº 33.362, de 10 de junho de 2003, a Corregedoria Geral Unificada passou a integrar a estrutura daquela Secretaria. Com a publicação do decreto N º 34.229, de 30 de outubro de 2003 a Corregedoria Geral Unificada voltou a integrar a estrutura da Governadoria do Estado. Por fim, com a publicação do decreto Nº 34.526, de 16 de dezembro de 2003, a Corregedoria Geral Unificada retornou ao controle da Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

Algo que me chama atenção nesta discussão, especificamente na orientação dos trabalhos das corregedorias, pelo que é evidenciado na literatura e no campo pesquisado, são estratégias pouco voltadas para uma intervenção de natureza preventiva e pedagógica, ou, como diz um interlocutor da pesquisa, “um apego à punição como saída”. Quando se passa a atuar sob orientação por outras perspectivas, partem de interesses e contribuições pessoais de gestores e policiais.

As reformas recentes já passaram a se orientar por outras intervenções. O “novo modelo disciplinar” adotado no Ceará abre para definir questões nesta natureza como componentes importantes de suas atribuições, como será discutido adiante. Ainda são marcantes, porém a concepção e a orientação que envolve a lógica das práticas do controle policial focalizada em uma visão predominante e limitada para realizar investigações baseadas nas denúncias, implantação dos procedimentos investigativos e expulsão. Seria um *accountability policial penal*?

Pensar este termo a partir das ações realizadas que orientam o trabalho das corregedorias é pensar existir que suas intervenções se baseiam em uma concepção encurtada sobre o papel de tais mecanismos. Sob orientação deste entendimento, com práticas que tem como foco uma “limpeza na polícia”. Não se pode, no entanto, deixar de questionar aqui: qual o alcance destas práticas e a quem elas se direcionam?

A expressão *accountability policial penal* aqui pensanda pode até gerar uma polêmica se não for bem compreendida, porque existe toda uma discussão de que os policiais não são punidos pelas corregedorias em razão da presença do espírito de corpo. Isso não é uma inverdade.

O fato é que com esta expressão quero dizer que ela está direcionada às limitações e negligências que perpassam o trabalho das corregedorias, como de focalizar sua atuação apenas com ênfase nas investigações em busca de se aplicar sanções, o que já se mostrou incapaz de reverter a relação da polícia com seu público, sem mudar a representação em torno da impunidade, com um alto custo político e social aos governos democráticos. Isso não significa dizer que as investigações não tenham importância.

Entendo com isso que o exercício das práticas de controle passa a ser reduzido e tem como essência constitutiva o poder de punir (seletivamente e direcionado), centralizando as decisões, sem estabelecer diálogos com possíveis parceiros, como, por exemplo, os próprios comandos e as academias de formação policial. Este conceito aqui pensando será retomado em outro momento do trabalho, com maior atenção. O necessário e fundamental é que os policiais precisam ser controlados apesar da histórica resistência das instituições policiais.

De modo específico, a discussão que pretendo fazer no próximo capítulo está relacionada às características, atores e componentes que impulsionaram à inserção, na agenda política dos governos no Ceará, no final dos anos de 1990, a questão do controle das polícias e a criação de um modelo de controle da atividade policial no Ceará, bem como as deferências pelo pioneirismo na unificação das denúncias e investigações e, objeções surgidas localmente por alguns setores de dentro das polícias. O que quero é compreender como tornou possível em um dado momento a (re) inserção desta questão do controle interno da atividade policial na agenda política dos governos no Ceará.

SEGUNDA PARTE

AGENDAS, REFORMAS E (NOVAS) PRÁTICAS NO CONTROLE INTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO CEARÁ

4 SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE INTERNO DAS POLÍCIAS NO CEARÁ

Com bons sentimentos, faz-se má política.

Pierre Bourdieu

4.1 Cenários, políticas e práticas

Tratar de temas como segurança pública no contexto democrático é pensar que ao se propor políticas e programas na área, elas precisam ser submetidos à fiscalização, mecanismos de controle e acompanhados por vários setores da sociedade civil. Na conquista 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.

De acordo com Dagnino (2002), nas últimas duas décadas se constituíram espaços públicos de ampliação e democratização da gestão estatal no Brasil, com ênfase na cidadania e na necessidade de participação da sociedade civil nos rumos e negócios de interesse coletivo. Isso, sem dúvida, significou um avanço na sociedade democrática, cujas apostas seriam nas possibilidades de parcerias e de atuações em conjunto nos “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 exprime Telles (2002), sendo a noção de cidadania entendida como conquista, exigindo a mobilização de setores da sociedade na efetivação desses direitos.

Na década de 1990, viu-se uma série de proposições visando a modificar o caráter autoritário das forças policiais no Brasil. Nesse período, como destaca [MUNIZ, 2009, (s/p)], as instituições policiais procuraram estabelecer um novo paradigma como componente do Estado democrático de Direito e assim romper com a ideia que vigorou por um bom tempo, ou seja, de que as organizações policiais deveriam se proteger de uma sociedade insurreta, rebelde e isso poderia contaminá-la ou poluí-la¹⁴. O que se observa na realidade, porém, é que alguns governos democráticos, em áreas como a segurança pública

[...] têm resistido – de forma mais ou menos acentuada, dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – as novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas (TATAGIBA: 2002, p. 79).

No caso da segurança pública, há diversas dificuldades e resistências a serem enfrentadas para tornar, especificamente, as instituições policiais com feições mais democratizantes, abertas às discussões e interesses de diferentes atores sociais, capazes 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 (ARENDR: 2001, p. 210) (grifei).

Não é possível negar os esforços e as iniciativas políticas, algumas delas resultantes da “ação em conjunto”, adotadas nos últimos 20 anos diante dos avanços das modalidades criminais nas cidades brasileiras e do reconhecimento de fragilidades e deficiências nas instituições policiais que

¹⁴Para a autora, ao longo da história das organizações policiais no Brasil, estas estiveram voltadas para a proteção do Estado contra a sociedade, gerando um afastamento da polícia com relação à sociedade, o que ocorre desde a fundação das organizações policiais.

necessitam mudar. Posso destacar de modo bem rápido desses avanços, por exemplo, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública, 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; de uma educação e formação em direitos humanos e outras ações que têm sido delineadas numa perspectiva preventiva e comunitária, como se pode ver nos eixos estratégicos 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 a reflexão e a ação dos policiais. São ações que valorizam e possibilitam aberturas à participação na segurança pública? Essas propostas, dentre outras, são reveladoras de mudanças significativas? Isso parece ser um desafio recorrente à agenda democrática brasileira, se considerado o exposto da sequência por um ex-gestor da área de segurança pública.

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, jan/2013).

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 de segurança pública, isso não logra, de fato, alterar a estrutura e organicidade das polícias. São presentes nesse contexto de “sensação de inutilidade” ou de “tímidos avanços” algumas complicações e aberrações de 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 de polícia e interesses políticos na gestão da segurança pública, com poucas aberturas para o diálogo; sem contar ainda com questões presentes na cultura policial, como a corrupção, tortura, demora nas investigações e a aversão popular à polícia.

Isto exposto vê-se pontuadas questões de natureza econômica, política e cultural que perpassam 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 perpassam 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. Para tanto, precisa-se romper com “o hábito arraigado das corporações de cumprimento da lei em resistir a todas as tentativas de submetê-las ao controle democrático” (MENDEZ: 2000, p. 36).

De forma bem geral, Soares (2006, p.100) expõe o cenário 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 na atuação das polícias na sociedade democrática brasileira é não desconsiderar que essa realidade, como aponta Beato Filho (1999), pode ser encarada apenas pelas ações e intervenções das polícias e de legislação mais repressiva; é apostar em estratégias e programas de segurança baseados numa articulação que exige a combinação de vários setores da sociedade.

A segurança pública no Ceará, com seus problemas e limites, não foge dessa realidade nacional. Nos últimos anos os governos locais que se sucederam no poder, sejam no “Governo das Mudanças” [Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994), Tasso Jereissati (1995-1998; 1999-2002) e Lúcio Alcântara (2003-2006)] ou no governo Cid Gomes (2007-2010; 2011 - atual), pouco possibilitaram aberturas sinceras ao diálogo para pensar o desenho de suas políticas e programas na área da segurança pública. Pelo contrário, as decisões, quando não ocorreram isoladas, se deram por meio de parcerias frágeis, revelando-se uma área bastante tensa, onde as decisões não ocorrem livres das disputas e desafios.

Segundo Parente (2002), ao longo do século XX, o Ceará viveu quatro ciclos de elites políticas. As oligarquias no início do século; os grupos dominantes reunidos em torno da Liga Eleitoral Católica (LEC) nos anos 1930, a “era dos coronéis” que se revezavam no poder com suporte numa lógica

clientelista e os jovens empresários em meados dos anos de 1980, com discurso de modernidade e de que “o futuro chegou”.

Pelo que me parece, estes ciclos apresentados pelo autor, nem sempre, são reveladores de novidades, mas expressam movimentos transitórios que tensionam permanências e descontinuidades, circunscritas nas suas conjunturas sócio-históricas e políticas, envolvendo arranjos e disputas pelo poder, com interfaces, articulações e alianças que envolvem as configurações do cenário político nacional.

O grupo político-familiar Ferreira Gomes parece retomar e reatualizar algumas práticas das conhecidas oligarquias políticas que existiam no início do século XX no Ceará e também da “era dos coronéis”, exercendo o poder político local por um grupo de pessoas pertencentes à mesma família e ao distribuir cargos e postos estratégicos do governo, orientados pelo sangue, por alianças políticas ou afinidades (diga-se, interesses econômicos e troca de gentilezas políticas), até quando lhes forem convenientes, quando não mais, são tidos como adversários e minados para fortalecer seu projeto político, como se observou nas eleições municipais para prefeito de Fortaleza em 2012, quando houve ruptura com o PT local (sem romper nacionalmente), até então base aliada mais forte.

Com essa estrutura de poder político complexa que envolve o cenário cearense, durante todo esse período caracterizado brevemente, esses governos, pouco ou de nenhum modo abriram-se 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 Ceará¹⁵. Basta ver

¹⁵O Conselho é um órgão colegiado e vinculado ao gabinete do governador composto de 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

o papel que ocupou em todo esse período. Criado oficialmente em 1993, no Governo Ciro 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 colegiado. A resposta imediata dos governos foi um expressivo silêncio político como posição e resposta clara, ficando evidente o pouco caso para as reivindicações. Somente na primeira gestão do governador Cid Gomes (2007-2010) foi reinstalado oficialmente, em 2007, em atendimento tardio a 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.

O conselho seria de caráter aconselhador, acompanhamento crítico, de tomar decisões de formular e democratizar as ações políticas de segurança pública. Esse conselho nunca funcionou, não deram condições, não tinha estrutura, só existia uma sala, com um ramal de telefone. Sua regulamentação foi arrancada a ferro e a fogo com cobranças constantes da assembleia. Depois que foi regulamentado nunca foi dado condições estruturais e logísticas para funcionar e se tornar um conselho importante. Junto com o Conselho Estadual do Direitos Humanos, seriam pilares na construção de uma política de segurança pública e de DH, e sua sinergia. Eles são inoperantes, porque o governo deseja que eles não funcionem. No entanto eles hoje só existem legalmente, um faz de conta, impedidos de funcionar (Depoimento concedido pelo ex-deputado estadual 01, jan/2013).

Ao referir-se à segurança pública no Ceará, Brasil (2003) expressa que o assunto causou desgastes políticos aos seus governantes, o que se mostra paradoxal diante de alguns avanços conquistados pela racionalidade e modernização da máquina administrativa do Estado durante o “Governo das Mudanças”. A autora diz ainda que a segurança pública no Ceará se constituiu em uma área, que nos últimos 20 anos se baseia,

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 de o trio ter apresentado ou sido repórteres de programas policiais locais, com discursos que reduzem a segurança pública à 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.

[...] 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).

Considerando a realidade cearense, sem desvincular suas análises na realidade nacional, Mota Brasil (2000, 2003) discute as reformas operadas na política de segurança pública pelo “Governo das Mudanças” que se deram orientadas em três principais ações: “modernização, moralização e participação”.

A autora enfatiza a nova estrutura político-administrativa dos comandos policiais, que foram unificados, e à implantação de uma política de integração do sistema de segurança pública do Estado. As mudanças efetivadas modificaram a estrutura de funcionamento, ao extinguir a Secretaria de Segurança Pública, que controlava exclusivamente a Polícia Civil e, em seu lugar, foi criada a Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania – SSPDC¹⁶, 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 Corregedoria¹⁷.

Os estudos e pesquisas realizados sobre essa realidade (MOTA BRASIL 2000, 2004; BARREIRA, 2004) priorizaram uma discussão sobre a implementação da política de segurança pública, discutindo também questões relacionadas às graves violações de direitos humanos no Ceará (MOTA BRASIL, 2003) e as estratégias operacionais de integração entre as polícias civil e militar (BRASIL E ABREU, 2002).

¹⁶ Em 2002 passou a ser Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS).

¹⁷ 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.

Há densa discussão e caracterização sobre as ações políticas implantadas na área da segurança pública, que assumiram caráter “modernizador e moralizador”, com suporte em uma consultoria externa do ex-chefe de Polícia da cidade de Nova Iorque, William Bratton, para orientação e acompanhamento das reformas (BRASIL, 2000; BARREIRA, 2004).

Se há um elemento característico no Ceará na área da segurança pública, desde o processo democratizante, são ações políticas que ignoraram ou pouco consideraram um debate público e aberto sobre segurança pública. Os policiais continuam envolvidos em casos de tortura, corrupção e grupos de extermínio, ficando claras as “relações perigosas” entre grupos econômicos, policiais e políticos, conforme relatado de modo recorrente pelos interlocutores em algumas entrevistas realizadas e no Relatório da Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Presidência da República, publicado em 2005. Atualmente dentro das polícias do Ceará, há quem considere existir uma espécie de “rearticulação de grupos policiais criminosos envolvidos em interesses semelhantes”.

No Ceará, nos temos uma situação que é muito grave para sociedade. Não há crime organizado na polícia se ele não tiver um braço empresarial, se não tiver uma expressão política e mais um elemento tolerante, omissivo ou conivente, o judiciário. Lamentavelmente eu devo dizer que as graves violações de direitos humanos, desde que tenho atuação política e militante na área, eu não tenho condições de apontar uma violação grave em que a responsabilidade não tenha sido do Estado, de seus agentes públicos (estou falando de casos graves, não pontuais, como agressão física ou abuso de autoridade policial) atuando dentro de uma estrutura policial articulada e criminosa. Isso envolve poderes empresariais importantes, então, o poder econômico é parte responsável por essas violações. Embora tenha profundo respeito pelos órgãos do judiciário, como Ministério Público e sei que tem pessoas muito serias lá, eu devo dizer que diante das graves violações, em muitos momentos não se contrapôs de maneira aberta, ativa e altiva contra muitos crimes que foram cometidos aqui no Ceará envolvendo articulações entre grupos empresariais, policiais e políticos (Depoimento concedido por ex-deputado estadual do Ceará 01 - jan/2013).

Mudam-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 e mudar, de fato, uma realidade-problema. A supervisão e participação da sociedade civil não passaram de um ato alegórico formalizado, sem grandes interferências nas decisões. São muito mais “ações para dar uma satisfação imediata, sem consistência”, como apontou um interlocutor policial, além de apresentar um caráter contingencial, que exclui a importância do diálogo, do que, de fato, uma iniciativa voltada para atender os interesses da sociedade e as garantias constitucionais.

Faltou aos governos do Ceará um ato de coragem e coerência política com a *res publica*, mesmo tendo reconhecido legitimamente a questão da segurança pública como realidade-problema. Os investimentos feitos, as trocas de comandos e promessas de mudanças ante as situações-limites enfrentadas não foram capazes de instaurar e promover o que se colocava em torno da esperada “mudança de mentalidade”¹⁸.

É possível notar nessa realidade, sem dúvida, é que a política de segurança pública e a atuação das polícias no Ceará, se mostram como a área de desconforto político mais delicada aos seus governantes¹⁹. Identifica-se um

¹⁸A “mudança de mentalidade”, nos estudos realizados por Brasil (2000) e Barreira (2004) passou a ser uma expressão utilizada, perante 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, bem como nas ações de integração entre Polícia Civil e Militar, bem assim nas contribuições da polícia no exercício e garantia da cidadania.

¹⁹ A primeira Gestão do governo Cid Gomes na área da segurança pública foi marcada pela criação de uma estratégia de policiamento que se orientava com base na filosofia de polícia comunitária, denominada Programa Ronda do Quarteirão, conhecido também como “a polícia da boa vizinhança”. O entusiasmo, a euforia e os investimentos feitos em torno do programa, conseguiram melhorar por um curto tempo a imagem e relação da polícia com a população, mas não foram capazes de modificar elementos presentes da cultura organizacional das polícias. Com o passar dos anos, especificamente, no segundo governo de Cid Gomes, o programa não conseguiu superar dificuldades e limitações político-institucionais e foi perdendo a credibilidade junto à população e opinião pública. Ante a reprodução de velhas práticas realizadas pelos novos recrutas que passaram a integrar o programa. Os policiais estavam envolvidos em uso descontrolado da força letal, abuso de autoridade e agressões físicas. Isso deu espaço ao RAIO – Ronda de Ações Intensivas e Ostensivas, um policiamento desempenhado com base numa “arquitetura do espetáculo” (MUCHAIL: 1985, p.201), principalmente em lugares de Fortaleza considerados violentos e perigosos. Sobre o programa Ronda do Quarteirão e as mudanças propostas na área da segurança pública na primeira gestão do Governo Cid Gomes, ver os estudos de Sousa (2008) e Brasil e Sousa (2010). De modo mais específico, sobre a segurança pública, educação em direitos humanos e formação policial na experiência deste programa, ver Brasil, Sousa e Miranda (2011), Abreu (2013),

desempenho limitado, sem adequada coerência e consistência nas mudanças propostas, bem como no controle das polícias, como parte de toda essa dinâmica, também, não seria diferente.

Se Brasil (2000) apontou a segurança pública como o calcanhar de aquiles do “Governo das Mudanças”, referindo-se as suas fragilidades, me parece ser interessante definir a questão do controle das polícias e sua atuação no Ceará como sendo a “pedra no sapato” do “Governo das Mudanças” e do atual governo. Neste especificamente, no caso do controle policiais e reformas pensadas e implementadas, tais ações respondem interesses políticos e suas relações de poder com os comandos policiais. O fato é que os governos atuais não podem mais ignorar os mecanismos de controle das polícias como um componente importante da democracia e da garantia da cidadania.

Nos governos democráticos do Ceará, contudo, o controle das polícias, é causa de incômodos por parte de alguns policiais em virtude de sua atuação limitada, bem como em razão do incômodo de natureza política. Isso vem expor problemas de nossas instituições democráticas e o papel de nossas polícias, deixando claro que a relação entre polícia e política são lados da mesma moeda. Assim, se faz mais do que necessário que as polícias estejam submetidas a mecanismos de controle democrático, como bem vem sinalizar um ex-gestor entrevistado.

Não nos esqueçamos de que essa polícia que hoje desperta tantos pruridos, melindres e não-me-toques para ser controlada poderá ser a mesma que nos castigará, perseguirá e calará, se porventura algum dia vier a fenecer a democracia (Ex-Secretário estadual de segurança pública do Ceará, 2007-2010 - Fevereiro/2013).

Miranda (2011). Pode-se dizer que o programa Ronda do Quarteirão também conseguiu embaçar muitos problemas vivenciados pela segurança pública na primeira gestão do governador Cid Gomes. Exemplo disso, de gravidade significativa, foi o “caso Ana Bruna”. Uma adolescente de 17 anos que foi assassinada em 2007, ao denunciar numa seqüência de depoimentos prestados à polícia e ao Ministério Público Estadual a existência de um grupo de extermínio formado por policiais militares e ex-PMs atuantes no Ceará, do qual seu namorado, ex-policia militar, assassinado cinco dias antes também fazia parte. O programa também conseguiu desviar a atenção do “caso Hilux”, envolvendo o uso da força letal em ações policiais descontroladas, sem tocar em questões policiais de profundidade e de natureza estrutural.

É um consenso, seja dentro ou fora das polícias, a ideia de que o controle democrático dos órgãos de segurança pública é indispensável para garantia da consolidação democrática. Para tornar suas ações mais eficientes, é necessário democratizá-lo, e isso parece ser um incômodo que exige coragem e ousadia política, mesmo com as dificuldades impostas e resistências presentes em todo o percurso. Na realidade pesquisada, se faz importante conhecer como se deu a inserção do controle da polícia na agenda dos governos no Ceará. Para tanto, contudo, primeiramente, é feita uma discussão sobre a elaboração de agendas, para, então destacar como o assunto do controle ganha lugar de destaque nas agendas dos governos locais.

4.2 O controle das polícias na agenda do “Governo das Mudanças” e o “modelo pioneiro”

O interesse, nesta seção, é querer saber como o controle da atividade policial passa a ser pautado na agenda dos governos democráticos do Ceará no final dos anos 1990, especificamente no terceiro Governo Tasso Jeressiti (1995 -1998) e se reinsere atualmente no segundo governo Cid Gomes (2011-2014). É um esforço que permite (re) lembrar um acontecimento político e histórico e refletir sobre como se deu esse processo. Assim, ele não se torna esquecido, pois como bem vem colocar Arendt (2008), quando algum fato importante de natureza política é esquecido, isso envolve e compromete o significado presente do mundo.

O significado específico de um acontecimento passado, permanece vivo na imaginação, não está morto. E dessa forma, presente, é preciso compartilhar essas experiências como uma forma de reconciliação com a presença do passado no mundo (IBIDEM, p. 24).

Se os equívocos das experiências subsistem, eles também podem servir como aprendizado diante das condições presentes. É preciso, entretanto, que gestores e políticos estejam dispostos e interessados em não esquecer/apagar essas experiências. Se há pessoas destinadas a ter como vontade a não compreensão sobre o que passou (e não está morto), tais práticas podem se repetir e ganhar contornos em outros momentos. Assim, “a presença do passado no mundo” não pode ser ignorada. Há sempre referências para se pensar o que acontece hoje. Dessa maneira, vou de encontro ao que Durão (2013) discute, quando fala que as polícias brasileiras sofrem da ausência de referências passadas positivas, o que dificulta a implementação das reformas policiais. Positivas ou não, são lições, pelo menos na área do controle policial do Ceará, que podem ser extraídas de suas experiências, sobretudo, em termos de equívocos e problemas de sua atuação.

Ao partir de uma realidade, local e datada, no Ceará, alguns acontecimentos envolvendo suas polícias chamam a atenção no final dos anos 1990, como também no decorrer na década seguinte - a presença de policiais em execuções, abusos, corrupções e ações descontroladas, envolvendo o uso da força, e grupos de extermínio, causando desgastes políticos aos governos estaduais que se sucederam, tornando o problema presente na ordem do dia em sua agenda política.

Esta não é uma questão específica da realidade cearense, pois outros estados brasileiros, no mesmo período, foram marcados por participações de policiais em violações de direitos humanos no exercício de suas funções como também fora delas, como consta nas denúncias dos relatórios nacionais e internacionais de direitos humanos.

A questão tornou-se grave quando se observa que há inúmeras dificuldades nas investigações da violência policial, sejam relacionadas aos óbices em reunir provas e proteger as testemunhas, que muitas vezes podem ser alvo de represálias.

Retomando a questão para a realidade cearense, para essa análise sobre a inserção do controle interno da polícia na agenda dos governos no Ceará, o questionamento e o referencial teórico pensado por autores como Cobb e Charles (1983) e Kingdom (2011) sobre a definição das agendas (*agenda-setting*) oferecem algumas reflexões importantes. Tais análises pensadas, entretanto, servem como inspiração para pensar as dinâmicas e componentes que envolvem a realidade pesquisada, mais especificamente, o campo empírico e suas condições de possibilidades.

Kingdom (2011) traz uma definição de agenda como um espaço onde são inseridos e definidos assuntos ou problemas merecedores de atenção pública em algum momento, por vários atores sociais, vinculados ou não aos governos.

[...] agenda is a list of subjects to which officials process narrows the set of subjects that could conceivably occupy their attention to the list on which they actually do focus. obviously, there are agendas within agendas (...). **Why do some problems come to occupy the attention of governmental officials more than other problems?** the

answer lies both in the means by which those officials learn about conditions and in the ways in which conditions become defined as problems (IBIDEM, p.196). (grifei)

A questão em destaque no excerto e que orienta as discussões do autor sobre o processo e definição da agenda, envolve um conjunto de componentes que passam a ser um problema de natureza política, assumindo o foco da atenção dos governos; ou seja, qual o problema posto na mesa? Para enfrentá-lo, é preciso identificá-lo e reconhecê-lo como existente.

É um processo diretamente relacionado às tomadas de decisões, envolvendo disputas e tensões, relações de poder e representações de interesses tanto privados como públicos. Dessa forma, *agenda setting* passa a ser composta por um conjunto de questões que atores e grupos de interesses e pressão, em um momento específico, vivenciam e passam a orientar aqueles que possuem força de intervir no problema.

Portanto, o problema, ao se inserir na agenda política de um determinado governo, produz um incômodo, seja por parte dos “governantes” e outras vezes dos “governados”. Quando um assunto se transforma em problema, passa a ser merecedor da atenção e reconhecimento público do governo. Passa-se a ter, segundo Cobb e Charles (1983), um problema definido, pois se releva existir conflitos entre dois ou mais grupos identificáveis. Para esses autores, alguns problemas precisam de uma boa estratégia para ser postos na agenda política dos governos, pois nem todos serão incorporados, donde resulta a importância dos atores envolvidos neste processo e seu grau de articulação.

Os autores relatam ainda haver dois tipos de definição de agenda - uma sistemática e uma institucional ou governamental. A agenda sistemática consiste de todas as questões comumente percebidas pelos membros da comunidade, merecendo a atenção do público. Uma agenda institucional tende a ser mais específica e limitada no rol de suas prioridades.

Algo que chamou atenção em 2013, em termos de pautar e definir agendas, foram as reivindicações das manifestações nas ruas em todo o Brasil, que revelaram um descontentamento sobre as prioridades e ações políticas dos governos brasileiros, sejam eles nos planos federal, distrital, estadual e

municipal. Vários segmentos sociais foram protestar, reivindicar e criticar posições políticas, ações executadas e não executadas pelos governos; uma agenda difusa, pontilhada de várias pautas e interesses, chamando a atenção dos governos e questionando sobre o que precisava ser redefinido e prioritário.

Se, todavia, as reivindicações pautadas serão incorporadas ou não pelos governos, depende do grau de mobilização e articulação dos grupos interessados, podendo ou não exercer pressões para impulsionar as mudanças. Para Kingdon (2011) o fato de um problema ganhar espaço na agenda de um governo não significa que ele seja incorporado com prioridade ou ganhe espaço para se transformar e se efetivar em uma política pública ou programa. Pode ficar adormecido ou em segundo plano o que vai depender dos atores sociais e interesses em disputas e suas preferências, bem como da articulação dos grupos de interesses, podendo ou não exercer uma pressão capaz de o impulsionar.

Kingdon expõe as condições para que uma questão passe a ser reconhecida como um problema e pode ganhar espaço na agenda dos governos.

Vários mecanismos - indicadores, eventos e feedback - trazem problemas para a sua atenção. Eles usam indicadores para avaliar tanto a magnitude e a mudança de um problema. Sua interpretação de indicadores acaba por ser um processo mais complicado do que uma avaliação direta dos fatos. Eventos, incluindo catástrofes, crises, experiência pessoal e símbolos, são importantes, mas precisam de acompanhamento, na forma de percepções pré-existentes que reforcem, os indicadores, ou combinações com outros eventos. Feedback fornece informações sobre o desempenho atual (...), indicam falhas para atender a objetivos declarados, ou sugere consequências imprevistas (IBIDEM, p.113).

O outro fluxo (*policy stream*) discutido pelo autor, ao reconhecer e definir o problema que passa a integrar a agenda, constitui um conjunto de alternativas e soluções para o problema apontado, surgindo diversas ideias por envolverem vários atores sociais.

As ideias, porém, por serem diversas, muitas não serão incorporadas, outras ignoradas, dependendo das disputas e pressões. Outras sequer serão alvos de atenção por não possuírem viabilidade. Um elemento importante neste

fluxo é o gradiente de conhecimento dos participantes²⁰ envolvidos sobre a área para exercer suas influências. Há, portanto, várias condições que podem contribuir ou não neste processo, consoante o autor, depende dos participantes envolvidos e de sua capacidade de persuasão para tornar o problema presente na ordem do dia, os processos pelos quais a agenda é constituída e as alternativas que assumem destaque.

De acordo com Kingdon (2011), o terceiro fluxo (*political stream*), capaz de influenciar na definição da agenda, é o da política, com as mudanças da gestão e seus cargos. Neste fluxo, existem três elementos importantes que podem contribuir para que um problema entre na agenda. O primeiro é voltado às contingências políticas favoráveis (*national mood*) para tratar alguns assuntos.

A combinação do “humor” nacional e as eleições é um criador de agenda mais potente do que interesses organizados. Os grupos de interesse são capazes de bloquear propostas que não preferem, ou para adaptar-se a um item já no alto de uma agenda governamental (...). Eles menos freqüentemente iniciam considerações ou definem agendas por conta própria (Ibidem, p.199.).

²⁰ De acordo com Kingdon (2011), os participantes envolvidos são aqueles que têm a capacidade de inserir um problema na agenda, como, por exemplo, os chefes do Executivo, políticos, funcionários públicos, participantes de fora do governo, como a mídia, grupos de interesses organizados e público em geral. Nessas categorias de participantes, podem chegar questões à agenda de duas maneiras. Primeiro, envolve a participação dos atores e interesses de dentro do próprio governo (*inside of government*). O autor mostra que estes são mais relevantes na definição da agenda, exercendo forte influência (presidente, chefe do executivo, governador ou prefeito). Os funcionários também assumem importância, por oferecerem informações e terem conhecimento técnico sobre o assunto, uma vez que já possuem conhecimento, aproximações e envolvimento com a discussão, bem como por oferecer um *feedback* sobre o que funciona bem ou não, exercendo forte pressão na especificação de alternativas. A outra maneira envolve aquelas que estão de fora do governo (*outside of government*) e que levam questões para o governo com base numa agenda que, muitas vezes não é prioridade do governo (ou pretende ser) para se inserir na agenda formal do governo. Há, ainda, acadêmicos, pesquisadores que se configuram como atores não-governamentais e assumem grande importância na definição da agenda, com impactos mais a longo prazo, exercendo influências nas alternativas. De acordo com Kingdon (2011), embora acadêmicos não sejam responsáveis pelo destaque de alguns temas da agenda, eles trazem uma contribuição maior para que se avance na definição das ideias. Os meios de comunicação também podem afetar, uma vez que a atenção do público em geral sobre as questões governamentais são acompanhadas de perto pelas coberturas da mídia. A opinião pública também tem uma influência muito grande no processo de definição de agenda, pois pode forçar algumas ideias para a agenda governamental, pois podem colocar em destaque um conjunto de assuntos que dizem respeito à vida cotidiana de um número razoável de cidadãos.

Quando há uma convergência entre os múltiplos fluxos discutidos pelo autor, passa a existir uma oportunidade de mudança, uma vez que o problema passou a ser alvo de reconhecimento. As ideias e soluções apontadas pelos atores e grupos sociais chegam à agenda quando encontram condições adequadas para se inserirem de acordo com as circunstâncias e ocasiões políticas.

Estes são alguns dos elementos importantes do modelo de análise pensado por Kingdon para refletir acerca da definição da agenda, com base nos atores e processos envolvidos. Dessa maneira, o que na realidade do Ceará possibilita a definição de uma agenda voltada para o controle interno da atividade policial? Quais elementos ganham importância e situam o controle das polícias em um lugar prioritário na agenda dos governos locais?

Em realidades distintas, como expresso ao longo das discussões aqui procedidas, a criação e reformas envolvendo os mecanismos de controle das polícias estiveram relacionadas, em alguns casos, às reivindicações da sociedade civil, por meio de movimentos de direitos civis, denúncias e acontecimentos de notoriedade, envolvendo violações de direitos humanos pelas polícias; pelo reconhecimento e necessidade intuída dos gestores das polícias em alterar o padrão de intervenção e interação com o seu público. Vários componentes, atores e processos, em várias realidades, possibilitaram iniciativas e reformas.

No ano de 1997, um episódio se configurou como "divisor de águas" na área da segurança pública no Ceará. O terceiro "Governo das Mudanças" (1999-2002) deparou a descoberta de esquemas de corrupção, envolvendo policiais civis e militares. Não eram, porém, somente policiais de rua, mas parte dos gestores e níveis hierárquicos mais elevados dos comandos policiais, revelando-se em uma preocupação bastante séria, quando se pensa o papel da polícia na sociedade democrática.

A corrupção, como todos sabem, continua a ser um problema bastante sério sempre que se examina o trabalho policial (...). O que não se pode afirmar é que a corrupção tenha deixado de ser, para qualquer polícia no mundo, uma séria preocupação, possivelmente mais séria hoje do que já foi no passado (ROLIM: 2006, p. 31).

Este episódio revelou envolvimento de policiais em esquemas de corrupção e outras práticas ilegais e ficou conhecido como “Caso França”²¹, expondo a existência de uma rede articulada de corrupção e outras práticas criminosas envolvendo policiais.

O secretário de segurança pública, General Cândido Vargas, que estava à frente da pasta na Segurança pública (abril de 1997 a dezembro de 1998 e de novembro de 1999 a dezembro de 2002), quando da criação da Corregedoria, em entrevista, concedida ao Jornal O Povo (05 de abril de 2010), no caderno “Páginas Azuis”, mostrou que sua chegada foi marcada por “um ambiente de total desconforto”, referindo-se as denúncias de policiais que agiam fardados e/ou protegidos pelos seus distintivos. Mencionado secretário, ao falar sobre o trabalho realizado, deixou claro que sua maior decepção no cargo, mesmo com todos os esforços, foi a de que, em meio às inúmeras denúncias, poucos policiais foram punidos.

[...] os processos chegavam, passavam pela Corregedoria e terminaram indicando, que a própria comissão dizia, “esse deve ter punição administrativa”, “esse deve ser encaminhado para o Judiciário”. Não modifiquei nada que a indicação dizia. Encaminhei para a Justiça dessa forma ou para a Procuradoria Geral. Lamentavelmente digo, a maior tristeza minha e do governador (Tasso), nenhum foi punido. Embora na ocasião vários da PM e 28 a 30 policiais civis foram indiciados, se não estou enganado. Nenhum foi pra cadeia. Foi provada muita coisa, mas infelizmente... Parece que a coisa até tenha voltado. Isso é de lamentar (Entrevista com ex-secretário de segurança pública, General Cândido Vargas. Jornal O Povo, 05/04,2010, Páginas Azuis).

Em relação ao “caso França”, o então governador Tasso Jereissati não ignorou o problema e propôs um conjunto de mudanças e reformas na área da segurança pública. Dentre estas mudanças pensadas e adotadas, ganhou “lugar” prioritário a criação da Corregedoria Única dos Órgãos de Segurança Pública do Ceará, em 1997. Conforme interlocutores policiais que subsidiam as

²¹ No começo do ano de 1997 o agente de polícia civil, João Alves de França, foi preso com um carro roubado. A partir daí, fez uma série de denúncias, envolvendo policiais numa rede criminosa e apontou ainda como um dos integrantes e líderes o ex-secretário de segurança pública do governo Ciro Gomes (1991-1994) (De modo mais detalhado sobre o caso, ver Brasil, 2000).

discussões deste trabalho, coletados por meio de conversas informais e entrevistas, o problema da corrupção policial e de outros desvios de conduta policial significava "algo danoso", "uma grande mancha", sendo necessário intervir, mas para isso, era preciso reconhecer que o problema existia.

Dessa forma, em razão do problema, uma das alternativas foi a criação de um mecanismo de controle policial que tivesse condições adequadas para apurar e investigar as denúncias envolvendo policiais, com viés claramente moralizante. Embora na prática não se tenha conseguido, o discurso que se tornou presente era de limpeza na polícia. A mudança pensada recentemente na área pelo Governo Cid Gomes parece apresentar também este tom, ante casos envolvendo as denúncias contra policiais.

O governo quis criar uma nova visão, uma nova concepção do controle da atividade policial, mas essa concepção estava montada em cima de uma velha e arcaica estrutura, uma estrutura bandida. Foi dada uma tintura nova nessa velha estrutura para apontar novo um cenário (Policial-controlador 01, novembro/2011).

Nesse período existiam muitas tensões envolvendo as policiais, era violência policial, crimes de brutalidades, suspeitas de grupos de extermínios com envolvimento de policiais e outros acontecimentos lamentáveis que fizessem parte do cotidiano policial, fizeram com que o governador resolvesse urgentemente encaminhar para a assembleia legislativa um conjunto de reformas na área da segurança pública (Policial-controlador 02, maio/2011).

O processo de criação da corregedoria foi um momento de muitas disputas políticas, disputas dentro da polícia, de grupos de corrupção e organizações criminosas. Quando essas disputas dentro na polícia passaram a ser uma preocupação política, os problemas internos da polícia não eram mais só de um grupo envolvido nessa situação de corrupção (Ex-deputado estadual Mário Mamede, janeiro/2013).

Era colocado um problema ao governo e isso envolvia a relação da polícia com os cidadãos, da polícia com a política, da polícia com a democracia (Policial-Controlador 03, jun/2013).

A questão da polícia controlar a própria polícia, passou a ser importante porque ninguém poderia mais jogar para debaixo do tapete o que se via claramente, uma polícia toda a revelia da democracia. (Policial-Controlador 04, julho/2013).

Na reprodução das falas, identificou-se vários elementos importantes que impulsionaram as reformas e a necessidade de que o assunto precisava

ser tratado e merecia seriedade, em virtude dos casos de atuação policial violadoras da lei e pela proporção que havia assumido, exigindo uma posição política, pois não se podia mais ignorar o problema. Alguns elementos nos depoimentos interferiram, convergiram e fizeram com que essa questão do controle da polícia assumisse prioridade na agenda política do "Governo das Mudanças".

Havia grave crise envolvendo policiais, com grandes repercussões, o que se tornou problemático e insustentável para o "Governo das Mudanças", sua imagem e legitimidade, exigindo posições em um "campo político" dotado de uma estrutura e das disputas para conservar ou transformá-lo perante a situação.

[...] é um campo de forças, é um campo de lutas para transformar as relações de forças. Em um campo como o campo político ou o campo religioso, ou qualquer outro campo, as condutas dos agentes são determinadas por sua posição na estrutura da relação de forças características desse campo no momento considerado (BOURDIEU, 2011, p.201).

Envolve ainda neste campo político as lutas simbólicas, que nas palavras do autor mencionado são uma "ação que se exerce por sinais capazes de produzir coisas sociais e, sobretudo, grupos" (BOURDIEU, 2003, p.159), como a não aceitação desse governo se algo não fosse feito. Trata-se de um lugar "em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos (...)" (IBIDEM, p. 164).

A crise instalada revelou que a "corregedoria tradicional" até então existente se mostrou deficiente e marcada por aspectos corporativos, contribuindo para gênese e fortalecimento nos interstícios das polícias do Ceará de organizações criminosas, que, conforme apresentam interlocutores pesquisados, se rearticulam e funcionam, ainda hoje, na medida em que tiveram sérios afrouxamentos nas formas de controle e suas relações com os governantes, comandos policiais e grupos empresariais.

Inserir esse problema na agenda governamental, também se revelou importante, porque “o governador [Tasso Jereissati], sabendo com quem estava lidando, mesmo deixando a pasta da segurança pública em alguns momentos do governo nas mãos do seu vice-governador [que também foi secretário de segurança pública]²², não estava refém das interferências promíscuas da polícia com a política e vice-versa, como é bastante claro isso hoje no governo atual, justificando e preservando a presença de alguns nomes em cargos de comando” (Depoimento concedido em entrevista por ex-deputado estadual 01, jan/2013).

Uma oposição política e com crítica contundente ao governo, representada por um grupo pequeno de parlamentares, mas que “fazia barulho”, com seriedade e propriedade nas discussões que envolviam temas como segurança pública e direitos humanos, próximos e articulados com entidades como OAB, Arquidiocese de Fortaleza e outras entidades nacionais e internacionais de direitos humanos.

A inserção do controle das polícias na agenda política do governo estadual não foi impulsionada por mera boa vontade do Governador. Há, porém, que se considerar o momento em que o Governador, não ignorou o problema, reconhecendo-o diante da realidade apresentada e, a partir daí, colocou na pauta do governo o fato de que eram necessárias reformas para alterar a situação na qual as polícias estavam envolvidas. Nas palavras do próprio Governador,

Enquanto você tiver uma polícia viciada, de uma certa maneira acomodada, na melhor das hipóteses, na questão da delinquência, você não tem solução. **Hoje a primeira coisa que precisa fazer é tirar os bandidos da polícia. Aqui não temos resultados ainda excelentes, mas muitas coisas já estão acontecendo.** (Depoimento do ex-governador Tasso Jereissati, em entrevista para o Jornal o Povo, 5/07/2000, p. 12A). (grifei)

²² Moroni Bing Torgan era visto como “forasteiro político”, por não ter nascido no Ceará. Ficou conhecido como “caçador de pistoleiros” pela sua atuação como policial federal nas prisões de matadores e mandantes dos “crimes de pistolagem”. Obteve, assim, visibilidade política, num contexto político nacional onde se tinha o “caçador de marajás”. Juntamente com Tasso Jereissati, compôs, como vice-governador, a chapa vitoriosa ao Executivo estadual em 1994. Ficou responsável e à frente da pasta de segurança pública, por não possuir vínculos com os esquemas de corrupção e criminosos das polícias do Ceará. Construiu sua imagem e carreira política no Ceará atrelada à questão da segurança pública, tendo disputado a Prefeitura de Fortaleza algumas vezes, sem sucesso, inclusive nas últimas eleições municipais.

O que o Governador fez? Blindou a SSPDS e afastou todos os acusados de envolvimento nos casos. Dessa forma, vê-se que o discurso político carregado de um “valor de verdade” se mostrou voltado e preocupado em resolver o problema dos “bandidos da polícia” e de sua “banda pobre” e, se tornou um elemento essencial na legitimação de um projeto político. E também, para que pudesse evitar o descrédito de seu governo num contexto político, local e nacional.

A criação da Corregedoria unificada [de segurança pública] do Ceará não surgiu como uma boa vontade do governo, mas como uma nova estratégia política e institucional para impor limites às corporações policiais mergulhadas em escândalos de corrupção e tudo de ruim que se possa imaginar que estava acontecendo na polícia era algo muito sério (PoliciaI-controlador 02, maio/2011).

Essas descobertas de corrupção e escândalos na polícia comprometia toda credibilidade do governo conquistada pelo seu discurso de mudança e o governo estava preocupado em preservá-la. (PoliciaI-controlador 01; setembro/2012).

Assim, o Governo deu uma resposta política moralizadora, ao dizer que iria “limpar a polícia”, além de garantir sua legitimidade política, ao tomar medidas efetivas para “dominar praticamente o sentido objetivo e o efeito social das suas tomadas de posição graças ao domínio que ele possui do espaço das tomadas de posição atuais e, sobretudo, potenciais” (BOURDIEU: 2003, p. 172). Assim tem-se,

[a] força das ideias que ele propõe mede-se (...) pelo seu valor de verdade (mesmo que elas devam uma parte da sua força à sua capacidade para convencer que ele detém a verdade), mas sim pela força de mobilização que elas encerram, quer dizer, pela força do grupo que as reconhece, nem que seja pelo silêncio ou pela ausência de desmentido, e que ele pode manifestar recolhendo as suas vozes ou reunindo-as no espaço (IBIDEM, p. 185).

Esse discurso assumiu características simbólicas e dotadas de alento, sendo capaz de implicar uma série de reformas implementadas. Ao transitar e circular no interior de grupos e interesses, a alocação com viés moralizante do Governo, ganhou espaço e se revelou como “objeto do desejo” (Foucault,

1996), sem necessariamente ter que produzir espaços de abertura para o debate público, capaz de possibilitar a participação como exercício legítimo do poder e a possibilidade do “agir em conjunto”. Nas palavras do ex-governador Tasso Jereissati,

Se fala muito em participação, mas a participação leva a decisão solitária mais ainda. **A participação faz com que se ouçam várias opiniões divergentes. Quando as opiniões são inteiramente divergentes, a decisão é absolutamente solitária** (Jornal O Povo, 05/06/2000, p.12 A) (grifei).

Ao ignorar a legitimidade do poder como estratégia que envolve o consentimento e o reconhecimento da ampla necessidade de que “as pessoas se unam e atuem de comum acordo” (ARENDR: 1999, p.129), o Governador deixou claros a direção dada aos “negócios humanos”²³ e o sentido pouco atribuído à esfera pública e sua pluralidade.

Ante de uma realidade-problema, os primeiros passos para resolver a situação dos “bandidos da polícia”, com a criação de mecanismos e estratégias de controle da atividade policial, estavam em reconhecer que o problema existia e, dessa forma, isso passou a integrar com maior atenção o conjunto das preocupações do então Governador.

Incontestemente é o fato de que, no “caso França” a questão do controle das polícias no Ceará passou a ser motivo de uma inquietação óbvia presente na agenda do Governo e assumir lugar de destaque no rol de preocupações e prioridades do “Governo das Mudanças”, cuja competência definida foi com o intuito de

(...) exercer as funções de fiscalização, disciplina e orientação administrativa desenvolvida pelos órgãos e seus agentes, apurar os

²³ Para a autora, a esfera dos negócios humanos consiste na teia de relações onde quer que os homens estejam e vivam juntos. A revelação da identidade pelo discurso e o estabelecimento de um novo início pela da ação incidem sempre sobre uma teia que já existe, e nela imprimem suas consequências imediatas. Juntos, iniciam um novo processo, que mais emerge como a história singular do recém-chegado, que afeta de modo singular a história da vida de todos aqueles com que ele entra em contato (IDEM: 2001, p.196).

ilícitos e as transgressões funcionais, provocar e acompanhar a apuração de ilícitos penais, proceder a inspeções administrativas nas polícias Civil e Militar e no Corpo de Bombeiros, realizar os serviços de correção, em caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais e velar pela hierarquia, disciplina e probidade funcionais (Art. 5º Lei nº 12.691/97).

A proposta oferecida pelo Governo e a busca por uma solução diante dos casos expostos pela crise fizeram com que fossem aprovadas com urgência as reivindicações, convocando o principal partido que fazia oposição na época (PT), entidades de direitos humanos, OAB-CE, Arquidiocese de Fortaleza, dentre outras entidades para discutirem o projeto de criação da Corregedoria, que passaria a ser vista como um "modelo pioneiro" na atividade de controle policial no País.

(...) para mim um dos maiores avanços do país naquela época [a criação da Corregedoria Única]. Era um juiz de direito, nomeado pelo governador, com gabinetes (de corregedores) ocupados por oficiais da PM, Civil e Bombeiros e eles eram ouvidos indistintamente por um e por outro. (Entrevista com ex-secretário de segurança pública do Ceará, General Candido Vargas, Jornal O Povo, 05/04/2010, Páginas Azuis).

As discussões de criação da corregedoria começaram a fazer parte e surgiram justamente pela necessidade de melhorar a imagem das polícias e do governo no Ceará imergidas em corrupção e escândalos. Foi uma iniciativa importante que pensou ações e mecanismos para controlar a atividade policial, cujo formato de atuação era na época inédito no país (Policial-controlador 01; novembro/2011).

A proposta de criação da Corregedoria enviada à Assembleia Legislativa Estadual do Ceará (ALEC) teve muito mais aceitações e convergências entre os parlamentares do que dissidências e debates, mas foi preciso esclarecer alguns pontos e nesse processo assumiu importância uma oposição política pequena, com significativa relevância na área de segurança pública e que estava à frente da Comissão de Direitos Humanos da ALEC, como os deputados estaduais do PT, Mário Mamede e João Alfredo. O incontestável era o fato de que as polícias deveriam ser controladas e no contexto em que se encontravam as denúncias contra policiais, à proposta na qual um delegado poderia fazer a apuração de uma irregularidade atribuída a um policial militar e

vice-versa, teve deferência pelo seu “formato inovador”, ao propor uma unificação das atividades de controle.

Situava-se como “diferencial” a unificação do controle sob mesmo comando. Um policial militar poderia investigar um policial civil e vice-versa, com uma direção de fora, independentemente dos comandos policiais, com acesso garantido ao Ministério Público, para submeter ao seu acompanhamento todos os procedimentos que fossem instaurados na nova corregedoria, pensando em evitar o corporativismo e tornar-se mais transparente, principalmente porque a nova Corregedoria estava “fora” das polícias, vinculada apenas à SSPDS.

Vale ressaltar que o Plano Nacional de Segurança Pública (2003) propôs a criação de corregedorias de polícias unificadas como parte fundamental do Sistema Único de Segurança Pública, partindo da ideia de que é um modelo que se mostra capaz de ensejar uma maior eficácia na administração dos procedimentos disciplinares na medida em que poderia resguardar autonomia e independência para o órgão, possibilitando que as apurações não fossem objeto de ingerências políticas e das direções dos comandos policiais. A recomendação era que os estados estudassem a viabilidade de se criar uma formação específica para o órgão corregedor nas academias de polícia, possibilitando aos policiais que fizessem uma carreira própria no setor de correição.

A novidade na proposta do controle policial no Ceará seria ainda na nomeação do representante escolhido. O ocupante do cargo, de confiança e sem mandato, poderia ser substituído a qualquer momento por ato do próprio nomeante, no caso, o Governador. Para ocupação do cargo, alguns critérios foram exigidos, o corregedor deveria ser um cidadão com mais de 30 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada; mas, quem escolhe? O Governador em parceria com o responsável pela gestão da segurança pública.

A legislação do Ceará levou em consideração a ideia de que o Corregedor não fosse vinculado obrigatoriamente às corporações policiais. Apenas estabeleceu outros padrões de escolha para evitar problemas e críticas. Criou-se, então, um órgão colegiado dirigido pelo corregedor e

assessorado por oficiais superiores da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros, delegados da Polícia Civil (escolhidos pelo governador do Estado), membros do Ministério Público e também pelo Procurador-Geral de Justiça, todos vinculados e subordinados a seus órgãos de origem (Lei nº 12.997/97, art. 5º).

Foi pensado ainda que se criaria um quadro próprio de corregedores, mas isso, ante a demanda pelo controle, demoraria muito e, também, porque não se sabia como seriam definidos tais critérios desse recrutamento. Surgiu ainda à ideia de criação de uma delegacia específica para apurar crimes cometidos por policiais civis e militares, o que não ganhou fôlego. Isso pode estar relacionado ao fato de o controle polícias no Ceará não ter sido um assunto recorrente e presente em toda agenda do "Governo das Mudanças", mas apenas em um específico momento em que se encontravam "imersas em corrupção e escândalos".

Como ensina Kingdom (2011, p. 198), as agendas definem problemas, mas também podem fazê-los desaparecer, quando o Governo trata do problema sem prioridades. Por que, porém, os problemas desaparecem das agendas? O autor traz esse questionamento e coloca algumas observações:

Os problemas não só entram na agenda governamental, mas também desaparecem. Por que eles desaparecem? Primeiro, o governo pode resolver o problema ou deixar de enfrentá-lo. Em ambos os casos, a atenção se volta para outra coisa, ou porque algo foi feito ou porque as pessoas estão frustradas com o fracasso e se recusam a investir mais do seu tempo em uma causa perdida. Em segundo lugar, as condições que destacaram um problema podem mudar - indicadores caem em vez de aumentar, ou as crises vão embora. Em terceiro lugar, as pessoas podem se acostumar a uma condição. Em quarto lugar, outros problemas surgem. Finalmente, pode ser simplesmente ciclos inevitáveis de atenção.

Desse modo, pode haver mudanças nas situações que chamaram a atenção do problema, sendo possível, ainda, surgir outros problemas prioritários que exigem atenção. O controle da atividade policial no Ceará, com a criação da Corregedoria Unificada parece ter sido uma questão que precisou entrar com urgência na agenda política local por conta de circunstâncias específicas que situavam em xeque o Governo Mudancista reconhecido pela sua racionalidade nas ações e "excelência administrativa".

Digo até que entrou de improviso na agenda do Governo, mas, quando se inseriu, com base nas assimetrias envolvendo os participantes “visíveis” e “invisíveis”, foi de forma a responder dentro de uma conjuntura uma situação-problema e de maneira particularizada. Não houve a incorporação de ideias e possíveis alternativas que poderiam possibilitar resultados mais amplos e profundos nas reformas anunciadas e implementadas (apesar do seu arranjo institucional tão elogiado); ou seja, não se pensou em médio e longo prazos, em termos de (re) planejamento e avaliações de suas ações implementadas.

As limitações expressas na elaboração desta agenda pelo Governo estão relacionadas às disputas e interesses que perpassam o campo político da época, e os que faziam parte dele não tiveram capacidade de interferir substancialmente, bem como aqueles que não faziam parte e não puderam dizer que o conheciam, ou seja, “pessoas que procuram dar força, no campo político, a movimentos que não podem, por sua própria força, chegar a ser aí reconhecidos” (BOURDIEU: 2011, p. 209).

[...] dizer que há um campo político e lembrar que as pessoas que aí se encontram podem dizer ou fazer coisas que são determinadas não pela relação direta com os eleitores, mas pela relação com os outros membros do campo. Ele diz o que diz (...) não para responder as expectativas da população em geral, ou mesmo da categoria que lhe deu voz, que o designou como mandatário, mas por referência ao que outros no campo dizem ou não dizem, fazem ou não fazem, para diferenciar-se ou, ao contrário, apropriar-se de posições que possam ameaçar a aparência de representação que ele possa ter (ibidem, p.199).

A presença e o reconhecimento de um indivíduo em um dado campo se dão pelo fato de que ele pode transformar o estado do campo que é caracterizado por disputas, mesmo quando já não faz mais parte de tal campo. No entender de Bourdieu, um campo é definido como uma rede ou uma configuração de relações objetivas entre posições, definidas em situações e relações, constituindo-se espaço de lutas que definem estruturas pelas diversas espécies de capital que influenciam.

O arranjo institucional pensando, como dito antes, foi implementado com a parceria do Ministério Público. Relativamente à sua atuação no trabalho da Corregedoria, ante a existência de muitos processos que se amontoavam e necessitavam de sua consulta, com base em uma ação do MP, alegou-se que sua responsabilidade seria com relação ao controle externo, não interferindo mais nos processos da Corregedoria. Dessa forma, foi ignorada a possibilidade de estabelecer um controle das polícias de natureza misto, tendo vários representantes, podendo-o fazer mais célere e transparente.

Não se pode deixar de considerar aqui, no entanto, que, na mesma época de criação da Corregedoria unificada do Ceará, houve um debate na ALEC sobre a necessidade de criação do controle externo da atividade policial. O projeto ficou por quase um ano parado, esperando uma definição por parte dos parlamentares, em virtude das divergências entre as polícias e o Ministério Público.

O motivo da demora seria uma indefinição dos governistas sobre o projeto. Para tentar reverter esta indefinição, houve uma tentativa de acerto entre as cúpulas da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC), da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ). Ao final, ficou acordado que seria apresentado um substitutivo, com a íntegra da regulamentação de controle externo da atividade policial adotada pelo Ministério Público da União. Mas, mesmo depois de acertado o acordo entre os diretores das três instituições, o projeto ainda não tem o apoio dos diretores da SSPDC (...). Na outra ponta da linha, esperando uma definição, o promotor Francisco José de Oliveira Filho, coordenador do Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial, disse que não está mais esperando a regulamentação da lei. A lei 8625, no artigo 80, autoriza aos ministérios públicos estaduais aplicar subsidiariamente o Estatuto do Ministério Público da União (O Povo, 10/06/1998, p. 20).

As instituições policiais criticaram o projeto proposto, alegando perda de autonomia e que ao controle externo caberia apenas examinar atividade-fim, como o inquérito e o boletim de ocorrência. A proposta se orientava em pontos principais, dentre eles a fiscalização e os acompanhamentos das atividades policiais, por meio de visitas e inspeções nos locais de trabalho policial, exames de documentos relativos à atividade policial e solicitar autoridade competente para abertura de inquéritos policiais (O Povo, 05/10/1997, p. 18).

Além dessa questão envolvendo o MP, o Governo estadual demorou em constituir suas ouvidorias, apesar de possuírem a figura informal do ouvidor. Nas corporações policiais militares, quem responde pelo Departamento de Relações Públicas exerce a função de ouvidor, sendo que PC também tem seu ouvidor informal. Na SSPDC, a função de ouvidor informal foi desempenhada pelo tenente-coronel BM Franklin de Freitas Lopes, diretor da Diretoria da Cidadania da SSPDC. Essa demora de criação de um mecanismo de controle externo das polícias no Ceará não estava apenas relacionada às resistências das corporações policiais, mas envolvia posições políticas (BRASIL, 2000).

Retomando a discussão sobre a Corregedoria, mesmo com essas limitações de relações com mecanismos externos de controle das polícias, operacionalmente passou a utilizar três tipos de processos para investigar as transgressões cometidas pelos policiais militares na esfera administrativa: 1) Procedimentos Administrativos Disciplinares, destinados aos policiais militares (praças) de menos de dez anos de serviço militar; 2) Conselho de Disciplina, para os praças de mais de dez anos de serviço; e 3) Conselho de Justificação, para os oficiais.

Não caberia ao modelo novo implementado a função de punir os policiais, mas apenas prestar os “serviços de correção” que estariam voltados para a ênfase no acompanhamento, recomendações e sugestões com base nos procedimentos investigativos realizados, bem como o acompanhamento da apuração dos procedimentos dos ilícitos penais, aqueles de natureza penal atribuídos aos policiais, como se pode ver na sequência as atribuições especificadas, como apresenta a sua lei de criação.

- a) Relativamente aos militares estaduais, a instauração de Processo Regular (Conselho de Disciplina e Justificação);
- b) Relativamente aos policiais civis de carreira, a instauração de Processo Administrativo-disciplinar e Sindicância;
- c) Realizar serviços de correção, em caráter permanente e extraordinário, nos inquéritos policiais civis e nos inquéritos policiais militares e outros procedimentos investigativos penais e penais militares;
- d) Acompanhar, quando necessário, procedimentos de natureza penal realizados pela Polícia Civil, e penal militar, bem como de natureza administrativo-disciplinar, realizados pelas Corporações Militares;

- e) Requerer e acompanhar a apuração dos ilícitos penais atribuídos a policiais civis, bem como, dos penais e penais militares, atribuídos a militares estaduais;
- f) Realizar inspeção, vistoria, exame, investigação e auditoria administrativa;
- g) Receber e tomar por termo as reclamações e denúncias formuladas contra integrantes da Polícia Civil e das Corporações Militares Estaduais e apurar, preliminarmente, o fundamento das denúncias.

Os “serviços de correição”, no entanto, estavam sendo descumpridos segundo os parâmetros legais, pois havia registros da PMCE apurando casos de abuso de crimes cometidos por policiais. Isso fez com que o então presidente da Comissão de Direitos Humanos da ALEC, Deputado João Alfredo (PT), exigisse uma posição da Procuradoria Geral de Justiça, da Ouvidoria Geral do Estado e da SSPDS, uma vez que a instauração de sindicâncias por parte da PM se mostrava como uma desobediência à lei e demonstrava um esvaziamento das funções da Corregedoria. Exemplo disso são os casos expostos abaixo.

Do presidiário Aleksander Costa Silva que morreu em janeiro último sob suspeita de espancamento dentro da cadeia de Aracati, e o de Edcarlos Teixeira da Silva que foi encontrado morto após abordagem da PM, em junho de 99. Com relação ao caso de Edcarlos, policiais disseram que no momento da abordagem (...) a vítima teria sacado o revólver e atirado na cabeça. A família da vítima acusa os PMs de o terem matado na abordagem. A sindicância da PM (...) concluiu que não haviam provas para elucidar o crime e apontou para a tese de suicídio. No entanto, o laudo do exame de corpo de delito feito no IML, mostrou que a arma que matou Edcarlos não foi encostada na sua cabeça, o que supostamente poderia contrariar a versão de suicídio. (Jornal O Povo, 13/02/2000, p. 8A).

A ideia pensada era que com suporte nessa lógica unificada, uma nova racionalidade se inserisse nessa proposta e possibilitasse uma reinterpretação das práticas de controle das polícias no Ceará. Isso acabou impossibilitado pela não garantia de condições adequadas para execução de suas atividades, pelo modo de sua apresentação e representação no exercício de suas funções legais dentro e fora da polícia, visto por alguns como “espaço para acobertar maus feitos”, revelando seus limites e que o “modelo pioneiro” passou a ser

uma “pedra no sapato” ao causar incômodos aos governos locais pelas suas fragilidades.

Alguns policiais e a população acabaram que não viram êxito no trabalho realizado pela corregedoria. Por um lado, ela foi considerada como um espaço para acobertar maus feitos, porque os policiais não são punidos e de certa forma isso acontece. Por outro lado, os policiais achavam sempre que estávamos perseguindo e que eles são alvos constantemente pelos próprios colegas de trabalho. Muita coisa ainda precisa ser feita nesta área, os policiais veem a corregedoria como uma inimiga, essa própria visão interna precisa ser mudada. Precisa também melhorar sua forma de trabalhar, atuar menos isolada. (Policia-controlador 01 novembro/2011).

Várias críticas passaram a surgir sobre nossa atuação. Principalmente dentro da polícia por conta das denúncias que investigamos. Nos incomodados a polícia. Nós somos necessários. Fora, as pessoas não acreditam muito, nem confiam no trabalho da corregedoria. Eu vejo que é uma atuação muito distante do público, existem questões que incomodam dentro e fora da polícia (Policia-controlador, 02 maio/2011).

As observações feitas informam que a inserção do controle das polícias na agenda do governo foi de grande significado, do ponto de vista político-institucional ou pelo fato de ter sido legitimado pelo Governo ao reconhecer os problemas. Não significou, porém, garantias de que as reformas adotadas fossem implementadas com os resultados esperados nas suas práticas.

O modelo adotado sugeria uma série de mudanças, mas não as fizeram de modo estratégico quando não foi capaz de se orientar por novos parâmetros e reverter às velhas abordagens e práticas de controle policial que continuaram prevalecentes nos mecanismos policiais.

O assunto merecia mais atenção política do que ser tratado apenas por meio dos “serviços de correição” e também pelas limitações apresentadas no seu modelo e complexidade dos problemas a serem enfrentados, como destacado no depoimento de um ex-corregedor.

A Corregedoria tem que melhorar, porque a falta de autonomia faz com que a gente perca mais a capacidade de gerir. Por mais que você enxugue (o número de processos contra PMs, civis e bombeiros), não

tem condições...vai acumular, porque a demanda é grande demais. A função da Corregedoria está, na minha opinião, diluída. E esta pulverização é maléfica à proficiência. Se tenho autonomia, a correição de desvios de conduta vai com mais força (Entrevista com o Ex-Corregedor Geral José Armando da Costa, O Povo 10/12/2010).

São evidentes os problemas que a Corregedoria, desde sua criação já enfrentava, como falta de condições estruturais para desenvolver com eficiência os “serviços de correição” e a “função de moralizar” as polícias pelo exercício do controle, tornando-se uma atividade sem muita confiabilidade.

Havia muitas fragilidades nas investigações, muito por conta da não existência de pessoas qualificadas para atuar nas investigações, como apresentado pelo primeiro Corregedor: “Quem é que faz investigação aqui hoje? É um sargento de bombeiros que tem um destes cursos de seis meses de investigação” (Depoimento do Ex-Corregedor Helder de Mesquita, Jornal O povo, 11/11/2000, p. 5A).

Esta fala releva a equipe que passou a responder as atribuições de controle e compor os trabalhos correicionais, bem como um menosprezo e deixa sinais de uma ausência de formação qualificada e permanente do pessoal que passou a ocupar os espaços profissionais da Corregedoria. Um aspecto sempre posto pelos interlocutores pesquisados é a formação/qualificação das equipes como elemento indispensável para uma profissionalização do controle da atividade policial. A política de recrutamento de pessoal para atuar na Corregedoria seguia alguns critérios, baseados em redes de contato e suas relações de confiança pessoal e profissional. Sobre este assunto, detalharei melhor no próximo capítulo.

Não houve a garantia de uma política investigativa conceituada e inteligente, pensada com base em uma formação em abordagens metodológicas planejadas e articuladas, a curto, médio e longo prazos. Segundo esse corregedor, nos três primeiros anos em que esteve à frente do órgão (1997-1999), foram punido 56 policiais civis, 305 militares e 32 bombeiros, com penas de advertência, suspensão e prisão de três a 15 dias.

Quando a pena de demissão/expulsão estavam a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Não se pode negar que a criação da Corregedoria Unificada dos órgãos de segurança pública do Ceará foi uma iniciativa reveladora de conteúdos práticos e simbólicos, mas observou-se que pouco se abriu espaço para uma mudança de posição na escolha dos meios empregados para se atingir finalidades que perpassam situações e lugares, adquiriram formas particulares e encontraram obstáculos, condições e resistências.

Neste período, da formulação dessa agenda, o desafio maior não foi o reconhecimento legítimo de que o problema existia e que precisava ser enfrentado por meio de ações políticas. O que se expressou como problemático e em disputas neste processo foi o reconhecimento da legitimidade dos representantes e, mais, os interesses dos grupos sociais envolvidos, uma vez que, como expressiu o próprio governador em seu discurso (que também é ação), a ideia de que, quando se abre para ouvir muitas opiniões, a decisão termina isolada.

Mesmo com algumas reformas na sua estrutura político-administrativa, de 1997 para os dias atuais, vários problemas podem ser identificados sobre o controle das polícias no Ceará, como me foi dado observar nas aproximações ao campo pesquisado. Cabe mencionar e destacar dentre eles a morosidade na apuração das investigações sobre as denúncias; dificuldades no registro, classificação e pouca profissionalização na produção da informação; espírito de corpo e fragilidades institucionais.

Esse quadro há pouco sinalizado acima vai exigir um “novo começo” e a possibilidade de reinserção do problema do controle da polícia, em anos recentes, em um lugar prioritário na agenda do Governo do grupo político-familiar Ferreira Gomes.

4.3 Nova agenda: reformas recentes e o “novo modelo disciplinar”

O controle interno da polícia no Ceará no governo Cid Gomes (2007-2010); (2011 - atual), mais especificamente no final do primeiro semestre de 2011, deixou de ser um órgão de assessoramento da SSPDS. Criou-se a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Ceará (CGD)²⁴ para substituir a CGOSPCE, com formato e atuação independentes dos quadros da SSPDS, dotado de maior autonomia administrativa, financeira e *status* de secretaria. Vincula-se a Administração Pública Direta do Poder Executivo, como órgão auxiliar de assessoramento superior (Anexo 02 - Organograma Poder Executivo/Estado do Ceará).

Pode-se conjecturar a ideia de que a reinserção do controle das polícias no atual Governo pode ter sido impulsionada pela letargia na apuração e “tolerância” ante as denúncias das transgressões policiais e a constatação pública pela imprensa local, da existência de processos disciplinares parados há dez anos.

Além disso, um fato que pode ter contribuído para abalar e desgastar moralmente a credibilidade do governo Cid Gomes foi o envolvimento de policiais do Programa Ronda do Quarteirão (uma das ações mais caras constituídas pelo atual Governo) em denúncias relacionadas ao uso descontrolado da força letal, atuando somente há um ano e oito meses nas ruas. Foram constatados casos de abuso de autoridade e agressão física envolvendo policiais rondantes. Dentre as denúncias, o que chamou atenção e maior irritação do Governador foi quando soube de policiais praticando atos sexuais com garotas dentro das viaturas modelo Toyota Hilux SW4 em serviço (filmado pelo sistema de vídeo da viatura, que mostra imagens dos policiais

²⁴ Com seis meses de sua criação, a CGD recebeu 251 denúncias de desvios de conduta policial e demais agentes - média de 40 denúncias contra policiais por mês. As denúncias somam-se aos mais de três mil procedimentos herdados da recém-extinta Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública. Ao todo, existiam 3686 processos em análise e 18 servidores responsáveis pela instauração e análise dos processos. Em 2011, foram 60 policiais (57 militares e três civis) punidos por terem cometido transgressões disciplinares (O Povo, 17.12.2011).

fazendo sexo com elas. Os policiais se afastaram de sua rota de patrulhamento para uma área com menor movimento de pessoas. Há, ainda, algumas questões desgastantes relativas à atuação da Corregedoria, como se pode constatar no depoimento a seguir.

Uma coisa que ele [o governador] ficou revoltadíssimo foi com aquele assunto do pessoal que usou a viatura como motel. "Estavam fazendo isso dentro da viatura... Cadê... Quero botar na rua" ele achou a coisa muito emperrada. E é verdade. Tanto é que tenho guardado aqui uma resenha (com seleção de matérias e notas sobre a SSPDS nos jornais locais). E botei o nome "só" (para identificar o documento). No O Povo, na coluna vertical do dia 25 de julho de 2008 saiu a nota (passa a ler) "Só: No período de abril a junho deste ano, a Corregedoria Geral dos órgãos de Segurança Pública avaliou cerca de 400 processos envolvendo policiais militares, civis e bombeiros acusados de infrações. Deste total só pediu punição em dois casos (...). Então guardei isso e de vez em quando lembro do "só". Como o doutor José Armando Costa, diz, como sistema de Corregedoria não é exemplo para ninguém. Essa ideia da nova Corregedoria surgiu mais ou menos em maio [de 2011], então a gente procurou dar a ela uma outra conotação. Ali surgiu a ideia de criar uma delegacia de crimes funcionais. A gente estava querendo mudar a Corregedoria (Entrevista com ex-secretário estadual de segurança pública do Ceará, Roberto Monteiro, 2007-2010, O Povo, 04/01/2011).

Ante tal realidade, o comando da PMCE expulsou os três policiais rondantes flagrados no caso exposto acima. Os PMs foram submetidos a Processo Administrativo Disciplinar. A cúpula do Governo, mais próxima de Cid Gomes, demonstrou descontentamento com a lentidão nos casos que estavam sendo apurados pela Corregedoria.

Um diferencial, se comparado à entrada da questão do controle da atividade policial no "Governo das Mudanças" para sua reinserção no Governo atual, é que neste caso, houve um *feedback*, ou seja, as autoridades "preocupadas" com a imagem do programa RQ, carro-chefe da política de segurança pública deste Governo, por meio de monitoramento das rotinas de trabalho e ações dos policiais, tomaram conhecimento de que era preciso manter um padrão na proposta de policiamento implementada que supostamente tinha melhorado a imagem da polícia e conquistado aceitação pela sociedade cearense. Dessa maneira, era preciso repensar a questão do controle, uma vez que se fazia um assunto presente na ordem do dia.

Havia ainda uma "enxurrada de denúncias" que apresentavam em 2010 cerca de 210 policiais rondantes denunciados na Corregedoria. De um efetivo de 1500 policiais pertencentes ao Programa, isso causou uma "saia justa" ao órgão responsável por apurar tais denunciados, quando seu representante foi chamado pelo primeiro escalão do governo para prestar esclarecimentos e constatou-se que não se tinha conhecimento dessas denúncias, que faziam parte de um "dossiê de irregularidades", solicitado pelo Governador e apresentado a ele como parte de uma estratégia para avaliar o desempenho dos policiais no programa Ronda do Quarteirão, que, como disse anteriormente, era a pedra preciosa da coroa de seu Governo.

Algumas das denúncias apontadas não eram de conhecimento da Corregedoria. Com isso há de se considerar que nem todas as transgressões disciplinares de policiais militares eram apuradas no órgão. Existia a competência extramuros, que era da Corregedoria, e a intramuros, de competência do quartel. Extramuros é quando a ocorrência afeta o patrimônio de terceiros ou a integridade física. Se afetava o patrimônio da PM, não vai para a Corregedoria. Exemplo disso, mau uso da viatura, quebra de equipamentos etc.

Em entrevista à radio O Povo/CBN, no dia 08/12/2010, no programa Debates Especiais Grandes Nomes, o governador Cid Gomes anunciou publicamente que estava estudando uma mudança na Corregedoria e que a pretensão era de transformá-la em secretaria independente, com maior autonomia. Nas palavras do próprio Governador:

[...] a organização de hoje da SSPDS faz com a corregedoria tenha dificuldades de exercer, a contento, suas funções de fiscalizar, controlar e orientar disciplinarmente as atividades de policiais civis, militares e bombeiros. Isto porque sempre depende da opinião dos oficiais integrantes dos conselhos de disciplina instituídos pela PM para apurar desvios de conduta e, a partir daí, indicar qual deve ser a punição comprovadamente aos culpados. O mesmo acontece com o Processo Administrativo Disciplinar (PAD), gerido pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) para quem está há menos de dez anos nas corporações (Entrevista do governador Cid Gomes para Rádio O Povo/CBN, programa Debates especiais grandes, 08/12/2010).

Assim, o Governador assumiu uma posição e se mostrou preocupado com a questão e o modo como as investigações estavam sendo conduzidas. A inserção do controle das polícias na agenda do segundo Governo Cid Gomes, seu contexto e circunstâncias, cabe questionar sobre o que muda, ao se constituir uma nova configuração para as atividades de controle das polícias estaduais.

A “resolução” do problema se deu sem grandes debates e discussões no Parlamento Estadual ou com entidades da sociedade civil. Foi mais uma “decisão de um pequeno grupo”, que ocorreu de forma centralizada, partindo unilateralmente, ou seja, há um grau de concentração do capital político, como diz Bourdieu (2003, p.164), nas mãos de um pequeno grupo.

Dessa forma, de acordo com o autor, vê-se, por um lado, uma preocupação com o monopólio da elaboração de um princípio que seja legitimador do mundo social e, de outra parte, o monopólio da utilização dos instrumentos de poder objetivados, ou seja, do capital político objetivado, deixando no jogo político uma disputa que se dá pelo poder simbólico, precisando mobilizar adeptos para alcançar e garantir os objetivos políticos. Ou seja,

[...] pelo poder de fazer ver e fazer crer, de predizer e de prescrever, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, que é ao mesmo tempo uma luta pelo poder sobre os poderes ‘públicos’ (as administrações do Estado) (IBIDEM, p, 174).

Nesse jogo das disputas pelo poder simbólico e capital político, o Legislativo Estadual pouco se posicionou, e mais - acatou as decisões do Executivo, diante das questões do controle policial, até porque, com os acordos e articulações políticas atuais feitas pelo Governo entre os partidos políticos, as possibilidades de críticas e resistências à situação política se tornaram reduzidas, uma estratégia para atingir suas finalidades no seu modo de administrar. Há alguns poucos nomes que “reclamam” e que ainda se posicionam criticamente como oposição nesse jogo de lutas e tensões políticas, mas sem muita repercussão em seus discursos.

Não há, atualmente, de modo incisivo, parlamentares qualificados seriamente para tratar assuntos relacionados a segurança pública e a direitos humanos. Hoje, os assuntos dessa natureza são tratados com muitos equívocos e distorções nas suas concepções e orientações, tratadas e lideradas pela “bancada da bala”, aqueles apresentadores e repórteres de programas policiais locais, reduzindo a questão da segurança pública para um velho paradigma que não se sustenta mais e insiste em ecoar, como de mais polícias no enfrentamento da criminalidade e de que não é necessária tanta preocupação com a temática dos direitos humanos.

A extinção da Corregedoria revelaria uma superação do "modelo pioneiro", implantado em 1997 no Ceará? Parece paradoxal sua extinção ante as afirmações do ex-secretário de Segurança Pública do Ceará (2007-2010), Roberto Monteiro, ao acentuar que “as pessoas têm tido confiança na Corregedoria, acreditam na seriedade do trabalho”²⁵.

Já o ex-corregedor Armando Costa expressou o fato de que "não se tem mais agilidade e eficiência, não era culpa da Corregedoria, mas da cultura burocrática e morosa que existe em todo governo" (Ex- corregedor Armando Costa, O Povo, 16/07/2009). O fato é que também "por uma força dupla, de desgaste e desqualificação" se fez necessário mudar essa realidade.

Assim, pode-se comprovar também, alguns componentes inter-relacionados que fizeram presentes na inserção do controle das polícias na agenda de prioridades do grupo político-familiar Ferreira Gomes. Mesmo que presente em apenas poucos momentos, são significativos e podem explicar a elaboração dessa “nova” agenda.

²⁵ Afirmação foi feita em relação aos dados divulgados, em 2010, pela Assessoria de Imprensa da Secretaria de Segurança Pública do Ceará, ao mostrar dados sobre denúncias contra policiais nos primeiros oito meses de 2010. Foram registrados, neste período, na Corregedoria, 1.065 processos administrativos disciplinares contra policiais civis e militares, por volta de 130 casos por mês. A assessoria não soube precisar as tipificações das acusações feitas, apenas revelou os dados sem nenhum gradiente de detalhamento. Somente indicou que a maior parte dos casos, 718 procedimentos, foram de denúncias apresentadas contra policiais militares e 347 contra policiais civis.

Em síntese:

1- A irritação do Governador diante das situações de uso descontrolado da força legal e letal envolvendo policiais do Programa Ronda do Quarteirão. Há ainda, o conhecimento público de imagens gravadas de policiais em serviço fazendo sexo com garotas dentro das viaturas..

2- Uma pressão dos meios de comunicação quando passou a divulgar edições especiais em série acerca de "olhares sobre o Ronda", evidenciando suas fragilidades. Dentre estas, mostrou policiais do programa envolvidos em denúncias e sob investigação. Isso exprime a necessidade de se ter uma resposta diante dos casos e o silêncio como posição não servia mais. O problema evidente, não poderia mais ser ignorado pelo Governo e impunha exigências.

3- Havia ainda indicadores que apontavam limites sobre a atuação da Corregedoria e o seu papel nas investigações das denúncias, além da perda de credibilidade deste órgão, pelo fato de o nome do então corregedor, José Armando Costa, constar nos documentos da ditadura militar.

4- Ocorreu ainda o que um interlocutor corregedor entrevistado relatou em seu depoimento:

(...) por uma **força dupla, de desgaste e de desqualificação**, o governo colocou essa questão na prioridade da sua mesa e teve que pensar na criação de um novo órgão, Se quiser realmente fazer algo sério, transparente, precisa pensar ações para formação das equipes que irão investigar, parcerias, intensificar ações com as ouvidorias. A ouvidoria de polícia do Ceará, por exemplo, seria fundamental, está sendo totalmente ignorada, parece que estão tratando de duas questões completamente diferentes e na verdade se trata da mesma questão. (Policia-contrôador 01, setembro/2012). (grifei).

Chama atenção nesse processo é o fato de que, no período do "Governo das Mudanças", ainda se tinha uma oposição política, embora fosse uma bancada pequena, mas com a devida consistência nas suas

argumentações, proposições e força para influenciar os debates. No governo Cid Gomes, a ausência de uma oposição política articulada capaz de pressionar e impulsionar as reformas, bem como a pressão de movimentos sociais, políticos e outros setores da sociedade civil, são praticamente insignificantes, ou, quando há, as vozes não possuem repercussão.

Pelo que se mostra, o atual Governo se expressa claramente “com dificuldade para suportar a intrusão dos profanos no círculo sagrado dos políticos, eles os chamam a ordem do mesmo modo que os clérigos lembravam aos leigos sua ilegitimidade” (BOURDIEU: 2011, p.197). Neste Governo, as alianças e bases políticas em nome da governabilidade, estabelecem articulações orientadas em interesses e benefícios mais partidários do que republicanos.

Numa perspectiva comparada, sobre a (re) inserção dessa agenda nos governos referidos, quando se reporta a uma relação dialógica entre governantes e governados, dentro de circunstâncias políticas, tem sido mais ou menos negligenciada em um e outro momento no Ceará, para abrir e discutir em variados espaços o que seria adequado em termos de ideias, soluções e alternativas políticas para o controle policial no Estado.

O peso da força política de um grupo, em anos recentes, decidiu e empurrou as decisões. O atual Governo colocou um problema na sua agenda, mas este se relevou incompleto por não ter sido influenciada por vários atores, sendo importante o questionamento seguinte.

O que de fato muda em relação ao que existia? Você continua tendo uma resistência de colocar gente que não é da polícia lá dentro. Quando foi criada a corregedoria, ela tinha uma **estrutura de vanguarda**, foi um avanço. Você não tinha um governador com rabo preso, você tinha uma **polícia desmoralizada** que os policiais foram capazes de resistir ao modelo adotado. Será que não vai voltar para o modelo anterior, corporativista?. Estou dizendo isso porque quando você tem um governador refém dessa polícia e que não tem apreço com seus indicados para ocupar cargos de segurança pública não se pode avançar e esperar muito. Agora o maior risco desse governo está envolvido e de se deixar cooptar por esses grupos criminosos da polícia, porque eles passam a ser dominados por eles e não podem fazer nada porque senão vai sobrar para reputação política deles [os Ferreira Gomes]. (Policial-controlador 01, Novembro/2011).

Observa-se nesse processo, e cabe aqui questionar, é a capacidade de o Governo fazer as reais mudanças necessárias e ter o discernimento claro para dotar a Controladoria de um mecanismo capaz de atuar orientado pelo interesse público. A Controladoria “saiu” da polícia e passou a se vincular diretamente ao Executivo estadual, mas sabe-se que em termos de quadro de pessoal, houve um remanejamento de novos nomes e cadeiras. A polícia passou a ser controlada pela CGD; e quem controla a CGD?

Em termos de atribuições institucionais da CGD (Anexo 03 – Lei Complementar de criação da CGD), há uma ampliação das suas competências e possíveis parcerias, como, por exemplo, com a Academia Estadual de Segurança Pública (AESP), mas como isso será feito, não há informações mais detalhadas²⁶. As atribuições são extensas e complexas, dessa forma impõem dificuldades e desafios ao novo modelo em lidar com essas atribuições estabelecidas e as condições para que sejam realizadas.

No âmbito de mudança, chamou atenção, ainda, o não envolvimento e a não participação dos próprios policiais corregedores em todo esse processo. Muitos sabiam que haveria mudanças na Corregedoria, mas não sabiam como essas modificações iriam ocorrer, o que ensejou certo receio e a insegurança por parte dos policiais-controladores em não saber de informações e detalhes sobre as reformas.

Estes profissionais sequer foram convidados para opinar, propor e discutir com suporte em suas experiências. Pelo contrário, foram completamente ignorados deste processo. Não ganhou força o que Scott (1998, p.301) destaca ao situar a experiência como “evidencia incontestável e como um ponto originário de explicação – como um fundamento sobre o qual a análise se baseia”. Como se pode observar nas falas abaixo.

A reforma que o governo pensou em fazer ninguém sabia. Tinha muita conversa, muitos boatos. Pouco era esclarecido e havia muita incerteza, ninguém sabia quem ficava e quem saía. Só disseram que ia acontecer uma reestruturação, quando e quais eram, não era

²⁶ Neste trabalho, entrarei mais detalhadamente adiante neste assunto, quando discutirei as direções-estratégicas que orientam a atuação da CGD.

especificado. Aos pouco fomos tomando conhecimento (Policia controlador 03, junho/2013)

Não fomos convidados a participar dessas mudanças, está tudo ainda pouco claro e nada definido ou se está, ainda não fomos informados de nada. As expectativas são grandes porque mexe diretamente com nosso trabalho aqui e se espera que mudem para melhor (Policia-Controlador 02, maio/2011).

Dessa maneira, o Governo ignorou a atuação destes profissionais, cuja experiência se constituiu por meio de situações e posições; experiência esta, na expressão de Scott (1998), que pode confirmar o já conhecido quanto perturbar o que está óbvio. Alguns policiais-controladores participaram na transição, com a nomeação do secretário de Segurança Pública e Defesa Social e do controlador-geral, comissões de trabalho para inventariar e transferir todas as investigações feitas e em andamento, bem como bens materiais, documentos e equipamentos. Os procedimentos em tramitação contra policiais-denunciados foram redistribuídos de acordo com a nova estrutura da CGD. Na visão de alguns policiais-controladores, após as reformas terem sido implementadas, pode-se identificar:

A contribuição nesse novo modelo disciplinar é exatamente essa transparência e celeridade nas apurações das denúncias. Isso pode fazer com que o público tenha mais confiança no nosso trabalho. E a médio e longo prazo eu acredito que pode trazer credibilidade para esses instituições (Policia-controlador 03, junho/2013)

As reformas trouxeram algumas vantagens em relação ao modelo [de corregedoria] anterior. Destaco a celeridade, o ciclo completo da investigação, tem posição de secretaria, uma equipe bem mais qualificada. Nós tínhamos dificuldade de investigar e hoje temos muito mais estrutura, condições bem melhores para investigar. Outra mudança fundamental foi de se pensar em um trabalho de gestão, com planos, metas (Policia-controlador 04, julho/2013).

Se em países como nos EUA, por volta dos anos 1940, a questão do controle das polícias se tornou um problema na agenda política de seus governos pelo fato de existirem atores e grupos sociais articulados e pressionando, na realidade do Ceará, o que não é diferente em outros estados

brasileiros, o controle das polícias se tornou presente na agenda dos governos democráticos, como preocupação derivada de crises na área na segurança pública, especificamente, quando casos graves de violações de direitos humanos envolvendo policiais passaram a assumir grande destaque e repercussão nas entidades nacionais e internacionais de direitos humanos. Bobbio (1986, p. 92) convida a se perguntar não apenas sobre o que constitui um escândalo público, mas o que suscita e em qual momento se constitui em escândalo para uma sociedade. O escândalo é a revelação de uma prática que deveria ter permanecido em segredo.

Desse modo, não houve um movimento espontâneo de dentro dos muros das polícias, ou seja, um interesse institucional revelado sobre a necessidade de mudanças em determinada área. Há pelo que se observou uma força externa pressionando, mas esta força é decorrente dos fatos evidenciados ocorrentes na atuação dos policiais, produzindo um efeito, o que “obrigou” a realização de reformas. Estas acabam por se configurarem em iniciativas políticas em busca de um controle policial profissional.

A pressão de movimentos em defesa das liberdades individuais pouco exerceu influência nesse processo. Talvez isso seja explicado pela inversão na lógica de construção dos direitos de cidadania no Brasil (CARVALHO, 2004), dos nexos constitutivos entre cultura e política, além do modo como o público se relaciona com tais instituições, baseado em valores e convicções que reforcem ou não a democracia no cotidiano como uma forma de vida.

No Ceará, em seus governos democráticos, o que se pode dizer ainda sobre essa (re) inserção do controle da polícia na agenda política dos governantes e as reformas implementadas na área, é que, inegavelmente não ocorreu como “um ato desinteressado” (BOURDIEU: 1996, p.138). Digo isto porque os governantes, na sua relação com os governados,

(...) não agem de maneira disparatada, que eles não são loucos, que eles não fazem coisas sem sentido. O que não significa supor que eles sejam racionais, que eles tenham razão em agir como agem ou mesmo, de maneira mais simples, que eles tenham razão em agir, que suas ações sejam dirigidas, guiadas ou orientadas por essas razões. Eles podem ter condutas razoáveis sem serem racionais; podem ter condutas às quais podemos dar razão, como dizem os clássicos, a

partir da hipótese de racionalidade, sem que essas condutas tenham tido a razão como princípio. Eles podem se conduzir de tal maneira que, em uma avaliação racional das probabilidades de sucesso, pareça que eles tinham razão em fazer o que fizeram, sem que tenhamos razão ao dizer que o cálculo racional das probabilidades tenha sido o princípio das escolhas que fizeram.

De tal maneira, não surgiu como prioridade, mas de improviso, o problema do controle das polícias se tornou prioritário, foi preciso reconhecê-lo e exigiu-se que uma iniciativa fosse tomada. Não partiu de uma decisão dispersa, tampouco foi uma demanda derivada dos interesses da sociedade civil (mesmo que isso fosse reivindicado em alguns momentos em algumas realidades), mas de uma necessidade para dar respostas a uma situação-problema que exigia urgência, com intenções e estratégias de legitimar os governos, frente às circunstâncias e ocasiões problemáticas.

Logo, se tem estratégias utilizadas para se levar a melhor dentro de um campo, na sua luta simbólica pelo monopólio da imposição do veredicto, pela capacidade reconhecida de dizer a verdade sobre o que está em jogo no debate, como é ressaltado por Bourdieu (2003). Há uma nova racionalidade que envolve interdições cruzadas, que se reforçam ou se compensam a partir de estratégias adotadas por meio de práticas e relações de poder que não cessam de se modificar.

Parece contraditório em todo esse processo é que, no Ceará, os governos situam-se como democráticos em seus discursos. Observa-se, porém, que atualmente, o atual governo ignora ou sugere a mínima oposição política, críticas e participação na elaboração de suas agendas, pois faz apenas algumas concessões. O fato pode até ser explicado ante as lealdades políticas constituídas, marcadas ao mesmo tempo por confianças e apreensões, que são bastante tênues e têm limites testados quando expostos à luz dos interesses.

Para Kingdon (2011), há duas categorias de fatores que podem afetar a definição da agenda e a especificação de alternativas, os participantes e os processos pelos quais os itens/alternativas da agenda auferem destaque. Pode-se perceber que a inserção do controle policial na agenda política dos

governos no Ceará, especificamente, no governo Cid Gomes, foi prevalecente a vontade de um grupo político pequeno, que teve de fato o poder das decisões e os meios para torná-las reais, limitando as condições de orientação, formulação e desenvolvimento de ações políticas e programas. Prevaleceu uma perspectiva de formulação da agenda que pouco reconheceu os interesses e influências dos participantes como atores legítimos.

Sem levar em consideração a influência de diferentes atores sociais na elaboração de suas agendas políticas, os governos do Ceará constituíram, no que diz respeito ao controle de suas polícias, agendas de forma fragmentada e incompleta, sem abrir para negociar as decisões pensadas e iniciativas adotadas. E o problema posto na ordem do dia, embora reconhecido, foi expresso, não sendo uma prioridade constante no rol de assuntos que compõem as agendas governamentais locais.

Três aspectos se mostram fundamentais na elaboração dessa agenda governamental com as reformas implementadas e estão relacionadas a necessidade de um modelo de controle policial profissional no Ceará (Quem propõe? O que propõe? Sob quais condições o proposto é executado?).

Primeiro essa inserção do assunto na agenda dos governos locais releva um movimento em busca de uma profissionalização dos mecanismos de controle da atividade policial na realidade pesquisada que possui estreita relação com questões de natureza política e, o devido reconhecimento que o assunto merece na ordem do dia. São movimentos políticos que envolvem os processos de proposição de ações e iniciativas para o exercício do controle policial.

Passa ainda por uma série de regulamentações e normatizações de ordem legal para que as proposições, iniciativas e as reformas necessárias tenham respaldo e sejam legítimas. São instrumentos organizacionais que buscam regulamentar sua missão específica para a qualidade e o desempenho no exercício de suas funções, ou seja, estão relacionadas às suas definições em termos de atribuições institucionais e legais.

Por último, em termos institucionais, esse movimento de reformas não pode deixar de envolver as questões sobre as condições de trabalho dos

mecanismos de controle policial, os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para se obter os resultados na prestação dos serviços ao público. Ou seja, as necessárias competências e instrumentos operacionais que possibilitem respostas efetivas ao público. Envolve sob quais condições serão realizados os trabalhos e quais aspectos passam a orientá-lo.

Identifica-se no Ceará dois estágios nos caminhos de profissionalização do controle da atividade policial, final dos anos 1990, com iniciativas e reformas que unificaram sob mesmo comando as Corregedorias de Polícia Civil, Militar e Corpo de Bombeiros, para tanto foi necessário que o assunto recebesse a devida atenção dentro das agendas governamentais.

O movimento de reformas nesse caminho de profissionalização do controle policial feito neste período tornou-se sinônimo de “limpeza na polícia”, diante das crises apresentadas. Com uma perspectiva moralizante de atuação, buscava-se realizar as investigações e apurar as denúncias contra aqueles considerados maus policiais, sem priorizar meios para alterar ou contribuir com a rotina do trabalho policial e sua relação com o público.

O outro estágio é identificado, em 2011, diante da constatação e reconhecimento de que o modelo existente necessitava passar por alterações e reformas, com intentos de superar e aperfeiçoar alguns “defeitos funcionais” na prestação “serviços correicionais”. Pensa-se em um “novo modelo disciplinar” que institui o “ciclo completo” nas apurações e investigações das denúncias contra policiais, com composições e arranjos institucionais diferenciados. Todavia, há algo comum entre estes estágios verificados, como a permanência de velhos dilemas, concepções e dificuldades ainda não superadas no exercício do controle policial.

Há, portanto, de se reconhecer o quanto são significativas a decisão e a intenção política dos governos do Ceará, no passado e em anos recentes, em propor iniciativas e reformas nos seus mecanismos de controle da atividade policial. É um esforço político de interrogar evidências, modificar os modos de pensar e fazer do seu órgão responsável pelo exercício do controle policial. São empenhos políticos que podem permitir a construção de uma profissionalização das atividades de controle policial.

É, sobretudo, um esforço de retomar o problema por outras perspectivas, exprimindo possibilidades para a profissionalização do controle policial. Os avanços que supostamente podem ser apresentados ou conquistados, contudo, se esbarram em alguns limites de diferentes modalidades, e não foram acompanhados de exigências e condições capazes de alterar substancialmente essa realidade. São velhos dilemas não superados. Assim, quais práticas ganham forma com as ações e reformas implementadas no controle das polícias no Ceará quando se desloca dos “serviços de correição” para um “novo modelo disciplinar”?

5 DOS “SERVIÇOS DE CORREIÇÃO” AO “NOVO MODELO DISCIPLINAR”

5.1. Disposição dos lugares, estrutura e funcionamento

5.1.1 A Corregedoria e o funcionamento dos gabinetes nos “serviços de correição”

A extinta Corregedoria funcionava em um prédio histórico, situado no Bairro da Praia de Iracema, próximo ao centro comercial de Fortaleza, bem perto também do Centro de Arte e Cultura Dragão do Mar. É no mesmo lugar onde funciona hoje a CGD. Fica também no entorno de uma comunidade carente chamada Poço da Draga. Certo dia quando cheguei à Controladoria para fazer pesquisa, fui abordado por um policial no estacionamento que estava entrando na viatura e me alertou para ter cuidado por ser ali um lugar perigoso e marcado por uso e tráfico de drogas. Na frente da CGD, fica um terreno que serve de estacionamento com movimento de alguns jovens moradores da comunidade.

Juntamente com a Assessoria de Desenvolvimento Institucional, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria Jurídica, Ouvidoria-Geral, a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social (CGOSPDS) fazia parte da estrutura organizacional da SSPDS, como um órgão de assessoramento, composto e organizado pela Secretaria Executiva e Articulação [Núcleo de Administração e Logística (NUCAL); Núcleo de Controle de Procedimento Administrativo Disciplinar (NUCPAD)]; Gabinete Preliminar; Gabinete Operacional; Gabinete de Correição; Gabinete Disciplinar da Região Metropolitana e Gabinete Disciplinar do Interior (formado pelo Núcleo Regional Disciplinar do Vale do Acaraú, Núcleo Regional Disciplinar do Cariri, Núcleo Regional Disciplinar do Sertão Central e o Núcleo Regional Disciplinar dos Inhamuns).

A Corregedoria exercia funções de fiscalização, controle, acompanhamento e orientação disciplinar das atividades desenvolvidas pelos policiais civis de carreira e militares estaduais, a partir da instauração de sindicâncias para apurar e investigar as transgressões praticadas por policiais. Possuía um caráter mais sugestivo e recomendatório na realização dos “serviços correicionais” do que punitivo.

Os processos para serem investigados eram distribuídos entre os corregedores-auxiliares e a partir disso seguia o que era necessário. Instauração, apuração das denúncias e encaminhamentos. Os corregedores-auxiliares, responsáveis pelas instaurações e apurações das transgressões tinham total autonomia na instauração dos procedimentos e nas sugestões correicionais, as vezes solicitavam alguma supervisão, orientação, mas não tinha interferência direta nas decisões (Entrevista com Ex-Corregedor-Geral (2003-2006), José Neudo Rodrigues, julho/2013).

Contudo, nesta estrutura e funcionamento, havia uma centralidade das investigações e suas apurações, pois tinham que passar pelo parecer e conhecimento do Corregedor-Geral, que fazia sugestões, mandava refazer e até suspender a investigação.

O corregedor-geral acompanhava todas as investigações quando dava, mesmo quando não era possível queria tomar conhecimento de todas as investigações dos corregedores-auxiliares, quem estava com qual processo, o que estava sendo encaminhado. Ele poderia indicar para não recomendar uma punição rigorosa, quando era a primeira vez de algum policial. Dependia da natureza da denúncia. Alguns corregedores-auxiliares ficavam calados e deixava que essa interferência do corregedor-geral ocorresse, outros [corregedores-auxiliares] não permitiam (Policia Controlador 01, novembro/2011).

Além disso, fazia acompanhamentos dos procedimentos de natureza penal, realizados pela Polícia Civil, e Penal militar, bem como de natureza administrativo-disciplinar, realizados pelas corporações militares.

Nesta estrutura de funcionamento, a Secretaria Executiva e Articulação era responsável por gerenciar os procedimentos de investigação no gabinete do Corregedor, bem como assessorá-lo na emissão dos pareceres técnicos

dos Processos Administrativos Disciplinares. Tinha ainda o papel de obter informações nas unidades policiais e, se fosse o caso, nos demais órgãos públicos. Exibia um caráter mais de suporte ao Corregedor-Geral, envolvendo o público interno e externo e de assessoramento das atividades de correição, assim como de elaboração de leis, decretos, regulamentos e instruções normativas.

O Núcleo de Administração e Logística (NucAL) realizava o planejamento, a coordenação e o controle de material e patrimônio da sede da Corregedoria-Geral e dos núcleos regionais disciplinares. Atuava na fiscalização, pontualidade e assiduidade dos integrantes da Corregedoria-Geral. Era responsável por controlar o armamento, munição e outros acessórios que entrassem na Corregedoria-Geral. Demonstrava características mais técnicas e burocráticas.

O Núcleo de Controle de Procedimento Administrativo Disciplinar (NUCPAD) exercia as atividades cartoriais e supervisionava o recebimento, registro e andamento dos processos. O núcleo preparava os relatórios e mapas estatísticos sobre suas atividades, bem como prestava informações solicitadas sobre o andamento dos procedimentos tramitados na Corregedoria.

No Gabinete Preliminar, fazia-se o levantamento da existência dos indícios e materialidade das denúncias recebidas. Aqui abro um parêntese. Segundo o Código de Disciplina da Polícia Militar do Ceará (CDPMCE, 2003), a transgressão disciplinar é entendida como infração administrativa que se caracteriza pela “violação dos deveres militares”, o que deve resultar em sanções, sem prejuízo das responsabilidades penal e civil. O que são, porém, “deveres militares?”.

Ainda de acordo com o Código Disciplinar, as transgressões disciplinares compreendem todas as ações ou omissões contrárias à disciplina militar, classificadas em leves, médias ou graves, que estejam relacionadas à “ofensa aos valores” em casos de não “acatamento integral das leis, regulamentos, normas e ordens, por parte de todos e de cada integrante da Corporação Militar” (Art. 09/CDPMCE, 2003). Quais valores são estes que

orientam tais códigos? Prevalecem valores militares orientados pelos rituais disciplinares e hierárquicos ou valores democráticos?

No caso dos policiais civis, as transgressões podem ser de primeiro até quarto grau, como apresentado no Estatuto da Polícia Civil de Carreira (EPCC)²⁷. Estes códigos de deontologia e de normas de conduta são mecanismos fundamentais de controle da atividade policial, quando se impõem aos policiais deveres e responsabilidades, da mesma maneira que ocorrem com outras profissões, com produção e defesa de valores. Para Porto e Trindade (2011, p.346),

No que diz respeito às polícias, os códigos de deontologia estabelecem as regras e as obrigações essenciais ao trabalho dos policiais, inscrevendo-se num quadro jurídico de referência que define com precisão a natureza das modalidades da ação policial. Em outras palavras: os códigos de deontologia determinam os princípios e valores que devem nortear as atitudes e o comportamento que os policiais devem assumir dentro da corporação e na sua relação com o público.

Estes códigos e normas, então, impõem responsabilidades, são instrumentos de controle e que orientam as práticas policiais dentro de rituais hierárquicos e disciplinares. São mecanismos que dispõem sobre o comportamento ético dos policiais e definem os procedimentos para apuração das responsabilidades administrativo-disciplinares.

Estes códigos e sua implementação vêm acompanhados de algumas dificuldades, como, por exemplo, o acompanhamento e avaliação das estratégias e práticas de policiamento adotadas, bem como da dificuldade de

²⁷ Com relação aos policiais militares do Ceará ver de modo detalhado essa classificação no artigo 13º do CDPMCE. Com relação à Polícia Civil do Ceará, ver o artigo 102 do seu Estatuto. Sobre as sanções disciplinares aplicáveis aos militares do Estado, independentemente do posto, graduação ou função que ocupem, são: I- advertência; II- repreensão; III- permanência disciplinar; IV- custódia disciplinar; V-reforma administrativa disciplinar; VI-demissão; VII-expulsão; VIII-proibição do uso do uniforme e do porte de arma. Para policiais civis do Estado são I- repreensão; II- suspensão; III- demissão; IV- demissão a bem do serviço público; V- cassação de aposentadoria ou disponibilidade. Para mais informações ver o CDPMCE (LEI Nº 13.407, de 21 de novembro de 2003/ DOE02/12/2003) e o EPCC (Lei n. 06 de julho 1993/DOE 07/10/1983).

se efetivar no cotidiano da atividade policial, sobretudo nas relações entre polícia e cidadãos, mas nas relações dentro da corporação entre as hierarquias policiais que apresentam mais força de aplicabilidade.

Esses códigos reforçam os meios de punir os policiais em vez de (re) pensar as práticas e avaliar os resultados do trabalho policial. Uma leitura mais atenciosa sobre estas normas e códigos precisa ser feita para se conhecer alguns conceitos e definições, bem como faz-se necessário perceber como o que está inscrito nestas normatizações chega a influenciar os policiais nas suas abordagens e interações com a sociedade. Fecho parêntese.

O Gabinete Preliminar da Corregedoria funcionava como “porta de entrada” no registro das queixas contra policiais.

As denúncias contra os policiais eram recebidas geralmente *in loco*, tinha também por telefone. Em alguns casos, tinham denúncias anônimas, mas nós exigíamos que houvesse identificação, porque muitas dessas denúncias não tinham fundamento, isso dificultava as apurações e eram arquivados (Ex-Corregedor-Geral José Neudo Rodrigues, 2003-2006, ju/2013).

Das atividades realizadas, destacavam como de maior importância ouvir policiais-denunciados, denunciantes e testemunhas para verificar inconsistências ou comprovações das denúncias. Alguns casos eram encaminhados da Ouvidoria-Geral da Secretaria da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará, mas em número bastante reduzido.

Nas investigações preliminares, o Gabinete Preliminar solicitava informações ou dados de órgãos públicos para elucidar ou esclarecer alguns casos. As informações principais, no entanto, eram obtidas por parte dos denunciantes. Chama atenção o fato de que após as investigações preliminares realizadas, comprovadas ou não as denúncias. Não se tinha o hábito de retornar e informar aos denunciantes sobre o final e encaminhamento das investigações.

O Gabinete Operacional (GOP) era onde procediam às investigações contra os policiais-denunciados e as diligências para auxiliar as atividades do corregedor geral. Eram realizadas investigações noticiadas na imprensa ou por outros meios de comunicação. As investigações e diligências realizadas eram encaminhadas ao corregedor, apresentadas em forma de relatório com a conclusão das apurações.

O GOP realizava ainda a organização do banco de dados sobre informações funcionais dos policiais militares e policiais civis, com intenção de buscar melhor aperfeiçoamento sobre o acompanhamento disciplinar e, também, buscar prevenir transgressões.

O Gabinete de Correição realizava correição em caráter ordinário e extraordinário, inspeções, vistorias e auditorias referentes às atividades realizadas pelas instituições integrantes dos órgãos da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Os procedimentos de caráter ordinário eram originados na própria Corregedoria e enviados para instauração de processos administrativos disciplinares por parte da Procuradoria Geral do Estado (PGE) contra policiais civis ou policiais militares do Ceará e para o Corpo de Bombeiros, para instaurar Conselho de Disciplina ou Conselho de Justificação contra militares.

Em algumas investigações com policiais militares, dependendo do caso, quando as transgressões eram de maior seriedade, algumas vezes encaminhávamos diretamente ao secretário [de segurança pública] a sugestão das medidas disciplinares e em outros remetíamos aos comandos policiais para as providências necessárias. Com relação as denúncias contra policiais civis, quando as faltas eram muito graves, encaminhava-se para o secretário que submetia a PGE ou em casos de expulsão a Procuradoria do Estado (Interlocutor de pesquisa 01, jul/2013).

O Gabinete Disciplinar da Região Metropolitana gerenciava primariamente as atividades administrativas de seu gabinete e conduzia sindicâncias administrativas que surgiam em Fortaleza e Região Metropolitana. No caso de discordância das sindicâncias pelo corregedor geral, era preciso fundamentar a apuração caso fosse insuficiente e retomar para novas investigações. Em casos de concordância, os relatórios eram ratificados.

Os gabinetes disciplinares do interior gerenciavam as atividades e coordenavam os trabalhos realizados pelos corregedores-auxiliares nos núcleos regionais disciplinares. Eram responsáveis pela realização e condução das sindicâncias dos fatos ocorridos no interior do Ceará. Os relatórios com resultados sobre as investigações e conclusões das apurações feitas pelo Gabinete Disciplinar da RM e do restante do Estado eram encaminhados ao corregedor geral para apreciação e parecer.

Segundo interlocutores, nesta estrutura, havia carência de inteligência e de pessoal qualificado para realizar as investigações. Mesmo com todo o interesse dos corregedores auxiliares, estes deparavam algumas dificuldades de coletar informações de testemunhas e denunciantes, tornando o processo menos ágil e, ante a demora e falta de evidências, as investigações eram arquivadas, por conseguinte, não havia encaminhamentos.

Os interlocutores pesquisados destacaram que as principais fontes de provas para o andamento das investigações eram baseadas nas informações coletadas junto às testemunhas e aos denunciantes. Em muitos casos, denuncia-se o policial, mas não comparecem para serem ouvidos e esclarecer os fatos, muitos com medo de represálias e intimidações.

Pesquisa feita pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), em parceria com o MJ/SENASP (2005), mostra que, no período de 2001 a 2004, a Corregedoria-Geral do Ceará recebeu 6442 procedimentos investigativos, tendo apenas 88 funcionários. Em relação aos outros estados que na época apresentavam modelo unificado, o Ceará mostrava a menor proporção de funcionários destinados à área de investigação. Outra questão apontada é que se constatou ser o afastamento e a suspensão as sanções mais comuns nas corregedorias unificadas, ao passo que a demissão ou a exclusão é a penalidade menos aplicada.

Dentro dessa estrutura, pensada no Ceará no final dos anos 1990 que durou até meados de 2011, alguns aspectos importantes na área estão relacionados às regulamentações e normatizações legais para exercer suas competências e funções. Pelo que se constatou, no entanto, isso não se

colocou como uma garantia para que o órgão passasse a atuar distante das vontades políticas do Poder Executivo e dos setores que integravam a pasta da Segurança Pública, uma vez que estava subordinado a este, passando a largo o entendimento sobre autonomia, transparência e celeridade, seja em termos financeiros, políticos e técnico-operativos.

Isto é exposto porque não se muda apenas por meio de normatizações e decretos, sendo preciso considerar outras estruturas, relações e condições. A Corregedoria foi marcada por uma atuação de natureza investigativa, orientada por um viés fundamentalmente correicional, com pouca atenção e direcionamento para se pensar em questões de natureza preventiva e de orientação do trabalho policial. Muito embora estas questões estivessem no rol das atividades para serem realizadas, mas a prioridade dada se sobressaiu nas práticas relacionadas aos procedimentos investigativos.

Realizava-se um trabalho que pouco interagia com outros órgãos (em alguns casos, essa interação ocorria em maior parte com o Ministério Público, PGE, OAB), pois se limitava aos encaminhamentos para cumprir suas atribuições; tampouco tinham a prática de sistematizar informações e dados para subsidiar seu planejamento e práticas, revelando ter pouca importância uma política orientada na gestão e tratamento da informação.

Ademais, exibia um modelo orientado para a não realização de todo o percurso da investigação, desde o recebimento da denúncia à aplicação das medidas disciplinares adequadas, ou seja, não realizava todas as etapas da investigação. No restante das etapas, eram feitos encaminhamentos para órgãos responsáveis. Isso possibilitava lentidão e falta de autonomia, na visão dos ex-corregedores, era uma estrutura burocrática que dificultava a investigação.

O trabalho da Corregedoria limitava-se aos “serviços correicionais”, o que não parecia ser pouca coisa. Era um trabalho voltado para fiscalização, investigação, acompanhamento, orientação e sugestões, sem poder de realizar e aplicar punições/sanções; um modelo que se mostrou como inovador pelo seu arranjo institucional ao unificar suas atividades, mas, diante de limitações

apresentadas e da complexidade dos casos que envolviam os policiais-denunciados, teve que ser aperfeiçoado para tentar atender e buscar resultados satisfatórios diante das novas exigências e demandas ao governo e a sociedade.

Isso não é um traço característico apenas do Ceará. O controle interno das polícias, especificamente, as corregedorias e suas práticas, tem, ao longo das duas últimas décadas, passado por processos de formulação e implementação, em que se observam, simultaneamente, avanços e dificuldades nas suas práticas de controle. No Ceará, praticamente 15 anos depois da criação do “modelo pioneiro”, é que se propôs uma nova configuração no seu arranjo institucional, obviamente que, ao longo deste período, alguns “ajustes” e normatizações foram implantadas com intenções de buscar melhores resultados, mas que não conseguiram superar alguns problemas de natureza político-institucional e cultural.

Essa é uma realidade que expõe significativos desafios aos governos democráticos locais e nacionais para se pensar políticas que atentem para uma democratização da gestão e profissionalização do controle policial. Para tanto, é preciso conhecer esta realidade, o que funciona bem, o que precisa ser melhorado, para então se avançar em estratégias políticas planejadas e pensadas com feições de política pública expressos a curto, médio e longo prazo e submetidas a avaliações sistemáticas.

Uma preocupação expressada em conhecer esta realidade, do ponto de vista governamental, se deu em 2005, quando o MJ/SENASP propôs, pelo seu Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, uma pesquisa para conhecer o perfil organizacional das corregedorias de polícia no Brasil, cujo objetivo se deu pela necessidade de incluir tais mecanismos como fonte adicional ao sistema estatístico da SENASP e pelo papel que realizam e que revelam questões sobre o trabalho e desempenho policial. Novos estudos e pesquisas sobre esta realidade, no entanto, não foram continuados pela SENASP.

O estudo feito pelo órgão (2005) seguiu orientado pelo fato de que, para pensar numa melhor atuação das corregedorias, era preciso ter conhecimento sobre um conjunto de informações que caracterizam esta realidade, como orçamento, planejamento, dinâmicas de funcionamento, recursos materiais e humanos, capacitação e valorização profissional, gestão do conhecimento e informação e suas principais ações e atribuições.

A pesquisa constatou que as corregedorias não contam com recursos orçamentários próprios, a estrutura física dificulta os atendimentos por não dispor de salas especializadas e apenas algumas corregedorias realizam planejamento de ações com base na sistematização de um plano anual e com um efetivo de policiais atuando por volta de um a cinco anos nas corregedorias.

No caso das corregedorias de polícia civil, as atividades que executam com maior frequência são de natureza operacional e, nas corregedorias de polícia militar, são de natureza administrativa e exprimem dificuldades de concluir as investigações em decorrência de problemas de encontrar provas contra policiais-denunciados.

Além disso, a pesquisa apontou que poucas corregedorias têm o hábito de produzir relatórios analíticos sobre as informações referentes a quantidade e tipificação das ocorrências atendidas, muito menos em divulgá-las. Na Corregedoria-Geral do Ceará, não havia informações detalhadas sobre os denunciados. O que havia eram apenas as tipificações e seu total, por mês e ano. Somando-se às demais corregedorias, a do Ceará não produz relatórios anuais de gestão sobre as ações realizadas, portanto, não existe avaliação das atividades desenvolvidas, o que dificulta o exercício do planejamento, como um componente importante dentro da gestão pública para (re) pensar ações a curto, médio e longo prazo, desde uma análise da situação, resultados e limites identificados. Na sequência, serão discutidos os procedimentos e abordagens adotados pela Corregedoria para realizar as investigações das denúncias feitas contra os policiais.

5.2 Novas estruturas e composições com a criação da Controladoria Geral de Disciplina

A Controladoria, criada em 2011, para substituir a Corregedoria, em sua nova estrutura e disposição de funcionamento pensada passou a compor a Administração Pública Direta do Poder Executivo Estadual do Ceará, sendo organizada em duas zonas principais de atuação: assessoramento jurídico e de desenvolvimento institucional (Anexo 04 - Organograma da CGD).

Ambas se complementam, mas exprimem competências distintas e específicas, delineadas com base nas atribuições institucionais. A disposição e funcionamento dos lugares de controle estão relacionados às funções que cabem aos policiais-controladores, às equipes de investigação e a outros profissionais responsáveis pelos setores.

Logo ao adentrar a CGD, há os locais de recepção, onde todos aqueles que chegam são imediatamente identificados. É um espaço pequeno, climatizado, composto por três birôs, e umas 15 cadeiras, algumas câmeras, um televisor, um bebedouro, uma pequena mesa com copos descartáveis e uma garrafa com café.

Ficam no espaço uma recepcionista, que faz os registros dos nomes de todos os que chegam, um policial militar fardado e mais uma pessoa, responsável pela guarda das armas, sejam elas de fogo ou branca dos policiais que irão ser ouvidos, como testemunhas ou denunciados. É proibido adentrar utilizando armas. Os policiais chegam à recepção, identificam-se, descarregam as armas de fogo em um pequeno espaço com areia e entregam para a pessoa responsável por identificá-las e guardá-las durante o tempo em que os policiais ficam na CGD. Logo de entrada, vê-se um informativo na parede indicando com setas os lugares no térreo.

Nos locais de recepção, ficam aguardando no mesmo espaço, para prestarem esclarecimentos e serem ouvidos, os policiais-denunciados, denunciantes, testemunhas e advogados. Pelo fato de o espaço físico ser

pequeno, algumas pessoas ficam aguardando em pé. Logo após a identificação dos policiais-denunciados, eles são anunciados e ficam aguardando para serem recebidos.

O que me causou estranhamento na disposição neste local foi o fato de ficarem aguardando, no mesmo espaço, denunciados, denunciantes, testemunhas, dentre outras pessoas. Veio-me logo em pensamento: algumas questões ao me deparar com os limites físicos do prédio, estrutura e funcionamento, como exemplo, se esta disposição do local não poderia causar constrangimentos aos denunciantes ou testemunhas ao ficarem aguardando no mesmo espaço que os policiais-denunciados. Será que não se sentem intimidados?

Em uma conversa com um policial-controlador sobre este assunto, foi dito que poderia ser feito algo neste sentido, mas há algumas limitações físicas pelo fato de o prédio ser histórico e que o correto seria que houvesse uma separação. Há, ainda, aqueles policiais-controladores que ressaltam que a presença de câmeras no local pode inibir e os policiais-denunciados não ousariam fazer algo naquele local, relatando apenas um caso que havia acontecido.

Sabe-se que as câmeras até podem inibir e registrar os movimentos de quem se encontra neste lugar, porém, não se pode deixar de destacar o fato de que há pequenos gestos e expressões significativos e podem não serem registrados pelas lentes das câmeras, capaz de causar constrangimentos, como um olhar fixamente ou um gesto e movimento com a cabeça.

Para Goffman (2010), as posturas, movimentos e gestos físicos como acenar, saudar e expressões faciais são traços importantes que revelam uma linguagem com teores significativos em uma situação propriamente dita. O ato de encarar é citado pelo autor como exemplo que expressa uma linguagem, existindo várias possibilidades de significado que podem ser uma reprovação, aceitação e “flerte”. São estas interações e linguagens que passam despercebidas e, muitas vezes, ignoradas dentro de situações específicas e que podem apresentar interferências nos processos investigativos, como bem

ressaltado na visão de alguns policiais-controladores. O fato de deixar, no mesmo local denunciados, denunciantes e testemunhas de defesa e acusação, pode muitas vezes atrapalhar na investigação em decorrência das fragilidades e causar sentimentos de desproteção dos denunciantes e testemunhas.

Existem ainda na estrutura de funcionamento da CGD locais que denomino de gabinetes de controle/investigação. Ficam situados no primeiro andar do prédio e seu acesso se dá por uma escada antiga de madeira, bem conservada. Logo após subir a escada, encontram-se numa parede um memorial da antiga Corregedoria e fotos dos seus ex-corregedores, José Helder de Mesquita (1997-2002), José Neudo Rodrigues (2003-2006) e José Armando Costa (2007-2010).

Ali é onde os policiais-controladores se dedicam aos procedimentos de apuração e investigação das denúncias, sejam de modo preliminar, processual, orientação, fiscalização, acompanhamento e encaminhamento. São locais considerados como de assessoramento jurídico e se voltam para a natureza das práticas de controle policial (apuração e investigação). Estes locais expressam características de maior reserva e maior privacidade na apuração das denúncias, recebimento das testemunhas e encaminhamento das investigações. São locais onde são ouvidos denunciados, denunciantes e testemunhas.

As salas são separadas por divisórias, com uma meia parede de vidro. Quem está na sala consegue ver quem passa pelo corredor e quem está fora pode identificar quem está na sala. Nestes lugares, pode-se perceber que os policiais-controladores, ao ouvir e interrogar pessoas de interesse no processo investigativo passam a ter conhecimento e acesso a informações importantes e privilegiadas, informações que precisam ser mantidas de modo confidencial para não atrapalhar as investigações.

Esta questão faz lembrar o que Goffman (1985) coloca sobre a informação, muitas vezes guardada pelos indivíduos em suas equipes de trabalho, não pela sua importância estratégica que se conhece, mas por considerarem que algum dia possa adquirir tal importância.

Nesses locais onde são feitas as investigações ocorrem interações e os policiais-controladores se encontram na presença de policiais-denunciados, testemunhas e denunciantes, que, dadas as circunstâncias, realizam uma série de manobras com o intuito de obter e repassar informações. Os desafios apresentados diante das informações obtidas pelos policiais-controladores é fazer com que a investigação seja associada e não ignore o uso da inteligência neste processo, para ser capaz de identificar equívocos, perceber manipulações, comprovações, incoerências e certezas.

As informações coletadas pelos policiais-controladores com os denunciantes, denunciados e testemunhas definem situações e posições sobre suas práticas e os encaminhamentos adotados, elementos indispensáveis para se apropriar de um conhecimento e se pensar na melhor maneira de agir e dar respostas.

Assim, como estas informações coletadas nas investigações são registradas e guardadas? Há um controle da informação levantada nos depoimentos e outras fontes de investigação pelos policiais-controladores, e seu compartilhamento ocorre dentro de situações definidas pelas equipes de trabalho. Ocorre, geralmente, no sentido de buscar a melhor resolução e encaminhamentos das denúncias investigadas.

De modo mais detalhado os locais de investigação/controle são identificados como a Coordenadoria de Disciplina Civil (composta pelas Células de Sindicância Civil, de Processo Administrativo Disciplinar e de Processo Administrativo Disciplinar Penitenciário); pela Coordenadoria de Disciplina Militar (composta pela Célula de Sindicância Militar, Célula de Conselho de Justificação Militar e Célula de Conselho Disciplinar); a Coordenadoria de Inteligência – COIN (composto pela Célula de Monitoramento e a Célula de Atividade de Campo), mas ainda não está em funcionamento; a Delegacia de Assuntos Internos (DAI), que prioriza em seu atendimento demandas de maior potencial ofensivo, como grupos de extermínio e homicídios, por exemplo, cujas investigações são feitas, em alguns casos, por exemplo, em parceria com o Ministério Público e a Polícia Federal. Esse novo arranjo institucional,

segundo entrevistados, significam reformas que são vistas como vangatens em relação ao modelo anterior, apesar de ainda existirem limitações.

Existe ainda, dentro da estrutura de funcionamento, um lugar com características multifuncionais, o Grupo Tático de Atividade Correicional - GTAC (composto pela Célula de Investigação Preliminar e a Célula de Fiscalização e Correição). Os policiais-controladores que atuam no GTAC desenvolvem atividades em quatro frentes, de acordo com os depoimentos coletados durante a pesquisa, como se pode observar abaixo:

- 1) fiscalização operacional e investigações preliminares;
- 2) realizam as atividades de correição preventivas e repressivas, fazendo inspeções e auditorias em instalações e unidades dos órgãos de segurança pública e sistema penitenciário;
- 3) apuram as condutas atribuídas aos servidores civis, militares e bombeiros, especificamente aquelas que estão relacionados a jornada de trabalho, área de atuação, postura e legalidade das ações;
- 4) por último, fazem observações sobre o uso regular e adequado dos equipamentos e instrumentos do trabalho policial. Além disso, pode ainda, quando necessário, exercer outras atribuições que forem delegadas pelo controlador geral.

Existem os locais de interação, onde os policiais-controladores encontram seus pares, como corredores, copa, refeitório e gabinetes, onde se identificam interações e engajamentos coletivos. São locais onde ocorrem encontros com duas ou mais pessoas para conversar sobre algum assunto, discuti-los e encaminhá-los.

Corredor, refeitório e copa, por exemplo, são locais específicos para uma função, como passagem, comer, tomar café ou água, mas que são também espaços de “reuniões” informais, conversas e interações, mesmo que seja em um intervalo curto de tempo.

Há, ainda, na estrutura de funcionamento da CGD os locais de desenvolvimento institucional, que correspondem a três atividades principais:

elas: 1) Coordenadoria Administrativo-Financeira, composta pelas Células da Gestão Financeira, Gestão de Pessoas e Suporte Logístico; 2) Célula de Tecnologia da Informação e Comunicação; 3) Célula de Registro e Controle de Procedimentos Disciplinares e as Células Regionais de Disciplina, responsáveis pelas atividades de controle policial no restante do Ceará, presentes nas regiões do Cariri, Vale do Acaraú e Sertão Central.

Para realizar estas investigações, os policiais-controladores participam de conselhos²⁸. Fazem parte da estrutura e do funcionamento da CGD as *Comissões Cíveis Permanentes de Processos Disciplinares*, integradas por três membros, indicados pelo Controlador e também por delegados de polícia ou servidores públicos estáveis, sendo um interrogante, um relator e um escrivão.

Saindo dos muros dos comandos policiais militares, passaram a compor o novo arranjo institucional da CGD, os *Conselhos Militares Permanente de Justificação*, compostos por três oficiais, da PMCE e do Corpo de Bombeiros, sendo necessário ter no mínimo um oficial superior, sendo o mais antigo o presidente da comissão e um assistente com função de secretário. É responsável por fazer as transgressões disciplinares cometidas por oficiais.

Os *Conselhos Militares de Permanentes de Disciplina*, sua composição é de no mínimo 03 oficiais militares ou bombeiros, sendo necessário de no mínimo um oficial intermediário, sendo o presidente o oficial mais antigo e um assistente como secretário. Realiza as investigações contra praças e soldados.

Os policiais-controladores, sejam eles civis, militares e bombeiros militares estaduais, presentes nestas comissões, tem seu desempenho avaliado por mês e anualmente pela assessoria de desenvolvimento institucional, seguindo critérios, como, por exemplo, o cumprimento dos prazos dos processos administrativos.

²⁸ No modelo anterior os Conselhos de Justificação, Disciplina e PADs poderiam realizar investigações tramitadas nas corporações policiais e na PGE. Quando a Corregedoria foi extinta, continuaram realizando as funções até conclusão das investigações, sendo enviados juntamente com as investigações arquivadas nos últimos cinco anos para CGD.

Os policiais-denunciados submetidos à sindicância, PAD, Conselho de Disciplina ou Justificação, por ato do governador ou do controlador²⁹, são afastados preventivamente de suas funções³⁰. Não é uma sanção, mas ocorrem em casos de práticas inconciliáveis com a função policial, exigência pública em casos de maior repercussão.

O “afastamento preventivo” pode durar até 120 dias, podendo ser prorrogado. Durante este período, ficam retidos a identidade funcional, o distintivo e as armas. O afastamento preventivo, segundo interlocutores, é necessário para que seja viabilizada a aplicação correta da sanção disciplinar e para possibilitar que os policiais não cometam novas transgressões.

Em casos de inconclusão dos processos investigados neste período de afastamento, os policiais-denunciados podem retornar às atividades de natureza administrativa, com restrições do uso e porte de arma. Dando sequência às investigações, chega-se à produção dos relatórios finais dos processos instaurados, que são encaminhados à PGE, após serem submetido ao parecer técnico da CGD, para atestar a regularidade do procedimento adotado. Caso esteja tudo dentro das regulamentações legais, é enviado ao governador para tomar as medidas necessárias, que pode estar ou não de acordo com a decisão do controlador. A PGE tinha um prazo de 20 dias, que pode ser prorrogados, para se manifestar, e os relatórios são devolvidos à CGD para decisão do controlador, que toma as medidas necessárias.

Sobre as denúncias feitas contra policiais, tem-se uma lista bastante extensa. Somente no primeiro semestre de 2011, foram expulsos da PMCE 25 policiais, uma média de um por semana. Em 2010, foram 38. Os PMs expulsos foram submetidos a processos administrativos, que apuraram diversos crimes,

²⁹ Podem também sugerir afastamento preventivo, o secretário de segurança pública, o secretário de justiça e cidadania, o coordenador de disciplina militar e civil, os presidentes das comissões e conselhos da CGD.

³⁰ No caso do policial civil respondesse processo administrativo-disciplinar somente poderia ser demitido de seu cargo ou função efetiva após o julgamento. No entanto, ficava impedido de permanecer em cargo comissionado e ou ser nomeado para assumir cargo comissionado ou chefia de qualquer natureza em órgão estadual público enquanto não fosse concluído e julgado o PAD.

desde furto de shampoo e desodorante no supermercado até estupro, homicídio e envolvimento com o crime organizado.

Há ainda casos de policiais acusados de falsificar atestado médico ou flagrados dormindo na viatura em horário de serviço. A fala do então Secretário da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), coronel Francisco Bezerra (2011-2013.1) aponta para uma política de expulsão, ao dizer que em caso de policial que comete transgressões a intenção é “expurgá-lo, retirá-lo do sistema de segurança pública. Isso tem sido feito dentro da maior agilidade possível” (O Povo, 11.07.2011).

Além disso, algo ainda preocupante é o fato do então ex-secretário é tratar o problema das transgressões policiais, como “falha de caráter” (como uma maçã podre), uma concepção e abordagem que não pensa o problema em toda sua complexidade no modo de operar o controle das polícias diante das denúncias contra policiais.

(...) desvio de conduta é falha de caráter, não uma deficiência de remuneração ou na formação policial.” “A grande maioria não se corrompe, é séria. Agora, infelizmente, pela natureza humana surgem pessoas que se utilizam da condição de policial para cometer diversos crimes. Mas isso não é só na atividade policial. Em todos setores da atividade humana, você vai encontrar desvio” (Ex-Secretário de Segurança Pública, Coronel Francisco Bezerra, O Povo, 11.07.2011).

A política de expulsão e a classificação do desvio de conduta como falha de caráter são concepções e formas de compreensão que se fazem presentes de modo evidente como estratégias políticas e práticas adotadas nas intervenções da problemática por gestores e profissionais da área de segurança, adquirindo respaldo por diversos setores dentro e fora das polícias. É uma abordagem limitada e equivocada de entendimento e intervenção no problema.

5.3 A produção dos “termos” de denúncia, indicição e encerramento das investigações.

Na experiência da Corregedoria Geral do Ceará, o recebimento das reclamações e denúncias contra policiais civis, militares e bombeiros chegava de modo verbal ou por meio de documentos. As verbais eram de conhecimento do Gabinete Operacional (GOP) ou pelos núcleos disciplinares regionais, enquanto reclamações e denúncias documentadas eram recebidas pelo Núcleo de Controle de Procedimento Administrativo Disciplinar (NUCPAD) ou pelos núcleos disciplinares regionais.

A produção dos termos de investigação para apurar as denúncias tem como finalidade buscar elucidações orientadas por parâmetros legais e ocorrem em fases, ganhando forma com a produção dos termos de denúncia, indicição e o termo de encerramento. Estes funcionam como uma “forma de saber-poder” (FOUCAULT, 2008) situada na junção de um tipo de poder e de conteúdos (jurídicos) de conhecimentos. São procedimentos técnico-jurídicos, utilizados em que se procura tomar conhecimento sobre os acontecimentos com base na produção de uma verdade e suas versões. A investigação envolve saberes jurídicos e as regulamentações e normatizações. Não podem funcionar como mecanismo de poder se não se desdobrar segundo procedimentos, instrumentos, meios, objetivos que possam ser validados em sistemas mais ou menos coerentes de saber.

Estes termos, como “forma de saber-poder”, se constituem de subsídios que compõem cada fase do ritual investigativo e seguem uma lógica de ações e registros relacionados ao recebimento, apuração/investigação das denúncias e elucidação/encerramento com a produção de uma “verdade”.

As investigações do controle interdo na atividade policial são baseadas na produção dos termos, trata-se de uma maneira de buscar e autenticar a verdade com base em “um conjunto de procedimentos regulamentados para a produção, a lei, a repartição, a circulação e o funcionamento dos enunciados” (FOUCAULT, 1990, p.14). Isso porque “a verdade não existe fora do poder ou

sem o poder (...). A verdade é deste mundo; ela é produzida nele graças a múltiplas coerções e nele produz efeitos regulamentados de poder” (IBIDEM, p.12).

Os “termos” investigação expressam um ordenamento sequenciado de ações e posições, com elementos presentes que compõem formas jurídicas, verdades e versões, sejam elas relacionadas às acusações e à defesa, com importância fundamental no decorrer do ritual de investigação, utilizados para se chegar a uma elucidação.

As investigações são permeadas por transações e variantes que envolvem normatizações regulamentadas, constituídas por protocolos dispostos ordenadamente, norteados pelas “doutrinas predominantes”, “instruções normativas” e outros aparatos legais. Alguns destes estabelecem orientações disciplinares ou o perfil de como deveria ser o comportamento policial nas ruas, por exemplo.

Há ainda uma configuração de condicionamentos, possibilitando deslocamentos de posições, que começam com a denúncia, momento em que ainda não há muitas explicações para constituição de “verdades”.

Independentemente do resultado final da investigação, os policiais-denunciados ao longo do processo investigativo já passam por mudanças, sejam na sua rotina de trabalho, relações com os comandos e subalternos, em alguns casos, por exemplo, a proibição de realizar atividade de policiamento na rua e portar armamentos. Em alguns casos os policiais, passam por um “afastamento preventivo” e Ocorre em casos de contrastes com a função pública, clamor público ou necessidade de garantia da ordem pública. De todo modo, são vistos de outra maneira pelos pares (reprovação ou solidariedade) e viram “notícias” dentro dos comandos.

A investigação iniciava-se quando se fazia o “termo de denúncia”, no qual o denunciante precisava se identificar com todos dados pessoais e apresentava as provas materiais e testemunhas de que dispunham. Quem fazia a denúncia era advertido de que, caso as acusações não fossem verdadeiras, poderia se constituir em crime de calúnia. No NUCPAD, o termo

de representação ou denúncia era cadastrado e enviado ao Gabinete do Corregedor-Geral, sendo encaminhados na sequência, aos gabinetes correicionais. A denúncia, sem dúvida, é peça inicial e importante desta fase do processo, mas, para sequência, a investigação se torna indispensável.

Em alguns casos, o corregedor geral, por falta de prova, inconsistência, poderia considerar de início como insuficiente a denúncia e encaminhar para arquivamento ou para serem feitas as investigações em busca de novos esclarecimentos necessários para a abertura de um procedimento disciplinar. As informações coletadas eram expressos em forma de relatório. Quais informações e sob quais condições adquirem validade e definem uma verdade?

Em casos que necessitassem de demissão ou expulsão, sejam de policiais militares e civis, o corregedor geral sugeria ao governador, por meio do secretário da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) a instauração de Conselho de Justificação (em casos de oficiais) e ao comandante geral da PMCE a instauração de um Conselho de Disciplina, se fosse aspirante a oficial ou praça de mais de dez anos de serviço militar no Estado, ou Processo Administrativo-Disciplinar, se fosse praça de menos de dez anos de serviço militar no Estado. O corregedor geral poderia sugerir ainda ao secretário da SSPDS a instauração de Processo Administrativo-Disciplinar, se o suposto transgressor fosse policial civil. Isso ficava sob domínio da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O processo é demoradíssimo. Quando se trata de um militar, se o fato for interna corporis, ou seja, dentro da instituição, de militar contra militar ou praticado dentro dos muros, eles mesmos lá apuram e a Corregedoria só tem o poder de acompanhar ou verificar. Interna corporis, seja o que for, eles lá resolvem, e já vem pra cá [SSPDS] pronto para medidas de punição. Se é uma coisa extramuros, se um policial extorquiou alguém, se matou alguém, se cometeu qualquer transgressão que envolva pessoas de fora, isso vai para a corregedoria e o rito é o mesmo. No entanto, se verificou que a coisa é mais grave, por exemplo um Conselho de Justificação (que apura infrações cometidas por oficiais militares) ou um Conselho de Disciplina (apura transgressões envolvendo militares sem posto de oficiais), aquilo é mandado para a Polícia Militar (Ex-Secretário de Segurança Pública do Ceará, Roberto Monteiro, período 2007-2110, Jornal o Povo, 04/01/2011).

Com o “termo de denúncia” produzido para apurar as transgressões cometidas pelos policiais, inicia-se uma interrupção de práticas no trabalho policial, que se configurava como rotineiro, e os policiais-denunciados passam a ocupar uma posição diferenciada dos demais pares policiais, embora ainda não se tenham definições e certezas sobre a denúncia.

Após o recebimento das denúncias, caso houvesse indícios suficientes das transgressões disciplinares, após encaminhamento do corregedor geral, para os gabinetes de correição, partia-se para a fase seguinte do ritual de investigação com a produção do “termo de indicição”, contendo de modo resumido as acusações formuladas contra os policiais e as indicações legais de acordo as normas inscritas nos códigos disciplinares dos militares e estatutos dos policiais civis e outras normas.

Neste “termo”, existe uma especificidade que corresponde ao momento em que se buscam esclarecimentos com maior consistência sobre as denúncias e os denunciados. Essa especificidade presente no “termo de indicição” mostrou-se também em decorrência de movimentos de variados posições e relações (adversas) entre denunciantes, denunciados, testemunhas de defesa e de acusação, para se chegar, com as evidências, provas e argumentos, ao “encerramento” da investigação, com os esclarecimentos e “verdades” necessárias sobre as denúncias recebidas.

O “termo de indicição” envolve um jogo discursivo tenso entre posições, argumentos e versões. Busca-se com este jogo evidenciar o que passará a ter força de verdade. Como diz Foucault (2008, p. 52-3), é aquilo que se torna o discurso verdadeiro, pois, como prática, os discursos se cruzam por vezes, mas também se excluem, e existem vários lugares onde a verdade se forma e um certo número de regras é definido, “a partir das quais vemos nascer certas formas de subjetividade, certos domínios de objeto, certos tipos de saber”. (IDEM, p.11). Neste “termo”, a indicição, como um jogo discursivo tenso entre posições, expressa a busca e a prevalência de uma crença e versão que adquire credibilidade com base em perguntas (algumas feitas mais de uma vez) e respostas na condução do depoimento.

Após ouvirem os depoimentos de defesa e acusação, os policiais-controladores buscavam perceber dentro do que havia sido expresso às elaborações possíveis de uma “verdade” a partir da “coerência do depoimento”, com suas contradições, versões e ambiguidades. Esta coerência parece-me pressupor uma crença relacionada às verdades produzidas pelo dito e não-dito que podem ocupar e se atribuir valores.

Ao escutar conversas nos momentos em que estive na sala de recepção da CGD sobre as denúncias notificadas contra policiais, estes comentavam entre si que ficavam surpreendidos ao receber as notificações de seus comandos, pois diziam não saber previamente do que se tratava; ou seja, diziam que não sabiam os motivos pelos quais estavam sendo supostamente denunciados ou que não foram informados pelos comandos.

Em alguns casos, no momento em que os policiais-denunciados iriam ser ouvidos, eram avisados na “audiência de interrogatório”. Após serem identificados, nesse procedimento, os policiais-denunciados eram avisados de que não eram obrigados a responder a todas as perguntas, bem como poderia ser dispensado de fazer uma prévia e imediata defesa. Encerrados os interrogatórios e as investigações, se não houvesse mais provas, os policiais-denunciados tinham um prazo de cinco dias para apresentar sua defesa.

Com base nisso, produzia-se o relatório com a exposição dos denunciantes e denunciados, suas testemunhas, os motivos do fato e a conclusão sobre se o policial-denunciado era ou não culpado. Nestes casos, era sugerida alguma correição. Este relatório era apreciado pelo corregedor geral que poderia ou não acatar o parecer e na sequência encaminhado aos órgãos competentes para aplicação das sanções. As sindicâncias tinham um prazo de 30 dias para serem instauradas e apuradas. Em alguns casos o prazo poderia ser prorrogado pelo mesmo período. Para o ex-secretário de Segurança Pública do Ceará, Roberto Monteiro, a Corregedoria apresentava falhas e era vista no seu entendimento como “fazedora de sindicâncias”.

(..) nós temos um sistema de Corregedoria - e o governador já sabe, tanto é que vai mudar – muito falho, capenga. Como é que a

Corregedoria aqui funciona? Ela recebe as notícias e apura. É uma Corregedoria fazedora de sindicâncias, só isso. Se o fato que ela apura for um fato cuja punição está dentro dos limites que a sindicância permite, aí no final se sugere a punição e ela é aplicada no policial. Mas se a infração é muito grave que não seja uma eventual demissão, ele sugere abertura de Processo Administrativo Disciplina, chamado PAD, que não é feito pela Corregedoria, mas pela Procuradoria Geral do Estado. Tem um setor lá se chama Propad, Procuradoria de Processos Administrativos Disciplinares. É um grupo de procuradores que faz o processo... (Ex-Secretário de Segurança Pública do Ceará, Roberto Monteiro, período 2007-2010, O Povo, 04/01/2011).

Nos casos de indícios de crime de ação penal pública (que depende da iniciativa do Ministério Público, mas há casos em que só se pode oferecer denúncia existindo representação anterior), eram enviadas, por intermédio do corregedor geral, cópias dos autos à polícia civil ou militar. O policial militar ou civil que estivesse sendo acusado ou testemunha era obrigado a atender as solicitações da Corregedoria-Geral. As testemunhas, que não fossem militares ou policiais civis, eram advertidas de que se não comparecessem, esse fato poderia constituir em crime de desobediência, segundo artigos do Código Penal.

Abro aqui um parêntese para falar sobre algo identificado nos rituais de investigação, que envolve os procedimentos utilizados pelos policiais-controladores e policiais-denunciados. Trata-se um jogo articulado de produção da verdade do tipo de estratégias e táticas, que de acordo com Certeau (1998, p.202), traz para dentro de um espaço a produção de movimentos, “cruzamentos móveis” e “vetores de direção”. É, portanto, um conjunto de movimentos que se desdobram, “animado pelo efeito produzido pelas operações que o orientam, o circunstanciam, o temporalizam e o levam a funcionar”.

Isto é dito porque em alguns casos de policiais-denunciados, certos de terem cometido transgressões, referindo-se às ações de um “lugar praticado”, ou seja, ao controle policial, suas regulamentações correicionais e alvos específicos, utilizavam “táticas” para se fazer presente no campo do outro.

Ao ser “determinada pela ausência de um próprio (...), a tática não tem lugar senão o do outro. E por isso deve jogar com o terreno que lhe é imposto

tal como o organiza a lei de uma força estranha” (IBIDEM, p.100), para tentar driblar as estratégias capazes de produzir e impor, ou seja, enganar

[...] o cálculo (ou a manipulação) das relações de força que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder (uma empresa, um exercito, uma cidade, uma instituição científica) pode ser isolado (IBIDEM, p. 99).

Os policiais-denunciados, ao depararem as estratégias adotadas para realizar o exercício correicional, a partir dos procedimentos de investigação, ao se apresentarem dentro de uma ordem imposta, identificavam “brechas” e “furos” nas investigações e utilizam de táticas, como argumentos para tentar escapar, enganar e contestar as acusações feitas.

Essas “táticas”, como “arte do fraco” (CERTEAU, 1998), funcionam como “astúcias” empregadas por alguns policiais-denunciados para tentar escapar com base na produção de uma contra verdade, digo assim, um alibi, alguma prova que os inocentasse, como, por exemplo, no dia de um dado fato ocorrido e que foi denunciado, o policial diz que não estava no local, conta que estava com a família, amigos ou a namorada, sendo alguns desses intimados para confirmar ou não se estavam com ele.

Estas “táticas” utilizadas pelos policiais-denunciadas diante dos “furos” encontrados nas investigações são utilizadas para não serem punidos pelo órgão competente de modo formalizado. Quando voltam aos comandos, no entanto, podem ser remanejados para outros locais de trabalho mais afastados de casa ou ocorrer mudanças nas escalas de trabalho, por exemplo; além de serem alvos de uma vigilância mais atenta pelos superiores hierárquicos para em caso de cometer algum “deslize” serem pegos.

As “táticas” utilizadas também representam uma evidência inquestionável sobre as fragilidades das abordagens adotadas nos procedimentos investigativos que, como se vê, não busca sustentáculo em uma política que valorize a inteligência como um componente fundamental nas apurações das denúncias, bem como de provas mais contundentes nas investigações. Isso ocorreu com alguns policiais que participaram do

movimento grevista da PMCE em 2012, ocasião em que foram enviados “olheiros” para identificar quem estava participando do movimento e, na sequência, intimá-los e puní-los.

Quando, porém, se observam os documentos oficiais sobre as atribuições da Corregedoria e as “maneiras de fazer” as investigações, ao longo dos anos 2000, percebe-se uma série de redefinições e revogações de algumas de suas competências e abordagens nos procedimentos investigativos, mas não se buscaram orientações e subsídios em realizar as investigações com base na inteligência.

Além disso, o que se observa também em tais alterações legais é que muitas delas representam alguns avanços e, ao mesmo tempo, se identificam limites que não ocasionam melhores resultados nas investigações, como no caso da constituição de provas. Muitas destas redefinições nas normatizações ocorreram em contextos para atender interesses políticos dos governos locais de plantão e as motivações dos órgãos de segurança pública, sem necessariamente abrir para discussão e debate mais ampliados sobre as atribuições e práticas institucionais do exercício de controle policial no Ceará. Fecho o parêntese.

O Processo Administrativo-Disciplinar (PAD) era instaurado por duas frentes. Poderia ser pelo governador do Estado em qualquer caso, pelo secretário da Segurança Pública e Defesa Social ou pelo delegado Superintendente da Polícia Civil, nos casos de transgressão disciplinar atribuída a policial civil de carreira. O PAD instaurado era realizado pelas “comissões permanentes” de processamento da Procuradoria de Processo Administrativo-Disciplinar – PROPAD, vinculado à Procuradoria-Geral do Estado.

No processo administrativo-disciplinar, tinham-se assegurados a defesa e o contraditório ao policiais-denunciados. Esta parece ser uma questão bem delicada para os policiais-denunciados, pois, em alguns momentos em campo ouvi policiais sinalizar que não houve abertura para o contraditório, sendo logo acusados. De acordo com dados da Assessoria de Comunicação da SSPDS,

divulgados na imprensa local, somente no primeiro semestre de 2010, a Corregedoria recebeu 1065 PADs, uma média de 130 casos por mês. Deste total, 718 eram de denúncias apresentadas contra policiais militares e 347 contra policiais civis.

O prazo da comissão processante para realizar a investigação era de 90 dias, desde o recebimento à conclusão, de 15 dias a mais para algumas deliberações e envio do relatório. Caso o PAD tivesse mais de um policial indiciado, o prazo era contado em dobro³¹.

O Processo Administrativo-Disciplinar era realizado por uma das “comissões permanentes” de processamento da PROPAD, sem ser preciso realizar audiências para instalação dos trabalhos. Recebidos os autos do processo, informava-se aos policiais, em seu endereço, por carta, com aviso de recebimento, a fim de comparecerem ao local para audiência de interrogatório. Quando os policiais não eram localizados ou deixavam de comparecer às audiências, era feita uma publicação no Diário Oficial contendo dados sobre o que foi instaurado e a audiência.

Quando essa publicação não fosse atendida, era desnecessária a intimação nos demais atos do processo. Nas situações de não atendimento às intimações, na ausência dos policiais-denunciados, poderia comparecer o advogado ou justificar os motivos. Após os interrogatórios, os policiais poderiam no prazo de três dias apresentar defesa, incluindo até três testemunhas. A investigação seguia, com ou sem apresentação da defesa, sendo que as testemunhas ouvidas primeiramente eram as de acusação e em seguida as de defesa, que em casos de não esclarecerem os fatos, poderiam ser substituídas por outras.

Após ouvir as testemunhas de defesa e acusação, fazia-se o relatório final, com assinatura de todos os membros da comissão processante. Trazia

³¹ Nos casos em que os prazos não eram cumpridos, não se anulava o processo, no entanto, prescrevia em seis anos, contado da irregularidade cometida, a punibilidade da transgressão administrativa atribuída ao policial civil de carreira. Havia casos em que ocorriam exceções, como de crimes, que tinham prescrições nos prazos e condições estabelecidos na legislação penal e de ilícitos de abandono de cargo, que é imprescritível.

em seus conteúdos a exposição da defesa e da acusação, os motivos do fato ocorrido, indicações dos artigos e leis aplicados, bem como as indicações sobre a situação dos policiais.

Tem-se a última fase da investigação com o “termo de encerramento”, produzido ao término do relatório final, enviado para o Gabinete do Procurador-Geral do Estado, com as sugestões correicionais, para encaminhamento e despacho para a autoridade competente pronunciar o julgamento. No caso, cabiam ao Governador a apreciação final do PAD e o “ato de demissão”, quando era necessário, haja vista as indicações propostas pela comissão processante de investigação. A decisão do governador era publicada no Diário Oficial do Estado e os policiais-denunciados poderiam entrar com recurso no prazo de cinco dias da publicação. Depois da assinatura do governador, não cabia mais apelação, a não ser que outros fatos surgissem e provassem a defesa dos acusados.

De uma fase para outra com a produção dos termos ocorria a efetiva passagem de uma posição para outra, de denunciado para acusado ou não, ou seja, afastamento dos quadros policiais ou retomada para o exercício das funções policiais. Em casos de acusação, a posição do policial é objeto de deslocamentos com a produção de uma “recomendação” ou de uma decisão que poderia funcionar como uma sentença, ou seja, um veredicto. Na investigação assume importância cada “termo” utilizado, as situações, proposições e argumentos produzidos, sendo evidenciado um jogo tenso entre posições, que, a partir de versões e argumentos produzem uma “verdade”, situada e orientada por saberes e regras jurídicas.

5.4 A política de recrutar e os critérios de escolha dos policiais-controladores

Para Goffman (1985) uma equipe pode ser compreendida como um grupo, mas não um grupo em relação a uma estrutura ou organização social, e sim em relação a uma interação, ou série de interações, na qual se procura manter definições adequadas em algumas situações. No caso da composição destes grupos, destas interações, fazer parte das equipes que integram os mecanismos de controle policial do Ceará não é uma decisão vista como simples, pois, há relações e preferências ligadas à posição dos policiais e seus vínculos constituídos dentro e fora das polícias.

Os policiais-controladores que hoje atuam na CGD encaram esta escolha como um momento de grande desafio na sua carreira policial e, ao mesmo tempo, como oportunidade de contribuir para que melhorias ocorram nas práticas policiais. Fazer parte desta composição é percebido, geralmente, por alguns interlocutores como um “caminho sem volta”, significa não ser muito bem-visto pelos demais pares policiais; quer dizer ser encarado como alguém que persegue.

Existe um dilema que envolve a visão do público sobre o trabalho da Corregedoria. Para o público interno a gente está perseguindo, para o público externo é corporativista. Com as reformas e o novo modelo disciplinar, esperasse que se tenha uma melhor compreensão sobre nossa atuação (Policial-controlador 04, julho/2013).

O dilema expõe os policiais-controladores em um espaço social com relações tensas e conflituosas constituídas com os demais pares policiais e o público, decorrentes da natureza do exercício do controle policial, que é apurar e investigar as denúncias contra policiais. É uma tensão que aumenta dentro das corporações policiais, sobretudo, quando se passa a exercer um controle policial orientado por uma prática que tenta superar o corporativismo, buscando atuar com autonomia e dar um tratamento igual a todos as denúncias e denunciados.

A decisão e a escolha dos policiais para trabalhar no controle policial envolvem desafios que expressam um jogo de ambiguidades relacionado às interações que passam a se constituir nos pares policiais, mostrando que são compostas, por um lado, por tensões e conflitos e, de outro lado, reconhecimento e credibilidade. É, sobretudo, uma questão que envolve o dilema sobre a atuação dos mecanismos de controle – perseguição e corporativismo.

Os policiais-controladores são geralmente malvistos pela natureza do trabalho que passam a realizar. Alguns policiais os denominam como perseguidores, que não os deixam “trabalhar”. Na visão de um ex-corregedor-geral, essa observação não é consensual, pois há aqueles policiais que consideram e veem a importância que existe no trabalho realizado pelos mecanismos de controle da atividade policial.

Os policiais que agem corretamente, dentro dos parâmetros legais, sabem da importância e seriedade que envolve o trabalho da Corregedoria e tem respeito pelos colegas. Mas, aqueles policiais que cometem transgressões, geralmente apontam que estão sendo alvos de perseguição e tentam menosprezar o trabalho (Ex-Corregedor-Geral, José Neudo Rodrigues, período 2003-2006, julho/2013).

O problema que perpassa essa tensão sobre os policiais-controladores e seu trabalho está relacionado à compreensão que se tem (ou não se tem) sobre o que faz e qual o papel da Corregedoria. Alguns policiais visualizam e pensam as ações do controle policial como um aliado no cotidiano de suas práticas, ou seja, como instrumento que pode colaborar e tentar redefinir relações e posições entre os policiais e a população. Talvez essa pouca compreensão, ou o que se difundiu sobre o trabalho da Corregedoria entre os policiais, seja um elemento que distancie e dificulte as orientações na rotina do trabalho policial.

Há desafios que se constituem em termos de profissionalização dos mecanismos de controle policial e quem passa a exercê-lo. Muitos policiais que hoje atuam na CGD nunca se imaginaram estar neste espaço e quando

foram “convidados”, “sugeridos” ou “indicados”, tiveram que buscar conhecer e se qualificar em termos técnico-jurídico por iniciativa individual para o exercício das novas funções, contando sempre com a cooperação e auxílio dos colegas que lá passaram a atuar e compor as equipes de trabalho.

Em alguns casos, os policiais-controladores tiveram aberturas para liberação e incentivos, com a finalidade de realizar algum curso de capacitação, participar de palestras e seminários para melhor desenvolver suas atribuições. São as fragilidades da política de recrutar pessoal para atuar no controle policial. Além disso, a rotatividade é outra fragilidade que impõe limites, se pensar em termos de uma profissionalização do controle policial. Além de expressar fragilidades, revela ambiguidades do novo modelo de controle policial no Ceará, pois não conseguiu superar antigos problemas ante as novas estruturas e exigências decorrentes dos processos de reformas.

Se não há uma profissionalização do controle policial que situe como eixo importante a priorização e investimentos em uma política de recrutamento e formação dos policiais-controladores com base em saberes específicos, certamente, existiram dificuldades de lidar com as novas atribuições que passam a exercer, mesmo sabendo, como discute Durão (2013), não se poder esperar que os processos de profissionalização das polícias sejam eles a transformar na íntegra modelos e práticas profissionais, embora sejam determinantes. O fato é que esses processos de profissionalização, no caso de se buscar um controle policial profissional, não podem pôr segundo plano ou ignorar a qualificação e incentivos em recursos humanos.

Verifico que existem algumas classificações e diferenciações sobre os policiais-controladores, sujeitas às “acomodações” dentro de um espaço social que se apresentam imergidas em relações estabelecidas na polícia, com seus modos de pensar e agir. Como são escolhidos os policiais-controladores? Não é intenção aqui fazer o perfil e a trajetória destes que integram os espaços de controle, mas perceber como são estabelecidos agenciamentos que envolvem as definições dos policiais-controladores, com as interações policiais e posições ocupadas. As definições que envolvem as escolhas de policiais-controladores envolvem relações de confiança pessoal, mas não somente.

Envolve o que consideram como “qualidades pessoais”, como coragem, prudência e senso de justiça, bem como consciência do papel na constituição de uma segurança pública que fortaleça a democracia.

Bourdieu (2007) fornece algumas contribuições para pensar este aspecto da realidade empírica pesquisada, ao estudar a situação da classe média francesa, seus gostos e preferências, ao mostrar em seus estudos que os agentes escolhem entre aquilo que consideram como mais prazeroso. E mostra que, ante as preferências, se desenvolvem mecanismos que diferenciam indivíduos e grupos sociais. Tais escolhas, diferenciadas, em razão do espaço social em que se apresentam, são caracterizadas por hierarquizações e um campo de lutas, distribuídas e elaboradas por estratégias para se manter ou alterar posições.

Pensar uma política de recrutamento dos policiais para atuar no controle policial, o modo como são escolhidas e definidas as equipes de policiais-controladores, não se pode recusar o entendimento da análise aqui apresentado, pois mesmo existindo critérios inscritos objetivamente, há outros critérios apresentados que interferem, como indicações e sugestões de possíveis nomes a partir de relações atravessadas por associações e afinidades, atribuindo um valor aos policiais e suas práticas, bem como as experiências vividas em suas trajetórias profissionais dentro das hierarquias policiais, em algum momento passado ou presente. São relações que envolvem confiança e reconhecimento.

Existem muitos policiais com potencialidades, mas no geral quando os policiais vão pra lá [corregedoria] não são preparados. Na corregedoria as pessoas são escolhidas (Entrevista com Ex-Corregedor-Geral José Armando Costa, período 2007-2010, agosto/2013).

As “regras” não inscritas na política de recrutar expressam um conjunto de (dis) posições que abrangem práticas sociais nas quais a ordem social se materializa, tornando-se evidente na medida em que essas disposições são incorporadas e interiorizadas mediante interação social em contextos instituídos (BOURDIEU, 2007).

Assim, pensar o modo de inserção e escolhas dos policiais-controladores é considerar existir na política de recrutar que se utiliza de capitais que classificam, diferenciam e os legitimam, como, por exemplo, a produção de um capital social e simbólico. Para Bourdieu (2003) o capital social se constitui em recursos ligados a relações constituídas com propriedades comuns, percebidas por si e pelos outros.

O capital simbólico, entendido como uma forma de prestígio que os indivíduos apresentam, em um espaço social e o modo como são percebidos por si e pelos olhares de outros, é uma forma de “crédito” fornecido pela crença de um grupo que confere aos outros confiabilidades, reconhecimento e legitimidade, passando a ser aqueles capazes de garantir e responder interesses, sejam materiais e simbólicos.

A escolha se faz de acordo com a confiança pessoal que merecem os possíveis candidatos, considerando suas capacidades pessoais e profissionais, na escolha e definição dos policiais-controladores, mesmo sem um conhecimento sobre a área.

A corregedoria não tinha um quadro de pessoal próprio. O quadro era formado por policiais militares e civis, eram delegados, coronéis, major. Alguns policiais eu não conhecia, as referências profissionais acabam por definir. As equipes eram formadas geralmente por indicação, alguém que já tinha conhecimento do trabalho do colega, da sua postura profissional. Foi enviada uma vez ao secretário uma relação de nomes, solicitando policiais que já conhecíamos para compor as equipes (Ex-Corregedor-Geral, período 2007-2010, José Armando Costa, agosto/2013).

Dessa forma, com base nos desdobramentos dos espaços sociais em que os policiais-controladores estão situados e se inserem, como a própria polícia, como um lugar de produção e agenciamentos de confianças, competências, relações e posições que os policiais ocuparam, ocupam e poderão ocupar, pode-se considerar que a política de recrutar policiais para trabalhar nos mecanismos de controle policial se expressa e envolve, em uma dada circunstância, a produção de referências constituídas com origem em

redes de contatos e confiança, com suas preferências, procedências, naquilo que fez e, também, sobretudo, naquilo que não fez dentro e fora da polícia.

Alguns policiais-controladores que hoje estão na Controladoria, trabalhavam há um razoável tempo em outros espaços dentro dos comandos policiais e buscaram priorizar outros espaços, novas experiências e competências dentro de suas trajetórias policiais, como os mecanismos de controle policial. Este é um espaço social que possibilita classificações e olhares diferenciadores pelos demais pares policiais, sejam em termos de consideração ou menosprezo.

Geralmente os policiais eram indicações. Tínhamos policiais muito bons, mas era uma equipe limitada. Muita gente diz que os policiais não querem ir trabalhar na corregedoria, pelo contrário, tinha muitos policiais com interesse, mas a dificuldade maior era de encontrar policial qualificado, competente. Quando encontrávamos com esse perfil, as chefias dos comandos não queriam liberar. (Ex-Corregedor-Geral, período 2003-2006, José Neudo Rodrigues, julho/2013).

São escolhas e indicações que para alguns policiais-controladores tenha sido permeada por incertezas e dúvidas. São feitas dentro de situações e momentos específicos, escolhas reveladoras de que os policiais passaram a dedicar e priorizar como campo de atuação, na sua trajetória profissional, o controle policial por (auto) valorar o que ali podem contribuir.

Essa política de recrutamento na qual se baseiam as escolhas e preferências se dá na orientação de valores e produção de um conjunto de relações constituídas dentro das redes hierárquicas de poder dos comandos policiais. Neste caso, são oportunas também para se pensar esta questão, as discussões propostas por Honneth (2009) sobre as dimensões do reconhecimento. Para o autor, o reconhecimento representa a realização ética dos indivíduos em sociedade, na medida que promovem, de maneira intersubjetiva, a autorrealização. São relações de reconhecimento bem-sucedidas aquelas que dizem aos afetos, ao campo jurídico e a ideia de solidariedade, ou seja, relacionadas ao amor, direito e estima social.

Quando o reconhecimento é negado, ocorrem situações denominadas de experiências de desrespeito que atingem os sujeitos em suas pretensões e autorreferências. Afetam, no caso do amor, a autoconfiança dos sujeitos; no campo jurídico, o autorrespeito adquirido pelo sujeito ao se ver respeitado pelos demais; e no caso da estima social, se orienta por valores e se dirigem às capacidades e propriedades que distinguem o grupo social em que o sujeito se insere, aquilo que o individualiza no contexto social, a sua autoestima.

Especificamente, a forma que se refere ao reconhecimento baseada em relações de estima social, que se aplica às propriedades particulares dos sujeitos e caracteriza os seres humanos em suas diferenças pessoais, nesta forma de reconhecimento, os diversos grupos procuram elevar, seja por meio da força simbólica e em referência as finalidades gerais o valor das capacidades associadas à sua forma vida. Dessa maneira, orientada por valores e critérios objetivos (ou não), a política de recrutar policiais para o controle policial não deixa de pontuar qualificações e características pessoais e profissionais, bem como as relações de estima social, ao valorar e reconhecer as propriedades particulares como valiosas e necessárias para contribuir com o controle policial.

Esse reconhecimento ocorre dentro de condições específicas, levando-se em consideração, atributos e pertencas pessoais, constituídos no cotidiano das interações dos policiais e suas concepções sobre pensar e fazer polícia, bem como trajetória e atitude profissional. Envolvem complexos que abrangem não somente formas de reconhecimento, mas também se cruzam indicações, competências profissionais, afinidades, relações, sugestões, qualificações, características, recomendações e predicados constituídos especificamente dentro das redes hierárquico-institucionais, situadas em posições específicas dentro da polícia o que orientam e legitimam as escolhas. Podem também, no entanto, ser produzidas fora dos espaços hierárquicos de poder dos comandos policiais e se inserir nas relações ligadas ao poder político e suas complexidades.

Sendo assim, a política de recrutar policiais para o exercício do controle policial não pode ser compreendida longe deste ideia de reconhecimento que

se baseia na estima social, em que se cruza uma multiplicidade de aspectos, referenciados por valores, formados e agenciados ao longo das trajetórias profissionais e espaços ocupados ao longo da carreira policial.

De todo modo, em algum momento ou situação, os policiais são requisitados e há diferenciações pelas posições e escolhas que passam a ocupar. Não há uma seleção para compor as equipes de investigação, mas sabe-se que não são todos os policiais que atendem o perfil exigido para atuar do controle policial, nem reconhecidos, uma vez que existem definidos e exigidos em lei, alguns critérios objetivos.

- Ser, preferencialmente, bacharel em Direito, Administração ou Gestão Pública.
- Se militar ou polícia civil, possuir, preferencialmente, no mínimo 03 (três) anos de serviço operacional prestado.
- Não estar respondendo a qualquer processo administrativo disciplinar, Conselho de Justificação ou de Disciplina.
- Possuir conduta ilibada.
- Não estar denunciado ou respondendo a qualquer processo criminal.
- Não haver sido punido, nos últimos seis anos com pena de custódia disciplinar ou suspensão superior a 30 dias (LEI COMPLEMENTAR, nº 98, 13 de junho de 2011).

Esses critérios são expressões de um ordenamento objetivo que define o perfil dos policiais dentro de um espaço social, com seus posicionamentos, apreciações e relações de convivência pessoal e profissional, com suas visões e compreensões. Nesse processo, de acordo com Bourdieu (2007, p.162),

(...) o mais importante é, sem dúvida, que a questão desse espaço é formulada nesse mesmo espaço; que os agentes têm sobre este espaço, cuja objetividade não pode ser negada, pontos de vista dependem da posição ocupada aí por eles e em que, muitas vezes, se exprime sua vontade de transformá-lo ou conservá-lo.

Os policiais considerados como “indicados”, “sugeridos” ou “convidados” para atuar no controle policial são aqueles que se encontram no exercício regular de suas atividades policiais. Tais indicações se mostram orientadas por

vínculos de confiança de quem já atua no órgão e quem é convidado, em que prevalecem algumas características pessoais e conduta profissional, que se dão com base em interesses objetivos e subjetivos. São policiais motivados por alguns anseios, sentimentos e interesses. A gratificação que recebem se insere nestas motivações.

Os policiais-controladores passam a receber por atuarem neste espaço uma Gratificação por Atividade Disciplinar e Correição, sendo dois mil reais para quem exerce atribuições de presidente e membro de comissões permanentes ou especiais de PADs e mil e duzentos reais para presidentes de sindicâncias.

Os policiais aqui não têm muitas garantias, tirando a gratificação financeira ficam muito vulneráveis. Se mudar a gestão, podem sair. Deveria existir mais incentivos e garantias profissionais para quem atua nessa área. Não se conseguirá ter uma polícia eficiente sem salários, concurso, capacitação e um controle forte (PoliciaI controlador 04, julho/2013).

Os policiais podem deslocar suas posições dentro da polícia e ir para os mecanismos de controle por sentimento de revolta ao se deparar com desvios de conduta policial ou por se sentirem impotentes por não poderem alterar uma realidade com maior entusiasmo nos espaços onde estão e se sentem incomodados.

Os critérios e valores presentes nos policiais-controladores que já atuam na área são fundamentais e referenciam e definem a ida ou não de policiais para compor os quadros de pessoal da atividade de controle. São recomendações e indicações (o que também ocorria no modelo de controle anterior), intermediadas por formas de reconhecimento baseadas na estima social, cujas linhas interligam posições, interações e interesses dentro das polícias com base em desejos e aspirações pessoais e profissionais.

Buscam afinidades constituídas pelas interações pessoais ou profissionais, com seus referenciais e compromissos assumidos dentro das

polícias, bem como atributos e predicados que os qualificam pessoalmente, conferindo reconhecimento dentro de um espaço social, o que envolve (auto) reconhecimento, sobretudo, pelo que são e fazem.

São escolhas que conferem um olhar depreciativo direcionado aos policiais-controladores, sendo por alguns antipatizados e vistos como aqueles que perseguem pelos demais pares policiais, como destacados anteriormente. Segundo interlocutores, isso é geralmente uma compreensão dos policiais que não têm uma conduta profissional adequada em termos legais.

Os policiais-controladores percebem que são vistos por alguns policiais que agem orientados pelo cumprimento da lei, como colegas que se preocupam com a instituição e procuram meios para tentar melhorá-la. Dessa maneira, buscam valorizar e apoiar o trabalho realizado no controle policial. Por outro lado, existem aqueles policiais que não compreendem desta forma. Na visão do ex-corregedor-geral,

Eles [os policiais] têm algumas restrições. Diria que algumas reservas pela natureza do trabalho que eles [corregedores] realizam, que é investigar e apurar denúncias. Alguns policiais, tratam bem pela frente, mas pelas costas a gente sabe que é outra coisa. Geralmente, a maioria dos policiais tem uma dificuldade em absorver e compreender a natureza da atividade correicional (Entrevista com Ex-Corregedor-Geral José Armando Costa, período 2007-2010, agosto/2013).

De maneira geral, os policiais-controladores são “escolhidos” com suporte nas relações estabelecidas ao longo da trajetória e competência profissional, pelos feitos dentro dos limites legais, pesando também o que não fez fora da lei. Os critérios inscritos institucionalmente e nas relações pessoais/profissionais constituídas consideraram uma variedade de condicionamentos estabelecidos dentro e fora dos espaços policiais, que envolvem relações de (auto) reconhecimento profissional e credibilidade, pelo fato de não existir um quadro de pessoal permanente, o que é controverso dentro do meio policial, entre pesquisadores e gestores.

Antes eu defendia que tinha que ser concurso, mas eu vejo que é importante recrutar de dentro da própria instituição policial, com promoções e gratificações dentro da carreira policial. São indicações que dependem dos gestores, políticos (...). Poderia pensar em inserir um quadro de pessoal de fora da polícia, comprometido com a qualidade do serviço policial, conhecimento técnico e jurídico para realizar um trabalho em parceria. (Policial-controladora Bianca, julho/2013).

Aqui no Ceará não se constituiu nas polícias um quadro de pessoal preparado somente para atividades correicionais. Somente depois que passam a integrar as equipes de policiais corregedores é que se qualificam, buscam cursos, palestras para melhorar o saber jurídico e conhecer melhor os regulamentos disciplinares (Entrevista com Ex-Corregedor-Geral José Neudo Rodrigues, período 2003-2006, jul/2013).

É fundamental a necessidade de pensar e melhorar a carreira dos policiais corregedores, porque fica difícil depois para voltar para os comandos, muitos policiais sofrem constrangimentos e são perseguidos. (Entrevista com Ex-Corregedor-Geral, José Armando Costa, 2007-2010, agosto/2013).

Há na da literatura nacional, perspectivas que divergem quando a concurso ou constituição de um quadro permanente de policiais na área do controle policial. Segundo Lemgruber et al (2003) o argumento mais incisivo contra uma carreira independente nos mecanismos internos de controle das polícias é a alegação de que é preciso ter uma ampla experiência no trabalho policial; desta maneira, a pessoa estaria apta a investigar e avaliar a conduta de seus pares policiais.

Este argumento também se faz presente nas falas dos interlocutores pesquisados e situa-me diante da ideia de que quem entende de polícia é policial, além de sinalizar algumas questões de natureza corporativa e de resistência em abrir para aqueles que não são policiais, mas que podem também trazer contribuições se se pensar em um trabalho articulado e integrado com outros saberes e experiências.

Situava-se como uma alternativa o fato de que a escolha do corregedor geral fosse feita com suporte em uma partir de uma lista tríplice, referenda pela Assembleia Legislativa, representantes das universidades, Arquidiocese etc - aqueles órgãos que têm representação do Conselho Estadual de Segurança

Pública. Se fosse aprovado, teria legitimidade, mas infelizmente há várias resistências. A decisão foi de acordo com as preferências e indicações do Governador.

O depoimento seguinte de um ex-gestor sinaliza uma questão que envolve dificuldades no reconhecimento e valorização profissional dos policiais-controladores em virtude da falta de um quadro efetivo de pessoal para atuar nesta área.

Eles [policiais-controladores] têm dificuldades nas promoções (...). Na corregedoria, estão afastados dos órgãos e, quando tem de retornar sofrem discriminação. Há quem defenda a carreira de corregedores. Outros são contra por entender que alguém que não teve vivência de polícia não compreende as ações de um policial (Ex-Secretário de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará, período 2007-2010, Roberto Monteiro, Jornal O Povo, 19.11.2010).

As resistências e não aceitação de quem não pertence aos quadros policiais para atuar dos mecanismos internos de controle, de acordo com Lembruger et al (2003, p. 117),

São nitidamente corporativistas, portanto, as objeções à participação de não policiais ou de organismos independentes nos procedimentos investigativos e punitivos. Vale dizer, a proposta de uma carreira própria para as Corregedorias encontra o mesmo tipo de resistência que o controle externo exercido pelo Ministério Público e pelas Ouvidorias, ou que as pressões da sociedade, das ONGs e da mídia para romper a histórica autossuficiência das instituições policiais brasileiras.

Sabe-se é que nem todos os policiais se identificam ou apresentam preferência com o trabalho realizado nos mecanismos de controle das polícias. Existem aqueles que passaram a realizar um trabalho no controle policial com maior habilidade com base nas experiências constituídas no controle policial, atendendo as exigências das funções institucionalmente atribuídas e reconhecidas pelo trabalho realizado.

Muitos policiais-controladores chegaram sem as qualificações técnicas e jurídicas necessárias, mas, com o passar dos dias, foram aprendendo com o fazer e as experiências dos demais colegas pertencentes às mesmas equipes de investigação, criando um “vínculo de dependência recíproca unindo membros da mesma equipe aos outros” (GOFFMAN, 1975, p.80).

Alguns policiais-controladores consideram possuir as características necessárias para estar lá, como caráter, ousadia, lealdade, honestidade, coragem e atitude, mesmo sabendo das complexidades, tensões e representações que cercam o controle policial e sobre aqueles que lá atuam. Há de se considerar aqui o fato de que algumas das características assinaladas há pouco pelos policiais-controladores são valores da moral militar, presentes do CDPMCE, ao lado da hierarquia, honra, lealdade e disciplina.

De modo geral, os policiais-controladores, mesmo sabendo de tensões e alguns problemas, se mostraram motivados e abertos em querer contribuir e experimentar um novo trabalho, sabendo ainda dos significados de fazer parte daqueles que exercem o papel de “polícia da polícia”. Para alguns, pode até significar “um caminho sem volta”, com dificuldades de se inserirem quando retornam as suas instituições ou possíveis perseguições e represálias. Ao mesmo tempo, porém, são reconhecidos pelas suas trajetórias profissionais, se sentem instigados e motivados em poder contribuir, dos lugares que ocupam, para que haja melhorias na polícia.

5.5 Visões sobre avanços, dificuldades e limites nas atividades de controle interno das polícias.

5.5.1 Estruturação e grupos de extermínio (2003-2006)

José Neudo Rodrigues (juiz de Direito aposentado) atuou como corregedor geral no período de 2003–2006, no governo Lúcio Alcântara, último governador do “Governo das Mudanças”, encerrando um ciclo de 20 anos de um grupo no poder político. Em uma longa tarde de conversa, pedi para que destacasse alguns episódios importantes relacionados a sua experiência como gestor, em aspectos como avanços, limites, dificuldades e práticas realizadas. José Neudo Rodrigues faz comentários, indignado, sobre a corrupção e violência policial presente nas polícias brasileiras, definindo-a como uma “realidade lamentável” e expressa ser fundamental a existência de formas de controle das polícias “porque senão a polícia degradingola”.

Foi apontada como “acertada e significativa” a decisão política dos governos locais no final dos anos 1990 de criar uma nova corregedoria com um modelo institucional unificado, que direcionava e centralizava para fora dos quadros das polícias a apuração e investigação das denúncias contra os policiais civis, militares e bombeiros, diante do modelo que havia e se fazia vista grossa, com práticas corporativistas que emperravam o trabalho das investigações. Um grande avanço diante dos casos e denúncias de corrupção envolvendo policiais.

Esse modelo foi fundamental porque buscou apurar mais os casos, mas ficava limitado porque não havia muita liberdade para atuar, o trabalho era mais voltado para apurar as denúncias, instaurar os processos e sindicâncias e recomendar as aplicações das medidas cabíveis junto aos órgãos competentes (Interlocutor de pesquisa 01, junho/2013).

Sua ida para atuar como corregedor geral esteve relacionada a uma exigência normativa (juiz de Direito), que impôs a necessidade de se ter uma formação jurídica que considera como fundamental e, também, qualificação moral. Isso em sua opinião também deveria se estender para os demais profissionais que irão atuar na Corregedoria.

Como corregedor geral deixou claro que teve como principal desafio a estruturação da Corregedoria e a formação das primeiras equipes de investigação, pois atuavam com uma “equipe limitada” de investigadores, isso fazia com que se acumulassem os processos.

Uma das principais dificuldades que enfrentamos eram com a carência de pessoal, sem pessoas qualificadas as investigações não poderiam ser realizadas, porque o mais importante neste trabalho é a investigação e sem pessoas qualificadas você não tem como investigar (Interlocutor de pesquisa 01, junho/2013).

A preocupação com a qualificação dos corregedores-auxiliares era muito individual. A presentava-se como uma preocupação que dependia da vontade do próprio corregedor geral e dos seus auxiliares, que sentam essa necessidade de capacitar e iam atrás; não havia nada de natureza institucional regulamentado. Ademais, no período em que esteve à frente do órgão, não havia nenhuma ação ou parceria com as academias de polícia que possibilitasse qualificação do quadro de pessoal da Corregedoria.

Um diferencial apontado nesta estruturação que aconteceu foi o trabalho de interiorização e regionalização da Corregedoria. Os policiais perdiam muito tempo com o deslocamento para os municípios do Ceará a fim de apurar e realizar as investigações e o trabalho ficava prejudicado. Então, foram criados, em parceria com os foruns, os gabinetes correicionais de fora de Fortaleza , desligados dos espaços das polícias civil e militar, possibilitando melhorias na apuração e acompanhamento das transgressões cometidas por policiais do interior, porque até então ficava tudo centralizado na capital do Ceará.

A estruturação se deu com vistas a estabelecer orientações e padrões sobre normas relativas às sindicâncias disciplinares aplicadas aos policiais

militares e policiais civis, em busca de tornar a tramitação do processo com maior agilidade, e apontando que, durante o período em que esteve a frente da Corregedoria, Neudo Rodrigues destaca um episódio que exigiu uma “posição imediata”. Refere-se à descoberta e ao envolvimento de policiais de alta patente em grupos de extermínio que atuava desde o ano 2000, articulados com grupos empresariais e de segurança particular, tendo os casos repercussões nacionais e internacionais. “Eram grupos de policiais que agiam criminosamente fardados, com respaldo da própria polícia para atuar ilegalmente em nome da Justiça” (Interlocutor de pesquisa 01, julho de 2013).

Essa é uma prática característica de alguns estados do Nordeste brasileiro, como mostram o Relatório Final da CPI do Extermínio no Nordeste (2005) e os estudos de Barreira (2008), ao expressar que, com a prática de pistolagem, no Ceará, as pessoas são executadas por motivo de vingança, “queima de arquivo”, envolvimento com o crime organizado e divergências políticas e/ou pessoas. São casos que envolvem um mandante e um executor, é também, é acionado um intermediário, que cuida de oferecer proteção entre os mandantes e a conivência entre os profissionais de segurança pública e justiça.

Foi realidade preocupante, para a Secretária Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e produziu um relatório sobre a situação tendo como vítimas adolescentes envolvidos e morto em tentativas de roubo às farmácias da rede Pague Menos e outros estabelecimentos comerciais, liderados pelo oficial da PM, major Ernani de Castro. Além disso, apontava-se ainda ocorrência de cerca de 30 homicídios de jovens em circunstâncias semelhantes.

A solicitação para que fosse feita a investigação desse grupo de extermínio, liderado e articulado por policiais, segurança privada e estabelecimentos comerciais, se deu com um dossiê feito pela Comissão da Criança e do Adolescente da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Ceará (OAB/CE) e entidades de Direitos Humanos ao procurador da República Alesander Sales, em julho de 2002, pedindo que fosse investigada a atuação de um suposto grupo de extermínio formado por policiais militares do Ceará,

tendo o procurador encaminhado e solicitado o caso à Polícia Federal para que abrisse inquérito e os casos fossem investigados. Uma realidade negada pela Secretária de Segurança Pública do Ceará diante das denúncias, como se constata abaixo.

A Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará, por exemplo, remeteu à CPI um ofício resposta, dizendo que consultou às Polícias Civil e Militar e ao Centro Integrado de Operações de Segurança, órgãos da SSPDS/CE, que afirmaram não haver registro de ocorrências que tenham relação com ação criminosa das milícias privadas e/ou de grupos de extermínio no Estado do Ceará (Relatório Final da CPI do Extermínio no Nordeste: 2005, p. 36).

Somente em 2004, após dois anos de investigação, a PF pede a prisão temporária de um major, um capitão, um subtenente, dois soldados, um proprietário de uma empresa de segurança privada e dois gerentes de uma farmácia; além da busca e apreensão de documentos e outros materiais nas casas e empresas dos acusados e de pessoas envolvidas. Neste período, a Justiça Federal colocou a competência da investigação para a Justiça Estadual e enviou os inquéritos.

Foi somente após a constituição da Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH, depois da divulgação na mídia nacional, do conteúdo das gravações telefônicas interceptadas pela Polícia Federal, é que o Ministério Público Estadual do Ceará veio a oferecer as primeiras denúncias por homicídios praticados pelo grupo de extermínio, liderado pelo major José Ernane de Castro Moura.

O relatório apontou que os altos índices de assaltos, homicídios e lesões corporais que ocorriam nas Farmácias Pague Menos somente teriam sido revertidos após o encerramento das atividades de segurança ilegal feitas por policiais militares e a notificação para a contratação de empresa regularmente autorizada. Por outro lado, os inquéritos e ações penais dos crimes cometidos pelos policiais estavam se arrastando nas instâncias responsáveis para realizar as investigações.

A conclusão do relatório foi no sentido de que havia um déficit de atuação estatal para punir e prevenir condutas configuradoras de grupo de extermínio praticadas por agentes pertencentes ao próprio aparelho do Estado. Segundo dados do relatório, somente de 2000 a 2002 foram 24 vítimas, seis homicídios consumados; 16 homicídios tentados e/ou lesões corporais consumadas (considerados os casos em que houve disparos de tiros contra as vítimas); quatro agressões físicas, sem disparos de armas de fogo (consideradas as ocorrências em que houve agressão contra as vítimas praticadas por policiais militares ou por seguranças privados das farmácias, sem disparos de tiros). Com relação a outros homicídios consumados e a diversos homicídios tentados, bem como as lesões corporais consumadas e agressões físicas praticadas contra adolescentes em idênticas circunstâncias, não houve qualquer apuração formal, com exceção ao que fazia referência aos atos infracionais atribuídos aos jovens envolvidos.

O que causou espanto, como consta no relatório, foi o fato de o Estado do Ceará, por suas instituições, sobretudo, as polícias civil e militar e, também, o Ministério Público Estadual, terem se mantido ao longo do tempo inertes e omissos no combate à atuação do grupo de extermínio. Soma-se ao fato dos inquéritos instaurados para apurar as investigações não terem ocorrido com a celeridade necessária, limitando-se o Ministério Público Estadual a solicitar o envio de cópias dos respectivos autos para juntar aos do inquérito policial que estava em curso na Polícia Federal.

O Ministério Público Estadual realizou a denúncia dos envolvidos, solicitando a prisão dos acusados, bem como deu pareceres favoráveis à liberação de alguns acusados que estavam presos. Este caso de grupo de extermínio, sem dúvida, foi uma das mais graves violações de direitos humanos cometidas no Ceará.

O que chamou atenção nos casos das apurações dos grupos de extermínio, segundo Neudo Rodrigues, era a constante necessidade de as entidades de Direitos Humanos pressionarem o MP e o Governo Estadual para apurarem as investigações e também garantir meios para que as testemunhas e vítimas estivessem seguras, uma vez que sofriam ameaças. Nessas

investigações, o então corregedor geral destaca que foram dados totais apoio e colaboração às entidades de direitos humanos que investigavam casos de policiais envolvidos em grupos de extermínio no Ceará.

Com relação às dificuldades apresentadas nas investigações, mesmo com regulamentos normativos distintos que orientavam os processos e a investigação, bem como os efetivos de cada polícia, aponta existir uma proporção maior de transgressões envolvendo policiais civis; situava como uma realidade absurda que se agravava quando se observava que era feito todo um trabalho de investigação, apuração da denúncia e os encaminhamentos sugerindo as medidas necessárias aos órgãos competentes e, em alguns casos, não seguiam as recomendações feitas por motivos relacionados a interesses particulares e também políticos. O fato de não poder aplicar sanção ou quaisquer tipo de punição era tido como uma limitação da estrutura organizacional da Corregedoria. Outra questão que dificultava a investigação e comprometia a seriedade do trabalho da Corregedoria era a interferência do “peso da patente”.

Há policiais que são mais difíceis de serem punidos, dispõem de mais recursos, quero dizer, de relações. O corporativismo se torna mais proeminente e firme. Para evitar isso nós propomos a criação de uma delegacia dentro da corregedoria, que não chegou a funcionar, para investigar melhor as denúncias (Interlocutor de pesquisa 01, junho/2013).

Dessa maneira, vê-se que

[...] Seria hipocrisia ou ingenuidade acreditar que a lei é feita para todo o mundo em nome de todo o mundo; que é mais prudente reconhecer que ela é feita para alguns e se aplica a outros; que em principio ela obriga a todos os cidadãos, mas se dirige, principalmente, às classes mais numerosas e menos esclarecidas; que ao contrário do que acontece com as leis políticas ou civis, sua aplicação não se refere a todos da mesma forma; que nos tribunais não é a sociedade inteira que julga um dos seus membros (FOUCAULT, 1977, p.243).

Outro aspecto apontado refere-se às “incoerências no trabalho das corregedorias”, dentre elas, é dizer que só há impunidade. Pelo que nos é apresentado, o que existem são diferenciações nas investigações dos

processos, procedimentos adotados e aplicações das punições em razão do “peso da patente”. Sabe-se haver policiais, que estão “preservados”, porque conhecem alguém, dentro e fora da polícia, que acabam interferindo com suas relações e interesses. Segundo o entrevistado, “isso acabava por tirar toda seriedade do trabalho feito pela corregedoria”. E, além disso, acrescenta que

(...) a atuação da Corregedoria era investigativa, de procurar fazer uma faxina mesmo. Isso era necessário, mas não ia resolver o problema. Eu penso que o trabalho da corregedoria poderia ter sido também no sentido de contribuir com trabalho policial a partir de orientação, supervisão e prevenção (Interlocutor de pesquisa 01, junho/2013).

Essa ideia de “faxina”, “separar o joio do trigo”, é uma compreensão bastante presente quando se pensa em transgressões cometidas por policiais e se traduz num “agir de forma correta”. O aumento dos casos de expulsões de policiais é visto de forma positiva por alguns policiais, gestores e pesquisadores, como forma de agir corretamente diante do histórico de impunidade/corporativismo, como expresso abaixo:

Denota que a CGD está procurando agir de forma correta, separando o joio do trigo. De certa forma, faz com que a população passe a confiar no policial. Porque os que ficam na ativa, a princípio, são pessoas corretas (Ex-Diretor da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará, Cesar Barreira, Jornal O Povo, 02/03/2013).

Aqueles policiais militares que transgredirem, que não cumprirem o fiel papel de agente da segurança pública, terão que sair da corporação (Comandante-Geral da PMCE, Coronel Werisleik Ponte Matias, Diário do Nordeste, 15.08.2011).

Sabe-se que as investigações e a necessária aplicação das sanções/punições aos policiais que cometeram transgressões são fundamentais, no entanto, direcionar apenas sua atuação numa perspectiva baseada na ideia da “maça podre” e ter como estratégia principal uma política de expulsão, é limitar a compreensão sobre as possibilidades de atuação dos mecanismos de controle e a sua importância dentro do Estado democrático de Direito.

Resumidamente, o trabalho realizado na Corregedoria durante acima mencionado era caracterizado por ser de natureza correicional, de apuração das denúncias por meio das investigações, bem como marcado pela sua estruturação física e técnica. Teve, porém, que enfrentar algumas dificuldades, como compor as equipes de profissionais para seus quadros, bem assim dificuldades em lidar com o corporativismo policial, apesar da seriedade apontada como um elemento importante nas investigações e a ideia de “faxina” na polícia.

Quatro pontos merecem destaque, como a centralidade do modelo de correição instalado, com a criação da CGOPSP em 1997, no segundo Governo Tasso Jereissati; a interiorização do modelo, em algumas cidades do interior do Ceará, atuando com limitações de pessoal; o enfrentamento dos grupos de extermínio com a participação de policiais e; a constatação dos limites operacionais, estruturais e políticos da Corregedoria.

5.5.2 “Doutrinas predominantes” e os incentivos profissionais (2007-2010)

José Armando Costa, delegado aposentado da PF, foi corregedor geral no primeiro governo Cid Gomes (2007-2010) por convite e indicação do então secretário de Segurança Pública, Roberto Monteiro. Ambos foram contemporâneos na Polícia Federal. O então corregedor destacou que, quando assumiu o órgão se identificavam algumas distorções. Havia corregedores-auxiliares atuando cada um de uma forma, sem seguir parâmetros técnico-jurídicos. Existiam divergências - um realizava a investigação de um jeito e outro fazia de outro.

Logo de início à frente do órgão, foi pensando em “doutrinas predominantes” com “função normativa” para orientar as investigações e buscar uma melhor atuação da Corregedoria; ou seja, tinha o sentido de uniformizar e impor critérios nos modos de instauração e orientação disciplinar dos procedimentos de investigação e correicional.

As doutrinas predominantes eram para uniformizar, porque se via cada qual fazendo seu trabalho e levando seus procedimentos de investigação a uma conclusão. Existiam nas investigações várias distorções. Um [corregedor-auxiliar] fazia de um jeito outro fazia de outro. Então, por conta da necessidade de normatizar e uniformizar, eu comecei a pontuar. Eu peguei, escrevi um documento base, nesse documento, era, digamos assim, um projeto de uma doutrina predominante que seria apresentada e aprovada com a anuência dos corregedores-auxiliares, depois de apresentar e debater a proposta. Uns diziam uma coisa, discordavam, outros não. Então teve esse debate. Isso seria definido a partir de vários perfis, eu colocava, vamos uniformar, vamos discutir para se chegar a um denominador comum. Então, quando essa doutrina tinha aprovação ela se tornava oficial (Interlocutor de pesquisa 02, agosto/2013).

Tais doutrinas, como fundamento para orientar as investigações, delineavam competências, regras disciplinares, parâmetros jurídicos para instauração de procedimentos disciplinares e correicionais. Elas eram predominantes, não significava dizer que fossem definitivas, poderia haver

modificações de acordo com os casos apresentados e as exigências feitas nas investigações assinadas nas competências definidas.

O que chama atenção em algumas normatizações (Anexo 05 – Postura Ideal de um Guardião Ostensivo de Segurança Pública e Anexo 06 - Critério da Estraneidade como Regra de Competência Disciplinar) é que buscavam orientar o policial para “agir no caminho da boa conduta”, não por medo de punição ou pelo compromisso ao respeito e compromissos democráticos, mas “movido por sentimento de honra e dignidade”. As punições impostas deveriam, ao mesmo tempo, servir de exemplo e aperfeiçoar o serviço de segurança pública. A Corregedoria deveria, então, incutir qual seria a “postura ideal de um guardião ostensivo de segurança pública”, baseado no seguinte perfil:

- a) Ser perspicaz, para distinguir o marginal do cidadão.
- b) Ser rápido, para perseguir com eficiência o bandido.
- c) Ser forte para combater, caso seja necessário.
- d) Ser valente, para lutar com energia, e somente matar para não morrer.
- e) Ser capaz de conter os impulsos de vingança quando a pessoa que resiste já esteja sob controle.

Com a criação da CGD, algumas destas doutrinas foram revogadas outras recepcionadas, dentre elas a que versa sobre o perfil ideal de um policial, passou a explicar a ideia de

(...) um eficiente guardião de segurança pública não deve apelar a brutais descomedimentos, como bem denunciam os equivocados procedimentos que vêm sendo postos em prática. A excelência dos trabalhos de prevenção e repressão da polícia somente poderá ser atingida com o melhoramento dos treinamentos operacionais e psíquicos dos policiais. Por assim conceber, esta Corregedoria direciona nesse rumo o seu fundamental estertor preventivo e de orientação. Partindo para difundir essa ideia precursora aos quartéis e à sociedade em geral (Provimento Correicional-CGD, 04/2012, Doutrina Predominante 005/2008).

Era preciso que os corregedores-auxiliares tivessem conhecimento sobre as principais “regras de competência disciplinar e as “funções normativas” que orientam as práticas. Para isso, eram necessários “incentivos”,

como uma qualificação profissional vista como importante para atuar na Corregedoria, ou seja, ter conhecimento técnico-jurídico do processo disciplinar e de o tudo que estivesse relacionado ao que era posto nas doutrinas. Para tanto, considerou como importante durante o período em que esteve à frente do Órgão incentivos para formação/qualificação dos corregedores-auxiliares.

O incentivo para qualificação dava-se a por meio da decisão do Corregedor-geral que liberava os corregedores-auxiliares para que participassem de cursos, palestras, seminários. Não havia uma exigência institucional e normatizada que estabelecesse algo sobre esta questão. Neste período, o então corregedor geral destacou que foram definidas parcerias com a Faculdade Farias Brito, para promoção do curso de Extensão Universitária em Direito e Processo Administrativo Disciplinar para os profissionais que atuavam na Corregedoria, como forma de contribuir para a atualização e aprimoramento dos conhecimentos técnico-jurídicos e profissionalização com a capacitação e a qualificação das equipes de policiais-controladores.

O curso foi estruturado conforme a necessidade das atividades desenvolvidas pela Corregedoria Geral, num total de 60 horas/aula. Versou sobre as matérias de Didática do Ensino, Hermenêutica Jurídica, Direito Administrativo Disciplinar e Processo Administrativo Disciplinar, que tiveram como docentes os professores Messias Dieb, Raul Nepomuceno, Juliana de Abreu Teixeira e José Armando da Costa.

Ainda segundo este interlocutor eram promovidos vários cursos na área disciplinar, palestras e debates. Muitos corregedores-auxiliares, por interesse pessoal, buscavam aprofundar o conhecimento para melhorar sua atuação.

Durante o mês de novembro de 2009, a Corregedoria-Geral, promoveu o Curso de Capacitação de Corregedores de Polícia, realizado em duas turmas. O curso tinha como objetivo o aperfeiçoamento dos integrantes do órgão corregedor, bem como demais profissionais que integravam os quadros das corporações militares e polícia civil. O curso totalizou 80 horas/aula e era composto por disciplinas como Direito Administrativo Disciplinar, Investigação

Policial, Direitos Humanos e Ética Profissional e Português Instrumental, ministrado por peritos e delegados da Polícia Federal.

Neste mesmo ano realizou-se 1º Encontro de Trabalho do Gabinete Disciplinar do Interior, em Sobral, que teve a participação dos Corregedores dos núcleos disciplinares instalados no Estado. O encontro teve como fim discutir a realidade dos gabinetes de correição do interior, com a identificação de eventuais problemas e possíveis alternativas de solução. Era uma tentativa de buscar melhor atuação no Estado sobre as atividades administrativo-disciplinares que realizavam. Quem fez a conferência de abertura foi o então corregedor geral, Armando Costa.

O então corregedor geral participou também das atividades extracurriculares do Curso de Formação de Delegados de Polícia Civil em 2009 e proferiu a palestra Função Fundamental da Corregedoria de Polícia, para os novos delegados de polícia civil, destacando a natureza do trabalho da atividade e tópicos relevantes da correicional, da regularidade e aperfeiçoamento do serviço público.

Com relação aos procedimentos e abordagens investigativas, destaco que a linha de frente do trabalho da Corregedoria era a investigação, sendo priorizados casos de maior gravidade, pois se considerava que havia “casos que não merecem reproche”, poderiam ser resolvidos com o diálogo nos comandos. Pensava-se muito em investigar a denúncia contra o policial, mas acabava por esquecer e pensar no que estava por trás.

Nós não abríamos qualquer ocorrência, quando chegava alguma denúncia, reclamação fazíamos a apuração para identificar se havia fundamentação, em alguns casos de denúncias, dependendo da natureza da transgressão, era feito um primeiro alerta. Era preciso saber o histórico desse policial, se ele já tinha reincidência e, o que era considerado era a natureza da ocorrência. Por exemplo, um PM chegava atrasado, havia faltado sem justificar ou não estava com o fardamento dentro do exigido, mandavam para corregedoria, então, fazíamos primeiro uma advertência ou “poder disciplinar de primeiro grau”, porque quando se coloca tudo como crime, isso é para não se punir. Então nós priorizávamos os casos de maior gravidade. Outros casos eram falta de uma orientação sobre o trabalho policial pelos comandos, de identificar e trabalhar as relações do policial com os

comandante. Se você coloca muita coisa como transgressão, isso é para não punir (Interlocutor de pesquisa 02, agosto/2013).

Ao deparar essa questão, pensou-se em realizar parcerias com os comandos policiais, especificamente com o programa Ronda do Quarteirão, para desenvolver ações no sentido de orientar e supervisionar o trabalho policial, com esclarecimentos sobre questões disciplinares. Outras parcerias fortalecidas neste período foram com os fóruns em alguns municípios do do Ceará para reafirmar e fortalecer as subcorregedorias do interior que funcionavam em um espaço cedido.

Em termos de avanços, destaca-se o lado técnico-profissionalizante. Aponta que foi o período em que o quadro de pessoal se profissionalizou em termos de conhecimento e fundamentação, ao buscar uma formação jurídica para atuar nas investigações a partir das concepções normatizadas nas doutrinas.

Em termos de avanços tivemos uma preocupação de profissionalizar pessoas por meio de incentivo a qualificação de pessoal, de melhorar o saber e perfil técnico-jurídico (Interlocutor de pesquisa 02, agosto/2013).

Sobre as dificuldades do período em que esteve como corregedor geral, aponta questões de incentivo profissional, estrutura física e a burocracia institucional que não favorecia celeridade, pelo contrário, havia um acúmulo de processo em razão de um número limitado de pessoal para fazer as investigações, constituição de provas/testemunhas e encaminhamentos para outros órgãos.

O corporativismo existe. É muito mais fácil você punir um soldado do que um coronel. O coronel pela sua posição tem mais poder de pressão. É muito mais fácil a justiça sentenciar pobre do que um rico. Patente "protege" envolve forças dentro da polícia. Normalmente para você punir um coronel você vai encontrar mais resistência do que para um capitão. É uma tendência você querer defender seus colegas. Do meu ponto de vista é até salutar, o que eu não concordo é com o corporativismo criminoso (Interlocutor de pesquisa 02, agosto/2013).

Durante o período em que José Armando Costa esteve à frente da CGOSPCE, o órgão passou a enfrentar problemas políticos por conta de restrições que entidades de direitos humanos faziam ao seu nome, sendo solicitada ao governo sua exoneração pela Comissão dos Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado e pela "Associação 64/68 Anistia" por ter consentido práticas de tortura na época da ditadura militar, quando era dos quadros da Polícia Federal.

Além disso, houve ainda um pedido de Ação Civil Pública pelo Ministério Público (MP) devido a existência de um "acordo" entre o corregedor-geral e o secretário de segurança pública, Roberto Monteiro (2007-2010), para avaliar a promoção de oficiais da PM lotados na Corregedoria. Uma das denúncias foi formulada pelo então subcomandante do Comando de Policiamento do Interior (CPI), tenente-coronel PM Erik Oliveira Onofre e Silva.

Como você pode avaliar alguém que não vê? Como saber se ela tem ficha limpa, se tem merecimento, se não acompanha o seu trabalho? Este é o princípio do juízo natural, que é constitucional (José Armando Costa, Diário do Nordeste, 30/09/2009).

Em documento enviado para diversas autoridades, o oficial subcomandante do CPI denuncia atos de "improbidade administrativa" e de crime de "usurpação de função pública" praticados pelo corregedor por exercer advocacia, violando a Lei 8.906, de julho de 1994, que impede de exercer a advocacia "ocupantes de cargos ou funções vinculadas direta ou indiretamente à atividade policial de qualquer natureza" (Diário do Nordeste, 30.09.2009). Segundo informações coletadas em campo de pesquisa caberia ao oficial mais antigo lotado na SSPDS a tarefa legal de realizar a pontuação dos demais oficiais para efeitos de promoção.

Com tais casos e denúncias envolvendo policiais do Programa Ronda do Quarteirão sob investigação, o nome do titular do órgão envolvido em algumas

questões polêmicas, o controle policial colocava-se ao governo como uma área problemática, divulgado amplamente na imprensa local, associada a pouca visibilidade e celeridade da atuação da Corregedoria nas investigações das denúncias dos policiais-rondantes, ganhando um novo espaço da agenda política local, como discutido anteriormente.

Nesse período, três pontos merecem destaque, como a continuidade ao modelo de correição centralizado; algumas mudanças foram introduzidas por meio de normas internas de recebimento e aceitação das denúncias feitas. Os procedimentos técnicos-jurídicos orientados por “doutrinas” para fundamentar as investigações sem que houvesse alteração na estrutura física e organizacional da Corregedoria, assim como do seu efetivo. E os incentivos voltados para qualificação profissional.

5.5.3 A implantação do “novo modelo disciplinar”

Durante a criação e implantação da CGD, esteve à frente do órgão Servílio Paiva, policial federal e ex-secretário de Segurança Pública de Pernambuco (2007-2010). Cedido pelo MJ, assumiu a CGD em 2011. Seu nome foi uma indicação política na qual possui relações partidárias entre o grupo político-familiar Ferreira Gomes (PSB) e o atual governador de Pernambuco, Eduardo Campos. Ambos eram ainda vinculados ao mesmo partido político. A exigência feita pelo governo Cid Gomes seria implementar as reformas na área do controle policial por meio de novas orientações, procedimentos e práticas.

O modelo de unificação que existia no Ceará apresentava “alguns defeitos funcionais”, destacou Servílio Paiva, referindo-se a um modelo de unificação que pulverizava as denúncias e as investigações, uma vez que a CGOSPCE não era responsável por todo o percurso, mas apenas por algumas etapas, sendo preciso fazer o encaminhamento para os órgãos competentes no que se relaciona às aplicações das medidas nos casos das transgressões disciplinares. Cabiam apenas a instauração, investigação, acompanhamento e recomendações. Faltava autonomia, apresentava limitações físico-estruturais e operacionais para realizar hoje o que se chama de “ciclo completo” da investigação no “novo modelo disciplinar”.

São feitas as denúncias e tudo é investigado e resolvido aqui, antes era feito uma parte aqui, repassava para o secretário, para os comandos e outros órgãos, com isso não se tinha celeridade, demorava e dificultava o trabalho (Interlocutor de pesquisa 03, agosto/2013).

Dentro dessa nova estrutura institucional, o controlador apontou que, para atuar no órgão, é preciso possuir características como coragem e honestidade. Para Servílio Paiva, alguns policiais que compõem a equipe de investigadores foram trabalhar no Órgão em decorrência, muitas vezes, por sentimentos de revolta em observar e deparar a constatação de pares policiais

cometendo irregularidades, o que está relacionado a um sentimento de impotência no seu cotidiano de trabalho. Com essa realidade, ir para o controle da polícia passa a ser a alternativa para alguns policiais preocupados com a imagem da polícia e no seu papel dentro da sociedade. Sinaliza que há limitações na composição das equipes de investigações, em decorrência das dificuldades de encontrar pessoas qualificadas, com um perfil específico para atuar nesta área.

O diferencial colocado é que o trabalho do “novo modelo disciplinar” se orienta na transparência e celeridade dos processos investigados. Questões bastante enfatizadas nas falas. Seus resultados são publicados no Diário Oficial do Estado. Isso possibilita tornar e dar feições de natureza mais pública sobre o que fazem e os encaminhamentos adotados.

Mesmo com avanços no campo da informação e acesso à internet, porém, por grande parte da população, ainda existem limitações por alguns segmentos sociais sobre como manusear estas ferramentas. Alguns não sabem sequer que existe este canal de comunicação, onde são divulgadas as informações sobre os resultados dos processos. Não há um retorno institucional, de modo mais pessoal, para quem denunciou.

Uma das principais questões que preocupam hoje o trabalho na CGD está relacionada ao tempo adotado nas investigações das denúncias. É dado ênfase e percebe-se uma preocupação na fala do interlocutor pesquisado em atuar em busca de melhores resultados, tendo como princípios norteadores de sua gestão celeridade, transparência e autonomia.

Atualmente, mesmo com as limitações de pessoal, a média de investigação dos processos instaurados é de 100 dias. Segundo o controlador, esta celeridade que hoje se preza como um componente fundamental nos procedimentos e abordagens investigativas é um elemento que pode possibilitar o resgate da confiança da sociedade no trabalho realizado e também seria uma maneira de responder à sociedade.

Segundo o controlador, esta celeridade vem acompanhada de transparência e autonomia no gerenciamento das apurações e investigações

contra os policiais-denunciados. O “novo modelo disciplinar” e sua atuação estaria baseada numa “isonomia de cascudo”, ou seja, atuar não fazendo distinções nas investigações, tratando todos os policiais-denunciados da mesma maneira, tentando superar privilégios e interesses pessoais. A transparência refere-se aos resultados nas investigações divulgados no Diário Oficial do Estado.

No primeiro ano de criação a CGD tinha, em 2011, segundo informações de sua Assessoria de Desenvolvimento Institucional, 5176 processos em andamento contra policiais civis, militares e agentes penitenciários. Outros 1823 procedimentos foram concluídos somente no segundo semestre de 2011, sendo 95 servidores punidos, dos quais destes, 26 policiais expulsos³² (no ano referente a 2010 foram 38 policiais expulsos), 19 suspensos e outros 40 passaram por permanência disciplinar, uma pena privativa de liberdade que pode ser convertida em prestação de serviços, em casos do policial não ser reincidente.

A natureza das denúncias que se destacavam estavam relacionadas a lesão corporal (14,6%), abuso de autoridade (9,41%) e ameaça (6,95%). Esses dados foram divulgados no seminário realizado em novembro de 2012, na ALEC, para apresentar o novo modelo disciplinar e o arranjo institucional da CGD, de que participei. O controlador também apresentou existir um número elevado de denúncias para serem investigadas deixadas pela antiga Corregedoria.

No período de junho de 2011 a janeiro de 2013, havia 7302 processos, dos quais, 5224 estavam em andamento e 2078 concluídos, sendo, respectivamente, 3494 e 2078 herdados da antiga corregedoria. As punições aplicadas em processos concluídos no período, 50,2% referem-se a permanência disciplinar, 23,5% demissão/expulsão, 14,4% suspensão, 6,2% repreensão, 4,9% custódia disciplinar e 0,8% reforma administrativa. Por categoria de policiais, destacam-se 48,6% denúncias contra policiais militares, 29,3% contra policiais civis, 20,1% não classificados (são casos em que ao

³² Destes policiais expulsos em 2011, dez foram por transgressão cometidas em 2010. O restante dos processos apurou crimes ocorridos nos anos entre 2009, 2007, 2006, 2005 e 2001.

fazer a denúncia o denunciante não soube identificar de qual instituição o policial fazia parte) 0,8% bombeiros e 0,8% peritos.

Celeridade, transparência e autonomia são consideradas como avanços importantes dentro da área. Historicamente o foco de atuação das corregedorias no Brasil é atentamente a investigação das denúncias feitas contra os policiais. Verifica-se um brio nesses órgãos em querer mostrar a quantidade de denúncias apuradas e de seus resultados. O que ainda não se pensa, ou pouco se pensa é que a atuação destes mecanismos de controle não pode se limitar apenas à apuração de denúncias. Controle da polícia envolve também qualidade, aprimoramento do trabalho policial e avaliação de suas práticas cotidianas.

Outro aspecto destacado na fala do controlador refere-se às ações realizadas em parceria com a AESP, no que se relaciona ao apoio a formação de novos recrutas e orientações disciplinares. Não há ainda algo pensado em termos de reciclagem e capacitação de policiais veteranos. Essa parceria com a AESP é encarada pelos policiais-controladores como preocupação não somente voltada para o cotidiano policial, mas direcionada para questões de natureza da estrutura organizacional da polícia e seus novos quadros de pessoal. A CGD informou aos novos recrutas seu trabalho de seguir e orientar o exercício policial dentro do cumprimento das regulamentações disciplinares e respeito aos direitos do cidadão. Além disso, a ideia desta parceria é que os novos policiais passem a encarar o trabalho do controle policial como um aliado na sua prática e não como um órgão em busca de erros cometidos ou que persegue policiais.

Trata-se de uma parceria realizada que direcionou o trabalho da controladoria desde uma perspectiva pedagógica e preventiva que visa, desde momento de formação procurar melhorias na atuação policial. Identifica-se, contudo, o fato, de que as ações realizadas são mais voltadas para orientação em termos disciplinares no trabalho policial.

5.6 As direções-estratégicas na construção de um controle policial profissional: abrangências e envolvimento

Hoje a Controladoria, dentro das suas atribuições institucionais normatizadas, tem a função de realizar atividades com objetivos de melhorar a eficácia no trabalho policial. Qual seria o ideal profissional dos mecanismos de controle da atividade policial? Eu seu portal digital, acessado em 2013, há especificados seis objetivos que procuram definir as prioridades de atuação da CGD, quais sejam:

1. Reprimir institucionalmente os desvios de conduta de maior complexidade;
2. Desenvolver ações preventivas visando inibir desvios de conduta;
3. Promover a celeridade dos processos administrativos;
4. Fortalecer a comunicação interna e externa da CGD;
5. Promover a qualificação continuada dos integrantes da CGD;
6. Assegurar a infraestrutura tecnológica, física e logística da CGD.

Esse movimento de reformas na construção de um modelo de controle policial profissional no Ceará pode se fortalecer, conferir ampla legitimidade de sua atuação e reconhecimento institucional, na medida em que alterar a relação do órgão de controle com os comandos policiais e aqueles que recorrem ao seu serviço. Há, ainda, que fortalecer e incentivar parcerias com outros órgãos públicos e, especialmente, com as polícias.

Nas gestões anteriores, as ações de prevenção-pedagógica e ações de qualificação e capacitação de pessoal, quando ocorriam dependia da vontade do corregedor geral, não havia especificações sobre questões desta natureza. No novo modelo passam a ser consideradas atribuições institucionais.

Nas minhas reflexões feitas com amparo nas falas dos interlocutores que atuaram no modelo anterior e que atuam no novo modelo disciplinar implementado, observações empíricas e leituras de documentos oficiais que regulamentam a CGD, são identificadas três direções-estratégicas nesse movimento de reformas na qual buscam definir novas orientações e práticas na construção de um controle policial profissional no Ceará.

O novo modelo de controle policial profissional adotado no Ceará passa a ser realizado e assume destaque em termos de atribuições institucionais no exercício de suas práticas as seguintes direções: os procedimentos e abordagens investigativas; relações e interações institucionais; e ações de natureza formativa, pedagógico-preventiva.

Dessas três direções-estratégicas, verifica-se a importância de pensá-las em suas abrangências, ou seja, os envolvimento dos policiais-controladores e o modo essas direções se sobressaem e assumem destaque no exercício das práticas de controle policial.

FIGURA 01 – As direções-estratégicas das práticas de controle da atividade policial no Ceará



Fonte: pesquisa de campo, 2013

O entendimento sobre essas direções-estratégicas possuem relação com as prioridades, esforços, abrangências e capacidades que os policiais-controladores têm de concentrar e se envolver, com maior ou menor atenção nas práticas a partir dos novos arranjos e atribuições institucionais, seguindo parâmetros legais. Nestas direções-estratégicas sinalizadas, há uma série de

movimentos produzidos que definem e orientam práticas em busca de se atingir finalidades e interesses com origem na demarcação daquilo que atribuem como prioritário e o que é colocado legalmente como atribuição.

Além disso, pelo que se verificou, as direções-estratégicas apresentadas e que definem as práticas de controle não podem ser pensadas isoladamente, pelo contrário, se encontram justapostas e se complementam (ou pelo menos deveriam estar nestas posições). Porém, podem ser pensadas de modo pouco interligado ou sem nenhuma articulação.

As três direções-estratégicas se orientam em 1) tentar buscar melhorias nas práticas policiais a partir de ações de orientação, fiscalização, formação e prevenção, e 2) realizar investigações e a aplicação de punições a partir de procedimentos técnico-jurídicos adotados, sindicâncias e processos administrativos disciplinares contra policiais civis, militares, bombeiros e agentes penitenciários.

O que se constata, contudo, são algumas dificuldades quando se depara a complexidade das atribuições e práticas institucionais e limitações, quando se reclama da falta de pessoal com qualificações técnicas para composição das equipes de trabalho nos quadros da CGD. Exemplo disso é o fato de não funcionar ainda a Coordenadoria de Inteligência (COIN) em razão da pela carência de pessoal e acúmulo de funções.

Os policiais-controladores podem direcionar e dividir atenção para mais de uma direção-estratégica apresentada na Figura 01, mas podem também se concentrar naquilo que consideram de maior prioridade, como, por exemplo, a instauração e investigação das denúncias. Isso vai depender de exigências e situações, sejam elas internas e externas.

Pode-se identificar o fato de que, mesmo considerando que a direção-estratégica voltada para os procedimentos e abordagens investigativas assuma importância fundamental, uma vez que o núcleo da natureza do trabalho realizado é de caráter investigativo (atualmente com um prazo médio de 100 dias, pois uma das bases de atuação é ter como princípio a celeridade, uma

vez que os policiais-controladores identificavam processos que se arrastavam por cerca de 1500 dias), não se pode pensar o controle policial apenas por este lado de atuação; os policiais-controladores sentem a necessidade e compreendem a importância de realizar com maior atenção e se envolverem em outras atividades, como aquelas voltadas para formação, orientação e prevenção dos desvios de conduta policial. Há limitações, contudo, que dificultam a realização de outras atividades, em razão do número de policiais na CGD, as funções que exercem e acumulam.

Em razão da quantidade limitada de pessoal, existe um acúmulo de funções, por exemplo, tem policial sindicante, presidente de comissão e orientador de celular de PAD. Os policiais [controladores] tentam equacionar o tempo, para realizar as investigações e as atividades de formação. Se [os policiais-controladores] passam uma semana fora dando curso, imagina como ficam as investigações? Então é preciso ampliar e qualificar o pessoal (Policial-controlador 04, julho/2013).

Os policiais-controladores entendem que poderiam contribuir mais para colocar em outro padrão o trabalho policial, com orientações disciplinares, divulgação, para a polícia e a sociedade o que faz a CGD, uma vez que existem membros na corporação policial que desconhecem as funções do órgão ou quando as conhecem, isto ocorre de forma limitada ou equivocada.

Dessa maneira, se identifica na visão dos policiais-controladores o reconhecimento da necessidade de se ampliar as perspectivas de atuação orientadas por outras direções e exigências presentes nos novos regulamentos institucionais. São as direções-estratégicas aqui denominadas de suplementares, como as ações de parcerias e interações e institucionais e ações de natureza formativo-pedagógica e preventiva. Estas ficam no exercício das práticas de controle em segundo nível, ou melhor, em nível de assessoramento, não são ações vistas como secundárias, mas não assumem a linha principal das práticas de controle.

Com isso, não se ignora sua importância. Quando realizadas, são pensadas no sentido de melhorar o trabalho policial. São entendidas pelos

policiais-controladores como de significativa importância dentro do rol das atribuições institucionais e que possuem relações com as investigações realizadas. São, por exemplo, ações pensadas com outros mecanismos de controle da atividade policial, tais como SSPDS, AESP e Ministério Público.

Figura 02 – Procedimentos e abordagens investigativas



Fonte: Pesquisa de campo, 2013

Nesta direção-estratégica, são realizadas funções de orientação, controle, acompanhamento, investigação, auditoria, processamento e punição disciplinares. Além disso, são feitas aplicações e acompanhamento do cumprimento das punições disciplinares. Os policiais-controladores realizam também atividades de correição, inspeção, vistorias e auditorias nos comandos policiais, delegacias e presídios, visando à eficácia dos serviços prestados.

Estas visitas podem decorrer de denúncias feitas por cidadãos ou por inspeções para verificar irregularidades. Cabe ainda aos policiais-controladores a instauração e o acompanhamento dos processos administrativos disciplinares, bem como de sindicâncias para apuração das transgressões

disciplinares. O trabalho realizado sob esta direção se baseia em três aspectos – orientação/prevenção; fiscalização/investigação e punição.

Figura 03 – Ações de parcerias e interações institucionais



Fonte: Pesquisa de campo, 2013

Veem-se algumas das principais instituições com as quais a CGD desenvolve ações de parcerias e interações institucionais. No trabalho voltado para esta direção-estratégica, a CGD pode requisitar aos órgãos da SSPDS e SJC informações e documentos necessários ao desempenho de suas atividades de controle. São constituídas comissões de trabalho, com caráter transitório, para atuar em projetos e programas específicos, que podem contar com a participação de outros órgãos, em planos municipal, federal e estadual.

Em casos de precisar de informações para subsidiar e orientar as investigações, a CGD possui acesso direto aos bancos de dados funcionais dos integrantes da SSPDS e da SJC. Alias, possui acesso a qualquer banco de

dados público do Poder Executivo do Estado do Ceará e de locais que apresentem pertinência às suas práticas.

Com relação à PGJE, são feitos encaminhamentos das cópias dos procedimentos e processos cuja conduta apurada também constitua ou apresente indícios de ilícitos penais e improbidade administrativa e, assim como os processos investigativos que recomendam medida judicial. A CGD também pode manter contato com outros órgãos do Estado para estimular uma atuação com apoio aos órgãos de controle externo por meio de convênios e parcerias, como, por exemplo, com o Ministério Público.

Nas ações realizadas em parcerias e interações institucionais, os policiais-controladores precisam dividir o tempo com as ações de investigação e formação, como, por exemplo, com a AESP, ocasionando um acúmulo de funções, considerando o número limitado de pessoal e também o conjunto de atribuições estabelecidas. Neste processo, as abrangências e os envolvimento dedicados nesta direção-estratégica não auferem sistematicidade e atenção merecidas para se pensar em estratégias, no sentido de se alcançar e atingir finalidades, com as condições de funcionar como um contrapeso e manter o equilíbrio entre as direções-estratégicas identificadas. Ocorrem em momentos de interação institucional, quando há convites, solicitações da própria CGD e de outros órgãos.

Figura 04 – Ações de natureza formativo-pedagógica e preventiva

Fonte: Pesquisa de campo, 2013

Dentre as ações de natureza formativo-pedagógica e preventiva, está um trabalho voltado para realização de inspeções, vistorias e auditorias nos locais de trabalho dos policiais para averiguar e orientar questões disciplinares e do cotidiano policial. O GTAC assume papel importante nas ações de fiscalização, orientação e prevenção de desvios de conduta policial executadas pela Célula de Fiscalização e Correição.

Destacam-se ações voltadas para colaborar e participar com a AESP da elaboração de planos de capacitação, promoção de cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização dentro das atividades desenvolvidas pelo órgão. De acordo com informações coletadas na Assessoria de Desenvolvimento Institucional da CGD, em junho de 2013, os policiais-controladores participaram como instrutores do curso de formação profissional da Polícia Militar na AESP. Segundo informações da Assessoria de Comunicação da CGD, eram 17 instrutores, entre civis e militares, para 34 turmas.

As disciplinas lecionadas possuíam 30 h/a e seus conteúdos estavam relacionados à Legislação da CGD, Código Disciplinar Militar e Estatuto Militar. Para ministrarem o curso na condição de instrutores, os policiais-controladores participaram de uma capacitação ofertada pela Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, em maio de 2013, com 8h/a, o curso era de Orientações Didático- Metodológicas para Formação de Facilitadores de Aprendizagem, com foco na preparação da aula, desenvolvimento do processo de ensino/aprendizagem e avaliação.

O curso ministrado pelos instrutores da CGD foi acompanhado e supervisionado pelo controlador geral, que realizou visitas técnicas na AESP para obter informações sobre o andamento do curso e avaliar o desempenho dos instrutores.

Em abril de 2013, a CGD realizou um encontro institucional com seus servidores para comemorar o seu segundo ano de criação. O controlador geral expôs os objetivos e a função do órgão. Apresentou um balanço do período, principais avanços e pontuou algumas propostas, como de aumentar o efetivo na proporção de 1% do total do efetivo das forças de segurança pública e avanços em recursos logísticos.

Percebe-se que as direções-estratégicas apresentadas possuem abrangências e envolvimento diferenciados. Uma direção-estratégica pode se sobressair e se destacar (auferir mais atenção como ocorre com os procedimentos e abordagens de investigação) e outras direções podem ficar e assumir outras posições, o que não significa dizer que não tenham importância.

Há uma direção-estratégica que ocorre e exige uma maior atenção no trabalho dos policiais-controladores, são aquelas que preenchem a maior parte do tempo, consideradas aqui como direção-estratégica central, por exemplo, os procedimentos e abordagens voltados para apuração, instauração, investigação, acompanhamento e encaminhamento das denúncias.

6. ALGUMAS REFLEXÕES: “(...) NÃO HÁ FIM, HÁ APENAS O MEIO: A BUSCA”

Gostaria de pontuar algumas questões sobre a elaboração deste trabalho e a realidade pesquisada. Faço alusão a Clarice Lispector (1999, p.11-2) para dizer que, com este estudo “não há fim, há apenas o meio: a busca”. A busca é um processo que envolve a necessidade de conhecer, compreender e discutir um assunto que assume relevância na ordem do dia na sociedade democrática brasileira, bem como pela necessidade de (re) pensar ações e iniciativas para reformar as polícias brasileiras. É desafio posto na realidade brasileira e especificamente na realidade cearense. Se “não há fim” o que cabe fazer são algumas reflexões sobre este estudo e lançar questões sobre “outros possíveis”, pois muitas inquietações se apresentaram nesta trajetória.

Vejo que se faz necessário aprofundar o conhecimento na mesma área por meio de outros estudos e pesquisas sobre a temática, com produções acadêmico-científicas que venham ampliar e fomentar novas discussões sobre uma temática que ainda precisa ser debatida diante da sua complexidade e importância que assume na área da segurança pública e do trabalho policial.

Identifico na realidade pesquisada o fato de que há algumas evidências de alcances e objetivos propostos, mas há também dificuldades e limites expressos nas reformas implementadas na realidade pesquisada. Não quero apontar aqui nas discussões feitas e dizer que nada funciona ou que as reformas implementadas, são fracassadas na construção de um modelo de controle policial profissional.

É interessante destacar alguns alcances das reformas propostas e práticas adotadas, bem como seus limites e dificuldades no exercício do controle da atividade policial no Ceará, sejam elas em contextos passados ou atuais.

Especificamente nas reformas ocorridas no denominado “Governo das mudanças”, com o “modelo pioneiro” de controle da atividade policial, implementado no final dos anos 1990, o equívoco principal que se constata é

que o controle policial não se tornou um mecanismo capaz de orientar e alterar o trabalho policial e sua relação com o público, dado o contexto em que várias reformas sobre as estratégias e práticas de policiamento foram introduzidas pelos governos.

O trabalho da Corregedoria, não assumiu importância, tampouco foi pensado de forma interrelacionada com as propostas que visavam reformas no trabalho policial. Ou seja, as reformas pensadas ignoraram as contribuições dos órgãos de controle na realização de um trabalho correicional por meio de orientação, supervisão e fiscalização em melhorias no trabalho policial e sua relação com o público.

É como se a Corregedoria tivesse atuado isoladamente, sem muitos resultados e dessa forma possibilitou uma reorganização de grupos criminosos dentro das polícias, como sinalizado pelos interlocutores pesquisados. Sabe-se, contudo, que este órgão teve sua importância, mesmo apresentando resultados poucos significativos na apuração e investigação das denúncias contra os policiais, e sem trazer contribuições para o cotidiano do trabalho policial.

A esses poucos resultados obtidos, atribui-se a constatação de que a Corregedoria, ao longo dos últimos 15 anos, deparou com inúmeras dificuldades e limitações, dentre as quais lidar com o corporativismo, dificuldades de composição das equipes de policiais investigadores, fragilidades e lentidões nas investigações e dificuldades de constituir parcerias e planejar e avaliar suas ações.

Os governos que se sucederam negligenciaram e não fizeram as (auto) críticas e os debates necessários, de modo público para (re) pensar as dificuldades e problemas apresentados na área, embora alguns “ajustes” tenham sido feitos. Após a criação da Corregedoria Geral, no entanto, o assunto não ganhou notoriedade e permanência na agenda política dos governos locais, sem muita visibilidade política, pois atuou de modo limitado sem responder efetivamente às demandas e problemas.

Mesmo com limitações nas suas práticas, considero, no entanto, que ao longo dos últimos anos, o “modelo pioneiro” implementado serviu como passo inicial, como um ensaio importante para se pensar e buscar aperfeiçoamento nas reformas atuais feitas no segundo Governo Cid Gomes, embora seja muito recente para demonstrar ações exitosas nos seus resultados a médio e longo prazo.

Verificam-se alguns aspectos importantes que, de imediato, parecem indicar avanços que sinalizam para outras perspectivas de atuação em busca de um modelo de controle policial profissional. Como, por exemplo, o fato da realização do ciclo completo da atividade disciplinar e correicional, ou seja, desde o recebimento das denúncias, apurações, investigações e punições. O que pode possibilitar maior celeridade nas apurações e investigações, uma vez que o trabalho realizado não se limita mais a sugestão e recomendação dos “serviços de correição” ao encaminhar/repassar para outros órgãos os desfechos dos procedimentos de investigação.

Isso, sem dúvida, com as condições de possibilidades apresentadas, pode se constituir em novas bases e lógicas de atuação de um controle policial e se revela de grande importância, do ponto de vista político-institucional, pois vem no sentido de possibilitar o estabelecimento de um modelo de controle policial profissional que busca, em suas ações, um aperfeiçoamento de suas práticas se comparado com modelo anterior, podendo trazer melhores resultados, agilidade e transparência. É o que se espera com as reformas adotadas.

Se o foco do novo modelo disciplinar e correicional implementado atualmente, como mecanismo de *accountability policial*, se baseia em reformas cujos esforços buscam mudanças e melhorias no trabalho policial com suporte nas direções-estratégicas inter-relacionadas, um desafio que se apresenta para estas reformas recentes no Ceará é o fato de que elas tenham vida longa com resultados significativos, ou seja, mostrem a capacidade de *selfsustaining*, como bem observou Walker (2005) ao discutir as reformas nos mecanismos de controle policial em cidades dos Estados Unidos. Isso significa dizer, o que o assunto, precisa estar sempre presente, com prioridade, nas agendas políticas

dos governos locais, reconhecimento suas fragilidades e limitações. E mais, exige-se um olhar político atento para que não haja falta de continuidade nas reformas propostas. Envolve comprometimento político.

Álias, essa falta de continuidade nas reformas das polícias brasileiras é um problema que não pode ser ignorado pelos governos. Muitas das reformas adotadas não tiveram resultados exitosos pelo falta de mecanismos institucionais que garantissem sua continuidade.

Segundo Walker (2005), a história das polícias é caracterizada por inúmeras reformas de grande repercussão (algumas até importantes em seu tempo), que prometiam muito, sobretudo, a curto prazo, mas, com o passar do tempo se esvaeciam com insignificantes ou poucos resultados.

Como exemplo disso, mostra as falhas e o pouco comprometimento com as reformas na área do controle policial que ocorreram na cidade de Nova Iorque, pois se constatavam ainda vários escândalos de corrupção policial, amplamente noticiados. Foram as reformas anticorrupção instituída no Novo York Departamento de Polícia (NYPD) no início de 1970. O comissário de polícia Patrick V. Murphy introduziu reformas que tentaram tanto descentralizar as formas de controle policial na identificação e investigação de atividades policiais corruptas e, ao mesmo tempo, fortalecer ações centralizadas da *Internal Affairs Division* (IAD).

A estratégia de descentralização de Murphy tinha a intenção de superar a ideia de "nós contra eles", ou seja, aquela compreensão de que quem controla está perseguindo. No entanto, três décadas mais tarde, outro grande escândalo de corrupção aparece no NYPD. A Comissão de investigação Mollen descobriu que as reformas anticorrupção adotadas por Murphy tinham simplesmente desaparecido e o problema tinha se agravado com surgimento de novas formas de corrupção e violência policial.

A Comissão Mollen concluiu que as reformas anteriores desapareceram porque nenhum mecanismo institucional foi criado para assegurar que eles funcionassem como previsto. Revelou que as reformas pensadas nos anos anteriores tinham desabado completamente e a corrupção ocorria de forma

descarada. Alias, tinham se agravado de uma nova forma, especificamente, dentro da polícia de Nova York, combinando, por exemplo, corrupção e brutalidade. O que experiências como estas revelam?

São lições e mostram que simplesmente introduzir novas políticas e procedimentos na area do controle policial exige um cuidado minucioso. E mais, são inadequadas se nao forem pensadas de maneira articulada, com as questões que envolvem o trabalho policial e as estrategias de policiamento. Esse cuidado minucioso que envolve as reformas é, sobretudo, uma preocupação para não se cair em equívocos diante da complexidade que existe sobre o assunto, dos desafios que o atravessam e colocam em risco as perspectivas de mudanças que as reformas podem agregar.

Tais reformas não podem ser feitas sem abrir para o dialogo de individuos e grupos sociais e políticos interessados, dentro ou fora das corporações policiais. Walker (2005) mostra que é preciso desenvolver procedimentos destinados a explicar a natureza, objetivos e benefícios de tais reformas a todos os membros dos departamentos policiais. Uma discussão para fazer com que as reformas no controle policial tenham continuidade exige uma análise das últimas propostas e estratégias tentadas para destacar suas fragilidades e limitações. Além do fato de continuar o que vem dando resultados.

A propósito das reformas nas polícias brasileiras, percebe-se nao ser muito diferente da realidade exposta acima, quando se fala de tentativas de reformas. Somente no contexto democrático apresenta-se um histórico incansado de tentativas de reformas na área da segurança pública, iniciativas e esforços que propõe mudanças, muitas delas isoladas, pensadas de forma imediata, improvisadas, vistas com entusiasmo por politicos e profissionais da segurança pública, bem como por parte da opiniao pública, gestores, com inúmeros investimentos financeiros e outros recursos envolvidos nestas reformas.

Contudo, com o passar do tempo, caem em descrédito, apresentam poucos resultados, trazem o “mais do mesmo” e não respondem aos principios

democráticos; e, em algumas vezes, são substituídos por novas iniciativas, que na verdade possuem as mesmas características, mudando apenas forma e nomenclatura, negligenciando as lições das experiências do passado.

Muitas destas reformas perfilhadas no Brasil na área do controle interno da atividade policial pode-se dizer que, até bem-intencionadas e, também, para responder interesses a políticos dos governos de plantão, não interferiram nas rotinas e orientação das estratégias de policiamento. Dessa maneira, existem motivos para não pensarmos que as reformas adotadas na área do controle policial no governo Cid Gomes não se configuram em um “falso começo”? Como o “novo modelo disciplinar” de controle policial implementado no Ceará pode alcançar e afetar a rotina do trabalho policial?

Nos últimos 20 anos, na conjuntura nacional várias reformas na área da segurança pública e nas estratégias de policiamento foram e estão implementadas, como um movimento em busca de profissionalização das nossas polícias, assumindo papel neste processo a SENASP. Contudo, na área do controle das polícias, algumas iniciativas foram adotadas e incentivadas, mas na prática acabam por esbarrar em inúmeras dificuldades e limites de natureza política, institucional e cultural. A quem interessa (re) pensar as práticas dos mecanismos de controle policial?

A Corregedoria Unificada do Ceará, criada em 1997, extinta em 2011, por se constatar no seu trabalho algumas dificuldades e limites em executar suas funções institucionais. É, sobretudo, o reconhecimento político-institucional da necessidade de um novo modelo de controle policial. Não somente por isso, mas pela presença de alguns componentes, que em uma dada conjuntura, possibilitaram e dinamizaram esse processo de reformas na área.

Ao longo deste período de quase 15 anos, trouxe, mesmo que limitadamente, contribuições para a área e passou por algumas redefinições nas suas atribuições, formas de lidar com as denúncias e os procedimentos de investigação, além de responder interesses dos governantes de plantão que se sucederam. Foi um trabalho de controle realizado com dificuldades e relações

tensas com outros órgãos públicos, ao ficar limitada ao encaminhamento das sugestões/recomendações dos “serviços correicionais” realizados.

O fato é que não recebeu a atenção merecida capaz de ganhar espaço nas agendas das políticas dos governos locais, como enfatizado anteriormente. Quando as iniciativas de reformas na área foram pensadas e implementadas, em anos passados ou recentes, não se fez como um movimento de dentro das polícias preocupados na busca de melhores resultados ou como elemento de um planejamento institucional dos órgãos de segurança pública. Fez-se como um movimento de fora das polícias, como uma questão vinculada à preocupação dos governantes e sua legitimidade.

Vejo que é preciso considerar, diante das reformas implementadas recentemente, os compromissos político-institucionais e regulamentações normatizadas legalmente para garantir que as possíveis mudanças que venham a ocorrer não sejam pontuadas e não respondam a somente interesses momentâneos, mas que apresentem permanências em médio e longo prazo.

As reformas para ocasionar mudanças envolvem e exigem compromissos e esforços político-institucionais e normativos. Nem toda reforma vem acompanhada ou se enxergam mais adiante as mudanças. Já os problemas das reformas, a curto prazo se expressam e não podem ser ignorados. Precisam ser reconhecidos para que a médio e longo prazos são sejam recorrentes.

Os desafios das reformas implementadas no Ceará que perpassam o “novo modelo disciplinar” da CGD, para ocasionar mudanças efetivas, envolve comprometimento político-institucional, de olhar e atuar de modo articulado, capaz de possibilitar troca de saberes, práticas e experiências que fortaleçam o exercício do controle nas polícias, seja em parcerias com os comandos policiais, policiais de rua, academias de polícias, Ministério Público, universidades, ouvidorias, dentre outros.

Este compromisso deve se expressar na seriedade do trabalho, na necessidade de qualificação e valorização profissional, bem como em

mudanças na organização policial, sobretudo nas relações hierárquicas que se mostram no *frontline* entre comandantes e comandados, especificamente nos códigos e normas de conduta policial e nas práticas realizadas sob supervisão dos comandos, ainda guiados pela militarização, no caso das PMs.

É preciso considerar que os comandantes, dentro das hierarquias de poder e disciplina, assumem papel importante na supervisão e fiscalização das práticas realizadas pelos seus subordinados e, dessa forma, podem trazer contribuições com base em novas relações nas abordagens e estratégias de policiamento. Não se trata de transferir responsabilidades aos comandos para “vigiar e punir” condutas policiais, mas pensar neste direcionamento com apoio e em relações de aproximação com a CGD, ao identificá-la como uma aliada na supervisão, orientação, fiscalização e investigação das transgressões policiais.

Os comandos podem realizar supervisões e orientações ao trabalho policial na rua, em operações que necessitem o uso da força e formas de abordagens policiais que possam respeitar os direitos de cidadania e não acobertar erros e equívocos dos policiais comandados.

Um desafio que se faz presente é reaver, de parte da sociedade, a confiança e credibilidade do órgão de controle, bem como atuar de modo a que os policiais vejam que o atual mecanismo de controle pode se constituir como componente fundamental de sua profissionalização e seja repensada a concepção de que são aqueles que perseguem ou atrapalham o trabalho dos policiais.

Para isso, outras estratégias de intervenção, pensadas e planejadas em parceria com os comandos, se fazem importantes para superar alguns desses desafios, uma vez que a CGD possui informações que podem ser utilizadas como indicadores para avaliar e planejar o trabalho policial na sua relação com o público. Pensar uma gestão da informação e do conhecimento, com manuseio e tratamento cuidadoso dos dados, é algo que não pode ficar em segundo plano. Hoje a CGD possui um sistema de informação que mesmo com as “falhas de alimentação” constatadas, está sendo implementado para se

constituir uma base de dados capaz de fornecer informações importantes sobre e para o trabalho policial.

O cenário discutido coloca o seguinte questionamento: como assegurar que as reformas implementadas tenham sustentabilidade? A longo prazo, não se pode fazer afirmações sobre os rumos a que serão conduzidas as ações implementadas, mas os policiais-controladores envolvidos nas reformas veem com incertezas e muitos desafios todo esse processo.

Os policiais-controladores indicam que hoje “estão preparando o terreno” para mais adiante alcançar resultados mais efetivos em termos de mudança a longo prazo, estão buscando constituir e inserir o novo modelo disciplinar implementado dentro de marcos legais, com instrumentos normativos, leis e decretos, para que as reformas adotadas adquiram “força de permanência” e tenham aplicabilidade.

Mesmo com estes esforços, há policiais-controladores receosos que indicam não saber se em longo prazo as reformas propostas ocasionarão de fato mudanças. Isso não significa que estejam dando um toque pessimista. Pode-se dizer que estão apenas “com os pés no chão”, diante das experiências que se tem, como exemplo, de muitos investimentos e poucas mudanças.

De modo imediato, como observado, os policiais-controladores apresentam muitas razões para se sentirem entusiasmados e otimistas com as reformas, mesmo diante de algumas limitações que permaneceram dos modelos anteriores e ainda não superadas, como a composição das equipes de pessoal, qualificações profissionais, abordagens de investigação, relações com outros órgãos e incentivos/valorização profissional.

Considero que o significado histórico da construção do “novo modelo disciplinar” implementado no Ceará, sem dúvida, é a forma como passa a lidar e superar as limitações, dilemas e fragilidades constatadas no modelo anterior. Há dinâmicas que se mostram em termos de continuidades e mudanças. Não tem nada pronto e acabado. Há algo sendo construído e o desafio colocado é de como ousar com respostas capazes de superar velhos problemas, diante das novas exigências.

Além disso, outro significado histórico desse movimento de reformas na constituição de um modelo de controle policial profissional ocorre pelo fato de as reformas alterarem a maneira de realizar as investigações. Passa a se orientar em procedimentos e normas para investigar as transgressões disciplinares contra policiais realizadas em ciclo completo, como ressaltado.

Significa a abertura para outra perspectiva de atuação que se desloca das limitações que existiam na prestação dos “serviços de correição” realizados pela Corregedoria (apuração/investigação) para uma perspectiva mais abrangente de controle (Controladoria) que se baseia em direções-estratégicas, tendo como princípio a autonomia institucional.

Pode-se dizer que a reforma implementada não se reduz a uma nova nomenclatura, pois há novas possibilidades que se colocam para o exercício das práticas do controle policial que podem evocar outros sentidos, como uma preocupação trasposta à correição e à investigação, desdobrando-se para outros envolvimento (muito embora ainda pontuada, sem sistematicidade e o merecido envolvimento dos policiais-controladores, não por falta de vontade, mas pelas exigências institucionais cotidianas e as funções que realizam), como pontuado nas discussões do trabalho em tela. O realce maior é dado nas práticas investigativas e em uma “política de expulsão” para “corrigir maus policiais” e “limpar a polícia”.

A concepção da “maçã podre” e o discurso de limpeza ainda são presentes e orientam as práticas dos mecanismos de controle policial, não somente no Ceará, como também no Brasil. Os dados do período de 24 de novembro de 2012 a 31 de janeiro de 2013, da CGD mostram existir aumento significativo do número de demissões de policiais investigados, com média de demissão a cada dois dias. Se comparado ao período de 15 meses em que teve 25 policiais expulsos, a média de demissão era a cada 20 dias. Há casos de denúncias “menos toleradas”, como extorsão e corrupção do que agressão física e abuso de autoridade, variando de acordo com seu grau e complexidade.

Com apoio nessa ideia de “limpeza” e de práticas que buscam priorizar uma política de expulsão, pode-se pensar em um accountability policial penal? Trata-se de uma orientação das maneiras e práticas de controlar as polícias, calçadas e direcionadas predominantemente com foco numa lógica de atuação voltada na investigação/punição. A ideia de accountability policial penal expressa uma função regular de uma atuação que prioriza e se limita a investigação/punição, evidenciando limites e contradições das maneiras e práticas utilizadas no controle policial, que se expressam pari passu em uma lógica de atuação inconsistente e de compensação/acertos.

Inconsistente: a lógica de atuação baseada numa política de expulsão e de limpeza mostra-se bastante atraente, porque, de imediato, responde aos interesses e anseios da opinião pública e às urgências por justiça e punição. Confere credibilidade e mostra que o órgão funciona e rompe com a ideia presente de que reina a impunidade.

Além disso, mostra que estão sabendo lidar com o corporativismo. Em médio e longo prazos, não possui um efeito capaz de dissuadir os policiais dos desvios de conduta. Não possibilita melhorias no uso da força policial legal e letal. Apostar nesta lógica de atuação é imediatamente convincente, mas tem sido pouco capaz de provocar uma mudança na orientação no trabalho policial.

Compensação/acertos: percebe-se que o foco na ideia de uma limpeza na polícia e as iniciativas encaminhadas não conseguem alterar a relação da polícia com o público. Pensada imediatamente, pode ser interessante para legitimar a credibilidade dos governos de plantão em casos de policiais-denunciados com maior repercussão pública. Há alguns acertos como respostas, sem alterar substancialmente as relações entre polícia e comunidade, revelando fragilidades e lacunas em suas práticas.

A partir dessas lógicas de atuação, assinala-se que o controle policial impõe interdições e focaliza suas práticas no que alguns interlocutores denominaram como “apego à punição”, que acontece a partir de uma perspectiva contraditória e seletiva, norteadas pela visão de corporeidade e de relações político-institucionais constituídas e protegidas pela solidariedade

entre pares policiais, dentro de redes hierárquicas e assimétricas de poder. Dessa maneira, o controle das polícias, especificamente na modalidade de corregedorias, orientados por esta lógica, não é um mecanismo suficientemente capaz de contribuir para fortalecer e responder ao interesse público.

Embora o foco e orientação principal das práticas de controle sejam as investigações para a aplicação as sanções/punições, estas não demonstram direcionada para todos os policiais-denunciados. O “peso da patente”, a natureza da denúncia e sua complexidade instituem interposições nas maneiras de exercer o controle, ocasionando seletividades e diferenciações.

Ultrapassando o “peso da patente”, há outras ingerências politico-institucionais que configuram grupos de “policiais protegidos” e aqueles “menos favorecidos”. Alguns policiais tentam blindar a chegada das denúncias ao órgão de controle, em virtude de relações pessoais e de favores estabelecidas. Alguns policiais, sem poder de influência dentro das relações hierárquicas de poder dos comandos policiais ficam mais “desprotegidos”. São relações que se constituem dentro e fora dos comandos. Dessa maneira, é veemente o fato de que o corporativismo policial atende e protege alguns grupos de policiais, com diferenciações de acordo com a patente, as relações e as denúncias.

Que há policiais protegidos há. O que eles conseguem é blindar a chegada da denúncia até o órgão de controle. Sem a denúncia fica mais difícil fazer a investigação e apurar os fatos. Tem aqueles (policiais) de patente inferior que, são encaminhados com frequência, com casos de agressão, abuso de autoridade, sem muitas influências dentro dos comandos, (Policia-Contrôador 04, julho/2013)

Percebe-se que já é um avanço a institucionalidade de se pensar a problemática transposta aos procedimentos de investigação, em termos de estrutura policial, quando as práticas passam a se direcionar no sentido de orientar, fiscalizar e acompanhar a rotina de trabalho policial, mesmo sem receber a atenção merecida. São práticas que possuem seus limites que se apresentam na carência de efetivos profissionais. Há um número limitado de

policiais-controladores que já se encontram executando várias funções. Diante esta dificuldade de pessoal, por que não abrir para um quadro de profissionais civis, compondo equipes mistas? Como romper com a ideia de que quem deve investigar e entende de polícia são somente policiais?

O fato é os policiais-controladores, alegarem que são conhecedores das dinâmicas, manejos, rotinas e “extravagâncias” que ocorrem no cotidiano das delegacias, bem como nos comandos da PM e nas relações entre os policiais e o público. Sabe-se que se faz importante também realizar, além das investigações, com maior atenção, o trabalho pedagógico-preventivo que se faz presente na natureza do controle policial, quando se compreende sua função de modo mais abrangente e não apenas direcionado ao recebimento das denúncias, investigações e punições.

A CGD, mesmo que de modo ainda bastante limitado, devido um número reduzido de pessoal, realiza ações que se configuram em um esforço de assumir um posicionamento preventivo, para tentar reduzir possíveis transgressões de policiais, embora ainda a ênfase dada seja direcionada às investigações das denúncias, com um discurso evidente de alguns de seus membros de que se deve tratar o problema com uma limpeza, como algo moral e individualizante. Há também, no entanto, compreensões atribuídas a problemas estruturais e que precisam de mudanças mais complexas. Dessa maneira, as compreensões divergem sobre o mesmo fenômeno.

Não é algo relacionado ao comportamento individual [transgressões policiais], e sim a um contexto estrutural que eles [os policiais] passam a fazer parte, eles passam a se inserir dentro dessa engrenagem. É preciso mudar essa estrutura (Policial Controlador 01, novembro/2011)

Pensar como um problema individual e se orientar na estratégia da expulsão/demissão de maus policiais com a ideia de uma “limpeza” ou “faxina”, na perspectiva da titular da SENASP, Regina Miki, é algo preocupante e mostra a ausência de uma política de recuperação do policial e de um acompanhamento social após sua expulsão.

A pesquisa realizada pela SENASP, em parceria com o PNUD, mostra ainda os Estados brasileiros que lideram a corrupção policial, sendo o Rio de Janeiro com 30,23% das vítimas e São Paulo com 18,22 %. Na região Nordeste, Pernambuco lidera com 6,05%, depois aparecem Bahia (5,08%) e Ceará (2,54%). Na classificação nacional, o Ceará ficou em décima posição.

Alguns estados estão promovendo essa limpeza dentro das polícias (...). O número de policiais expulsos me preocupa (...). Tenho medo de ser mal interpretada. Não acho que a gente deva ficar com o policial de qualquer jeito. Toda polícia que deu certo no mundo passou por reestruturação (Pesquisa Nacional de Vitimização, MJ/SENASP/PNUD, 2013).

Cabe questionar: para onde vão esses policiais expulsos/demitidos? Realizar e pensar outras ações além da investigação com foco na demissão/expulsão é importante, como ações preventivas-pedagógicas, acompanhamento e orientação. Muitas vezes deixam de ser realizadas por esbarrarem em limites ou impossibilidades para realizar outras atividades, com um efetivo de pessoal reduzido, envolvidos já em um “acúmulo de funções”. Pensar o controle policial numa perspectiva que priorize a orientação, prevenção, com viés pedagógico é refletir em termos de uma profissionalização, com valorização da formação, com capacitações e treinamentos continuados. Significa, sobretudo, pensar numa nova polícia.

O novo modelo adotado exige que sejam pensadas ações e estratégias com outros atores e instituições. Historicamente, a polícia insistiu e insiste na sua capacidade de (auto) gerir e dar conta dos próprios problemas, livres de interferências externas, as enxergando muitas vezes como concorrentes em vez de parceiros. “Prestar contas” sobre o que faz de forma transparente e planejada é uma prática indispensável na sociedade democrática e na república. Ademais, é preciso garantir meios adequados para que os cidadãos tenham garantido acesso para fazer suas denúncias e não sejam alvos de represálias ou intimidações ao prestarem suas reclamações.

Atualmente, na CGD, são recebidas as denúncias. Na sequência para saber se tem fundamento, é realizada uma investigação preliminar, para depois, em caso de procedente, ser realizada uma apuração mais consistente após a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Não há campanhas de “publicização” e divulgação sobre o trabalho da CGD, bem como não há ações que incentivem a população a denunciar e onde se direcionar em caso de alguma irregularidade policial. Muitas pessoas ainda desconhecem que existe um mecanismo desta natureza e, por falta de conhecimento e informação, ignoram algum desvio de conduta policial que tenha sido alvo. Essa falta de conhecimento faz com que aconteçam de modo recorrente.

O que as polícias e os gestores da área ainda não se atentaram, ou se se atentaram para isto não o fazem, é que os mecanismos de controle das polícias, sejam eles internos ou externos, são instrumentos fundamentais para fazer avaliações e planejamentos sobre os comandos e práticas policiais. Se majoritariamente há dados de denúncias contra policiais que extrapolam o uso da força legal e abuso de autoridade, o que isso quer dizer sobre as abordagens do trabalho policial e suas interações com o público?

Estas são algumas reflexões e questionamentos que colocam a necessidade de aprofundar o conhecimento por meio de outros estudos e pesquisas para melhor compreender uma temática importante na ordem do dia com toda sua complexidade, contextos e situações, pois, para se mudar algo, é preciso antes conhecê-lo. Em razão das reformas que estão ocorrendo na área, é preciso que sejam apoiadas, incentivadas, melhoradas e criticadas quando necessário.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. F. *Morangos mofados*. 9ed. São Paulo: C()das Letras. 1995.
- ADORNO, S. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso de uma democracia não consolidada. *Revista Sociedade e Estado* (Brasília). v,10, n2, 1995a, p.299-341.
- _____ Violência, Estado e Sociedade: notas sobre desafios à cidadania e à consolidação democrática no Brasil. *Cadernos CERU* (São Paulo), n.6, 1995b, p. 37-51.
- AGAMBEM, G. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ARENDT, H. *O que é política?* 7ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- _____ *Entre o passado e o futuro*. São Paulo, Editora perspectiva, 2001.
- _____ *A promessa da política*. Difel, 2008.
- BARREIRA, C. (Org.). *Questão de Segurança*. Rio de Janeiro: Relumê Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004, p. 17-70.
- _____ *Cotidiano despedaçado*. Fortaleza: UFC/FUNCAP/CNPq-PRONEX; Campinas, SP: Pontes, 2008.
- BARBALHO, A. Os modernos e os tradicionais: cultura política no Ceará contemporâneo. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.12, n.22, p.27-42, 2007.
- BAYLEY, D. Getting serious about police brutality. In: STENNING, P. C. (Org.). *Accountability for criminal justice (Selected Essays)*. University Of Toronto Press, 1995, p. 91-109.
- _____ Law enforcement and the rule of Law: is there a tradeoff? *Criminology and public policy*, vol.2, n.1, 2002, p. 133-154.
- _____ *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: EdUSP, 2006.
- BEAUD, S. *Guia para a pesquisa de campo: produzir e analisar dados etnográficos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- BEATO FILHO, C. C. Políticas públicas de segurança pública e a questão policial. *Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEAD. V. 13, n.4, p.13-27, Out./Dez. 1999.
- BECKER, H. *Metodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1990.

BELLI, B. Monopólio da violência e pacificação no Brasil: reflexões sobre a violência policial. *Revista Cidadania e Justiça*. São Paulo, 2000, p. 235-250.

_____. Violência Policial e Segurança Pública: democracia e continuidade autoritária no Brasil contemporâneo. *IMPULSO*, Piracicaba, v. 15, n. 37, maio/ago. 2004, 17-34.

BITTNER, E. *Aspectos do Trabalho policial*. São Paulo: EdUSP, 2003.

BOBBIO, N. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *Estado, governo e sociedade*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, P. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, p. 193-216, jan-jul. n. 5. 2011, p.193-216. (Dossiê Dominação e contra-poder).

_____. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 2003.

_____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, São Paulo: Papius, 1996.

_____. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.

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: políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro: Relumê 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.

BRASIL, G. M.; SOUSA, E. B. L. Resistências às mudanças na corporação policial: a experiência do programa Ronda do Quarteirão no Ceará. *O Público e o privado*, n. 15, jan/jun, 2010, p. 97-109.

BRASIL, G. M.; SOUSA, E. B. L.; MIRANDA, A. K. C. Direitos Humanos e formação policial: reflexões sobre limites e possibilidades. *O Público e o privado*, n. 18, jul/dez, 2011, p. 111- 127.

BRETAS, M. Observações sobre a falência dos modelos policiais. *Tempo Social*. São Paulo, v.09, n.1, 1997, p. 79-94.

CARDOSO, R. (Org.). *A aventura antropológica: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.95-105.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro, 2004.

CARVALHO, R. V. A. de. Virgílio, Adauto e César Cals: a política como arte da chefia. In: PARENTE, J., ARRUDA, J. M. (Org.). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Fund. Demócrito Rocha, 2002. p.09-34.

CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano (artes de fazer)* 3.ed. Petrópolis: vozes, 1998.

CHEVIGNY, P. Definindo o papel da polícia na América Latina. In: MÉNDEZ, J. E.; O' DONNELL, G. & PINHEIRO, P. S. (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 65-87.

COBB, R.; CHARLES D. E. What is an Issue? What Makes an Issue? In: *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1983, p. 82-93.

_____. The Politics of Agenda-Building: An Alternative perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, Vol. 33, No. 4. (Nov., 1971), pp. 892-915.

COMPARATO, B. K. *As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. (Tese de Doutorado/Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP), 2005.

COSTA, A. T. M. Reformas institucionais e as relações entre a polícia e a sociedade em nova lorque. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 173-202, jan./jun. 2004.

CUBAS, V. O. 'Accountability' e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. *Dilemas*. v. 3, n. 8, abr/mai/jun, 2010, p 75-99.

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DURÃO, S. A polícia no Brasil sobre com a ausência de referências positivas. *Jornal da Unicamp*, 25/11/2013-01/12/2013, n. 548, ano 2013, p. 7.

ELIAS, N. *O Processo Civilizador: uma história dos costumes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1994 (v.1)

_____. *O Processo Civilizador: Formação do Estado e Civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993 (v.2).

_____. Civilização e Violência. In: *Os Alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p. 159-266.

ERIKSEN, T. H. *História da antropologia*. 5ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

_____. *Microfísica do poder*. 6 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

_____. *Eu Pierre Riviere, que degolei minha mãe, minha irmã e meu irmão*. 7ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro 2008.

FRAVET-SAADA, J. Ser afetado. *Cadernos de campo*. São Paulo, n. 13, 2005, p. 155-161.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, A; BECK, U.; LASH, S (Orgs). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997, 73-133.

GONDIM, L. M. P. *Clientelismo e modernidade nas políticas públicas: os "Governos das Mudanças" no Ceará (1987-1994)*. Ijuí: Unijuí, 1998.

_____. (Org.). *Pesquisa em ciências sociais: o projeto da dissertação de mestrado*. Fortaleza: EdUFC, 1999.

GOLDSMITH, A. Necessary But Not sufficient: the role of public complaints procedures in police accountability. In: STENNING, P. C. (Org.). *Accountability for criminal justice (Selected Essays)*. University Of Toronto Press, 1995, P110-134.

GOFFMAN, E. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1975.

_____. *Comportamentos em lugares públicos*. Petrópolis: Vozes, 2010.

GROSSI, M. A dor da tese. *Ilha*, Florianópolis, v.6.n.01, jul/2004, p.221-232.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2009.

KEER, R. Controlando os controladores: supervisão civil da Polícia Metropolitana de Toronto. In: PINHEIRO, P. S (Org.). *São Paulo sem medo*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998, p.191-195.

KEENAN, K; WALKER, S. An impediment to police accountability? An analysis of statutory law enforcement officers' bills of rights. *Public interest law journal*, v.14. 2005, p 185-244.

KINGDON, J. *Agenda, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brow, 2011.

LAPKLIN, G. S. *Elementos essenciais para o controle civil da conduta policial: uma experiência canadense*. In: PINHEIRO, P. S (Org.). São Paulo sem medo. Rio de Janeiro: Garamond, 1998, p.197- 206.

LAPLANTINE, F. *Aprender antropologia*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

LEINER, P. Etnografia com militares: fórmula, dosagem e posologia. In: CASTRO, C.; LEINER, P. (Orgs.). *Antropologia com militares*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 2009, p.31-52.

LEMGRUBER, J. et al. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro, Record: 2003.

LISPECTOR, C. *Água viva*. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

MACAULAY, F. Problems of police oversight in Brazil. University of Oxford/Centre for Brazilian Studies. *WorkingPaper Series*, 2002.

MENDEZ, J. E. Problemas da violência ilegal. In: MENDEZ, J. E., O'DONNELL, G. PINHEIRO, P. S. (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 33-37

MENEGUELLO, R. *Aspectos do desempenho democrático: estudo sobre a adesão à democracia e avaliação do regime*. In: MOISÉS, J. (Org.). A. In: *Democracia e confiança: porque os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: EdUSP, 2010, p. 123- 148.

MARTINELLI, M. L. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social. In: MARTINELLI, M. L. (org.). *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1999 (Série Núcleo de Pesquisa).

MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D...[et al]. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.130-148.

MILLS, C. W. *Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

MIRANDA, A. K. C. *Segurança pública, formação policial e mediação de conflitos: novas orientações para a atuação de uma polícia cidadã?* Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade/UECE), Fortaleza, 2011.

MOISÉS, J. A. Democracia e desconfiança das instituições democráticas. In: MOISÉS, J. A. (Org.). *Democracia e confiança: porque os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: EdUSP, 2010, p. 45-73.

MUCHAIL, S. T. O lugar das instituições na sociedade disciplinar. In: RIBEIRO, R. J. *Recordar Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 196-208.

MUNIZ, J. Polícia brasileira tem história de repressão. *Com Ciência* <http://www.comciencia.br/entrevistas/jacquelinemuniz.htm>, acessado em 12.05.2012.

MUNIZ, J. O. ; PROENÇA, D. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. *Estudos Avançados*. 21 (61) 2007, p. 159-172.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e as novas poliarquias. *Lua Nova*, n.44 São Paulo, 1998, p.27-54.

_____. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos CEBRAP*. n.º 36 1993, p. 123-145.

_____. *A democracia no Brasil*. Dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, R. C. *O trabalho do antropólogo*. 2ed. Brasília, Paralelo 15, São Paulo: UNESP, 2005.

PARENTE, J. O Ceará e a modernidade. In: PARENTE, J.; ARRUDA, J. M. (Org.). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Fund. Demócrito Rocha, 2002. p.125-144.

PINHEIRO, P. S.; SADER, E. O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil. *Temas Imesc*, v. 2, n.2, 1985, p. 77-95.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social*, v.9, n.1, 1997, p. 43-52.

PONCIONI, P. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.20, n.3, set/dez. 2005, p. p. 585-610.

_____. Um olhar sobre a gestão da segurança pública através do processo de socialização profissional do futuro policial no Rio de Janeiro (Brasil) e em Toronto (Canadá). *Interfaces Brasil/Canadá, Rio Grande*, n.8, 2008, p. 295-315.

PORTO, M. S.G.; COSTA, A. T. Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 342-381.

REINER, R. *A política da polícia*. São Paulo: EdUSP, 2004.

ROLIM, M. *A síndrome da rainha vermelha*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for BrazilianStudies, 2006.

SARAMAGO, J. *Viagem a Portugal*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SCOTT, J. A invisibilidade da experiência. *Projeto História*. São Paulo, n.16, 1998.

SIMMEL, G. A sociologia do segredo e as sociedades secretas. *Revista de Ciências humanas.*, Florianópolis, EDUFSC, volume 43, p. 219-242, abril de 2009.

SOARES, L. E. Segurança Pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 56 p. 91-106, 2006.

STENNING, P. C. *Introduction*. In: STENNING, P. C. (Org.). *Accountability for criminal justice (Selected Essays)*. University Of Toronto Press, 1995, P110-134.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Ed. Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TELLES, V. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte, Arvmentvm, 2010 (Sociedade e cultura; 8).

_____. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro, FGV, 2002.

TOCQUEVILLE, A. *Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VARGAS, E. L.P.; SOLARES, V.M. *Controles internos policiais ou como a polícia vigia os vigia*. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A.C.C (Orgs.). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007. v. 1. .2007, p382- 390.

VEIGA, S.; ROMANO, I. Mecanismos e procedimentos de controle interno: um olhar da Argentina. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A.C.C (Orgs.). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Public Seleções Editoriais, 2007. v. 1. .2007, p. 365 -381.

WALKER, S. Achieving police accountability. *Research Brief*, n. 3, 1998.

_____. *Police Accountability: Current Issues and Research Needs*. National Institute of Justice (NIJ). *Policing Research Workshop: Planning for the Future*, Washington, DC, 2006, p. 1-34.

_____. *The new world police accountability*. SAGE. London/New Delhi, 2005.

WALKER, S; MACDONALD, M. An Alternative Remedy for Police Misconduct: A Model State Pattern or Practice Statute". *George Mason Civil Rights Law Journal*, 19 (Summer 2009), p. 479-552.

ZAVERUCHA, J. O Papel da ouvidoria de polícia. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 10, n. 20, jun/dez, 2008, p. 224-235.

ANEXO 01

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL PESQUISA Controle das polícias no Ceará: agendas, estratégias e práticas

PLANO DE ENTREVISTA

Composição e qualificação das equipes de policiais-controladores

- 1- Gostaria que falasse um pouco sobre como chegou à Controladoria?
- 2- Quais qualificações você acredita que são necessárias para atuar na Controladoria?
- 3- Há algum incentivo para formação/qualificação dos policiais-investigadores? Quais são foram realizadas?
- 4- Quem são os policiais que apuravam/investigavam as denúncias e como eram formadas as equipes de investigação?
- 5- Como esses policiais são vistos pelos demais pares policiais e pelos comandos?

Estrutura de funcionamento, procedimentos e práticas adotados nas investigações

- 6- Como é organizada a estrutura e o funcionamento da controladoria?
- 7- Como são realizados os procedimentos e práticas das investigações (desde a denúncia aos encaminhamentos necessários)?

Relações e parcerias com outros órgãos públicos

- 8- O trabalho realizado tem relações e parcerias com outros setores (academia de polícia, ouvidorias, MP comandos policiais)? Detalhar.
- 09- Quais ações de prevenção, orientação e fiscalização das transgressões policiais são realizadas junto aos comandos policiais e outros órgãos? Como?

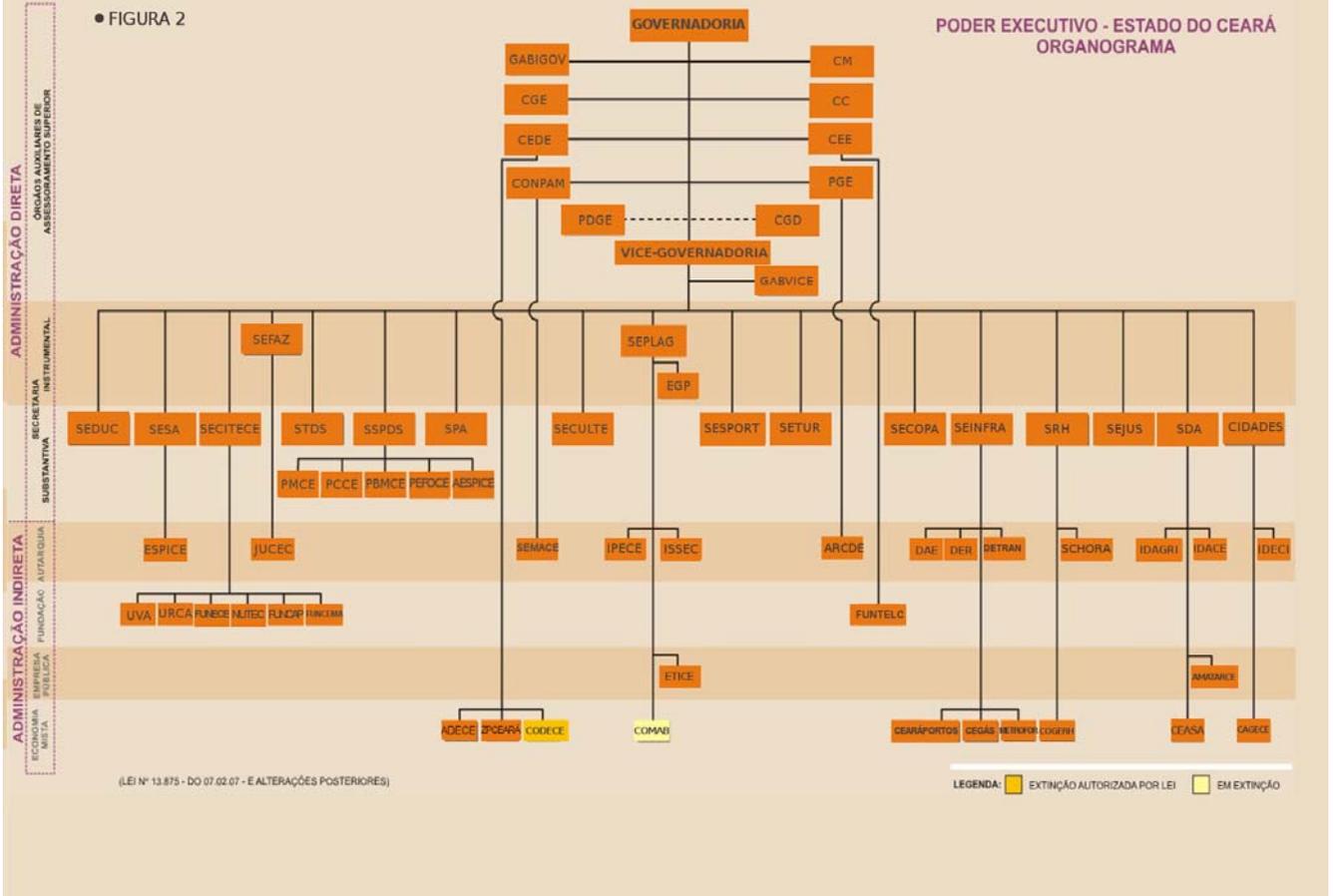
Principais avanços, dificuldades e limitações da atuação do mecanismo de controle policial

- 10- Quais avanços você identifica com a criação da controladoria?
- 11- Quais dificuldades e limitações são apresentadas?

ANEXO 02

• FIGURA 2

PODER EXECUTIVO - ESTADO DO CEARÁ ORGANOGRAMA



(LEI Nº 13.875 - DO 07.02.07 - E ALTERAÇÕES POSTERIORES)

LEGENDA: EXTINÇÃO AUTORIZADA POR LEI EM EXTINÇÃO

**LEI COMPLEMENTAR Nº 98, de 13 de junho de 2011.
DOE de 20/06/2011**

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENITENCIÁRIO, ACRESCENTA DISPOSITIVO À LEI Nº 13.875, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ. Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Fica criada, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará, com autonomia administrativa e financeira, com a competência para realizar, requisitar e avocar sindicâncias e processos administrativos para apurar a responsabilidade disciplinar dos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários, visando o incremento da transparência da gestão governamental, o combate à corrupção e ao abuso no exercício da atividade policial ou de segurança penitenciária, buscando uma maior eficiência dos serviços policiais e de segurança penitenciária, prestados à sociedade.

Parágrafo único. A Controladoria Geral de Disciplina poderá avocar qualquer processo administrativo disciplinar ou sindicância, ainda em andamento, passando a conduzi-los a partir da fase em que se encontram.

Art. 2º Os trabalhos da Controladoria Geral de Disciplina serão executados por meio de atividades preventivas, educativas, de auditorias administrativas, inspeções in loco, correições, sindicâncias, processos administrativos disciplinares civis e militares em que deverá ser assegurado o direito de ampla defesa, visando sempre à melhoria e o aperfeiçoamento da disciplina, a regularidade e eficácia dos serviços prestados à população, o respeito ao cidadão, às normas e regulamentos, aos direitos humanos, ao combate a desvios de condutas e à corrupção dos servidores abrangidos por esta Lei Complementar.

Art. 3º São atribuições institucionais da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará:

I - exercer as funções de orientação, controle, acompanhamento, investigação, auditoria, processamento e punição disciplinares das atividades desenvolvidas pelos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários, sem prejuízo das atribuições institucionais destes órgãos, previstas em lei;

II - aplicar e acompanhar o cumprimento de punições disciplinares;

III - realizar correições, inspeções, vistorias e auditorias administrativas, visando à verificação da regularidade e eficácia dos serviços, e a proposição de medidas, bem como a sugestão de providências necessárias ao seu aprimoramento;

IV - instaurar, proceder e acompanhar, de ofício ou por determinação do Governador do Estado, os processos administrativos disciplinares, civis ou militares para apuração de responsabilidades;

V - requisitar a instauração e acompanhar as sindicâncias para a apuração de fatos ou transgressões disciplinares praticadas por servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares, servidores da Perícia Forense, e agentes penitenciários;

VI - avocar quaisquer processos administrativos disciplinares, sindicâncias civis e militares, para serem apurados e processados pela Controladoria Geral de Disciplina;

VII - requisitar diretamente aos órgãos da Secretaria de Segurança Pública e de Defesa Social e da Secretaria de Justiça e Cidadania toda e qualquer informação ou documentação necessária ao desempenho de suas atividades de orientação, controle, acompanhamento, investigação, auditoria, processamento e punição disciplinares;

VIII - criar grupos de trabalho ou comissões, de caráter transitório, para atuar em projetos e programas específicos, podendo contar com a participação de outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Federal e Municipal; (NR). (Modificado pela LCnº 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11)

IX - acessar diretamente quaisquer bancos de dados funcionais dos integrantes da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e da Secretaria de Justiça e Cidadania;

X - encaminhar à Procuradoria Geral de Justiça do Estado cópia dos procedimentos e/ou processos cuja conduta apurada, também constitua ou apresente indícios de ilícitos penais e/ou improbidade administrativa, e a Procuradoria Geral do Estado todos que recomendem medida judicial e/ou ressarcimento ao erário;

XI - receber sugestões, reclamações, representações e denúncias, em desfavor dos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares, servidores da Perícia Forense, e agentes penitenciários, com vistas ao esclarecimento dos fatos e a responsabilização dos seus autores;

XII - ter acesso a qualquer banco de dados de caráter público no âmbito do Poder Executivo do Estado, bem como aos locais que guardem pertinência com suas atribuições;

XIII - manter contato constante com os vários órgãos do Estado, estimulando-os a atuar em permanente sintonia com as atribuições da Controladoria Geral de Disciplina e apoiar os órgãos de controle externo no exercício de suas missões institucionais, inclusive firmando convênios e parcerias;

XIV - participar e colaborar com a Academia Estadual de Segurança Pública – AESP, na elaboração de planos de capacitação, bem como na promoção de cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização relacionados com as atividades desenvolvidas pelo Órgão;

XV - auxiliar os órgãos estaduais nas atividades de investigação social dos candidatos aprovados em concurso público para provimento de cargos;

XVI - expedir recomendações e provimentos de caráter correicional.

§ 1º Para cumprimento de suas atribuições, a Controladoria Geral de Disciplina poderá requisitar, no âmbito do Poder Executivo, documentos públicos necessários à elucidação e/ou constatação de fatos objeto de apuração ou investigação, sendo assinalados prazos não inferiores a 5 (cinco) dias para a prestação de informações, requisição de documentos públicos e realização de diligências.

§ 2º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior ensejará a apuração da responsabilidade do infrator e, em sendo o caso de improbidade administrativa, comunicação ao Ministério Público.

§ 3º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, será anunciado com estas classificações, devendo ser rigorosamente observadas as normas legais, sob pena de responsabilidade de quem os violar.

Art. 4º Fica criado o Cargo de Controlador Geral de Disciplina, de provimento em comissão, equiparado a Secretário de Estado, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, escolhido dentre profissionais bacharéis em Direito, de conduta ílibada, sem vínculo funcional com os órgãos que compõem a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e a Secretaria de Justiça e Cidadania.

Art. 5º São atribuições do Controlador Geral de Disciplina:

I - o controle, o acompanhamento, a investigação, a auditoria, o processamento e a punição disciplinar das atividades desenvolvidas pelos policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários;

II - dirigir, definir, planejar, controlar, orientar e estabelecer as políticas, as diretrizes e as normas de organização interna, bem como as atividades desenvolvidas pelo Órgão;

III - assessorar o Governador do Estado nos assuntos de sua competência, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes, inclusive medidas de caráter administrativo/disciplinar;

IV - fixar a interpretação dos atos normativos disciplinares de sua competência, editando recomendações a serem uniformemente seguidas pelos Órgãos e entidades subordinados à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e à Secretaria de Justiça e Cidadania;

V - unificar a jurisprudência administrativa/disciplinar de sua competência, garantindo a correta aplicação das leis, prevenindo e dirimindo as eventuais controvérsias entre os órgãos subordinados à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e à Secretaria de Justiça e Cidadania;

VI - editar enunciados de súmula administrativa/disciplinar de sua competência, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais e das manifestações da Procuradoria Geral do Estado;

VII - dispor sobre o Regimento Interno da Controladoria Geral de Disciplina, a ser aprovado por Decreto do Chefe do Poder Executivo;

VIII - processar as sindicâncias e processos administrativos disciplinares civis e militares avocados pela Controladoria Geral de Disciplina e aplicar quaisquer penalidades, salvo as de demissão;

IX - ratificar ou anular decisões de sindicâncias e de processos administrativos disciplinares de sua competência, ressalvadas as proferidas pelo Governador do Estado;

X - convocar quaisquer servidores públicos estaduais para prestarem informações e esclarecimentos, no exercício de sua competência, configurando infração disciplinar o não comparecimento;

XI - requisitar servidores dos órgãos estaduais, para o desempenho das atividades da Controladoria Geral de Disciplina sendo-lhes assegurados todos os direitos e vantagens a que fazem jus no órgão ou entidade de origem, inclusive a promoção;

XII - representar pela instauração de inquérito policial civil ou militar visando a apuração de ilícitos, acompanhando a documentação que dispuser;

XIII - expedir provimentos correccionais ou de cunho recomendatórios;

XIV - integrar o Conselho de Segurança Pública previsto na Constituição do Estado do Ceará;

XV - instaurar o Conselho de Disciplina e o Conselho de Justificação, de acordo com o art.77 da Lei nº13.407, de 21 de novembro de 2003;

XVI - editar e praticar os atos normativos inerentes às suas atribuições, bem como exercer outras atribuições correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas, ou as delegadas pelo Governador do Estado, além das atribuições previstas nos arts.82 e 84 da Lei nº13.875, de 7 de fevereiro de 2007.

XVII - constituir comissões formadas por um militar e um servidor civil estável para apurarem, em sede de sindicância, fatos que envolvam, nas mesmas circunstâncias, servidores civis e militares estaduais; (NR) (Incluído pela LC Nº. 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11)

XVIII - delegar a apuração de transgressões disciplinares.” (NR) (Incluído pela LC Nº. 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11)

Art.6º Fica criado o Cargo de Controlador Geral Adjunto de Disciplina, de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, escolhido dentre Bacharéis em Direito, de reputação ilibada, sendo o substituto do Controlador Geral em suas ausências e impedimentos, com atribuições previstas na forma dos arts.83 e 84 da Lei 13.875, de 7 de fevereiro de 2007.

Art. 7º Fica criado o Cargo de Secretário Executivo de Disciplina, de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado.

Art. 8º A estrutura organizacional da Controladoria Geral de Disciplina será definida em Decreto do Chefe do Poder Executivo.

Art. 9º O Controlador Geral de Disciplina, atendendo solicitação do Controlador Geral Adjunto e/ou dos Coordenadores de Disciplina, poderá, em caráter especial, designar integrantes das Comissões Permanentes Civil ou Militar, para comporem Comissão de Processos Administrativos, Conselhos de Disciplina e/ou Justificação.

Art.10. O Controlador Geral de Disciplina, poderá solicitar ao Governador do Estado a cessão de Oficiais das Forças Armadas, Oficiais de outras Polícias Militares Estaduais, Procuradores de Estado, Membros da Carreira da Advocacia Geral da União, Delegados da Polícia Federal ou outros Servidores Estaduais, Municipais e Federais, para comporem Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, Conselhos de Disciplina e/ou Justificação.

“Art.11. Ficam criadas Comissões Cíveis Permanentes de Processos Disciplinares, compostas por 3 (três) membros, que serão indicados mediante ato do Controlador-Geral de Disciplina, ou a quem por delegação couber, dentre Delegados de Polícia ou Servidores Públicos Estáveis, sendo:

- I - um presidente;
- II - um secretário;
- III - um membro.

§ 1º Os relatórios finais dos processos administrativos disciplinares serão decididos pelo Controlador-Geral de Disciplina, antes do envio para publicação ou, se for o caso, do envio ao Governador do Estado, para decisão que seja de competência legal; podendo este determinar quaisquer outras providências que se fizerem necessárias à regularidade do processo e decisão.

§ 2º Nos processos administrativos disciplinares em que a pena seja a de demissão, após decididos pelo Controlador-Geral de Disciplina e, antes do envio ao Governador do Estado, deverá ser encaminhado para a Procuradoria Geral do Estado, com o fito de atestar a regularidade do procedimento.” (NR).” (Modificado pela LC Nº. 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11)

“Art. 12. Fica autorizada a criação, por ato do Controlador-Geral de Disciplina, de Conselhos Militares Permanentes de Justificação, compostos, cada um, por 3 (três) Oficiais, sejam Militares e Bombeiros Militares Estaduais, ou das Forças Armadas, dos quais, um Oficial Superior, recaindo sobre o mais antigo a presidência da comissão outro atuará como interrogante e o último como relator e escrivão.” (NR). (Modificado pela LC Nº. 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11)

“Art. 13. Fica autorizada a criação, por ato do Controlador-Geral de Disciplina, de Conselhos Militares Permanente de Disciplina, compostos, cada um, por 3 (três) Oficiais, sejam Militares e Bombeiros Militares Estaduais, ou das Forças Armadas, dos quais, um Oficial Intermediário, recaindo sobre o mais antigo a presidência da Comissão, outro atuará como interrogante e o último como relator e escrivão.”(NR) (Modificado pela LC Nº 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11)

Parágrafo único. Quando a apuração dos fatos praticados por policiais militares e bombeiros militares estaduais revelar conexão, sobretudo envolvendo praças estáveis e não estáveis, a competência para apuração será do Conselho de Disciplina previsto no caput deste artigo.

Art. 14. Fica criada, no âmbito da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará o Grupo Tático de Atividade Correicional – GTAC, com as seguintes competências:

- I - realizar atividades de fiscalização operacional, bem como outras necessárias investigações;
- II - realizar correições preventivas e repressivas, por meio de inspeções em instalações, viaturas e unidades;
- III - apurar condutas atribuídas a servidores civis, militares e bombeiros militares estaduais de que trata esta Lei Complementar, inclusive, a observância dos aspectos relativos a jornada de trabalho, área de atuação, apresentação pessoal, postura e compostura, bem como a legalidade de suas ações;
- IV - observar a utilização regular e adequada de bens e equipamentos, especialmente de proteção a defesa, armamento e munição;
- V - exercer outras atribuições que lhe forem delegadas pelo Controlador Geral.

Art. 15. Os policiais civis, militares e bombeiros militares estaduais e outros servidores que desempenhem suas atividades na Controladora Geral de Disciplina, inclusive os presidentes, membros e secretários das Comissões Civis Permanentes e dos Conselhos de Disciplina e de Justificação, terão seu desempenho e produtividade avaliados mensalmente e consolidado anualmente, com base nos seguintes critérios sem prejuízo de outros estabelecidos em regulamento:

- I - assiduidade, urbanidade, pontualidade e produtividade;
- II - correção formal e jurídica dos processos administrativos e sindicâncias;
- III - cumprimento dos prazos processuais administrativos;
- IV - cumprimento dos planos de metas e das tarefas determinadas pelo Controlador Geral.

Art. 16. Cabe ao Controlador Geral de Disciplina, ao Secretário da Justiça e Cidadania, ao Secretário da Segurança Pública e Defesa Social e aos Comandantes Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, respectivamente, a informação do oficial ou da praça a ser submetido a Conselho de Justificação e de Disciplina, acompanhada da documentação necessária.

Art. 17. Cabe ao Controlador Geral de Disciplina, ao Secretário da Justiça e Cidadania, ao Secretário da Segurança Pública e Defesa Social e quando for o caso, ao Delegado Geral da Polícia Civil, ao Perito Geral da Perícia Forense do Estado do Ceará e ao Diretor da Academia Estadual de Segurança Pública, respectivamente, a informação do servidor a ser submetido a sindicância ou a processo administrativo disciplinar, acompanhada da documentação necessária.

Art. 18. Compete ao Governador do Estado e ao Controlador Geral, sem prejuízo das demais autoridades legalmente competentes, afastar preventivamente das funções os servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários que estejam submetidos à sindicância ou processo administrativo disciplinar, por prática de ato incompatível com a função pública, no caso de clamor público ou quando necessário à garantia da ordem pública, à instrução regular da sindicância ou do processo administrativo disciplinar e à viabilização da correta aplicação de sanção disciplinar.

§ 1º O afastamento de que trata o caput deste artigo é ato discricionário, atendendo à sugestão fundamentada do Secretário da Segurança Pública e Defesa Social e do Secretário de Justiça e Cidadania, do Controlador Geral Adjunto, dos Coordenadores de Disciplina Militar e Civil e dos Presidentes de Comissão.

§ 2º O afastamento das funções implicará na suspensão do pagamento das vantagens financeiras de natureza eventual, e das prerrogativas funcionais dos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários, podendo perdurar a suspensão por até 120 (cento e vinte) dias, prorrogável uma única vez, por igual período.

§ 3º Os servidores dos Órgãos vinculados à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e os agentes penitenciários afastados de suas funções, ficarão à disposição da unidade de Recursos Humanos a que estiverem vinculados, que deverá reter a identificação funcional, distintivo, arma, algema ou qualquer outro instrumento funcional que esteja em posse do servidor, e remeter à Controladoria Geral de Disciplina cópia do ato de retenção, por meio digital, e relatório de sua frequência.

§ 4º Os processos administrativos disciplinares em que haja suspensão tramitarão em regime de prioridade nas respectivas Comissões e Conselhos.

§ 5º Findo o prazo do afastamento sem a conclusão do processo administrativo, os servidores mencionados nos parágrafos anteriores retornarão às atividades meramente administrativas, com restrição ao uso e porte de arma, até decisão do mérito disciplinar, devendo o referido setor competente remeter à Controladoria Geral de Disciplina relatório de frequência e sumário de atividades por estes desenvolvidas, por meio digital.

§ 6º O período de afastamento das funções será computado, para todos os efeitos legais, como de efetivo exercício, salvo para fins de promoção, seja por merecimento ou por antiguidade.

§ 7º Na hipótese de decisão de mérito favorável ao servidor, cessarão, após a publicação, as restrições impostas, sendo o tempo de afastamento preventivo computado retroativamente para fim de promoção por merecimento e antiguidade." (NR) (Modificado pela LC Nº 106, de 28/12/11- publicada DOE 30/12/11).

§ 8º A autoridade que determinar a instauração ou presidir processo administrativo disciplinar, bem como as Comissões e Conselhos, poderão, a qualquer tempo, propor, de forma fundamentada, ao Controlador Geral a aplicação de afastamento preventivo ou cessação de seus efeitos.

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 19. Os policiais civis e os militares e os bombeiros militares estaduais requisitados para servir na Controladoria Geral de Disciplina serão considerados, para todos os efeitos, como no exercício regular de suas funções de natureza policial civil, policial militar ou bombeiro militar.

Art. 20. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a instituir o Conselho de Disciplina e Correição dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará, cuja composição e atribuições constarão de Decreto do Chefe do Poder Executivo.

Parágrafo único. Será assegurado aos Membros integrantes do Conselho previsto no caput deste artigo, o pagamento de verba indenizatória, por presença em sessão, equivalente a R\$2.000,00 (dois mil reais), ficando o pagamento limitado ao máximo de 2 (duas) sessões mensais.

Art. 21. Fica instituída a Gratificação por Atividade Disciplinar e Correição - GADC, não cumulativa entre si, devida pelo exercício:

I - das atribuições de Presidente e Membro de Comissões Permanentes ou Especiais de Processos Administrativos Disciplinares Cíveis e de Conselhos Militares, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais);

II - das atribuições de Presidentes de Sindicância, no valor de R\$1.200,00 (um mil e duzentos reais);

III - das atividades desenvolvidas no GTAC, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) para oficiais, delegados e peritos;

IV - das atividades desenvolvidas no GTAC, no valor de R\$1.200,00 (um mil e duzentos reais) para as praças, policiais civis e servidores civis;

V - das atividades desenvolvidas na Coordenação de Inteligência, no valor de R\$1.200,00 (um mil e duzentos reais) para as praças, policiais civis e servidores civis;

§ 1º As gratificações previstas nos itens III e IV do caput deste artigo serão concedidas exclusivamente aos servidores lotados e em exercício no Grupo Tático de Atividades Correicionais e na Coordenadoria de Inteligência da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, que exerçam atividades típicas de inteligência ou contribuam diretamente para a atividade-fim e preencham os seguintes requisitos:

I - exerçam atividades que necessitem estar de sobreaviso, em razão da necessidade do exercício permanente de atividades especializadas;

II - exerçam atividades em escalas de serviços em revezamento, e os que na mesma condição estejam sujeitos a permanentes acionamentos de urgência.

§ 2º As gratificações de que tratam este artigo poderão ser percebidas cumulativamente com a representação de cargo em comissão da estrutura administrativa da Controladoria Geral de Disciplina.

§ 3º As gratificações de que tratam os incisos I a V deste artigo serão concedidas por ato do Controlador Geral de Disciplina, não sendo essas acumuláveis entre si.” (NR) (Modificado pela LC Nº 106, de 28/12/11- publicada DOE 30/12/11).

Art. 22. Ficam criados 46 (quarenta e seis) Cargos de Direção e Assessoramento Superior, sendo 7 (sete) símbolo DNS-2, 23 (vinte e três) símbolo DNS-3, 13 (treze) símbolo DAS-1, 1 (um) símbolo DAS- 2 e 2 (dois) símbolo DAS-3.

Parágrafo único. Os Cargos a que se refere o caput deste artigo serão consolidados por Decreto no quadro de Cargos de Direção e Assessoramento Superior da Administração Direta e Indireta.

Art. 23. Fica autorizada a instituição de estágio acadêmico no âmbito da Controladoria Geral de Disciplina para estudantes do curso de graduação em Direito, Administração, Gestão Pública, Sociologia, Psicologia, Informática, dentre outros, conforme decreto regulamentador.

Art. 24. Fica criada a Delegacia de Assuntos Internos, vinculada administrativamente à Superintendência da Polícia Civil e, funcionalmente à Controladoria Geral de Disciplina, cujas competências serão definidas em Decreto.

Parágrafo único. Os integrantes do Grupo Ocupacional Atividade Polícia Judiciária, lotados e em exercício na Delegacia de Assuntos Internos, prevista no caput deste artigo, gozarão de todas as prerrogativas e atribuições previstas em Lei.

Art. 25. A Controladoria Geral de Disciplina, na forma do art.8º desta Lei, poderá constituir de acordo com a necessidade de cobertura e expansão, unidades avançadas, temporárias ou permanentes, para atender demandas ordinárias ou excepcionais, sem prejuízo das ações de fiscalização e correições disciplinares realizadas por meio do GTAC.

Art. 26. Fica extinta a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social, integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, prevista no art.5º, incisos e parágrafos, da Lei nº12.691, de 16 de maio de 1997.

§ 1º A Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social somente será desativada após a entrega e transferência de todos os feitos, em tramitação e os já arquivados, para a Controladoria Geral de Disciplina.

§ 2º Os Conselhos de Justificação, de Disciplina e Processos Administrativos Disciplinares em trâmite nas corporações militares, na Secretaria da Justiça e Cidadania – SEJUS, e na Procuradoria Geral do Estado deverão continuar até sua conclusão, oportunidade em que, juntamente com os já arquivados nos últimos 5 (cinco) anos, deverão ser enviados para a Controladoria Geral de Disciplina para as providências que couber, salvo os avocados pela Controladoria Geral de Disciplina.” (NR) (Modificado pela LCnº 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11).”

§ 3º Fica autorizada a transferência para a Controladoria Geral de Disciplina, dos bens patrimoniais, móveis, equipamentos, instalações, arquivos, projetos, documentos e serviços existentes na Corregedoria Geral, integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social.

Art. 27. Os servidores estaduais designados para servirem na Controladoria Geral de Disciplina deverão ter, no mínimo, os seguintes requisitos:

I - ser, preferencialmente, Bacharel em Direito, em Administração ou Gestão Pública;

II - se militar ou policial civil, possuir, preferencialmente, no mínimo 3 (três) anos de serviço operacional prestado na respectiva Instituição;

III - não estar respondendo a qualquer processo administrativo disciplinar, Conselho de Justificação ou de Disciplina;

IV - possuir conduta ilibada;

V - não estar denunciado ou respondendo a qualquer processo criminal;

VI - não haver sido punido, nos últimos 6 (seis) anos, com pena de custódia disciplinar ou suspensão superior a 30 (trinta) dias.

Art. 28. As Comissões, Conselhos, sindicâncias e os Processos Administrativos Disciplinares seguirão o rito estabelecido nas respectivas leis.” (NR) (Modificado pela LCnº 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11)

“Art.28-A. O Controlador-Geral de Disciplina após o recebimento do processo proferirá a sua decisão.

§ 1º Se a penalidade a ser aplicada exceder a alçada da sua competência, o processo será encaminhado ao Governador do Estado.

§ 2º Havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave.

§ 3º Reconhecida pela comissão a inocência do servidor, o Controlador-Geral de Disciplina determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária às provas dos autos.

§ 4º O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

§ 5º Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, o Controlador-Geral de Disciplina poderá, determinar diligências ou outras providências necessárias a adequada instrução, sem possibilidade de recurso, poderá ainda, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.

§ 6º Verificada a ocorrência de vício insanável, o Controlador-Geral de Disciplina ou o Governador declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração do novo processo.” (NR) (Acrescentado pela LC N°. 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11)

Art.29. A competência atribuída à Procuradoria Geral do Estado, de acordo com o art.28. da Lei Complementar nº58, de 31 de março de 2006, não se aplica aos servidores públicos submetidos disciplinarmente à competência da Corregedoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará.

“Art. 30. Caberá recurso no prazo de 10 (dez) dias, dirigido ao Conselho de Disciplina e Correição, das decisões proferidas pelo Controlador-Geral de Disciplina decorrentes das apurações realizadas nas Sindicâncias, pelos Conselhos de Justificação, Conselhos de Disciplina e pelas Comissões de Processos Administrativos Disciplinares.

Parágrafo único. Das decisões definitivas tomadas no âmbito da Controladoria Geral de Disciplina, somente poderá discordar o Governador do Estado.” (NR) (Modificado pela LCnº 104, de 06/12/11- publicada DOE 16/12/11)

Art. 31. Fica acrescido à Lei nº13.875, de 7 de fevereiro de 2007, o item 5. do inciso I do art.6º, da seguinte forma:

“Art.6º...

I -...

5. Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário.” (NR).

Art.32. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art.33. Revogam-se as disposições em contrário.

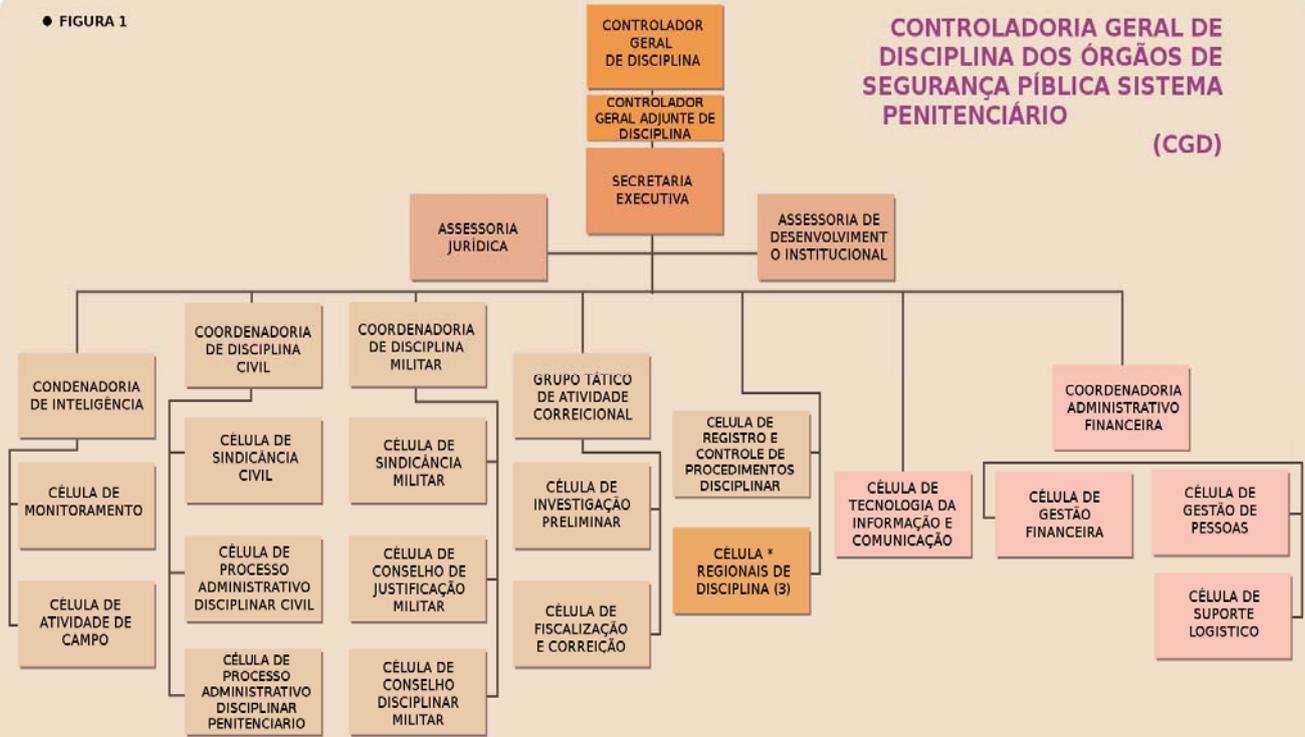
PALÁCIO DA ABOLIÇÃO, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ,
em Fortaleza, 13 de junho de 2011.

Cid Ferreira Gomes
GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

ANEXO 04

● FIGURA 1

CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA SISTEMA PENITENCIÁRIO (CGD)



ÓRGÃO DE DELIBERAÇÃO COLEGIADA:
CONSELHO DE DISCIPLINA E CORREIÇÃO DOS ÓRGÃOS

* Células Regionais de Disciplina: Cariri, Vale do Acaraú e Sertão Central.

DEC. 30.993 - D.O. 11.09.2012

POSTURA IDEAL DE UM GUARDIÃO OSTENSIVO DE SEGURANÇA PÚBLICA

José Armando da Costa
Corregedor Geral

Partindo-se do apurado entendimento de que violência gera mais violência, e que a repressão embrutecida aumenta ainda mais os índices de criminalidade – promovendo a preventivo que por esteio fazer com que o guardião ostensivo de segurança pública seja eficiente com o mínimo de letalidade possível. Desenhando ainda a filosofia ética que orienta o policial a agir no caminho da boa conduta não por medo de punição, e sim movido por sentimento de honra e dignidade. Colocando o influxo preventivo e re-educativo em primeiro plano, não descuida a Corregedoria de promover, por meio dos órgãos coadjuvantes, a legítima repressão disciplinar. Fazendo com que as punições impostas, por sua proporcionalidades e justiça, promovam a um só tempo a exemplaridade e o aperfeiçoamento do serviço de segurança pública.

Fiel a essa linha de conscientização disciplinar, a Corregedoria Policial do Ceará – inculcando no guardião de rua o afeto e a atenção à coletividade – doutrina para que este ator de segurança pública se matize com o seguinte perfil comportamental:

- a) Ser perspicaz, para distinguir o marginal do cidadão.
- b) Ser rápido, para perseguir com eficiência o bandido.
- c) Ser forte para combater, caso seja necessário.
- d) Ser valente, para lutar com energia, e somente matar para não morrer.
- e) Ser capaz de conter os impulsos de vingança quando a pessoa que resiste já esteja sob controle.

Creemos resolutamente no que pregamos e no fazemos! E, por isto, pedimos aos céus que embalem os homens de bem para que acreditem numa coexistência comunitária menos agressiva e mais segura.

Fortaleza/CE, 16 de junho de 2009

DOCTRINA PREDOMINANTE - CGOSP Nº. 001/2007

CRITÉRIO DA ESTRANEIDADE COMO REGRA DE COMPETÊNCIA DISCIPLINAR

SÍNTESE DOUTRINÁRIA – As irregularidades praticadas por policiais militares que produzam reflexos em detrimento de civis, ou de seu patrimônio, qualquer que seja o local de sua ocorrência, serão apuradas em sindicância promovida pela Corregedoria-Geral. Na hipótese reversa, isto é, não havendo dano a terceiros, a ocorrência disciplinar será sindicada pela respectiva corporação (Polícia Militar ou Corpo de Bombeiros). Em casos excepcionais, essa atribuição da Corregedoria pode, com base em autorização do titular da pasta da segurança pública, ser levada a efeito na própria caserna, desde que haja o acompanhamento do órgão correicional. Inteligência do art. 11, § 4º, inciso I e § 5º, da Lei 13.407, de 21 de novembro de 2003 (Código Disciplinar Militar).

As normas de direito somente tornam-se inteligíveis com a descoberta da objetividade jurídica por elas perseguida. De posse desse elemento – que se situa de modo literal ou virtual no seu próprio texto –, credencia-se o exegeta a desvendar o verdadeiro entendimento que a norma encerra.

O Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará¹, no seu art. 11, § 4º, Inciso I, estipula que as transgressões que ofendam pessoas e patrimônios de terceiros devem ser apuradas em procedimento instaurado e processado pela Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública².

Quando o fato anômalo – atribuído a componentes da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros –, não afeta a incolumidade pessoal ou patrimonial de terceiros, a ocorrência será processada pelo próprio órgão castrense.

Essa regra de competência – que atribui à Corregedoria-Geral o processamento de tais infrações estranhas – objetiva acautelar de forma mais proficiente e legítima os interesses da coletividade. Pretende-se, assim, cortar, pela raiz, possíveis chances a descomedimentos corporativistas que sói ocorrer em certas corporações, até mesmo naquelas que são dotadas de razoável teor ético.

Tanto isso e verdade, que, em casos excepcionais, essa atribuição pode ser desenvolvida pelas corporações militares, exigindo-se, contudo, o acompanhamento da Corregedoria-Geral. Essa exceção somente poderá ser autorizada pelo titular da pasta da segurança pública, consoante o disposto no § 5º do art. 11 da Lei 13.407/03³.

Aludida potestade discricionária do hierarca maior da segurança pública – que não se confunde com arbítrio – deverá ser exercitada à vista de circunstâncias que aconselhem tal

¹ Lei Estadual nº 13.407, de 21 de novembro de 2003.

² “Instaurar e realizar sindicância por suposta transgressão disciplinar que ofenda a incolumidade da pessoa e do patrimônio estranho às estruturas das corporações militares do Estado” (inteiro teor da literalidade do dispositivo mencionado).

³ “Excepcionalmente, portaria do Secretário da Segurança Pública de Defesa Social poderá autorizar as Corporações Militares do Estado a instaurarem e realizarem sindicâncias de que trata o inciso I deste artigo, competindo à Corregedoria-Geral acompanhar as suas apurações e soluções”.

deslocamento de atribuição. Essa legal prorrogação de competência poderá ser decidida de ofício ou por recomendação da Corregedoria-Geral.

Ocorrendo de modo extraordinário e havendo o necessário acompanhamento da Corregedoria-Geral, assegurada restará a precaução do legislador contra possíveis corporativismos.

Na prática, essas ocorrências envolvendo terceiros adquiriram a denominação de delitos disciplinares “extra-muros”, em contraponto às transgressões “intra-muros”, que somente contaminam bens e interesses militares ou da instituição.

Contudo, destaque-se que essa “estranheidade” não se define por inflexão topográfica (local dos fatos), e sim por afetação objetiva (patrimônio de particulares) ou subjetiva (integridade pessoal de terceiros). Tanto assim que a ocorrência, mesmo que se verifique nas dependências militares, pode não ser considerada como “intra-muros”, quando, por exemplo, na constância de uma solenidade, ou por ocasião de uma visita ao quartel, o cidadão chegue a sofrer afrontas pessoais ou danos matérias.

A contrário senso, destaque-se que casos ocorridos em locais públicos, e a céu aberto, são considerados “intra-muros”, desde que inexistam prejuízos a terceiros e somente envolvam militares.

Doutrina Predominante-CGOSP nº 01/2007

Em suma, acentue-se que as irregularidades praticadas por policiais militares que produzam reflexos em detrimento de civis, ou de seu patrimônio, qualquer que seja o local de sua ocorrência, serão apuradas em sindicância promovida pela Corregedoria-Geral. Na hipótese reversa, isto é não havendo dano a terceiros, a ocorrência disciplinar será sindicada pela respectiva corporação (Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros).

Por derradeiro, saliente-se que a inobservância de tais exigências torna nula de pleno direito a sindicância que haja sido realizada pela instituição militar. Já que incúrias que tais arrostam a garantia constitucional do juízo natural.

Fortaleza-CE, 17 de setembro de 2007.

José Armando da Costa
Corregedor-Geral