



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**FRANCISCO ARMANDO VIDAL**

**POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA: ESTUDO SOBRE O**  
**MODELO DE SEGURANÇA CIDADÃ EM FORTALEZA-CEARÁ**

**FORTALEZA - CE**

**2023**

FRANCISCO ARMANDO VIDAL

POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA: ESTUDO SOBRE O  
MODELO DE SEGURANÇA CIDADÃ EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Andréa Luz da Silva.

FORTALEZA – CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

---

Vidal, Francisco Armando.

Políticas de integração em segurança pública: estudo sobre o modelo de segurança cidadã em Fortaleza-CE [recurso eletrônico]

/ Francisco Armando Vidal. - 2023.

120 f.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof.e Dra. Maria Andréa Luz da Silva.

1. Segurança Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Guarda Municipal. 4. Integração..  
I. Título.

---

FRANCISCO ARMANDO VIDAL

POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA: ESTUDO SOBRE  
O MODELO DE SEGURANÇA CIDADÃ EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 15/05/2022

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente  
MARIA ANDREA LUZ DA SILVA  
Data: 23/05/2023 07:22:31-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

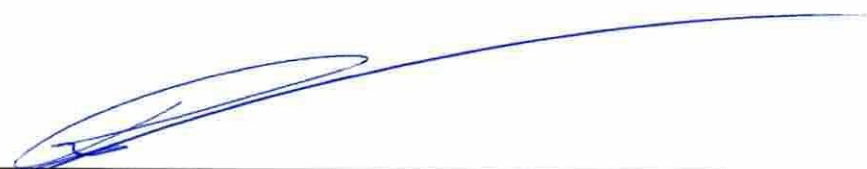
---

Prof. Dr. Maria Andrea Luz da Silva (Orientadora)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Documento assinado digitalmente  
FRANCISCO HORACIO DA SILVA FROTA  
Data: 06/06/2023 08:15:13-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

---



Prof. Dr. Ricardo Rodrigues Catanho de Sena  
Corpo De Bombeiros Militar do Ceará - CBMCE

---

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pela vida e força para viver.

À minha companheira, Carla Maria, pelo apoio.

Aos meus filhos, Raoni Vidal e Olga Vidal, que são fonte de inspiração.

À professora Andréa Luz pela orientação e paciência.

Ao professor Horácio Frota pela orientação e bom humor.

Ao caro amigo Ricardo Catanho.

À amiga Germana Elisa pela parceria de sempre e pelas ricas discussões sobre diversas temáticas.

Ao Cel. PM Aguiar pela oportunidade de discussão.

À família SESEC, que se subdivide em COPSEC e PMPU, representadas pelas pessoas de André Souza, Geraldo Rodrigues, Marcos Aurélio e Henrique Martins, pelo apoio dispensado.

Ao meu pai, José Matias Vidal (in memoriam); e à minha amada mãe, Maria Zeniede Barbosa Vidal, que sempre me orientou para a vida, e que, através do seu exemplo, nunca permitiu que eu desistisse dos meus objetivos.

Às minhas queridas irmãs e ao meu querido irmão.

E aos demais amigos e colegas que, de alguma forma, deram a sua contribuição para a realização desta conquista.

“Se na cabeça do homem tem um porão  
Onde mora o instinto e a repressão  
Me diz aí  
O que que tem no sótão?”  
(Lenine)

## RESUMO

Este estudo partiu do interesse em investigar acerca da integração entre as forças de segurança atuantes no estado Ceará, pertencentes às esferas municipal, estadual e federal e sua importância para o processo de construção de uma segurança cidadã em Fortaleza-CE. Propôs-se compreender alguns aspectos importantes, a partir das políticas públicas implementadas historicamente nas áreas de interesse da pesquisa. Para tanto, recorreu-se às seguintes categorias temáticas: Segurança Pública; Política Pública de Segurança; Guarda Municipal; Segurança Cidadã; Integração. Buscou-se o embasamento teórico em obras consagradas e publicadas nos âmbitos local, nacional e internacional. O método de pesquisa utilizado tem natureza bibliográfica, com abordagem qualitativa, com a finalidade explicativa e exploratória, uma vez que, além da análise da literatura especializada e de documentos oficiais, como fonte, utilizaram-se dados extraídos de pesquisa aplicada com agentes de segurança, o que gerou informações mensuráveis objetivamente a respeito da percepção destes profissionais sobre a importância da integração como caminho para se alcançar uma segurança cidadã no município de Fortaleza-CE, por meio das políticas públicas de segurança. Foi realizada, ainda, entrevista com gestores do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), como forma de melhor embasar o entendimento sobre este Programa. Verificou-se que, tanto pelas reflexões que o arcabouço teórico permite, quanto pelos dados objetivos coletados, as ações integradas desenvolvidas entre as forças de segurança no município de Fortaleza-CE têm contribuído ao longo do tempo para a construção de uma segurança cidadã. Espera-se, com os resultados apresentados, que esta pesquisa possa contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de segurança e para o aprofundamento em novas pesquisas sobre esta temática de grande interesse social.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Políticas Públicas. Guarda Municipal. Integração.

## **ABSTRACT**

This study started from the interest in investigating the integration between the public security forces acting in the state of Ceará, belonging to the municipal, state and federal spheres, as well as its importance for the process of building a citizen security in the city of Fortaleza-CE. This was proposed to be understood, based on the public policies historically implemented in the research's areas of interest. For that, the following thematic categories were used: Public Security; Public Security Policy; Municipal guard; and Citizen Security. Theoretical basis was sought in consecrated works published locally, nationally and internationally. The adopted research method has a bibliographical nature, with a qualitative approach, with an explanatory and exploratory purpose, since, in addition to the analysis of the specialized literature and official documents, data extracted from a structured questionnaire that was applied with agents of security. From this, objectively measurable information was generated regarding the perception of these professionals about the importance of integration as a way to achieve citizen security in the city of Fortaleza-CE, through public security policies. Also, interviews were conducted with managers of the Municipal Urban Protection Program (PMPU), as a way to better support the understanding of the respective Program. It was verified that, both by the reflections that the theoretical framework allows, and by the objective data collected, the integrated actions developed among the security forces in the city of Fortaleza-CE have contributed over time to the construction of citizen security. It is hoped that the results presented in this research can contribute to the improvement of public security policies and to the deepening of new research on this topic of great social interest.

**Keywords:** Public Security. Public policy. Municipal guard. Integration.



## SUMÁRIO

|              |                                                                                                                       |            |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                               | <b>9</b>   |
| <b>2</b>     | <b>A VIOLÊNCIA URBANA.....</b>                                                                                        | <b>14</b>  |
| <b>2.1</b>   | <b>Violência: breve histórico e seus conceitos.....</b>                                                               | <b>14</b>  |
| <b>2.2</b>   | <b>Violência e o contexto atual: discussões teóricas.....</b>                                                         | <b>19</b>  |
| <b>2.3</b>   | <b>O processo de metropolização da cidade de Fortaleza .....</b>                                                      | <b>26</b>  |
| <b>3</b>     | <b>GUARDAS MUNICIPAIS E SEGURANÇA CIDADÃ .....</b>                                                                    | <b>31</b>  |
| <b>3.1</b>   | <b>Breve histórico da Guarda Municipal de Fortaleza .....</b>                                                         | <b>41</b>  |
| <b>3.2</b>   | <b>Segurança pública municipal em Fortaleza nas gestões 2006 a 2012 e 2013 a 2020 ....</b>                            | <b>47</b>  |
| <b>3.2.1</b> | <b>Reflexão sobre o Planejamento Plurianual de 2006 a 2009 e de 2010 a 2013.....</b>                                  | <b>47</b>  |
| <b>3.2.2</b> | <b>Reflexão sobre o Planejamento Plurianual de 2014 a 2017 e de 2018 a 2021.....</b>                                  | <b>49</b>  |
| <b>4</b>     | <b>SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E INTEGRAÇÃO .....</b>                                                                 | <b>52</b>  |
| <b>4.1</b>   | <b>Integração dos órgãos de segurança pública no Brasil: aspectos gerais, relevância e a Lei n.º 13.675/2018.....</b> | <b>53</b>  |
| <b>4.2</b>   | <b>Breve histórico da segurança pública no estado do Ceará.....</b>                                                   | <b>61</b>  |
| <b>4.3</b>   | <b>Política de segurança cidadã em Fortaleza.....</b>                                                                 | <b>68</b>  |
| <b>5</b>     | <b>INTEGRAÇÃO COMO CAMINHO PARA A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA CIDADÃ.....</b>                                             | <b>75</b>  |
| <b>5.1</b>   | <b>Instrumentos de integração.....</b>                                                                                | <b>75</b>  |
| <b>5.2</b>   | <b>Ações municipais integradas .....</b>                                                                              | <b>79</b>  |
| <b>5.3</b>   | <b>Percepção dos gestores e agentes de segurança sobre o trabalho integrado .....</b>                                 | <b>85</b>  |
| <b>5.3.1</b> | <b>Resultados e discussões .....</b>                                                                                  | <b>87</b>  |
| <b>6</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                                     | <b>104</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                              | <b>108</b> |
|              | <b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO .....</b>                                                                      | <b>117</b> |
|              | <b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>                                                                        | <b>119</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Trata-se de uma pesquisa sobre a tendência de integração entre as forças de segurança pública no Brasil, locais, estaduais e federais, observando-se a experiência do município de Fortaleza, cuja gestão da temática compete à Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), executando-se por meio da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) e da Coordenadoria de Proteção e Defesa Civil (COPDC).

Há tempos questões relativas à segurança pública são discutidas e trabalhadas em todas as instâncias do poder, inclusive do municipal, em decorrência do redimensionamento da violência nas cidades brasileiras, movimento iniciado na década de 1990 no âmbito nacional. Foram realizadas diversas intervenções nesse sentido, como criação de guardas civis, secretarias e planos municipais de segurança (KAHN; ZANETIC, 2005).

Este contexto gerou intenso debate em várias esferas sobre o papel dos municípios na segurança pública. Fato é que o município tem alcançado cada vez mais um protagonismo de atuação, não apenas no âmbito da segurança, mas também em outras áreas que envolvem as questões sociais, como a educação, a saúde, a habitação, entre outros aspectos. Afinal, o cidadão deseja a solução para o seu anseio, que, no caso da segurança, traduz-se pelo medo, pouco importando quem o fará.

Diante deste processo, parece claro que, para atuar na melhoria da segurança pública no município, o gestor municipal precisa entender sobre o funcionamento, a dinâmica e a mutação da criminalidade, a vulnerabilidade em termos de violência nos territórios, tornando-se imprescindível a realização de um diagnóstico não estático da situação, indicando aspectos tais como: violência e criminalidade; programas e potenciais soluções em andamento; mapas que situem as manchas de calor criminais; indicadores de condições de vida e de vulnerabilidades sociais; georreferenciamento de equipamentos públicos e atendimentos, entre outros dados necessários para a montagem de um diagnóstico. Pois, não convém se buscar enfrentar um problema sem conhecê-lo.

Com a aprovação da Lei n.º 13.022, de 08 de agosto de 2014, as atribuições da guarda municipal ficaram mais definidas e estão muito além do que simplesmente proteger o patrimônio público. Em todo o Brasil, constata-se a sua atuação das guardas municipais em diferentes contextos: trânsito, salvamento e resgate, patrulhamentos, rondas nas escolas, segurança de

autoridades e eventos, monitoramento e permanência em locais de grande circulação de pessoas, o que reforça o trabalho da polícia e tende a evitar a ocorrência de crimes, contribuindo para aumentar os fatores de proteção.

O conhecimento de como se comporta a criminalidade na cidade serve, sobretudo, para subsidiar a elaboração de um Plano Municipal de Segurança Pública. Em Fortaleza-CE, este é um dos papéis primordiais desempenhados pela Secretaria Municipal de Segurança Pública (SESEC), instituição criada pela Lei n.º 0137, de 8 de janeiro de 2013, com o objetivo de estabelecer políticas, diretrizes e programas de segurança cidadã no município. Assim, a Secretaria e seus órgãos vinculados, Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) e Coordenadoria de Proteção e Defesa Civil de Fortaleza (COPDC), compõem uma instância especializada na área direcionada a diagnosticar, planejar, executar, monitorar, avaliar e reformular as políticas estabelecidas, interagindo, inclusive, com as ações que, direta ou indiretamente, interfiram nos assuntos de segurança cidadã da cidade.

Os estímulos para a escolha deste estudo têm origem no fato de essa ser a nossa área de atuação, uma vez que atuamos como coordenador de projetos sociais do Governo Federal no âmbito do Ministério da Justiça, na área preventiva de segurança pública e gestor desta pasta em duas cidades do interior do Ceará. Atualmente, integramos a equipe do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), um modelo colaborativo e sistêmico que aponta o conjunto de diretrizes e objetivos que agem na prevenção à criminalidade e à violência em todas as suas formas, orientando a estratégia de segurança pública implementada pelo município de Fortaleza, de maneira integrada e coordenada.

Assim, este estudo visa discutir as perspectivas da temática da segurança pública através da gestão pública fundamentada e eficiente para além de apenas ações repressoras. Coaduna-se, portanto, com o posicionamento de Beato (2002, p.18) de que a proposição de políticas públicas de segurança em Fortaleza consiste em um movimento pendular, oscilando entre a melhoria social, a diminuição da vulnerabilidade e a reforma individual.

Diante do exposto, pretende-se refletir acerca dos seguintes questionamentos que envolvem o tema: Existe integração na segurança pública desenvolvida no município de Fortaleza-CE? Como se desenvolvem as práticas de integração em segurança pública entre as esferas municipais, estaduais e federais ao longo do tempo, no âmbito de Fortaleza-CE? Para buscar responder essas indagações, parte-se do objetivo geral: Investigar as políticas públicas

nacionais, estaduais e municipais sobre a promoção da segurança cidadã em Fortaleza-CE; tendo em vista os seguintes objetivos específicos: Averiguar se existem transbordamentos positivos ou adversos associados à política de integração entre as forças de segurança em Fortaleza, a partir da visão dos gestores e operadores envolvidos; Examinar as iniciativas, os instrumentos e as ações de integração entre as agências e agentes públicos envolvidos, de acordo com os documentos oficiais; Verificar, na percepção do profissional de segurança pública do município de Fortaleza, se este considera importante a integração para a segurança cidadã no município.

Para tanto, recorreu-se às seguintes categorias temáticas: Segurança Pública; Política Pública de Segurança; Guarda Municipal; Segurança Cidadã. Buscou-se o embasamento teórico em obras consagradas e publicadas nos âmbitos local, nacional e internacional. O método de pesquisa utilizado adotado tem natureza bibliográfica, com abordagem qualitativa, com a finalidade explicativa e exploratória, uma vez que, além da análise da literatura especializada e de documentos oficiais, como fonte, utilizaram-se dados extraídos de entrevista aplicada com gestores e agentes de segurança, da qual participaram 20 membros de diversas forças de segurança municipal e estaduais (gestores e ex-gestores, guardas municipais, policiais militares e policiais civil), o que gerou informações mensuráveis subjetivamente a respeito da percepção destes profissionais sobre a importância da integração como caminho para se alcançar uma segurança cidadã no município de Fortaleza-CE, por meio das políticas públicas de segurança. Foi realizada, ainda, entrevista com gestores do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), como forma de melhor embasar o entendimento sobre este Programa.

A partir da revisão de literatura, vislumbra-se a construção de um mosaico composto com base nas diversas perspectivas de alguns importantes autores voltados para a temática da violência, como é o caso de Garland (2014), Michaud (1989) e Misse (2016); relacionando-a à segurança pública, como o fazem Lima e Colvero (2017), por exemplo. Enquanto Sposito (2016) e Feltran (2010) dedicam-se a compreender o processo de segregação social imbricado com o aspecto da violência, Adorno (2002) e Cano (2001) apontam as questões relacionadas à violência e ao processo de urbanização. Com isto, verificou-se como se deu o processo histórico de desenvolvimento da cidade de Fortaleza-CE e sua metropolização, e como a violência tem se comportado diante do crescimento socioeconômico. Assim, chegou-se ao arcabouço teórico desta pesquisa sobre a violência urbana.

Em seguida, para contextualizar os conceitos de polícia e de segurança cidadã, apresenta-se o percurso da política de segurança pública em nível nacional, a fim de se entender o cenário em que surgiu a concepção de segurança cidadã. No contexto local, importa situar a política pública de segurança de Fortaleza-CE (segurança municipal), apresentando um breve histórico da guarda municipal.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa apresenta natureza qualitativa, sobretudo, por primar pela compreensão dos fatos, demonstrando valores além de números, haja vista a explicação de Marconi e Lakatos (2010) sobre esse tipo de pesquisa. Para as autoras, nesse caso, tem-se como premissa analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano e ainda fornecendo análises mais amplas sobre as investigações, atitudes e tendências de comportamento.

Na mesma esteira, reforça Minayo (1994, p. 22): “A pesquisa qualitativa possibilita o aprofundamento nas relações e ações humanas, fenômenos que não podem ser analisados de forma numérica”. Ainda na concepção dessa autora a pesquisa qualitativa “[...] trabalha com universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidas a operacionalização de variáveis”. A metodologia qualitativa prima por enfatizar as especialidades de um determinado fenômeno em termos de origem e de sua razão de ser (HAGUETE, 1987).

A abordagem utilizada é do tipo descritiva, pois, além de contar com o elemento descritivo na configuração do território, do cenário apresentado, dos atores envolvidos, importa trabalhar tais informações de forma a dar significado ao objeto estudado – a política de integração de segurança no município. Além disso, classifica-se como exploratória, já que busca a elucidação do fenômeno da violência para embasar a interpretação dos dados coletados e a possibilidade de formulação de hipóteses.

Quanto à estrutura, o estudo se divide em quatro capítulos. O primeiro deles refere-se a questões teóricas sobre violência e cidade, cujos subtópicos trazem um panorama de como se formou a cidade de Fortaleza e seu processo de metropolização, relacionando as nuances da incidência da violência. O segundo capítulo descreve sobre o papel das guardas municipais na segurança pública no Brasil, apresentando um breve histórico acerca da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF). No terceiro capítulo, é observada a trajetória da segurança pública no

município de Fortaleza, a partir da análise dos documentos oficiais que representam o planejamento nas últimas gestões (Planos Plurianuais de 2006 a 2021). O quarto capítulo trata de algumas iniciativas representativas da integração no âmbito municipal, seus principais instrumentos e ações pelos quais tem se desenvolvido o caminho da integração da segurança cidadã em Fortaleza-CE. Neste capítulo final, também são apresentados resultados da consulta realizada junto a profissionais de segurança e sua percepção sobre a importância da integração nessa área de atuação.

Assim, com a análise dos resultados obtidos a partir desse estudo, será possível avaliar os impactos da atuação integrada e sugerir caminhos para o aprimoramento desse processo na cidade.

## **2 A VIOLÊNCIA URBANA**

### **2.1 Violência: breve histórico e seus conceitos**

Ao que tudo indica, a violência é histórica e parece ser um elemento construtor e transformador de conjunturas e estruturas sociais do cotidiano atual e de tempos idos. O antropólogo Girard (1990), em seu livro “Violência e o Sagrado”, incluiu a sua teoria do desejo mimético, que pode ser entendida como o desejo de ter o bem do outro, ou seja, desejar a partir do que o outro deseja. Isto se relaciona à teoria do bode expiatório, presente nas sociedades da antiguidade, pela qual vítimas expiatórias desenvolveriam o papel de válvula de escape dos impulsos violentos das sociedades: ao direcionar a violência para essas vítimas, a sociedade estaria livrando-se de conflitos.

Para o autor de “Violência e o Sagrado”, devido ao ciclo de represálias, uma sociedade estaria sujeita a uma escalada da violência. Essa, quando se torna incontrolável, corresponderia a uma crise sacrificial, quando os sacrifícios já não seriam mais eficientes. O desejo mimético seria, portanto, inerente à natureza humana. Assim, a violência inicia-se quando um quer o que o outro tem, e esse, por sua vez, não cede e revida, também por impulso mimético, percorrendo ciclo interminável de represálias que só se finda com o sacrifício de uma vítima expiatória que trará a paz de volta. A teoria de Girard (1990) contém dois pilares: conceitos de desejo mimético e de sacrifício de vítimas expiatórias e nos ajuda nas tramas desse enorme tecido teórico, trazendo à luz problemas atuais.

É possível observar atualmente vítimas expiatórias sendo sacrificadas em vias públicas. Como exemplo, fazem parte desse rol as pessoas que roubam e são mortas pela ação policial, pela vítima do roubo ou por linchamento. Outro exemplo que poderia ser citado seria o do traficante do varejo, ou pequeno traficante, ou o denominado “avião”, que geram medo na sociedade, mas raramente são investigados e punidos pelo cometimento dos delitos, porém, quando acontece, deve ser exemplarmente. A publicidade desses atos (sacrifício simbólico) ameniza tensões, descontentamentos e pacifica indignações. No entanto, a criminalidade não é exterminada com essas punições: elas continuam existindo, já que depois virão outros “sacrifícios”.

Sempre presente em diversas sociedades, a violência é muito antiga. Há registros desse fenômeno social que remontam, inclusive, à epopeia de Gilgamesh, escrita há mais de 2000 anos. É possível afirmar que é inerente à existência humana, sendo compreendida como um problema de saúde pública pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que a define como:

O uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. (KRUG et al., 2002, p. 1165).

De acordo com Krug et al. (2002, p. 27), essa definição utilizada pela OMS “associa intencionalidade com a prática do ato propriamente dito, independentemente do resultado produzido”, excluindo, portanto, os incidentes não intencionais, a saber, a maioria das lesões de trânsito e queimaduras acidentais, por exemplo.

Sobre a inclusão dos termos “poder” e “uso da força física” na definição, amplia-se a natureza de um ato violento e expande o entendimento convencional de violência:

[...] de modo a incluir aqueles atos que resultam de uma relação de poder, inclusive ameaças e intimidações. O “uso do poder” também serve para incluir negligência ou atos de omissão, além de atos violentos mais óbvios de perpetração. Assim, “o uso da força física ou do poder” deve ser entendido de forma a incluir a negligência e todos os tipos de abuso físico, sexual e psicológico, bem como o suicídio e outros atos de auto-abuso. Essa definição cobre uma ampla gama de consequências – inclusive dano psicológico, privação e deficiência de desenvolvimento. Ela reflete um reconhecimento cada vez maior por parte dos pesquisadores e profissionais acerca da necessidade de incluir a violência que não resulta necessariamente em lesões ou morte, mas que, contudo, oprime as pessoas, as famílias, as comunidades e os sistemas de assistência à saúde no mundo todo. (KRUG et al., 2002, p. 27).

Há diversas teorias para se buscar compreender o fenômeno da violência:

Algumas a entendem como um fenômeno extraclassista e histórico, de caráter universal, constituindo mero instrumento técnico para a reflexão sobre as realidades sociais. Outras, compostas por um conjunto não homogêneo de teorias, referem-se às raízes sociais da violência, explicando o fenômeno como resultante dos efeitos disruptivos dos acelerados processos de mudança social, provocados, sobretudo, pela industrialização e urbanização. (KRUG et al., 2002 apud COELHO et al., 2002, p. 27).

Coelho et al. (2002, p. 12) faz um alerta importante sobre o estudo dos conceitos de violência. Diz ser necessário “considerar a diferença entre conflito e agressão, pois os maus-tratos



não são uma consequência inevitável de conflito, mas uma estratégia de resolução de problemas que traz danos aos envolvidos”.

Para Bernaski e Sochodolak (2016), o que se tem no Brasil atualmente em relação à configuração da violência tem origem na sua colonização e é fruto de um processo histórico, que foi iniciado de forma violenta, tornando os brasileiros herdeiros dessa história, a qual é refletida no cotidiano marcado pela desigualdade social. No período colonial, indígenas foram catequizados e destituídos de suas terras, reduzidos ao aldeamento, subsidiado pela judicialização, com leis que tornavam essas ações legais. Nas palavras dos autores: “Regra geral, a violência empregada contra o indígena na espoliação das suas terras ocorreu de forma desumana, e a maioria das reservas indígenas remanescentes estão reduzidas, quando não à mercê de latifundiários que almejam expropriá-las” (BERNASKI; SOCHODOLAK, 2016, p. 2). Outros autores debruçaram-se sobre a temática das relações sociais abusivas promovidas pelos colonizadores, entre eles, africanos, judeus e brancos pobres no período em que o Brasil era colônia de Portugal.

O Brasil foi o país que mais importou escravos no continente americano. Estima-se que, entre os “séculos XVI e meados do XIX, vieram cerca de 4 milhões de homens, mulheres e crianças, o equivalente a mais de um terço de todo comércio negreiro” (REIS, 2000, s/p). Esse período foi marcado por muita violência em suas relações sociais, desde o direcionamento de violência contra os subalternos até o seu agenciamento para a execução de violências contra outros ou contra seus senhores. Lara (1988 apud LIMA, 2002) afirma que a violência está radicada no centro da vida social no Brasil escravista, e que, em relação ao conflito entre os senhores e os escravos, o que negociavam eram basicamente a moderação do castigo, lembrando, ainda, que os próprios escravos eram o “braço armado de seus senhores”.

A Lei de Terras, sancionada por Dom Pedro II em setembro de 1850, determinou parâmetros e normas sobre a posse, a manutenção, o uso e a comercialização de terras no período do Segundo Reinado. A única forma de obtenção de terra no Brasil, neste caso, passou a ser via compra, inviabilizando, dessa forma, os sistemas de posse ou doação, transformando a terra em propriedade privada.

A pretensão desta medida era arrecadar impostos e taxas para financiar a imigração estrangeira, uma vez que o tráfico de escravos estava reduzindo a disponibilidade de mão de obra escravizada. Os latifundiários se anteciparam ao fim da escravidão, já que a Lei de Terras

eliminar o risco de invasão das terras por emigrantes pobres, ex-escravos e sobrar a mão de obra (CARVALHO, 1993).

Com o fim da escravidão, os escravos se tornaram um problema social, uma vez que a sua mão de obra não era mais necessária e a elite desejava construir um país com uma população predominantemente branca. Porém, deparou-se com grande dificuldade com esses ideais, pois, já que não havia como efetivar instantaneamente esta mudança, o desejo de dominação gerou inúmeros problemas sociais, aumentando a miséria e a criminalidade (BERNASKI; SOCHODOLAK, 2016).

A industrialização no Brasil, incipiente no início da república, valorizou o imigrante europeu, e os negros não absorvidos pelos espaços produtivos ficaram à margem do sistema vigente, ocupando cortiços, morros e favelas, sendo, desde o início, o Brasil pensado e reservado a grupos seletos (BERNASKI; SOCHODOLAK, 2016). Essas pessoas se concentravam em pontos específicos, o que resultou em problemas sociais para os elitistas (CHALHOUB, 2001, p. 76-77):

Outro aspecto interessante é a relação estabelecida entre ociosidade e pobreza. O projeto reconhecia que eram duas as condições elementares para que ficasse caracterizado o delito de vadiagem: o hábito e a indigência, especialmente a última. Se um indivíduo é ocioso, mas tem meios de garantir sua sobrevivência, ele não é obviamente perigoso à ordem social. Só a união da vadiagem com a indigência afeta o senso moral, deturpando o homem e engendrando o crime. Fica claro, portanto, que existe uma má ociosidade e uma boa ociosidade. A má ociosidade é aquela característica das classes pobres, e deve ser prontamente reprimida. A boa ociosidade é, com certeza, atributo dos nobres deputados e seus iguais [...]. Os parlamentares reconhecem abertamente, portanto, que se deseja reprimir os miseráveis. Passam a utilizar, então, o conceito de “classes perigosas”, avidamente aprendido nos compêndios europeus da época.

O termo “classes perigosas” passou a ser utilizado como sinônimo de “classes pobres”, associando-se a pobreza à criminalidade. Nas palavras de Chalhoub (2001, p. 77) “e isto significa dizer que o fato de ser pobre torna o indivíduo automaticamente perigoso à sociedade. Os pobres apresentam maior tendência à ociosidade, são cheios de vícios, menos moralizados e podem facilmente rolar até o abismo do crime”.

Então, observa-se que, no período colonial, foi imposto o modelo econômico escravocrata pelo Estatuto da Terra. Com isso, pobres, negros e índios não receberam terra. Assim, no primeiro período republicano (1889-1930), o modelo econômico adotado no Brasil foi o agroexportador, fortalecendo o nascente capitalismo no país, desenvolvido nas fazendas de café

e primeiras indústrias têxteis, com trabalho assalariado, dentro de um modelo político oligárquico rural aliado à burguesia industrial urbana, no qual a pobreza e a desigualdade social eram casos de polícia (OLIVEIRA, 2014).

O Brasil acelerou o processo de implantação da indústria entre 1930 e 1964 e vivenciou um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico. Nesse período, surgiram políticas públicas que visavam diminuir a desigualdade social, como direitos previdenciários e trabalhistas, a exemplo da aposentadoria, do salário mínimo e da regulamentação de jornada de trabalho (OLIVEIRA, 2014).

Entretanto, os lucros se concentraram na elite industrial, restando aos trabalhadores em geral os baixos salários, enquanto “o êxodo rural, pela ausência de políticas públicas para o campo, encheu as cidades de desempregados e aumentou sobremaneira os índices de pobreza no País” (OLIVEIRA, 2014, p. 3).

Após este período, registrou-se o aumento da dívida externa, que culminou no golpe militar de 1964, quando a desigualdade social se agravou. A organização dos trabalhadores e os movimentos sociais foram tratados, novamente, como caso de polícia e questão de Estado (FERREIRA, 2003).

O que fica claro é que, desde o início, o Brasil foi marcado pelo fenômeno da desigualdade social e o pobre sempre foi criminalizado, assim como a pobreza em si. Em diversos governos, as desigualdades sociais foram tratadas como caso de polícia. O país teve sua gênese pautada na violência.

[...] a violência fundadora assente-se – do ponto de vista histórico – sobre uma cultura tradicionalmente herdada, com raízes na sociedade escravocrata, no tipo de colonizador que aqui se instalou e na transposição de práticas persecutórias e perversas da metrópole, realizando-se, no século XX, por meio de traços marcadamente típicos de nação de periferia do capitalismo. (MARCONDES FILHO, 2001, p. 21).

A violência foi identificada como cultura no Brasil, conforme assevera a citação acima. É importante observar a violência como um componente histórico de várias sociedades em diferentes tempos. No caso do Brasil, os processos violentos persistem até os dias atuais no cotidiano social, no discurso, na mídia, na arquitetura, entre outros contextos.

## 2.2 Violência e o contexto atual: discussões teóricas

É pertinente para este estudo a compreensão sobre o conceito de violências, uma vez que a complexidade do tema requer uma acurada reflexão com a finalidade de se voltar para inúmeras problemáticas contemporâneas. Por ser multidimensional, a violência acomete variados atores sociais e assume formas diferentes, que vão desde a modalidade simbólica, até a física e a psicológica. Já o comportamento indesejado do indivíduo na sociedade pode ocorrer, também, por diversos fatores. Quando esse comportamento se transforma em atividade criminosa violenta pode ser influenciado por múltiplos aspectos.

Estas ocorrências se manifestam e se distribuem de forma heterogênea, com volume mais acentuado no meio urbano. Nesse sentido, as discussões são amplas na tentativa de se compreender os motivos: desigualdade social, privilégio de classes abastadas, alta taxa de letalidade policial (FBSP, 2018). Seja qual for o motivo do ato violento, o perfil da vítima é bem conhecido. Segundo estudos relativamente recentes (IPEA; FBSP, 2016, 2017), 92% dos homicídios envolvem vítimas masculinas, 73% envolvem negros, e, sobre o perfil etário, são jovens entre 15 e 24 anos que somam 54% dessa trágica estatística. Quanto ao local, palco dessa cena, apresentam-se majoritariamente as periferias urbanas.

Garland (2014) apresenta como principais argumentos para esta realidade a modernidade tardia e o distintivo padrão de relações sociais, culturais e econômicas, que trazem um conjunto de inseguranças e riscos, além de problemas de controle social, a configuração específica de resposta ao crime, políticas criminais com altos custos, longas penas e taxas excessivas de encarceramento. No âmbito do controle do crime, para dar resposta à violência, não pode ser considerada somente a criminologia, mas também a história em si. A partir da segunda metade do século XX, consideram-se os contextos econômico, social, cultural e seus realinhamentos políticos no período pós-Segunda Guerra Mundial.

Garland (2014) afirma, ainda, que a sociedade globalizada é marcada pelos riscos, pelos desafios do controle social e pela insegurança. Sobre a fundação dessa modernidade tardia, percebe-se que tem na sua origem o processo de acumulação de capital e todas as consequências que isso traz: busca de novos mercados, vantagens competitivas, maiores lucros, taxas regressivas, salários estagnados, economia de serviços, enfraquecimento de sindicatos e aumento

de mão de obra ociosa, criando, com isso, um contingente de desempregados e de subempregados.

O autor observa uma sociedade ressentida, marcada pela deterioração de identidade, destino compartilhado, mudanças dramáticas na estrutura familiar, comunicação de massa, crescimento de subúrbios segregados, mudança dos padrões de autoridade, declínio das comunidades tradicionais, crescimento da criminalidade, isolamento social, necessidade de mobilidade e novos padrões de alienação.

Tais mudanças revelaram o crime como uma fratura social, cuja visão coexistia com programas neoliberais, gerando uma ambivalência entre o público e o privado, que foi resultado de uma máquina estatal complexa que pôs em xeque sua própria limitação. Foi preciso que convivessem juntas as políticas punitivas duras, fundadas na “lei e ordem”, e as estratégias preventivas. O autor afirma que as agências da justiça criminal, durante décadas, lutaram para “combater” o crime; enquanto as empresas, as comunidades e os cidadãos aprenderam a viver e a se adaptar a uma sociedade com altas taxas de crimes.

A importância do que foi relatado se apresenta na adaptação feita por atores da sociedade civil, que desenvolveram, em face do caráter insidioso do crime, suas próprias formas de precauções e de controle social. Essas práticas do cotidiano forneceram base social para novas políticas criminais e para a formação cultural, que tiveram como órbita o crime no final do século XX, e ainda contribuíram para a diminuição das taxas de crimes nos anos 1990. Para o autor, respeitando as diferenças entre países, a pós-modernidade fez transformação nas condições sociais e políticas, sobre as quais o controle do crime se assentava, desafiou as instituições e trouxe problemas de medo, insegurança e crime.

Desta forma, é reconhecido que fazem parte da modernidade o medo do crime e o cometimento do crime (GARLAND, 1999). Nos anos 2000, por exemplo, em diversos editais de transferência voluntária do Governo Federal, foram elencados alguns critérios que pontuavam para a disputa pelo recurso, entre eles, a pesquisa de sensação de segurança, levando vantagem os municípios que a executassem. Constatou-se, então, após a realização desses estudos, que 76% da população brasileira declaram ter medo da morte violenta (FBSP, 2016).

Resta lembrar que a violência apresenta caráter empírico, sentido por quem sofre. Nessa perspectiva, Michaud (1989, p. 11) conceitua violência da seguinte forma:

Há violência quando numa situação de interação um ou vários autores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses ou em suas participações simbólicas e culturais.

Embora o conceito citado seja de natureza operacional não esteja isento de ambiguidades, não trata sobre intencionalidade do ato praticado. Então, sem essa intenção, pode-se falar de causalidade? É relativo, haja vista serem experiências pessoais que embasam a sensação de segurança ou insegurança. Porém, são ligadas à inserção social do indivíduo ou do grupo que as produzem, tendo ligação direta com suas experiências e seus significados, alimentando um conjunto sistêmico de referências e interpretações (JODELET, 1985).

Em busca dessa conceituação, Misse (2016) suspeita que violência seja agora, e, “cada vez mais, uma palavra moderna” e que sua significação atual não seja a mesma de tempos atrás. Antes, *vis* – força, guerra; *potestas* – poder, domínio. Assim, as questões que carrega atualmente a palavra se divorciam do seu significado antigo. Observa, ainda, a emergência de se colocar o tema “como objeto distinto na literatura sociológica e os problemas que essa distinção coloca para os estudos”, merecendo um “tratamento teórico específico e diferenciado no âmbito da teoria social” (MISSE, 2016, p. 45).

O autor afirma que o uso da palavra violência está atrelado ao sentido de agressão física, em seu primeiro momento, no pensamento, isto é, uma ação unilateral como possibilidade de ferimento ou morte, não havendo dúvidas sobre a ligação “semântica entre violência e agressão (física ou moral), e esse é o sentido que parece ser amplamente consensual e evidente”. O aprofundamento da discussão se dá quando o autor cita a sociologia e suas investigações, que, no caso, discute os “determinantes sociais dos conflitos, dos crimes e da guerra, a questão sempre foi como isolar do conceito os determinantes sociais da interação agressiva ou que produz efeitos opressivos” (MISSE, 2016, p. 46).

Misse (2016) aprofunda seus questionamentos, indagando sobre como separar a “dominação de classe ou a coercitividade policial do Estado do conceito de violência”. Afirma que “toda a discussão, aqui, está contaminada por uma problemática moral, do mesmo tipo daquela que pode recorrer à violência “justa” se lhe parecer que é o caso de fazê-lo” (MISSE, 2016, p. 47).

Ainda segundo Misse (2016), não há como existir neutralidade no conceito de violência. Isto se dá pelo sentido negativo que a palavra carrega, persistindo essa impossibilidade

mesmo em estudos sociológicos. Lembra, ainda, os tipos de violência e pondera se existe equivalência entre suas formas de atuação, questionando se há violência justa e injusta. Pelas palavras do autor, “É como se a violência tivesse um significado unívoco ou óbvio, que dispensasse construção conceitual” (MISSE, 2016, p. 49).

Há algumas posições dentro da hierarquia dos espaços urbanos que são inferiores em relação a outras partes, marcadas pela precariedade na oferta, quais sejam: cultura, trabalho, serviços, lazer, equipamentos e acessibilidade. Esta falta de serviços ofertados quase sempre é inversamente proporcional à ocupação do braço armado do Estado, que em determinados pontos age para proteção, orientação; em outros, pela repressão, definindo, assim, a segregação socioespacial associada à segregação das classes ricas, que se isolam protegidas por fronteiras artificiais, acreditando na possibilidade de alguma segurança (SPOSITO, 2016).

A sociedade tende a adaptar-se ao crime e recorrer ao mecanismo de segurança não estatal. Tais tendências impactam também na forma de agir do Estado, que é o detentor legítimo do monopólio do uso da violência. Este aparelho estatal legitimado condena outras formas de violência que não sejam a dele. O espaço segregado passa por arranjos e neles imperam mercados que se alimentam da violência, da insegurança e do medo, o que impacta diretamente na segregação do território, aliado à falta de promoção da cidadania e de aporte político para áreas estigmatizadas nas periferias (FELTRAN, 2010).

É comum relacionar pobreza com violência, mas, afinal, qual será a relação da violência com o contexto desigualdade ou falta de oportunidade econômica e social? Cano (2001) acredita que exista sim a hipótese de que a pobreza e a desigualdade aumentariam a violência, e que esteja ancorada em duas teorias:

- a) A conduta de maximização da renda, personificada pelo *homo economicus*, que optaria pelo crime quando o diferencial de ganho das condutas ilegais sobre as legais fosse superior ao efeito inibidor da probabilidade de captura vezes a pena imposta e aos valores morais contrários a este tipo de opção (BECKER, 1968). Assim, a probabilidade de um crime seria inversamente proporcional à renda que a pessoa pode obter desenvolvendo ocupações legais e diretamente proporcional à magnitude do produto do crime. Dessa forma, a desigualdade reforçaria a disposição a cometer crimes nas pessoas pobres de duas formas: a baixa renda própria e a alta renda alheia. Esta teoria refere-se ao crime contra o patrimônio, mas na medida em que deva ser cometido com violência, um aumento deste tipo de crime provocará um aumento dos homicídios. Outra explicação é que a violência costuma ser um componente importante nas relações intra e intergrupais dos membros de organizações criminosas.
- b) A teoria da frustração-agressão (DOLLARD et al., 1939). A frustração das necessidades e das expectativas levaria aos sujeitos a desabafar através da agressão, que não necessariamente se dirigiria contra as pessoas ou instituições responsáveis pela

situação, mas que poderia ser expressada de forma muito mais difusa. Diferentemente do caso anterior, este comportamento não pode ser rotulado de racional. (CANO, 2011, p. 1).

Sobre as teorias acima, Cano (2001, p. 1) afirma que se referem aos autores da violência e não às vítimas, e alerta para o perigo da falácia ecológica, já que os dados geralmente são testados em agregados relacionados às vítimas. Ao responder sua própria pergunta sobre se as taxas de homicídio dos lugares pobres e desiguais são mais altas do que as dos ricos e socialmente homogêneos, o autor refere-se ao “fato, as médias de agregados de populações podem corresponder a muitas situações diferentes”, e cita o exemplo de “uma renda média alta pode ser acompanhada por alta desigualdade, o que significa que pode haver pessoas ricas, mas também pobres”, e analisa que as “teorias não necessariamente convergem em seus prognósticos”.

Sobre a segunda hipótese, que seria a da frustração-agressão, não estaria inclinada a “prognosticar um aumento da violência paralelo a qualquer aumento na desigualdade”, embora a renda média estivesse em aumento, “o prognóstico *do homo economicus* estaria mais vinculado ao nível absoluto de renda do extrato mais baixo da população”. Cano (2001, p. 1) conclui que “os elos teóricos entre renda, pobreza e desigualdade não são fáceis de desvendar, particularmente quando são usadas médias de índices agregados”.

Vários fatores interferem nesta análise: as taxas agregadas ecológicas, que supõem que criminosos e vítimas morem na mesma área; o tamanho da área geográfica, que, sendo reduzida, dificulta essa suposição. Para além dessas teorias, o autor afirma que é possível pensar em uma teoria que traga um diagnóstico de que as vítimas pobres teriam menos capacidade de se proteger, contrapondo-se aos ricos, que teriam mais acesso à proteção e à influência sobre a justiça em forma de pressão social para punição dos autores.

Todavia, Feltran (2008, p. 194) aponta uma fronteira entre os universos sociais: entre o que é tido como o mundo público e as periferias. Ambos se relacionam justamente na conformação desta fronteira. Internamente, nas periferias, “expande-se o ‘marco discursivo do crime’, especialmente entre adolescentes e jovens”. O autor afirma que é a “expansão discursiva, e não as ações criminais propriamente ditas”, que faz com que as referências do “mundo do crime”, como representação social e visão de mundo, entrem na disputa por legitimidade social nestes territórios”, nos quais os atores internos disputam em uma primeira dimensão os jovens, religiosos, militantes e associações locais tradicionais, com o mundo do crime.



Para Feltran (2008, p. 96), a segunda dimensão é a que se produz de fora para dentro. Nas palavras do autor, “partindo da dimensão pública da sociedade se impõe como visão geral sobre estes territórios e seus habitantes”. Essas representações trazem uma reflexão sobre o papel dos diversos grupos sociais: tem-se a legitimidade da ação violenta da polícia, criminalização da pobreza e o aumento das penas.

Adorno (2002) afirma que, desde a década 1970, vêm crescendo no Brasil o medo e a sensação de insegurança. Há crescimento de atividades delituosas em todas as suas modalidades, em destaque os crimes com práticas violentas, tais como os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs) e os Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVPs), além de sequestros e estupros. Outro fato importante a ser observado é que vem crescendo também o número de Homicídios por Arma de Fogo (HAFs). O autor confirma o que já foi dito anteriormente sobre o perfil das vítimas: que são os mesmos já citados “em todo o país, o alvo preferencial dessas mortes são adolescentes e jovens adultos masculinos das chamadas classes populares urbanas”. Isto parece seguir uma tendência observada em diversos estudos “sobre mortalidade por causas externas” (ADORNO, 2002, p. 7).

As causas das mortes são variadas: conflitos entre quadrilhas, associação ao tráfico de drogas, violações de direitos humanos, ações de justiceiros, linchamentos, e, ainda, mortes violentas provocadas por “tensões nas relações intersubjetivas e que pouco têm em comum com a criminalidade cotidiana”. Agrava a situação o fato de que “o crescimento dos delitos não foi acompanhado de uma elevação proporcional do número de inquéritos e processos penais instaurados”, ou seja, a impunidade demonstra “que o número percentual de condenações vem caindo desde a década de 1980 e, por consequência, aumentando as taxas de réus isentos da aplicação de sanções penais” (ADORNO, 2002, p. 7).

Em seus estudos, Cano (2001) conclui que a urbanização influencia a violência letal e destaca que, no meio rural, o controle social é maior que no ambiente urbano, destacando que o anonimato urbano contribui para diminuir o controle social, aumentando, assim, a impunidade. Outro fator que o autor aborda é que “a urbanização parece ser um fator chave junto à confirmação do efeito inequívoco da renda das vítimas sobre as taxas de homicídio dentro das cidades ressalta a questão da pobreza urbana como elemento determinante da violência” (CANO, 2011, p. 5). Ao que parece, haveria uma combinação de fatores gerados pela rápida urbanização que traz consigo diversas as espécies de faltas: de serviços, de políticas públicas eficazes, de

oportunidades. Essa escassez generalizada geraria disputas, que, por sua vez, gerariam conflitos e culminariam na violência em si.

A questão da relação entre pobreza, desigualdade e homicídios está longe de ser resolvida, afirma Cano (2001). Destarte, para o autor “as análises ecológicas até o momento no Brasil mostram uma forte relação entre a pobreza e a violência letal nas cidades”. O autor conclui que o “homicídio é um fenômeno complexo e é determinado por vários fatores, mas, no atual estado da disciplina, a ligação entre violência letal e pobreza não pode ser negada” (CANO, 2011, p. 1).

A violência letal no Brasil cresceu nas últimas décadas, de acordo com a série histórica desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021). Em 2009, o Brasil apresentou 27,2 homicídios por 100.000 habitantes. Em números absolutos, foram 52.043 mortes. Em 2017, esse índice chegou a 31,6 – o mais alto de sua história mediante um total de 65.602 mortes.

Há, ainda, outra informação que precisa ser melhor analisada: os dados de pessoas desaparecidas, que, no ano de 2019, foram 79.608 registros. Desse total foram localizadas 42.319 pessoas, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2021). Sobre esses dados, algumas dificuldades podem ser observadas, de acordo com o IBGE e FBSP: alguns estados não informam ou informam de maneira incompleta; sobre as pessoas localizadas, essas informações foram fornecidas pelas Unidades Federativas (UFs), não foi possível apurar como o registro é realizado, nem qual o documento de base ou mesmo se diz “respeito a pessoas localizadas vivas ou mortas; se o encontro está ou não vinculado a eventos de desaparecimento previamente reportados; a que ano se refere o desaparecimento eventualmente antes reportado, ou seja, em que ano essa pessoa foi dada como desaparecida”. Desta forma, o FBSP (2021) afirma que os “registros de pessoas localizadas no ano de 2019 e 2020 não correspondem necessariamente aos casos de pessoas desaparecidas registrados no mesmo”. Partindo dessas observações, pode-se admitir a possibilidade do aumento de homicídios, uma vez sendo possível entre as pessoas desaparecidas existirem cadáveres ocultos.

Compreender esses eventos é necessário, uma vez que isso não se confunde com próprio discurso da violência. Dunker (2015, p. 47) traz a informação de que “a tomada de uma estrutura de ficção convergente entre as diferentes narrativas do sofrimento, indexando todas elas em um mesmo fragmento de verdade”. O medo do crime e o crime são, amiúde, dissociados.

Na busca por proteção ou por não reconhecimento do cidadão como sujeito desse processo é que se propõe violência para combater violência. Caso fosse diferente, não haveria grandes números de linchamentos, que trazem para um cenário que clama pelo extermínio dos responsáveis pelo mal-estar coletivo e pela propagação da insegurança comunitária, que alimenta a ideia do inimigo interno propagado no período de domínio dos militares (DUNKER, 2015).

O que se buscou mostrar neste tópico foram algumas discussões que existem sobre essa temática tão preocupante na contemporaneidade. De fato, os caminhos que levam a esse entendimento não são fáceis, pois, nada fica tão visível quando aplicado diretamente na prática, visto que o preocupante sempre é o outro.

Portanto, devido a esta alteridade, há diversas teorias sobre desigualdade, pobreza e criminalidade, e sua inter-relação, que, por mais que não fique provada sua obrigação, fica também evidente sua aparição em diversos eventos não pontuais. Assim, ressalta-se o fato de que as expressões da violência são plurais e atingem a todos, por mais que possam estar intensificadas em determinados territórios, idade, gênero, raça, idade ou classe social.

### **2.3 O processo de metropolização da cidade de Fortaleza**

Fortaleza, capital cearense, destaca-se no cenário nacional pelo crescimento demográfico ocorrido nas últimas décadas. Nas duas mais recentes, o total de habitantes aumentou 23,8%, saltando de 2.183.612 em 2001 para 2.703.391 em 2021 (IBGE, 2021). Observa-se que, em números absolutos, a alta foi de 519.779 pessoas. Alcançou, portanto, uma média de quase 26 mil novas pessoas por ano, posicionando-se atrás apenas de Salvador no ranking populacional das cidades do Nordeste e se mantendo como a 5ª cidade mais habitada do Brasil.

O centro urbano de Fortaleza localiza-se no nordeste Brasileiro e apresenta Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,754, em uma escala de 0 a 1, ocupando a 666ª posição entre os municípios brasileiros (IBGE, 2010). Territorialmente, corresponde a 312.441 km<sup>2</sup> de área total, possui 121 bairros, divididos administrativamente em 12 Secretarias Regionais, que compõem a Secretaria Municipal da Gestão Regional (SEGER).

Em relação à população, houve um salto de 5,9% da população do Estado, em 1872, para 29,25% em 2021, o que totaliza 2.703.391 habitantes. Apenas “13,2% de domicílios urbanos

em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio)” (IBGE, 2017). Somando-se aos 19 municípios, Fortaleza corresponde à 6ª maior região metropolitana brasileira, atingindo um contingente demográfico de mais de 4 milhões de habitantes (IBGE, 2021).

Outras informações surpreendem: Fortaleza é a capital mais densa do Brasil e está entre os 9 municípios com maior densidade demográfica. Dados quantitativos são importantes em relação ao processo de estruturação da rede urbana. Fortaleza concentrou investimentos públicos e privados em relação aos demais municípios do estado do Ceará. O programa de desenvolvimento urbano se deu com foco nas chamadas cidades estratégicas, houve estímulo à competitividade entre cidades, à não cooperação intermunicipal e ao desenvolvimento regional. Como consequência, pode ser observada a ampliação da desproporção socioespacial entre municípios e entre o campo e a cidade. O agronegócio como vetor de desenvolvimento econômico no Ceará fez surgir novos centros regionais, alterou mercado de trabalho agrícola trazendo disputas pelo acesso à terra e à água (PEQUENO, 2015).

Por ser complexa a definição do que realmente é metrópole, existe um “problema metropolitano” na perspectiva da governança em processo de “inadequação entre o território funcional da metrópole e sua organização institucional” (LEFÈVRE, 2009 apud RIBEIRO et al., 2012).

Segundo Peres et al. (2018), a urbanização do Brasil teve na década de 1960 seu período mais agudo, quando se formaram as grandes concentrações urbanas do país. Precariedade e intensidade trouxeram novos desafios, apontando a urgência de uma “política urbana de caráter nacional que incluísse, em seu escopo, a nascente problemática metropolitana” (PERES et al., 2018, p. 269).

O conceito de Região Metropolitana (RM) entrou no texto constitucional em 1967, com a previsão de funcionalidade integrada de serviços públicos comuns como uma responsabilidade da união, por ser uma questão nacional.

As primeiras RMs do Brasil tiveram sua delimitação vinculadas a critérios políticos, sobressaindo-se o prestígio regional. Houve um colapso dos órgãos de fomento e de gestão urbana, ocasionado pela crise econômica e fiscal a partir de 1985, ao mesmo tempo em que o neoliberalismo interrompia a criação de “políticas públicas de caráter nacional por parte do Governo Federal” (PERES, et al., 2018, p. 270):

Devido a esse contexto político-econômico, do final da década de 1980 até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o urbano e, principalmente, o metropolitano mantiveram-se relativamente ausentes da agenda nacional.

A inclusão do capítulo sobre a questão urbana na Constituição de 1988, a partir de uma consistente mobilização social, reafirmou a ausência do tema metropolitano nas políticas públicas de caráter nacional. No contexto da redemocratização do País, esse tema era associado ao autoritarismo e à centralização da administração pública no regime militar. Ao fim e ao cabo, a instituição das RMs ficou remetida à competência dos estados, sem maiores detalhamentos. A Constituição ainda previu outras duas figuras territoriais, as Aglomerações Urbanas e as Microrregiões.

A não definição de critérios claros para a delimitação das RMs nas constituições estaduais, em 1989, resultou na proliferação pelo país de RMs com diferentes dimensões, configurações e populações, tendo sido regulamentadas somente em 2015, pela Lei n.º 13.089, denominada Estatuto da Metrópole.

Em 1973 foi institucionalizada a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) pela Lei Complementar Federal n.º 14/73, composta, no seu início, por 5 municípios. Ampliou-se e atualmente conta com 19 municípios. Fortaleza segue 4 vetores em relação à expansão da metropolização: o primeiro marcado por políticas de indústria e habitação, seguindo em direção a Maracanaú e Caucaia; o segundo, a partir dos anos de 1980, em direção ao Eusébio e Horizonte, sendo essa uma expansão industrial; o terceiro vetor expande-se para o litoral oeste, Caucaia e São Gonçalo do Amarante, cujo foco de difusão está em conjuntos habitacionais, turismo, lazer e complexos portuários e industriais; e o quarto vetor se direciona a Aquiraz e a Eusébio, com foco nas segundas residências e turismo (SOUZA, 2015).

A configuração espacial da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) sofreu alterações por diversos motivos, entre eles destacam-se: instalações de indústrias e “escoamento de produção voltada para o mercado internacional globalizado através do Porto do Pecém”; turismo, com sua expansão ao longo do litoral, para as autoras Amora e Costa (2015, p. 16):

O processo de metropolização se deu em consonância com as ações planejadas direcionadas ao desenvolvimento industrial com a política de incentivos fiscais da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Mas é, sobretudo, a partir dos anos 1980 que se configura o extravasamento do polo Fortaleza para os municípios metropolitanos por via da implantação da indústria incentivada, construção dos conjuntos habitacionais na periferia e expansão do turismo litorâneo. (AMORA; COSTA, 2015, p. 32).

A ampliação da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) se deu em 1990, com novos municípios sendo incorporados e com a modernização de infraestrutura: rodoviária, aérea,

portuária, dentre diversos outros serviços essenciais para essa dinâmica (AMORA; COSTA, 2015).

Amora (1999) contextualiza a metrópole como sendo a grande cidade resultante da modernização, com grande diversificação funcional, e que desempenha um importante papel na organização de um espaço regional ou nacional. Necessita, portanto, de grande aglomeração de pessoas para fazer este centro de produção funcionar.

Por concentrar atividades econômicas, culturais, administrativas e sociais, Fortaleza assume a função de metrópole regional, uma vez que polariza a região metropolitana e o estado do Ceará, que se altera com outras dinâmicas. A população se concentra nos municípios de médio porte e nos centros regionais; as taxas de urbanização crescem. Há um maior crescimento populacional próximo à RMF e em outros municípios litorâneos (PEQUENO, 2015). Dessa forma, as atividades econômicas implementadas no estado do Ceará geraram transformações na estrutura urbana das cidades (AMORA; COSTA, 2015). Para Pequeno (2015, p. 17):

[...] em função destas atividades econômicas implementadas no Ceará ao longo das últimas décadas, muitas foram as transformações ocorridas na estrutura urbana das cidades. Todavia, grande parte delas mostra-se vinculada à implantação de projetos setoriais localizados, os quais não decorrem de processos de planejamento que tenham considerado a totalidade do território, muito menos uma abordagem intersetorial, trazendo à tona efeitos perversos sobre o espaço social. Apesar de denominados projetos estruturantes, mostram-se: transformações na ordem urbana muito mais associados às práticas excludentes, valorizando determinados recortes espaciais em detrimento da grande maioria do território intraurbano.

Infere-se do texto acima a carência de instrumentos de planejamento eficazes e uma gestão eficiente, já que a maioria das cidades continua enfrentando problemas no seu crescimento urbano, entre eles: a concentração de pessoas nas áreas com acesso aos serviços, o abandono de áreas estagnadas, e a expansão urbana em direção às áreas periféricas.

Leopoldo de Souza (2015) afirma que, no caso de Fortaleza, há três grandes níveis de metropolização: o produtivo, o imobiliário e o litorâneo. Estes se justapõem, concorrem e se subdividem dialeticamente em eixos. Observa, ainda, que, para analisar a expansão metropolitana de Fortaleza, não há como proceder isoladamente, dissociada da urbanização e metropolização da região “específica e de sua formação socioespacial particular, devidamente combinadas com os processos sociais e econômicos que se dão na escala mundial” (LEOPOLDO DE SOUZA, 2015, p. 122). Ao evidenciar a região nordeste e suas dinâmicas, distinguem-se dois pontos

metamorfoseado entre: uma região que emite mão de obra barata; e outra com expressão urbana, economia e política forte com articulações globais.

A produção do espaço metropolitano de Fortaleza caracteriza-se pela “heterogeneidade crescente” que “vai consolidando dinâmicas particulares no interior dos diversos estados do Nordeste” (ARAÚJO, 1997, p. 33). Isto se reflete no desenvolvimento urbano da própria cidade de Fortaleza, que cresceu desordenada e entranhada de prélio pelo uso do solo e ocupação do território, tornando visível quem, de fato, tem acesso à mobilidade, aos serviços de infraestrutura e aos equipamentos municipais, assim como também releva os que moram em locais de reduzido alcance social de políticas de desenvolvimento econômico. Nesse contexto, constata-se o quanto as desigualdades sociais são desafiadoras.

### 3 GUARDAS MUNICIPAIS E SEGURANÇA CIDADÃ

Visto como se deu o processo de urbanização e metropolização de Fortaleza, relacionando-o com uma série de fatores que implicam na violência, entre os quais, o crescimento desordenado e as desigualdades socioeconômicas e de acesso a serviços, por exemplo, é importante, agora, verificar-se como os órgãos municipais de segurança consolidaram-se na dinâmica de contribuição na integração das forças de segurança para o enfrentamento da violência, e, em seguida, observar as origens, estruturas e funcionamento da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF).

A guarda nacional surgiu no Brasil Império, com a promulgação da Lei de 10 de outubro de 1831, como uma organização que se colocou no cenário brasileiro de forma econômica e eficiente, sendo uma representação civil para manutenção da ordem. Era uma corporação paramilitar usada para sustentar as forças políticas no Brasil Império e foi fundamental para a manutenção da unidade naquele período, já que, antes dessa criação, não havia unidade de proteção exclusivas para as fronteiras, vilas e cidades do país.

A instituição guarda nacional tinha a função de substituir o exército na resolução dos problemas internos. “Os guardas nacionais deveriam ser repartidos pelas Câmaras Municipais em unidades dentro dos distritos de cada município, levando-se em conta que os praças de cada unidade deveriam ser os mais vizinhos possíveis uns dos outros” (RIBEIRO, 2001, p. 45).

A guarda nacional existiu em todo o período imperial, mas era formada a partir dos municípios, por seu caráter local. O governo central reconheceu, então, o poder político e econômico dos grupos locais no município, colocando-os como defensores da ordem e da tranquilidade. Era uma instituição de caráter civil, organizada em um modelo mesclado entre centralização e descentralização, gerida por juízes de paz, que eram responsáveis pelas atribuições diárias e presidentes de províncias, que eram responsáveis pela nomeação do comandante e dos demais oficiais da guarda nacional, era subordinada aos juízes criminais e ao ministério da justiça, e, em caso de guerra, atuavam como auxiliar do exército (RIBEIRO, 2001).

Na prática, seguiu o modelo militar, não evoluindo de fato para uma instituição civil, assim como em Londres, que se distanciou das ideias do liberalismo que permeavam a Europa. Com a guarda nacional, o exército, que não era tão confiável para autoridades da regência, ficou em segundo plano.



O Decreto Imperial n.º 3.598, de 27 de janeiro de 1866, dividiu a força policial da Corte em duas: a primeira um corpo paisano ou civil (guarda urbana), subordinada ao “Chefe de Polícia, e, depois, ainda ao Poder Judiciário, e um corpo militar (Corpo Militar de Polícia da Corte), que já existia e era conhecido como Corpo Policial” (ROCHA, 2015). A guarda urbana, mesmo sendo de natureza civil, era muito militarizada.

Segundo Rocha (2014, p. 9), “Essa Polícia Civil da Corte serviu, depois de proclamada a República, de modelo para a criação da Guarda Civil do Distrito Federal e de outras unidades da Federação”.

Após a Guerra da Tríplice Aliança, em 1873, houve uma reforma que diminuiu a importância da Guarda Nacional em relação ao Exército Brasileiro, e lentamente foi sendo desmobilizada até 1922, quando de fato foi extinta.

Em vários outros momentos foram criadas algumas outras guardas municipais: a Guarda Municipal de Porto Alegre-RS, em 1892; em janeiro de 1893, a Guarda Municipal de Igarassu-PE; e a Guarda Municipal de Recife-PE, em fevereiro de 1983.

Em São Paulo, pela Lei n.º 2.141, de 22 de outubro de 1926, foi criada a guarda civil, como auxiliar da força pública. Rocha (2014, p. 10) lembra que, durante a Segunda Guerra Mundial, “foi da Guarda Civil de S. Paulo que saiu a grande maioria dos integrantes do Pelotão de Polícia da Força Expedicionária Brasileira que foi combater na Itália, embrião de todas as unidades de Polícia do Exército”.

Com o golpe militar que trouxe a República, os militares retomaram de fato o poder e os Corpos Policiais dos Estados foram denominados Corpos Militares de Polícia. A expressão “polícia militar” surgiu após a Constituição Federal de 1934. A Carta Democrática de 1946 referenciou as polícias militares dos Estados como forças auxiliares e reservas do exército, que, comumente, ficavam aquarteladas.

A estrutura do Brasil foi marcada profundamente pelo período ditatorial (1964 a 1985). O regime militar incorporou à sua agenda temas de governos autoritários em nome da defesa do Estado, da ordem social e política. Tais políticas de segurança adotadas seguiam um paradigma de segurança nacional, cenário esse que as forças armadas ganharam destaques e influência política.

Até a década de 1960, a polícia civil conduzia o ciclo completo de policiamento e as guardas civis faziam o policiamento ostensivo fardado. A Carta de 1967 manteve para as polícias

as mesmas atribuições que constavam na Constituição de 1946. Porém, o Decreto-Lei n.º 317, de março de 1967, reorganizou e destinou inúmeras atribuições às polícias e aos corpos de bombeiros militares dos estados e introduziu a expressão “policiamento ostensivo” (ROCHA, 2015).

Entretanto, com o golpe militar de 1964, por força de disposições do Decreto-Lei n.º 667/1969 e do Decreto-Lei n.º 1.072/1969, guardas foram novamente extintas e seus efetivos dissipados entre polícias militares e civis, ficando a cargo da polícia militar o policiamento ostensivo.

Na formulação da Constituinte de 1988, houve a manutenção em partes dos dispositivos presentes na Constituição de 1967 e na Emenda de 1969 em relação à segurança pública. Os militares saíram de forma negociada e com muitas exigências, dentre elas a não reforma da segurança pública. O *lobby* era forte e a pressão política também. “A agenda para a segurança pública entre os constituintes refletia, portanto, a preferência dos militares pela manutenção do *status quo*” (GONÇALVES, 2009, p. 20).

Desta forma, os constituintes, proibidos pelos representantes militares, deixaram no parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, apenas a possibilidade de os municípios criarem guardas municipais com a finalidade específica de proteger bens, serviços e instalações dos municípios, conforme futura regulamentação legal.

Quando instituiu o Estado Democrático de Direito no Brasil, a Constituição de 1988 trouxe várias garantias constitucionais, inclusive, à segurança. Como um processo complexo e sistêmico, que requer a participação de todos os entes federativos, a segurança pública tem passado por muitas mudanças nas últimas décadas, entre elas, o aumento da participação dos municípios nas políticas públicas de segurança pública, os quais têm sido cada vez mais atuantes na execução e articulação dessas políticas.

O Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição de 1988, visa garantir aos cidadãos brasileiros a liberdade, a segurança e o bem-estar, entre outras garantias constitucionais. No quesito segurança pública, a Constituição estabelece, no seu parágrafo 8º do artigo 144: que a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio será realizada pelas polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal, polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital; e que os municípios brasileiros poderão instituir guardas municipais, visando à proteção de seus bens,

serviços e instalações, conforme disposição legal. Para disciplinar o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal, em 8 de agosto de 2014, foi promulgada a Lei n.º 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, com 23 artigos.

Nos artigos 1º e 2º, respectivamente, o Estatuto instituiu normas gerais para os guardas municipais e incube às guardas municipais a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. A Lei estabelece, ainda, em seu artigo 3º, princípios mínimos de atuação das guardas municipais.

Quanto às competências da guarda municipal, estão dispostas nos artigos 4º e 5º da Lei n.º 13.022/2014. O artigo 4º traz a competência geral das guardas municipais, que é a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município. No artigo 5º estão descritas as competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais, dispostas nos seus 18 incisos, dos quais os dois primeiros estão relacionados à proteção patrimonial. Nos incisos III, V, XVII e XIII verifica-se a competência da guarda municipal para atuar em defesa da segurança de pessoas.

Outros destaques nesse 5º artigo são necessários: existem dispositivos que apontam para uma ação na área de segurança pública colaborativa de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam para a paz social (inciso IV). Esse dispositivo legal colabora com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem (inciso IV); autoriza que as guardas municipais exerçam competências de trânsito (inciso VI); estimula a interação e atuação conjunta com órgãos de diversas áreas, como defesa civil (inciso VIII); prevê a articulação com os órgãos municipais de políticas sociais (inciso XI); atuação como polícia administrativa (inciso XII) e no atendimento de emergências (inciso XIII); encaminhamento ao delegado de polícia do autor de infração preso em flagrante delito (inciso XIV). Nota-se, ao examinar os incisos, a ênfase do legislador é no caráter preventivo e de integração das guardas municipais.

A estes traços somam-se também os princípios fixados pelo artigo 3º da Lei para a atuação das guardas municipais, como a "proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas" e a "preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas" (BRASIL, 2014).

Deve-se mencionar, ainda, o inciso IX – “interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades” (BRASIL, 2014).

Ademais, observa-se que, com a regulamentação do parágrafo 8º dado pela Lei 13.022/2014, houve uma ampliação das competências da guarda municipal em relação à redação originária prevista no parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Ressalta-se que, pelo que consta no texto da Lei n.º 13022/2014, a guarda municipal possui poder de armamento e atua de forma preventiva.

Embora a guarda municipal tenha sua previsão no artigo 144, parágrafo 8º da Constituição 1988, esta não integra diretamente o rol dos órgãos mencionados no caput desse artigo. Dessa forma, há margem para diversas discussões e divergências, pois parte da doutrina jurídica entende que apenas os órgãos mencionados no caput do artigo se enquadrariam como segurança pública; e a outra parte defende que todos que estivessem abrigados pelo artigo 144, sob o título de Segurança Pública, seriam de fato órgãos de segurança pública, e isso incluiria a guarda municipal, mencionada em seu parágrafo 8º. A segunda corrente ficou mais forte com a Lei n.º 13.675/2018, cujo texto instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que menciona a guarda municipal como pertencente a este sistema.

Resta lembrar que a Lei n.º 13022/2014 (Estatuto Geral da Guarda Municipal) regulamenta o parágrafo 8º do artigo 144 da CF/1988 e que a Lei n.º 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), regulamenta o parágrafo 7º do mesmo texto constitucional.

Sobre a Lei n.º 13022, de 08 de agosto de 2014, um fato curioso é que a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), no próprio mês de agosto de 2014, após a publicação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5156, que visava considerar inconstitucional pontos importantes da atuação das guardas municipais em todo o país. No dia 29 de maio de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) publicou a extinção dada pelo relator, Ministro Gilmar Mendes, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5156, impetrada pela FENEME.

Duas teses principais norteiam as críticas doutrinárias: a primeira se refere à incompetência da União para legislar sobre matéria de interesse local. O argumento é de que a Constituição não lhe atribuiu essa competência. A segunda versa sobre a inconstitucionalidade na

ampliação das atribuições da guarda municipal, alegam invasão nas atribuições desempenhadas pelos demais órgãos de segurança pública, mais precisamente sobre o “poder de polícia” das guardas municipais, ou seja, que estas seriam autorizadas a desempenhar todas as atribuições das polícias militares.

No entanto, quando o Ministério da Justiça (MJ) apresentou o texto que se transformou na Lei n.º 13022/2014, a principal ideia era a não confusão de atribuições e identidade institucional com as polícias militares, por isso, não restringiu as guardas municipais aos prédios públicos. Na prática, a Lei n.º 13022/2014 organiza a função das guardas municipais.

Poncioni (2005) denomina como “modelo de polícia profissional tradicional” esse formato que reforça aspectos legalista, com ênfase no controle do crime, caracterizado pela reatividade, popularmente chamada de “policiamento de esbarro”, no qual a ação de policial se dá com o encontro do crime. Esse é um modelo popularizado e muito difícil de ser superado.

Para Reiner (2004), a maneira básica como o policiamento é apresentado na mídia, e, disseminado, inclusive, na própria polícia é através de mitos. O primeiro mito é o da “lei e ordem”, de acordo com o qual a polícia seria uma força eficaz na prevenção e descoberta de crimes, atribuindo à polícia todas as soluções para problemas de ordem pública, visão essa defendida e abraçada por conservadores e pela própria polícia em 1970 e voltando à tona em 1990. O segundo mito funciona como antítese do primeiro: o mito do “aparato repressivo do Estado” mostra a polícia como “uma força política essencialmente opressiva, criando, com suas atividades rotuladoras, o crime e os criminosos”. Como terceiro mito tem-se o policiamento comunitário, que cresceu na década de 1990.

Houve, nas últimas décadas, uma modificação na significação de prevenção à violência, o que gerou uma mudança paradigmática na compreensão de segurança. Desde o final dos anos 1960, surgiram diversas teorias que mesclam segurança pública com multisetores e multiagências, criminologia, educação, economia, etc. Com essas mudanças, há novos atores, atribuições, perspectivas e ações.

A segurança tem suas bases teóricas firmadas em um conceito multicausal da violência, sua síntese reside entre a violência organizada ou incidental. Enquanto aquela demanda o fortalecimento das estruturas de controle, esta busca soluções alternativas por via das políticas setoriais, tais como diminuição dos fatores de risco, inclusão social, zeladoria, etc. Esse

reconhecimento dos fatores multicausais da violência contrapõe-se às políticas de segurança centralizadoras, de acordo com Lima e Colvero (2017).

Foram várias as mudanças trazidas pela Constituição de 1988. No entanto, algumas partes da Constituição anterior foram mantidas, entre elas, a atuação da polícia militar, que permaneceu como aparelho controlador que segue a ideologia de controle social. Posteriormente, isso necessitou passar por uma mudança, já que a sociedade evoluiu, e essa polícia precisou se organizar em uma ideologia preventiva, promovendo, dessa forma, a ordem pública, orientação e assistência.

Em 1988, o Estado foi incumbido de garantir a ordem pública e assegurar a efetividade do funcionamento dos serviços públicos, bem como o acesso a políticas públicas de educação, saúde, habitação, pela Constituição, que trouxe a expressão segurança pública juntamente com o próprio conceito que acompanha a expressão. O significado diz respeito à provisão da segurança para indivíduos que residem em determinado espaço.

Após esse momento de redemocratização, a segurança pública iniciou um considerável processo de mudança. Exemplo disso é o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), que foi regulamentado com o Decreto n.º 6.950 de 2009, órgão colegiado que colaboraria no combate à criminalidade de forma técnica e estaria subordinado ao próprio Ministério da Justiça (MJ). Formular o Plano Nacional de Segurança Pública fazia parte de seus propósitos. Esse Conselho não teve a autonomia necessária para que diversos outros atores fizessem parte com efetividade. Como resultado, seu papel não cumpriu com êxito o fortalecimento das redes de segurança.

Entretanto, o conceito de segurança pública traz em sua expressão que tal provisão é responsabilidade do Estado que deve assegurar aos indivíduos habitantes de uma comunidade uma política de segurança, uma vez que, por seu caráter público, é um bem que deve ser garantido. Tal responsabilidade deve ser financiada pelo pagamento dos impostos. Essa segurança diz respeito ao controle de comportamentos considerados criminosos por essa comunidade política, existindo, assim, a vigilância e a punição. Evidentemente, a questão narrada acima pertence a um processo sistêmico, complexo, otimizado e abrangente, que intenciona a incolumidade das pessoas e do patrimônio, além de preservação da ordem pública.

A segurança cidadã ganhou espaço nesse contexto, tendo como protagonistas os municípios. Esses passaram a ter maior atuação na identificação dos fatores de risco e na

articulação de políticas setoriais com os demais entes políticos. Essa postura não visava apenas à criação das guardas municipais, mas, especialmente, à participação na articulação das políticas setoriais. Afinal, é nos municípios onde moramos, eles são as nossas referências geográficas, neles são demarcados os pontos de maior incidência de criminalidade, permitindo compreender a dinâmica territorial dos locais e tipos de crimes cometidos (LIMA; COLVERO, 2017). Esses autores sugerem ainda que a gestão local, coordenada pelos municípios, deve aproximar a população do sistema preventivo/repressivo estatal, levando esse município ao empoderamento.

Como marco representativo dessa identidade, desse modelo, desse paradigma, registram-se eventos importantes no Brasil que já ousavam ensaiar ou simplesmente servir como base, alicerce do conceito de segurança cidadã. Entre esses eventos estão: em 2000, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, a criação do I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP); a criação do Sistema Nacional de Segurança Pública (SUSP), em 2003 (muito embora só tenha sido instituído 15 anos depois, em 2018, no final do governo de Michel Temer); o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em 2007, sendo esse um importante programa, ambicioso para a época, a nível nacional; e a I Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG), no ano de 2009.

O I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), de 2000, funcionou como embrião de uma nova forma de se pensar e tratar o tema segurança no Brasil. Soares (2007 apud LIMA; COLVERO, 2017) afirma que o plano se apresentou como “proposta para a integração de políticas de segurança, sociais e comunitárias”. Embora não tenha tido visibilidade social, reforçava a ideia de maior participação social nas políticas de segurança. Era composto por 15 compromissos assumidos, dos quais o de número 11 voltava-se para ações de direitos humanos, como correlato desse paradigma, uma vez que intensificava as ações de promoção da proteção de grupos considerados vulneráveis (LIMA; COLVERO, 2017).

Para Soares (2007 apud LIMA; COLVERO, 2017), o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) demonstrava boas intenções, mas pouco impacto prático nas políticas do setor. Faltaram, no seu entendimento: recurso, liderança, diferenças políticas, dentre outros motivos, que fizeram com que as poucas ações desenvolvidas não tivessem expressividade concreta no quadro de segurança.

No primeiro Governo Lula, houve a apresentação do II Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) ao Congresso Federal, que votou favorável (SOARES, 2007). Assim, Lula

incorporou o audacioso plano ao seu governo, e, no início de 2003, houve o estabelecimento das primeiras etapas. Dentre elas, buscava-se o consenso com governadores, a normatização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a desconstitucionalização das polícias, a instalação dos Gabinetes de Gestão em cada Estado, além do aumento dos repasses financeiros do Fundo de Segurança Pública aos Estados. Resumindo, o plano era um conjunto de propostas articuladas que visava à implantação das polícias preventivas intersetoriais, além da reforma das polícias e do sistema penitenciário.

Em agosto de 2007 foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que prioriza ações preventivas e articulação entre diversas esferas de governo e sociedade civil, muito embora não tenha alterado substancialmente as conquistas dos PNSP I e II, o avanço no diálogo foi uma melhora no modelo de governança, pois foi uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade com priorização da prevenção, em busca das raízes dos problemas.

Houve a oportunidade de vivenciar a implementação desse programa a nível nacional e em Fortaleza-CE, com boas ideias, bons eixos, porém, sobrecarregados e difíceis de gerir, pois apresentou 94 propostas de ações que articulariam 19 ministérios e uma perspectiva de investimentos em torno de 6,707 bilhões de reais até o ano de 2012 (SCHABBACH, 2014, p. 219).

O conceito de segurança cidadã originou-se nas esferas internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que trouxe as diretrizes de orientação para as políticas públicas de segurança pública, destacando a atuação do município, no caso do Brasil, o ente local. Em 2013, o PNUD sugeriu o “Plano Integral e Participativo” em nível municipal, relacionando sua implementação ao marco conceitual de Convivência e Segurança Cidadã.

Em tudo o que foi citado o que se buscava era o equilíbrio entre as ações repressivas e preventivas. Talvez seja esse o mote do conceito de segurança cidadã, essa combinação de diminuição de fatores de risco e aumento de fatores de proteção dentro da esfera municipal, alcançando e incluindo indivíduos social e moralmente.

As ações do PRONASCI foram divididas em dois grandes eixos: os programas estruturais e os locais. Nos estruturais, destacavam-se a modernização das polícias, do sistema penitenciário, a valorização dos profissionais e o enfrentamento do crime organizado – viés



repressivo; nos programas locais, o foco direcionava-se à criação de territórios de paz, integração de jovens e famílias, segurança e convivência – viés preventivo (LIMA; COLVERO, 2017).

Convém lembrar que, entre os principais méritos do PRONASCI, encontra-se a valorização da contribuição municipal na segurança pública. Além de todas as vantagens na interlocução de políticas sociais e setoriais já apontadas, o Programa fomentou a maior participação dos municípios na assinatura de convênios com a União, possibilitando a maior captação e aplicação de recursos públicos na área de segurança sob o “olhar local”.

Outro destaque do PRONASCI foi o Projeto Bolsa Formação, que investiu na qualificação e valorização dos profissionais da segurança pública, e, de fato, nesse ponto privilegiou os municípios, pois os guardas dos municípios que aderiram ao PRONASCI fizeram jus a essa bolsa. O projeto consistiu na participação em cursos on-line, preparados e disponibilizados pela SENASP e direcionadas a este novo pensamento sobre segurança pública (LIMA; COLVERO, 2017).

Pelos exemplos acima, demonstra-se que o PRONASCI, assim como os PNSP I e II, são boas amostras de um novo modelo da segurança cidadã. Ressalta-se, ainda, que nos últimos anos diversos municípios brasileiros têm buscado maior participação no campo da segurança pública, favorecendo a tão necessária articulação com as políticas setoriais e sociais. Há de se observar, no entanto, que essa nova forma de se pensar a segurança pública não é unânime, recebendo inúmeras críticas, especialmente dos setores mais conservadores da sociedade. Como diria Ricardo Balestreri em uma mesa de debate de que participou, “a municipalização da segurança é um parto”: dolorosa, mas que terá resultado no nascimento. Como desdobramento desse nascimento estaria a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014) e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), instituída pela Lei n.º 13.675/2018.

Observa-se, pela trajetória apresentada da segurança pública no Brasil, que essa política seguiu pautada, ao longo dos anos, por uma ideologia dominante, com características repressoras, com foco em identificar, combater e eliminar o inimigo. Por anos, o assunto segurança pública não teve a atenção devida por parte dos governos. Atribui-se a esse fator a dificuldade de eleger os responsáveis, as metodologias e articulações necessárias que promovessem a segurança da sociedade, preço hoje pago por todos.

A Constituição Federal de 1988 criou meios para que se efetive a participação popular. Muito embora, de fato, ainda se disponha de um modelo de participação deficitário e os passos sejam curtos, de toda sorte, a segurança pública tenta se organizar de maneira mais eficaz, configurando como avanço a tentativa de integrar ações de responsabilidade federal, estadual e municipal, para que seja possível conduzir o gerenciamento da questão da segurança pública de forma mais elaborada.

### **3.1 Breve histórico da Guarda Municipal de Fortaleza**

A Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) foi criada em 10 de julho de 1959 na gestão do prefeito General Manuel Cordeiro Neto, mediante a Lei Municipal n.º 1.396. À época, seu quadro profissional era composto por 150 servidores divididos em funções hierárquicas de fiscais 1ª Classe (3), fiscais de 2ª Classe (4), fiscais de 3ª Classe (5), guardas de 1ª Classe (8) e 130 guardas municipais (GOMES, 2012).

A instauração da categoria teve por finalidade defender o patrimônio municipal, com a vigilância de praças públicas e fiscalização dos transportes coletivos, por exemplo. No início da década de 1960 foi expedido o regulamento da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF), sob o Decreto n.º 2286, e houve a nomeação do Inspetor Edmundo Maciel de Souza como diretor geral.

Todavia, no ano de 1968, o equipamento foi extinto e criou-se o Departamento de Vigilância Municipal (DVM), que mantinha as mesmas atribuições, legitimado pela Lei n.º 3.557, de 2 de julho de 1968. Portanto, sua atuação ocorria na desobstrução de espaços públicos, para favorecer a circulação dos pedestres no centro de Fortaleza, fazendo a retirada de vendedores ambulantes. Isso rendeu aos servidores, naquele período, a alcunha de “guardas do rapa”.

Naquele contexto, outros profissionais com patente militarista assumiram a gestão da GMF, como o coronel do Exército Brasileiro Edynardo Rodrigues Weyne, o tenente do Exército Brasileiro José Geraldo Duarte Pinto, coronel da Polícia Militar Antonio Nilso Rodrigues e, assim, o comando da instituição seguiu nesse perfil até os anos 1980.

Em meados da década de 1980, o Decreto n.º 7267 novamente instituiu a Guarda Civil de Fortaleza, com regimento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e divisão por

núcleos: núcleo de guardas masculinos, núcleo de guardas femininos, e Departamento de Assuntos Administrativos.

No ano de promulgação da Carta Constitucional de 1988 ocorreu o primeiro concurso da GMF, ao passo que voltou a receber a nomenclatura de Guarda Municipal de Fortaleza. No ano seguinte, definiu-se a estrutura organizacional e sua finalidade de: defender e preservar os bens e patrimônio municipais; executar vigilância noturna; atuar como voluntário no combate a incêndio; ofertar suporte em situação de calamidade pública e outras emergências; prestar vigilância a logradouros públicos; e realizar serviços de fomento ao turismo local.

Nessa construção, houve a incorporação de novas tarefas à GMF, referentes a ações de salvamento de banhistas nas praias e parques municipais, e o suporte em terminais de transporte coletivo urbano de Fortaleza. No mesmo período, foram criados os cargos de diretor geral e diretor adjunto, sendo aquele ocupado pelo coronel da Polícia Militar Francisco Hamilton Rocha Barroso de março a junho de 1989. Logo mais, foi substituído pelo também coronel da Polícia Militar José Elmadan Albuquerque Barroso.

O percurso de consolidação da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) traz mudanças e evoluções a cada momento histórico, legitimando sua relevância para a sociedade e a observância quanto às demandas. Nessa condição, a Lei Complementar n.º 004, de 1991 acrescentou às competências da GMF a vigilância diuturna, serviços de informação para cidadãos e segurança pessoal do prefeito.

Ainda no início da mesma década foi aprovado o Plano de Cargos e Carreiras (PCC) da categoria, mediante a Lei n.º 7.141/1992. Após dois anos, foi aprovado o Manual de Descrição de Cargos dos Servidores do Município de Fortaleza, especificando as funções, classes e patentes da GMF, assim como suas formas de evolução nos cargos.

Em 2000, a instituição passou a fazer parte do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), propiciando a elaboração e aprovação de convênios junto ao Governo Federal, ampliando o leque de atividades e serviços prestados à comunidade.

Além disso, a GMF teve participação articulada na criação da Autarquia Municipal de Trânsito (AMC), ocupando espaço em sua estruturação em determinadas atividades. A Lei n.º 8419/2000 corrobora essa reflexão.

No ano seguinte, uma nova estrutura organizacional subordinou a Guarda Municipal ao Gabinete da Prefeitura de Fortaleza, com reconhecimento do Decreto n.º 8608, em seu artigo

44. E no ano de 2003, a GMF passou a compor a Comissão de Coordenação e Supervisão da Segurança Prefeito Municipal.

Os anos 2000, legitimaram-se normativas que ampliaram, fortaleceram e aprimoraram a GMF e os serviços que a categoria prestava à sociedade. Desse modo, a finalidade, competência e estrutura organizacional foram também legitimadas com a Lei Complementar n.º 0017 de 2004, além de ter sido criado o Sistema Municipal de Segurança, Defesa Civil e Cidadania.

Nesse documento a Defesa Civil vinculou-se, na condição de Coordenadoria, à Comissão de Defesa Civil, e os agentes de cidadania foram incorporados ao quadro de servidores da GMF. Por sua vez, esses profissionais passaram a desempenhar o cargo de agente de defesa civil, resultando na nomeação do serviço de GMF à Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMDCF).

Em 2004, ocorreu evento em Fortaleza voltado para a categoria, o XV Congresso Nacional das Guardas Municipais, registrando presença de profissionais de 79 municípios e estados distintos: Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e do Distrito Federal.

Na assembleia de encerramento daquele congresso foi emitida a Carta de Fortaleza, na qual reafirmava-se o compromisso de trabalho, com vistas a inserir as Guardas Municipais do Brasil no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Com isso, pouco mais de dez anos depois, no ano de 2018, essa reivindicação foi contemplada.

A criação de pelotões dentro da categoria representou outro registro de aprimoramento no percurso da sua história, com divisão da frente de trabalho por especialidade de atuação. A partir de 2005, surgiram grupos para demandas específicas, como os pelotões ambiental, municipal, de patrulhamento, Ronda Preventiva Escolar (ROPE). Foram também criados o canil da GMF e o Pelotão Especial (PE), todos reconhecidos na letra da lei, assim como o Regulamento Disciplinar Interno (RDI) da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMDCF). Nesse contexto, foi aprovado novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos servidores da GMDCF.

No contexto de aprimoramento, a categoria da GMDCF assinou um Termo de Adesão e Cooperação entre a União, por intermédio do Ministério da Justiça (MJ), Secretaria

Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o Município de Fortaleza. O termo previa o desenvolvimento e implementação do Projeto Bolsa Formação, como estratégia componente da política de educação e valorização dos profissionais de Segurança Pública, a partir das diretrizes oriundas do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI). O termo teve como vigência o prazo de outubro de 2008 a dezembro de 2011.

Em crescimento contínuo, a categoria da GMF teve inaugurado o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), com o Decreto n.º 12385/2008. O referido gabinete coordenou por meio de secretaria executiva, o PRONASCI, composto por 94 ações com articulação junto à União, aos estados, aos municípios e à própria comunidade, por sua vez, beneficiada diretamente por vários projetos implementados em seus territórios.

No ano subsequente foi implantado o Projeto Paz nas Escolas, sob precedência do Ministério da Educação, com o objetivo de viabilizar as ações definidas nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) - Ética nas escolas de todo o território nacional. Aquele materializou-se em Fortaleza através da Secretaria Municipal de Educação (SME), que se articulou com o pelotão de ronda escolar da GMF. Com essa parceria, a perspectiva foi promover a cultura de paz nas escolas e adjacências (FERRO, 2008).

Em 2005, a GMF foi convidada para participar da equipe do projeto Anjos da Guarda, uma iniciativa do Governo Federal para fomentar a dinâmica de trabalho junto aos jovens alunos das escolas públicas municipais, convidando-os para irem até a sede da instituição participar de oficinas com temáticas diversas.

As discussões mais abordadas foram sobre qualificação profissional, violência, família, gênero, drogas, violência doméstica, Estatuto da Criança e do Adolescente, evasão escolar, preservação do patrimônio e educação ambiental, psicologia da adolescência, desenvolvimento de equipes, policiamento comunitário, dentre outros assuntos.

Com o êxito do Projeto Anjos da Guarda, a categoria foi convidada a fazer parte de um novo setor, relativo ao gerenciamento do observatório da violência. Para tanto, foi contratada a consultoria da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP-SP), como estratégia da gestão municipal, com vistas a investir na segurança preventiva.

Durante a dinâmica do serviço, o setor mencionado tornou-se uma célula chamada Fortaleza de Paz, composto por assessores, consultores e guardas. Houve capacitação para uso do sistema em tempo real do observatório, pois iriam ser monitoradas as informações advindas das

escolas, relativas à violência e suas formas de expressão. Nesse período, identificou-se que a subnotificação das ocorrências policiais era constante, devido à falta de sistematização e à duplicidade de dados, gerando impossibilidade de aproximação real com as situações ocorridas.

Com isso, outras possibilidades surgiram para implantar novos projetos, os quais foram enviados pela GMF e aprovados pelo PRONASCI. Com isso, viabilizou-se a ampliação da Política Preventiva de Segurança Pública ao público vulnerável dos territórios.

Diante do cenário apresentado e de avanços ao longo de sua criação, a GMF foi reconhecida em níveis local e nacional. Isso se reflete, inclusive, na mudança de sua missão, que passou pelas seguintes reformulações ao longo do tempo:

**Missão Anterior:** *anterior a 2010*

A Guarda Municipal e Defesa Civil tem como missão a proteção preventiva e ostensiva dos bens, serviços e instalações do Município, a segurança de autoridades, a prestação de serviços de segurança e auxílio à população, bem como o desenvolvimento de atividades preventivas de serviços públicos e de cidadania no âmbito municipal.

**Missão Proposta:** *em 2010*

Colaborar com as políticas de segurança pública e garantir a execução da política de defesa civil no município de Fortaleza.

**Missão:** *2014*

Executar políticas de segurança cidadã, promovendo a proteção do patrimônio público municipal dos seus usuários e dos agentes prestadores de serviços em Fortaleza.

Percebe-se uma evolução que denota a saída da exclusividade de proteção patrimonial, à perspectiva de segurança cidadã. Essas alterações acompanham as atribuições previstas nas leis e decretos.

A visão de futuro institucional também foi adaptada ao longo do tempo. Na visão de futuro da GMF anterior a 2010 constava: “Ser uma organização indispensável a Fortaleza, através da atuação eminentemente preventiva e comunitária, de combate à violência e criminalidade e do desenvolvimento de uma cultura de paz”.

Em 2010, a visão proposta era “Ser referência nacional na execução das políticas municipais de segurança pública e defesa civil”. Por fim, a visão de 2014 citava a necessidade de reconhecimento pela população: “Ser reconhecida pela população de Fortaleza na excelência da prestação de serviços de segurança cidadã até 2016”. Os valores apresentam-se em 2014 como: “Ética, compromisso, disciplina profissional, respeito, transparência, presteza”.

Em 2013, por meio de uma reforma administrativa, foi criada a Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), que teria como órgãos vinculados à sua estrutura a GMF e a Defesa Civil Municipal.

LEI COMPLEMENTAR Nº 0137 DE 08 DE JANEIRO DE 2013. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. [...]

Art. 2º - Ficam criadas a Secretaria de Governo, a **Secretaria de Segurança Cidadã**, a Secretaria Extraordinária da Copa, a Secretaria de Conservação e Serviços Públicos e a Secretaria da Controladoria e Transparência [...]. (FORTALEZA, 2013. GRIFO NOSSO).

A mesma lei citada traz em seu artigo 13 as competências da SESEC:

[...] estabelecer as políticas, diretrizes e programas de segurança cidadã no Município de Fortaleza; Executar, através de seus órgãos, as políticas públicas de interesse da pasta, coordenando e gerenciando a integração com as políticas sociais do Município que, direta ou indiretamente, interfiram nos assuntos de segurança cidadã da cidade; estabelecer relação com os órgãos de segurança estaduais e federais, visando ação integrada no Município de Fortaleza, inclusive com planejamento e integração das comunicações; propor prioridades nas ações de policiamento investigativo, preventivo e ostensivo realizadas pelos órgãos de segurança pública do Estado e da União que atuam no Município de Fortaleza, por meio de intercâmbio permanente de informações e gerenciamento; estabelecer ações, convênios e parcerias, quando necessário, com as entidades nacionais ou estrangeiras que exerçam atividades destinadas a estudos e pesquisa de interesse da segurança urbana; contribuir para a prevenção e a diminuição da violência e da criminalidade, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos; valer-se de dados estatísticos das polícias estaduais para o estabelecimento de prioridades das ações de segurança cidadã municipal; promover parcerias com instituições voltadas às áreas de serviço social e psicologia visando trabalho da Guarda Municipal de Fortaleza de pequenos conflitos sociais que, por sua natureza, possam dar origem a violência e criminalidade; receber através de serviço disque-denúncia denúncias de vandalismo praticado contra os equipamentos públicos municipais; executar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) em âmbito local; coordenar as ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) no âmbito local, em articulação com os governos federal e estadual, nos termos da Lei Federal n.º 12.608, de 10 de abril de 2012. § 1º - A Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, instituída pela Lei Complementar nº 17, de 07 de junho de 2004, e posteriores modificações, ficam subordinadas à Secretaria Municipal de Segurança Cidadã. § 2º - A Guarda Municipal é o principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, e a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil o principal órgão de execução da Política Municipal de Proteção e Defesa Civil. (FORTALEZA, 2013).

Depois disso, a Lei n.º 10.000/2013 regulamentou a criação da SESEC. Seu objetivo era estabelecer as políticas, diretrizes e programas de segurança cidadã no município de Fortaleza. Seus valores são compostos por ética, transparência, disciplina, respeito e comprometimento. O órgão também executa, coordena e gerencia ações vinculadas a políticas

públicas sociais de interesse comum, com envolvimento direto ou indireto com a segurança cidadã em Fortaleza.

Pelo motivo exposto acima, a GMF deixou de ser uma coordenadoria subordinada ao gabinete do prefeito e passou a ser vinculada à SESEC junto com a Defesa Civil municipal. Por sua vez, a SESEC efetivou duas outras coordenadorias: Coordenadoria de Mediação de Conflitos (COMED) e Coordenadoria de Políticas de Segurança Cidadã (COPSEC). A COPSEC absorveu parte das responsabilidades desenvolvidas pelo Fortaleza de Paz, dando continuidade aos projetos e pesquisas na perspectiva da intersectorialidade e integração.

### **3.2 Segurança pública municipal em Fortaleza nas gestões 2006 a 2012 e 2013 a 2020**

#### **3.2.1 Reflexão sobre o Planejamento Plurianual de 2006 a 2009 e de 2010 a 2013**

Considerando os pontos discutidos no tópico anterior deste capítulo, vale salientar que nos últimos vinte anos o setor público de Fortaleza empenha esforços para modernizar a gestão pública com o objetivo de transformar o perfil social do município. Nessa perspectiva, destaca-se a inserção da GMF, assim como da Defesa Civil, nas políticas de segurança pública e defesa social da capital cearense (GOMES, 2012).

Este movimento histórico e legal amplia o escopo de atuação da guarda municipal, saindo da lógica restrita de policiamento do patrimônio público, para adentrar na perspectiva de segurança cidadã. Dessa maneira, a instituição passa a contribuir com ações preventivas e proativas, as quais têm promovido resultados em médio e em longo prazos, quanto à gestão da segurança pública. E, como estratégia de fortalecimento das atividades, também firmou parcerias com outros órgãos públicos e com a sociedade civil (GOMES, 2012).

Nestas condições, Fortaleza trabalha a partir de vertentes de segurança e mobilização que, por sua vez, preveem a aproximação com a comunidade e o suporte na mediação de conflitos. Assim, a competência atuante da guarda municipal não está somente em promover a segurança e o controle de manifestações em patrimônios públicos e autoridades municipais, mas também na proteção de pessoas, entre as quais, alunos, professores e funcionários das escolas municipais, banhistas na orla da cidade, e a comunidade geral, com a promoção de policiamento comunitário, prestando segurança diuturna em bases distribuídas na capital.



Para tanto, é preciso reiterar a parceria com a prefeitura, fomentando a valorização do profissional, a efetividade de bons salários, cursos de formação e capacitação continuada, por exemplo. Principalmente, pelo contato entre as mais diversas subjetividades da população, pelas quais, os valores de ética, compromisso, disciplina profissional, respeito, transparência e presteza, fazem-se pertinentes ao exercício da categoria (FORTALEZA, 2005).

Diante destes aspectos, provoca-se a reflexão sobre o Plano Plurianual (PPA) do município de Fortaleza, instrumento de planejamento da administração pública, a partir dos seus objetivos e prioridades para o período de quatro anos. Nessas condições, serão apreciados os PPAs de dois governos distintos, para, assim, identificar as ações no que dizem respeito à segurança pública municipal e à guarda municipal da capital cearense.

O PPA dos anos de 2006 a 2009 traz uma construção junto à participação popular, como forma de exercer a cidadania e a democratização dos processos de gestão da cidade e, assim, construir políticas públicas nessa perspectiva (FORTALEZA, 2005).

Considerando que a categoria da guarda municipal está inserida nesse escopo, especificamente, na política de segurança municipal, é mencionada nos processos participativos, na seção 2.1.4 - Direitos Humanos para todos e todas - Segurança. Nessas condições, ressalta-se o fortalecimento do seu trabalho para preservar o espaço público e as pessoas que fazem parte dele, destacando a capacitação da sua prática para intervir em situações de violência a grupos específicos, com base no respeito às diferenças (FORTALEZA, 2005).

Logo mais, os Macro-objetivos do documento supracitado trouxeram a garantia do direito à segurança pública cidadã e defesa civil, enquanto estratégia prioritária. Dessa maneira, fomenta-se a construção e reformulação de políticas públicas sociais, junto a ações comunitárias, as quais devem perpassar o conjunto de programas e ações na área de segurança comunitária e cidadã (FORTALEZA, 2005).

No Plano Plurianual seguinte, correspondente aos anos de 2010 a 2013, a democratização dos processos de gestão da cidade manteve-se enquanto princípio para alcançar os objetivos propostos. A segurança continuou apresentando-se no Macro-objetivo “Direitos Humanos e Cidadania”, no escopo do Programa Segurança Cidadã (PRONASCI Fortaleza), onde o serviço da GMF tem seu alicerce.

No referido cenário, a Programação das Ações trouxe um item voltado à formação permanente da guarda municipal, enquanto o PPA anterior mencionava essa condição de maneira

específica. Sendo assim, percebe-se um avanço significativo e robusto para os profissionais e comunidade, com a articulação entre as políticas de segurança e ações sociais a partir do PRONASCI.

Neste documento foi programado investimento ativo no aprimoramento da atuação profissional, além de: novo reaparelhamento da categoria e interlocução direta com a formação de mulheres da comunidade e mediadoras de conflitos (Mulheres da Paz e Mulheres em Ação); a capacitação de adolescentes e jovens para a formação cidadã (Protejo Trilhos Urbanos); e, com isso, o fortalecimento da lógica da cidadania, o que, conseqüentemente, reverbera na redução da criminalidade, por exemplo (FORTALEZA, 2009).

### 3.2.2 Reflexão sobre o Planejamento Plurianual de 2014 a 2017 e de 2018 a 2021

Nos anos subsequentes, de 2014 a 2017, foi apresentado um novo documento de programação das ações para aquele quadriênio, aliado a uma nova gestão municipal de Fortaleza. Suas diretrizes norteadoras pautavam-se nos eixos de Melhoria da Qualidade de Vida e Justiça Social, Crescimento Sustentável e Gestão Transparente, Participativa e Transformadora (FORTALEZA, 2013).

No documento acima, a GMF situa-se no Eixo Melhoria da Qualidade de Vida e Justiça Social, no objetivo que prevê a promoção da segurança preventiva e pacífica aos cidadãos, fortalecendo o Resultado Estratégico de Fortaleza segura, inclusiva e justa. Portanto, a atuação em ações sociais, relativas ao PRONASCI, converge para o objetivo proposto do respectivo PPA.

Dentre os principais desafios para o quadriênio de 2014 a 2017, a demanda de serviços e infraestrutura urbana se apresentou como preeminente. A recém-criada Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC) contribuiu bastante neste sentido, ampliando, inclusive, os espaços de atuação com a presença da GMF, por exemplo, nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), atuação enfática nos terminais de integração do transporte público e em todas as unidades de saúde e parque escolar de Fortaleza.

Outro destaque deste período foi a capacitação dos agentes da GMF para atendimento a idosos, deficientes e pessoas com mobilidade reduzida. De outro modo, o município de Fortaleza é responsável por promover a segurança preventiva e pacífica dos ambientes e da

população, com soluções voltadas aos territórios e a preservação dos direitos dos cidadãos (GOMES, 2012).

Para tanto, houve maior investimento para assegurar a qualificação dos serviços desenvolvidos, a partir da segurança pública municipal, subsidiando, assim, o trabalho dos guardas municipais. Com isso, obtiveram autonomia para gerenciar verbas autorizadas e conduzir suas atividades dentro dos objetivos propostos pelo PPA (FORTALEZA, 2013).

Portanto, a segurança pública municipal na perspectiva cidadã e as ações direcionadas à guarda municipal, surgiram mais vezes na programação do PPA, ficando expresso o interesse da gestão pública, como já mencionado, no aprimoramento da categoria e na extensão do seu fazer laboral. Confirmou-se a articulação entre a sociedade civil e as diferentes forças de segurança, sendo uma delas a GMF (FORTALEZA, 2013).

No Plano Plurianual seguinte, do quadriênio de 2018 a 2021, a vertente da segurança encontrava-se no Eixo Equidade Territorial e Social, mantendo como resultado estratégico a Fortaleza segura, inclusiva e justa. Ademais, a segurança cidadã surgiu como premissa para alcançar um cenário oportuno à emancipação da população e, portanto, promover a qualidade de vida dos sujeitos.

Dessa forma, a política de segurança municipal:

Trata-se de uma área temática orientada para a redução da violência e criminalidade, minimização do medo e potencialização da sensação de segurança. Essencialmente, busca preservar os direitos e liberdades cidadãs, oferecer segurança (objetiva e subjetiva) e melhorar a qualidade de vida. As estratégias focam na prevenção para lidar com os problemas de crime, violência, conflitos urbanos e sensação de insegurança ou medo, sem que isso se dissocie de ações repressivas para o cumprimento das normas sociais (FORTALEZA, 2017, p. 68).

Diante dessa conjuntura, a guarda municipal, que perpassa a segurança cidadã, reafirma o compromisso com a cidadania e bem-estar da população, a promoção da cultura de paz e proteção do patrimônio público, porém, com um espectro cada vez mais amplo. O investimento nessa política permaneceu vigoroso, devido à difusão do sentimento de insegurança na cidade. E a guarda municipal, com competência nesse escopo, teve suas atividades cada vez mais incentivadas e necessárias (FORTALEZA, 2017).

Contudo, mesmo articulada com o fortalecimento da cidadania e com a sociabilidade urbana, a política de segurança pública municipal apresenta desafios ainda não superados, em

especial, no tocante ao enfrentamento à criminalidade. Por essa razão, observa-se que a guarda municipal vem assumindo características militarizadas, remontando ao histórico de sua diretoria regida por profissionais da área militar. Traz em sua raiz a tendência policialasca e, assim, abre precedente para fortalecer essa direção, em possível detrimento à perspectiva cidadã.

#### 4 SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E INTEGRAÇÃO

A criminalidade urbana violenta, como contextualizado no primeiro capítulo, tem se tornado, ao longo das décadas, um problema social no Brasil, ganhado visibilidade pública e gerado intenso debate na vida das pessoas. À medida que os índices de criminalidade crescem, são destaque por parte da sociedade e da mídia, as pressões por solução junto aos gestores públicos também aumentam.

Esse quadro exige a adoção de políticas públicas de segurança que ofereçam contribuição efetiva na redução dos índices de violência. Observa-se, com o passar dos anos, uma oscilação entre duas perspectivas: políticas repressivas e políticas preventivas. As políticas repressivas, que culturalmente fazem parte do apelo da população precisam de programas e estratégias que sejam baseados no sistema de justiça criminal e no fortalecimento das instituições, principalmente as ligadas à segurança pública.

Em relação às políticas preventivas, a tendência que se observa é a ênfase na concepção da oferta de segurança por intermédio da ampliação das políticas sociais. Tal pensamento parte do pressuposto de que as condições socioeconômicas deterioradas e a desigualdade social são motivadoras de ações criminosas (BEATO; PEIXOTO, 2005).

Entretanto, as duas políticas de contenção da criminalidade tratadas acima, caso sejam desenvolvidas sem foco, sem integração e de maneira não complementar, poderão não apresentar a efetividade e os resultados esperados na diminuição da criminalidade e da violência, uma vez que, nas teorias de controle social e suas mudanças conceituais expressas, em grande parte, seja traduzida pela formulação de políticas focadas em população específica.

Beato e Peixoto (2005) alertam contra o equívoco de supor que o desenvolvimento econômico, por si mesmo, tenha a capacidade da produção de mecanismos de auto-regulamentação comunitária, deixando claro que a melhoria nos indicadores macroeconômicos não é garantia de diminuição dos crimes nas cidades.

São várias camadas com múltiplos níveis de articulação que o poder público precisa percorrer na busca de mecanismo de controle sobre as ações criminosas: diagnóstico prévio da região, além de articulação de ações preventivas e repressivas com foco nas especificidades locais das regiões que receberam as políticas parecem ser imprescindíveis. Nessa linha de raciocínio, aparecem dois eixos claros para o desenvolvimento de estratégias para formulação e

implementação de políticas e programas que busquem enfrentar e controlar a criminalidade: compreender as motivações que levam grupos e indivíduos ao desenvolvimento de atividades violentas e criminosas; diagnósticos de contextos e distribuição espacial que possibilitam a criminalidade.

A partir daqui será desenvolvida uma discussão das políticas públicas de segurança, quanto à integração de políticas entre os entes federativos com foco restrito entre o município de Fortaleza e o estado do Ceará.

#### **4.1 Integração dos órgãos de segurança pública no Brasil: aspectos gerais, relevância e a Lei n.º 13.675/2018**

A Lei n.º 13.675/2018, que cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), configura-se como um marco na história do país, pois prevê a integração de dados, adoção e aplicação de políticas para qualidade de vida dos agentes de segurança, proporciona enfrentamento à criminalidade, além de prever repasse via fundo nacional de segurança pública aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) foi criada pela mesma lei e objetiva monitorar, avaliar e fomentar atividades que serão desenvolvidas pelos órgãos que compõem o SUSP. O foco da atuação do SUSP é coordenado, sistêmico, conjunto e integrado com os órgãos de segurança do país.

A segurança pública apresenta-se como um serviço que garante a proteção dos direitos individuais do cidadão e fundamenta-se na repressão qualificada, respeito à equidade, dignidade humana, direitos humanos e estado democrático de direito. Baseadas nessas convicções, as políticas públicas de segurança ganham diversidade nos diferentes contextos e territórios (GOMES, 2019).

Por conta da diversidade de interesses, constitui-se uma preocupação para os agentes de segurança das esferas federal, estadual e municipal, para os representantes governamentais e para a própria população, a execução de políticas públicas de segurança, uma vez que as fontes que captam as informações são construídas com objetivos e metodologias diversos, resultando no desafio de construir e estruturar um sistema de estatística policial confiável (SPANIOL; MORAES JÚNIOR; RODRIGUES, 2020).

As diversas consequências visíveis, como altos índices de criminalidade; prisões com superpopulação carcerária, composta, sobretudo, por jovens; avanço das organizações criminosas atreladas à falta de políticas de longo prazo por parte dos governos, entre outros, fazem com que hoje a segurança pública seja uma das exigências principais da população. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2009) observou sérias dificuldades dos Estados em apresentar soluções eficazes para esses problemas. Foi observado, ainda, que o assunto segurança faz parte do debate político do cidadão e aparece como sua principal preocupação.

Claramente a temática segurança não pode ser debatida exclusivamente direcionada a grupos específicos, tais como instituições de justiça, departamento penitenciário e funcionários responsáveis pela aplicação da lei (FRAL). O Estado precisa estar fortalecido em sua capacidade de gerência contra a violência e criminalidade, deve estreitar suas relações com a sociedade civil e integrar os órgãos de segurança pública para que uma solução viável seja apontada.

As políticas públicas de segurança recebem muitas críticas pertinentes à efetividade. Parte delas remete ao dispositivo constitucional, que não trouxe mudanças profundas, mesmo que aos poucos estejam sendo trabalhadas, recebem críticas até hoje (SPANIOL; JÚNIOR; RODRIGUES, 2020).

O Diretor Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em 2013, já narrava que algumas iniciativas estavam em teste, no plano da gestão, tais como modernização tecnológica, sistemas de informação, mudanças na grade curricular de formação policial e integração entre as polícias. No entanto, em sua crítica, apontava essas mudanças como incompletas, afirmando que “as instituições policiais não experimentaram reformas significativas nas suas estruturas” (LIMA et al., 2013, s/p).

Grandes são as adversidades encontradas e os meios, os mecanismos usados pelo Governo Federal no enfrentamento e controle da criminalidade e violência têm se mostrado ineficazes. A necessidade de integração e aproximação entre diversos atores, num processo dinâmico, articulado e gerenciado, parece ser necessário para elaboração e execução de políticas públicas de segurança eficientes (SILVARES, 2019).

Diversas foram as formas pensadas em nível federal pelo governo, entre planos, projetos e programas de segurança pública lançados no Brasil desde 1991. Abaixo, pode ser observado um breve resumo deles.

- 1991 - PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (Governo Fernando Collor). Esse foi o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) apresentado após a promulgação da Constituição de 1988, período pós-redemocratização. Falava genericamente em reestruturar e reaparelhar a polícia, integrar todos os níveis de atuação policial, criar bancos de dados interligados, investir na formação policial e melhoria salarial para policiais. Era genérico em toda a sua forma, não trazia dados quantitativos nem qualitativos sobre violência e criminalidade, nem avaliações detalhadas sobre tipos de crimes e locais (SPANIOL; JÚNIOR; RODRIGUES, 2020).
- 2000/2001 - PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (Governo Fernando Henrique Cardoso). Iniciado em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi elaborado na vigência da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Entendia que para que a segurança pública tivesse melhoria, a tarefa não seria exclusiva das instituições policiais e que as especificidades municipais e estaduais deveriam ser levadas em conta para implementação de uma política nacional.

O fundo nacional de segurança pública foi criado nesse período, aspirando ao envolvimento e à integração de todas as esferas de poder. Apoiar os projetos de segurança dos governos estaduais: era esse o objetivo, assim como também os projetos dos municípios que tivessem guardas municipais.

Obviamente, os recursos financeiros são necessários para a realização de um projeto político. O PNSP vinha para suprir essa necessidade financeira e as ações sociais preventivas ficaram a cargo do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS).

Integração era o ponto chave desse plano, o que pode ser observado nos principais fatores de sustentação de sua elaboração, integração entre os órgãos governamentais em todos os níveis, sociedade civil e entidades privadas. Fundado em princípios tais como: pluralismo organizacional e gerencial, interdisciplinaridade, legalidade, descentralização, transparência, imparcialidade e atendimento às particularidades regionais e respeito aos direitos humanos (BRASIL, 2000).

O PNSP foi um plano com sua estrutura em projetos e ações. O PIAPS foi uma ação do PNSP que estabeleceu bases para que esse plano específico fosse estruturado. Destaca-se que o PIAPS, que era um plano voltado para a prevenção à violência dos grandes centros urbanos, tinha um caráter interinstitucional e interdisciplinar, apresentando diversos elementos complexos



na sua gênese e gerenciamento. Representou uma oportunidade para se estudar os desafios da implementação da gestão de programas por resultados.

A criação deste plano foi embasada em três pressupostos fundamentais, e a sua estruturação e a operacionalização ficaram a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). A implementação de sua metodologia foi cofinanciada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O PIAPS elegeu um conjunto de 49 programas para os anos de 2001 e 2002.

Em relação aos objetivos que foram estabelecidos para o PIAPS estava a metodologia para o monitoramento da implantação, além da sistematização de mecanismos para avaliação dos resultados alcançados.

Três foram as fases que estruturam o projeto. A primeira fase consistiu em levantar dados e construir a linha de base, esse tópico identificou os programas/projetos/ações sociais que compõem o PIAPS/PNSP, levantou as demandas dos bolsões de miséria através das informações da SAEI, era responsabilidade desse tópico a identificação das interfaces entre as ações do PIAPS/PNSP e o Plano Plurianual 2000-2003, bem como os planos estaduais de segurança pública, os planos sociais estaduais e municipais.

Além dos levantamentos, dos modelos operacionais dos programas e projetos, ações voltadas aos bolsões de violência, o fluxo financeiro, os indicadores de desempenho e resultados, além dos responsáveis, foram contemplados; dados secundários das bases governamentais (IBGE, IPEA, SEADE). A identificação foi feita pela metodologia de grupos focais com os representantes da comunidade onde tinham os bolsões específicos, incluindo as percepções sobre violência e carência de serviços públicos essenciais.

Na segunda fase foi elaborada a concepção de metodologia para monitoramento da implantação do PIAPS/PNSP. Nessa etapa, foram definidos os modelos de planejamento e de gerenciamento, identificação dos indicadores de resultados e suas metodologias de mensuração. Foi definida, ainda, a estrutura analítica específica que seria adotada no monitoramento do PIAPS/PNSP e a identificação da necessidade de indicadores complementares, além da identificação dos organismos responsáveis pelo fornecimento dos dados e informações, bem como a definição dos fluxos de informações necessários ao monitoramento de cada ação.

Foram elaborados, também nessa fase, o projeto básico do Sistema de Gestão de Informações Gerenciais (SGIG) e a avaliação de possibilidades de remanejamento do orçamento

dos Programas Sociais para os bolsões. Foi pensada a questão de liberação de novos recursos para os bolsões e remanejamento dos existentes.

A terceira e última fase foi responsável pelo apoio à Implantação da Metodologia de Monitoramento do PIAPS/PNSP, desenvolvimento e implantação do sistema de gestão de informações gerenciais e plano de treinamento de pessoal para operar o sistema.

Inicialmente, o PIAPS foi implantado no de 2001 em quatro regiões metropolitanas brasileiras selecionadas: Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Vitória. O objetivo era promover o desenvolvimento de uma cultura de paz e sua base de implantação eram as políticas públicas com foco prioritário em atender crianças e jovens de famílias inseridas no contexto tratado acima.

A previsão era atender “40 milhões de cidadãos em 150 municípios de 8 regiões metropolitanas brasileiras, o PIAPS representou a integração entre as ações do governo federal, Sistema de Justiça, governos estaduais e municipais” (BRASIL, 2002). Fortaleza recebeu o PIAPS em 2002 juntamente do Distrito Federal e Cuiabá.

O diferencial do PIAPS estava nas parcerias com o setor privado, líderes, agentes comunitários e diversos outros atores sociais, incluindo os próprios policiais. Como dito anteriormente, o plano articulava ações já existentes em níveis diversos, em vez de criar novos programas. Fizeram parte dessa articulação 13 ministérios com 49 programas e orçamento já existentes.

Para o PIAPS, violência “vai além da dimensão física sobre o corpo dos indivíduos e seus bens, abarcando também a sua integridade moral e os seus direitos de cidadania”. Dessa forma, sobre as ações comunitárias, o enfoque era estimular na sociedade a criação da cultura de participação cidadã, cuja compreensão de direitos e deveres poderia proporcionar condições favoráveis à criação de empreendimentos sociais que seriam criados e gerenciados pela própria comunidade e/ou em parceria com diversos outros atores sociais.

O PIAPS, com caráter interdisciplinar e interinstitucional, foi um exemplo de programa que abrange várias dimensões gerenciais, e que, a sua implementação envolveu muitos desafios, comuns a outros planos e programas, que precisam encontrar alternativas gerenciais e técnicas para a sua superação. É fato que implementação operacional apresentou uma série de desafios, de caráter metodológico, gerencial, técnico e operacional, que serão mencionados, mas não esmiuçados aqui.

Quem participou da implementação do PIAPS em Fortaleza relata que a implementação estava indo bem, no entanto, foi interrompida com a mudança de governo (Entrevista com o coronel Aguiar).

- 2003 - PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL (Governo Luís Inácio Lula da Silva). Elaborado por pesquisadores da área, o plano apresentava seriedade técnica, assumia posições não partidárias e buscava construir um consenso racional (SOARES, 2007). Tentou-se, nessa época, inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), implantar o SUSP. A implantação não se efetivou e, por conta disso, não houve alteração no cenário nacional no quesito segurança pública, já que a união não assumiu de fato a coordenação do processo e a tomada de decisão em ações de prevenção e controle da violência que continuou na responsabilidade dos estados (PERES; BUENO, 2013).
- 2007 - PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA (PRONASCI) (Governo Luís Inácio Lula da Silva). Não foi necessariamente um plano, porém, tinha o propósito de articular ações preventivas e repressivas para lidar com o crime, estabelecia políticas sociais e ações de proteção às vítimas. O foco do PRONASCI era o público formado por jovens, mulheres, egressos do sistema penitenciário e agentes de segurança pública (BRASIL, 2007).
- 2009 – I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (CONSEG) (Governo Luís Inácio Lula da Silva). Visava criar uma oportunidade de debate em grande escala sobre o modelo de segurança pública que o Brasil queria (BRASIL, 2009).
- 2011 - A ESTRATÉGIA NACIONAL DE FRONTEIRAS (ENAFRON) (Governo de Dilma Rousseff). O objetivo era intensificar o controle e a fiscalização nas regiões de fronteiras do Brasil, integrou forças de segurança, promoveu ações de cooperação internacional e integração com países vizinhos, além de criar os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) (BRASIL, 2011).
- 2012 - BRASIL MAIS SEGURO (Governo Dilma Rousseff). Esse foi um programa temático, centrado no Nordeste, visando à redução da criminalidade, controle de armas, melhorias nas investigações e combate a grupos de extermínio (SILVARES, 2019).
- 2015 - PLANO NACIONAL DE REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS (Governo Dilma Rousseff). Não houve lançamento formal. Tinha como meta a redução de homicídios dolosos, sua atuação, focaria nas áreas com os mais altos índices e articulava estados, outros poderes e a sociedade numa política de combate a homicídios. As ações que foram previstas, embora necessárias e

urgentes, não foram implantadas devido ao impeachment e saída, em 2016, da presidenta Dilma Rousseff (SPANIOL; JÚNIOR; RODRIGUES, 2020).

- 2017- PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (Governo Michel Temer). Sob muitas críticas, o plano apresentava como ações: o combate ao crime organizado; a continuidade das ações de fronteira; inteligência; a modernização do sistema penitenciário; capacitação; e ações conjuntas dos órgãos afins à segurança pública. Os objetivos eram três: redução de homicídios dolosos, redução de feminicídios e violência contra a mulher; a modernização do sistema penitenciário e sua racionalização; e o combate integrado ao crime organizado transnacional (SPANIOL; JÚNIOR; RODRIGUES, 2020).
- 2018 - PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 2018/2028 (Governo Michel Temer). Anterior a este plano decenal foi criado o Ministério da Segurança Pública (MSP), cujo objetivo, além de cuidar da pasta segurança pública, era de promover a integração de todas as forças policiais, na sequência, aprovou a Lei n.º 13.675/18, que disciplinava a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, regulamentando o parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição Federal e instituindo o SUSP.
- SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA, SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. O Estado é o principal agente garantidor da ordem pública e da segurança dos indivíduos. Ele detém a capacidade de alocar os recursos coletivos. É necessário que o Estado crie, na prática, uma estrutura organizada que possa administrar a ordem e diminuir os conflitos sociais.

Em 1988, a Constituição Federal, no seu artigo 144, parágrafo 7º, dispõe: “A Lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades” (BRASIL, 1988).

Como foi visto anteriormente, essa regulamentação ocorreu 30 anos depois, através da Lei n.º 13.675, sancionada em 13 de junho de 2018, estava então instituído o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Este sistema objetiva a integração dos órgãos de segurança e inteligência, padronizando as informações, as estatísticas e os procedimentos (BRASIL, 2018).

É do SUSP a função de determinar ações e metas que serão replicadas por demais órgãos de segurança no Brasil, promovendo uma forma de atuação colaborativa e estruturada. Acredita-se no potencial do SUSP para resolução dos problemas relativos à segurança pública (HOFFMAN; FONTES, 2018).

Para que se tenha um efeito prático, é necessário que a referida lei “saia” do papel e os planos e programas trabalhem diretrizes e executem ações integradas entre as forças que compõem o sistema (HOFMANN; FONTES, 2018).

Sobre a questão do financiamento um importante instrumento foi aprovado Lei n.º 13.756/2018, que implementa a distribuição de recursos oriundos de arrecadação de loterias para o SUSP. Moura e Almeida (2021) estimaram que os valores para os recursos vindos de loterias seriam de 4,3 bilhões de reais.

Outro ponto importante a ser destacado em relação ao SUSP é sobre a sua composição, que se divide em duas categorias de integrantes estratégicos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; Conselho de Defesa Pública (dos três entes federados). E os integrantes operacionais, todos os que já constavam no rol do artigo 144, tendo sido vetada a polícia ferroviária federal e incluídos: guardas municipais, agentes de trânsito, órgãos do sistema penitenciário, órgãos periciais, guarda portuária, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), secretarias estaduais de segurança pública, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (SENAD) (BRASIL, 2018), todos “atuando nos limites de suas respectivas competências, mas de forma cooperativa, sistêmica e harmônica” (AGRA, 2019).

No quesito interoperabilidade e integração entre os órgãos de segurança pública os resultados podem ser positivos para o cenário da segurança pública no Brasil. Quanto ao planejamento e à execução, as operações integradas podem ser ostensivas, investigativas e de inteligência, ou mistas. A proposta é que se aceitem mutuamente os registros de ocorrências policiais, além de intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos, e, ainda, o compartilhamento e integração de informações entre as instituições policiais. O SUSP comporia um novo sistema de integração.

A dificuldade de integração entre as forças policiais brasileiras vem desde a sua origem, pois nasceram separadas e reproduziram o modelo ibérico-lusitano, com identidades distintas (HOLLOWAY, 1997 apud MAZZURANA; ALMEIDA, 2022). A polícia civil se construiu pautada num modelo burocrático inquisitorial e a polícia militar permaneceu com seu papel preventivo e como força auxiliar do Exército Brasileiro (LIMA, 1995 apud MAZZURANA; ALMEIDA, 2022).

## **4.2 Breve histórico da segurança pública no estado do Ceará**

A seguir será apresentado o histórico sucinto da segurança pública no estado de Ceará, tendo como base suas constituições de 1967 a 2008.

A Constituição do Estado do Ceará, de 13 de maio de 1967, sofreu algumas modificações com a inserção da Emenda Constitucional n.º 21, de 16 de janeiro de 1985. Nesse ponto, formalizaram a incorporação das Emendas Constitucionais Federais de números 1 a 24. Portanto, pode ser considerada uma cópia da Constituição Federal, vigente na época, tendo algumas adaptações para o plano estadual.

Neste período, o Brasil vivia sob o regime militar, o que ampliou sua influência para que o estado do Ceará adotasse os símbolos estaduais, a bandeira, o hino e as armas. A polícia militar funcionava como o braço visível do Poder e era competência exclusiva do governador a iniciativa de leis que tratassem da organização, efetivo, instrução, justiça, garantias, direitos, deveres e vantagens da polícia militar. Não era a Assembleia Legislativa que legislava sobre a organização da polícia militar. Nesse momento da história era prerrogativa exclusiva do governador do Estado, além de poder nomear e exonerar os prefeitos municipais e poder decretar e executar intervenção estadual nos municípios (POMPEU, 2005).

A polícia militar foi utilizada nesse período no controle social, cuidando da segurança interna e da tranquilidade do estado. Aos municípios foi facultada, com a autorização da respectiva Câmara Municipal, a possibilidade de organizar vigilância noturna e construir um quadro de voluntários para combater incêndios e agir em socorro dos atingidos por calamidades públicas.

Entretanto, a Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1989, que é a atual Carta Cearense, traz a importância da participação popular, e, em seu artigo 9º, o direito de a Assembleia Legislativa convocar o Secretário de Estado responsável pelo assunto da segurança pública ou o próprio Comandante-Geral da Polícia Militar, assim como de qualquer outra autoridade ou cidadão.

Observa-se que, na Constituição anterior, a polícia militar tinha um destaque maior, possivelmente pelo fato de se tratar do período do regime militar. Na Constituição em tela, porém, evidenciam-se a organização, garantias, os direitos e deveres da polícia civil.

Ainda nessa Constituição foi destacado um título específico para segurança pública e defesa civil. Foi estabelecido como controle externo de atividade policial o ministério público. O artigo 178 estabelece as competências das instituições de segurança: polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros, bem como estabelece suas funções.

No artigo 183 encontra-se a função da polícia civil, que é considerada uma instituição orientada pela hierarquia e disciplina, dirigida por delegados e subordinada ao governador. Exerce com exclusividade a função de polícia judiciária e apura infrações penais, excetuando as militares, realiza investigação por iniciativa própria ou via requisições das autoridades judiciárias e ministério público (CEARÁ, 2016).

O artigo 187 descreve a polícia militar, que é orientada nos princípios da legalidade, hierarquia e disciplina, é uma força auxiliar e reserva do exército, é subordinada ao governador e a missão fundamental é de exercer o papel de polícia ostensiva, preservando a ordem pública e a garantia dos poderes constituídos, bem como a proteção individual e inibição de atos atentatórios a pessoas e bens (CEARÁ, 2016).

O corpo de bombeiros tem suas atribuições e funções descritas no artigo 189, o qual repete a orientação das duas outras: baseada na hierarquia e disciplina. Assim como a polícia militar, é força auxiliar e reserva do exército e é também subordinada ao governador. Sua missão fundamental é a proteção das pessoas visando à sua incolumidade em situações de riscos e calamidades. Cabe ainda a essa instituição a prevenção e combate a incêndio, proteção, busca e salvamento, emergência pré-hospitalar, salvamento aquático, pesquisas científicas em seu campo de atuação, controle e observância de requisitos técnicos contra incêndio em edificações e atividades educativas e preventivas de incêndio, proteção ao meio ambiente e pânico coletivo.

• SISTEMA INTEGRADO DE DEFESA SOCIAL (SINDES). A exemplo dos demais estados do Brasil, no Ceará, até a Constituição de 1988, as políticas de segurança pública eram de caráter reativo, isto é, as forças de segurança eram usadas para acalmar crises sociais, o que refletia a política da época, ou seja, o regime militar. No pós-Constituição, a realidade mudou e outros elementos foram adicionados, assim também como a forma de atuação e cobrança, sendo sempre questionadas sua legitimidade e sua legalidade. Em 1986, surgiu no Ceará o Sistema Integrado de Defesa Social (SINDES), sendo essa a primeira manifestação de política de segurança pública do estado do Ceará.

Quem liderou o SINDES foi Moroni Bing Torgam, delegado de polícia federal, vice-governador à época. O SINDES originou-se de discussões e propostas do Comitê da Cidadania, que era um comitê suprapartidário, composto por vários grupos de trabalho, com o objetivo de interagir com a sociedade para montagem de plataforma de governo com os diversos setores, para em seguida criar um plano de governo para o segundo mandato do governador Tasso Jereissati (BARREIRA, 2004).

Houve, nesse momento, importante aproximação das polícias com a comunidade. O policiamento de cabine foi implantado no estado do Ceará no primeiro Governo Tasso em 1987, período em que o Comandante Geral da PMCE era o Coronel PM José Israel Cintra Austregésilo, e o Subcomandante era o Coronel PM Aldemir Rui de Paula. Era basicamente o nascimento do policiamento comunitário no Ceará. Contemplava as cabines, as viaturas e os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS). As cabines eram feitas em fibra de vidro e ferro oco galvanizado, produzidas por uma fábrica de automóveis Buggy.

A institucionalização do policiamento comunitário foi feita com base nos Decretos Estaduais CE n.º 18.411, de 09 de fevereiro de 1987; n.º 24.399, de 12 de março de 1997; e de n.º 25.293, de 11 de novembro de 1998. O SINDES tencionou renascer o policiamento comunitário, mas somente em 1995. Vários são os fatores que foram apontados como críticas ao programa e que não serão relatados aqui por não ser esse o foco do presente trabalho.

#### • DISTRITO MODELO

Uma outra iniciativa protagonizada pelo governo Tasso Jereissati foi o projeto Distrito Modelo, cuja responsabilidade foi direcionada ao general Cândido Vargas de Freire, da reserva do Exército Brasileiro.

Diversas são as opções imaginadas para controlar a violência, assim como diversas são as ferramentas variando entre épocas. Quase sempre as experiências contam com mobilização de recursos materiais e humanos, e quase sempre, também, de ação reativa no intuito de manter ou restabelecer a ordem pública.

Seguindo essa linha de raciocínio uma ação técnico-modernizante foi implementada no Ceará, proposta pela *First Security Consulting*, que destacava duas frentes de atuação: a primeira era a implantação do projeto Distrito Modelo para a cidade de Fortaleza e previsão de expansão para restante do estado. A segunda era a “operacionalização do plano de modernização



para a área da segurança pública, envolvendo tecnologia de informação e comunicação” (BRASIL, 2000, p. 234).

A proposta do eixo central desse projeto era sistematizar o trabalho policial por meio da unificação das ações desenvolvidas pelas polícias militar e civil, visando à colaboração e à racionalização entre as forças por intermédio de um instrumento chamado relatório de crime, que era comum a ambas, inovando dessa forma a metodologia de trabalho das duas forças policiais (BRASIL, 2000).

No estado do Ceará, em 16 de maio de 1997, através da Lei Estadual n.º 12.691, foi criada a Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC-CE), cuja denominação mudou em 7 de março de 2003, passou a se chamar Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS-CE), pela Lei Estadual n.º 13.297.

A antiga Secretaria da Segurança Pública controlava exclusivamente a polícia civil. O objetivo da nova pasta era integração, controle e coordenação das polícias militar, civil, institutos de polícia científica, corpo de bombeiros militar e corregedoria, subordinada diretamente ao Secretário. A pretensão desse modelo unificado era que se houvesse melhor aproveitamento dos meios disponibilizados para uso integrado e aproximação com a comunidade.

Como inovação deste modelo podemos citar: a criação de uma corregedoria única para todo o sistema de segurança; subordinação ao secretário dos institutos de polícia científica; integração do sistema de comunicação; substituição dos distritos modelos pelas áreas operacionais integradas; implantação de Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS) em todo o Estado; implantação de complexos integrados de segurança pública, onde polícias civis e militares ocupam a mesma estrutura física; implantação da Coordenadoria Integrada de Operações Aéreas (CIOPAER); implantação da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS), que é uma central unificada de despacho de viaturas, composta de toda a força de segurança atuante no estado do Ceará, tendo as polícias civis e militares, bombeiros e peritos dos institutos de polícia científica, guarda municipal, Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) e Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania (AMC). A SSPDS-CE busca consolidar esse avanço, inovação e aperfeiçoamento através dos modernos conceitos de gestão contemporânea, dando ênfase às parcerias entre comunidade e instituições corresponsáveis em todas as esferas.

A SSPDS-CE tem a missão de zelar pela ordem pública e pela incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da coordenação e da integração das ações das suas forças de segurança incluindo a Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP) e Academia Estadual de Segurança Pública (AESP), visando assessorar o Governador do Estado sobre a formulação de diretrizes e na política de garantia e manutenção da ordem e defesa social.

Pode-se concluir que, em sentido amplo, estes dispositivos desenvolvidos seguiam uma perspectiva de integração entre órgãos de segurança pública do estado do Ceará. Ao longo do tempo, é possível observar que as polícias militar e civil são baseadas em filosofias burocráticas e formais, cuja adesão a programas esbarra em resistência. Ao que aparenta esses programas são tratados como uma atividade a mais e não a própria atividade em si.

Observam-se, ainda, sobre paradigmas de atuação das polícias, as diversas tentativas de institucionalizar a teoria do policiamento comunitário e suas dificuldades, talvez por não ter sido tratado como coluna vertebral e sim como um programa temporário.

Resta lembrar que o Ministério da Justiça (MJ), naquele momento, anunciava liberação de verbas do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e uma série de medidas para a segurança pública.

Conforme observado acima, o uso de tecnologia, comunicação e trabalho conjunto das instituições de segurança não são os únicos pontos nesse quebra cabeça que é a segurança pública. Não poderiam, portanto, estar divorciados da sociedade, que teve sua participação dentre outros meios via Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS). Estes consistem em uma instância formada pelos segmentos representativos no município, bairro ou comunidade que tem a pretensão de opinar na denúncia e solução dos problemas de segurança.

Acerca desta forma de participação, em breves palavras, os CCDS visam assegurar caráter popular e democrático, pelo qual os membros têm direito de fala diretamente com as autoridades e ouvem delas as respostas para as perguntas que foram feitas.

O primeiro distrito modelo foi implantado no Conjunto Ceará, na área de circunscrição da 4ª companhia do 6º Batalhão Policial Militar (4ª CIA/6º BPM), que, na organização da polícia civil, corresponde ao 12º Distrito Policial (12º DP) no Conjunto Ceará.

Observa-se que as ações de segurança do estado Ceará estavam alinhadas com o plano nacional, pois, um aspecto que salta aos olhos no distrito modelo é a integração, em consonância com o Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2001, p. 26), nas ações 51 e

54, que versavam sobre Intensificação do Policiamento Integrado, que previa “Apoiar, inclusive financeiramente, estados que implantarem programas de policiamento integrados entre a Polícia Civil e Militar”, e um ponto de destaque importante para a nossa compreensão é a previsão de estimulação da participação dos “poderes públicos municipais nas atividades das polícias estaduais” (BRASIL, 2001, p. 26).

Havia, também, previsão de execução de Missões Especiais de Patrulhamento Integrado, com concentração da atuação das polícias nas áreas de maior risco de crimes contra a pessoa. As ações eram organizadas por meio das reuniões operacionais que contavam com as presenças do comandante da companhia da polícia militar e dos delegados titulares das delegacias da área, além dos demais operadores. As reuniões aconteciam no intervalo de 15 dias. Iniciava, geralmente, com avaliação da semana anterior, discutiam-se os erros, acertos e propostas para as próximas ações. Além das reuniões operacionais, havia a reunião para avaliação de desempenho, onde vários integrantes de diversos distritos modelo de encontravam para trocar experiências e informações; e as reuniões setoriais, que eram encontros mensais com dirigentes das forças de segurança e representantes das comunidades com objetivo de discutir amplamente os problemas de segurança das áreas.

#### • PROGRAMA RONDA DO QUARTEIRÃO

O Ronda do Quarteirão, que já foi objeto de diversas avaliações, aqui será citado por ter sido uma política de impacto no estado do Ceará. O relato será breve, focando nos seus pontos mais importantes e na integração das ações. Foi um programa criado cumprindo uma promessa de campanha do então candidato Cid Ferreira Gomes.

A proposta, que atingiria Fortaleza e a sua região metropolitana, consistia no policiamento de proximidade com território restrito em um determinado espaço geográfico no raio de 1,5 a 3 km<sup>2</sup> de diâmetro, daí seu nome, por ser uma área aproximada de um quarteirão. A pretensão era maximizar a utilização de meios materiais, tecnológicos e humanos disponíveis para efetivar as ações de policiamento e integrar também a participação da sociedade.

Para isso, houve a seleção de mil candidatos que foram preparados durante três meses seguindo a doutrina de policiamento comunitário. Os selecionados vestiram uma farda diferenciada dos demais policiais, na cor azul, e cumpriam uma escala de serviço composta por oito horas diárias por seis dias consecutivos na semana.

Uma observação se faz necessária: “a polícia da boa vizinhança” tinha um objetivo de resolver ou amenizar o um sério problema que dizia respeito à “sensação de insegurança” e os índices de criminalidade, principalmente em Fortaleza (MOTA BRASIL; ALMEIDA; FREITAS, 2015). A articulação e implementação foram feitas na casa civil, instância mais próxima do governador.

As críticas foram várias, desde diferença nas escalas, gratificações, articulações, boicotes, entre outras. O Ronda do Quarteirão era mais como considerado uma polícia de proximidade do que propriamente como policiamento comunitário, haja vista ser “uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia”, cuja base residia na premissa de que a polícia e a comunidade trabalham juntas para “identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro” (TRAJANOWICZ; BUCQUENOUX, 1999, p. 4), objetivando a melhoria da qualidade de vida na área trabalhada.

Por diversos motivos, isso não aconteceu no Ronda do Quarteirão. De certa forma, foi sim uma estratégia de aproximação com a sociedade, ora devido ao seu modo de operar, ora devido à própria escala de serviço. A permanência das equipes nas mesmas áreas de atuação proporcionava um conhecimento maior da região ocupada, os números dos telefones eram distribuídos para a comunidade, e na Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS) existia um despachante específico para o programa em questão.

É importante destacar que as políticas cearenses apresentadas até agora foram sincronizadas entre governo do estado do Ceará e governo federal. Como exemplo disso, pode-se ilustrar que, enquanto na esfera federal era lançado o Plano Nacional de Segurança Pública, quase simultaneamente houve a implantação dos Distritos Modelo, demonstrando uma sincronia e integração, tendo o Ceará se beneficiado com aquisição de recursos materiais que foram disponibilizados para os estados que adotaram as estratégias nacionais.

Outro ponto de sincronia também observado encontra-se na implantação do Ronda do Quarteirão, momento que coincide com a implementação do PRONASCI, quando intensificou-se não só a aplicação de projetos sociais, mas também a valorização dos profissionais. No segundo semestre de 2013, foi criado, no estado do Ceará, sob nova gestão da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, as Áreas Integradas de Segurança (AIS), cujo objetivo era integrar as polícias e suas ações. Consistia em um espaço geográfico delimitado que contém uma Delegacia

Seccional da Polícia Civil e/ou Batalhão da Polícia Militar na qual agrupava um conjunto de bairros, ficando a capital Fortaleza com seis AIS numeradas de um a seis.

Em 2014 foi lançado o programa Em Defesa da Vida, que tinha um “plano de metas, acompanhamento e premiação por resultados na área de segurança pública” (DANTAS, 2014). Em 2015, com o Decreto n.º 31.787/2015, foi criado o Pacto por um Ceará Pacífico, que foi dividido em três níveis de atuação: estratégico, gerencial e operacional de segurança pública foi gestado por um comitê intersetorial e coordenado pela vice-governadoria do Ceará.

Em síntese, o projeto contava com equipes de mobilização comunitária, que trabalhavam nos bairros escolhidos onde iriam ter policiamento comunitário entres outras ações sociais. Foi um modelo compreendido como partes de pactuação com utilização de diversas ferramentas em diferentes contextos, com orientação para lograr um objetivo determinado (MUNIZ; PROENÇA JR; PONCIONE, 2009).

O Ceará Pacífico era parte do plano de governo de Camilo Santana, que se chamava “Os 7 Cearás” e esse seria uma instância de articulação com outras pastas de governo, com os demais poderes e também envolveria a sociedade.

Sua divisão foi feita em oito grupos que contava com Comitê Deliberativo; Comitê Gestor; Coordenação Executiva; Comitê de Conselhos Municipais; Comitê da Sociedade Civil; Comitê Territorial; Círculos de Diálogos Comunitários; e Observatório da Violência (CEARÁ, 2017, p. 31).

É importante relatar que além do decreto de criação, o Ceará Pacífico teve também como base um documento lançado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que foi produto de uma consultoria, dividido em três livros: As experiências exitosas de enfrentamento à violência e à criminalidade; O cenário da violência e da criminalidade no Brasil; e Ceará Pacífico em ação. Este último trouxe a estrutura de governança, o monitoramento, o Pacto em Ação e a previsão de integração com outras políticas públicas.

#### **4.3 Política de segurança cidadã em Fortaleza**

Em 2013, na elaboração do PPA 2014-2017, foram apresentados diversos problemas de Fortaleza, desafios que precisavam ser enfrentados para que a cidade se tornasse mais justa e bem cuidada. A primeira observação dizia respeito aos recursos, projetados em torno de R\$ 5

bilhões. Mesmo sendo essa a 5ª entre as capitais brasileiras, o orçamento foi considerado insuficiente para atender às demandas de infraestrutura urbana e serviços necessários: saneamento, resíduos, energia, etc. (FORTALEZA, 2013).

A administração que assumiu a cidade de Fortaleza em 2013 deu indícios de renovação com o modelo de gestão para resultados com a criação de uma secretaria de governo para promover a articulação política com os demais poderes, implantou uma coordenadoria para enfrentamento à problemática das drogas, através de um Centro de Referência sobre Drogas, para articular com as instituições da sociedade e oferecer acolhimento aos dependentes químicos. Outra iniciativa inovadora em relação às demais foi ter instituído a Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), que já teve suas competências descritas anteriormente. O que importa salientar com esses destaques é que apontam para a previsão de contribuição para o processo de construção da segurança cidadã em Fortaleza.

O PPA de 2014-2017 foi elaborado a partir de um processo participativo com os objetivos específicos que visavam organizar as ações que resultassem em oferta de bens ou serviços para atender às demandas da sociedade, que estabelecessem a relação necessária entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo. Buscava-se tornar clara a distribuição regional das metas e gastos, na perspectiva de garantir a transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos, além de priorizar eixos e ações por meio do PPA Digital e dos encontros regionais temáticos.

A SESEC foi criada para dotar a Prefeitura de Fortaleza de uma instância institucional destinada a pensar parcerias com as outras temáticas e outras esferas da federação, para formular diretrizes e executar políticas e programas de segurança cidadã no município de Fortaleza.

Em resumo, a política pública de segurança cidadã de Fortaleza deve prezar pela garantia de que as pessoas possam exercer livremente seus direitos individuais e coletivos. Alinha-se, portanto, ao texto constitucional da segurança social como dever do Estado e responsabilidade de todos. As estratégias adotadas focam na prevenção como forma de lidar com os problemas de violência, conflitos urbanos, crime e sensação de insegurança, sem dissociá-los de ações repressivas para o cumprimento das normas sociais.

A segurança cidadã não abandona o caráter punitivo, prerrogativa das agências de segurança como reprimenda a organizações, grupos e indivíduos que causem desordem e

praticuem crimes. Sua agenda se assenta no controle de fatores de risco e dos fatores de proteção, buscando reduzir os primeiros e ampliar os segundos. O objetivo é alcançar um equilíbrio entre direitos e deveres, para viabilizar uma situação prática de sociabilidade, priorizando à vida em sociedade, com liberdade individual e responsabilidade pública (FORTALEZA, 2013).

As competências da SESEC, elencadas anteriormente, são executadas pela GMF e pela COPDC. Esta última é responsável por executar no espaço municipal a política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e coordenar, na cidade, as ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), em articulação com os governos federal e estadual, conforme preceitos instituídos na Lei Federal n.º 12.608, de 10 de abril de 2012.

A gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio se comprometeu com o Plano Fortaleza 2040, sendo um dos grandes compromissos da gestão a superação das desigualdades sociais e territoriais, principalmente das condições dramáticas das áreas mais críticas e precárias da cidade. Esse pacto visa assegurar a melhoria da habitabilidade aos cidadãos. Para isso, tem-se a necessidade de implementar ações e projetos em vários eixos estratégicos para proporcionar a requalificação dos assentamentos precários com habitações dignas, regularização fundiária, plano urbanístico, implantação de equipamentos e serviços públicos, acessibilidade e mobilidade para integrar as áreas precárias à cidade, além de saneamento, visando a um meio ambiente confortável (FORTALEZA, 2017).

Neste período, a Prefeitura de Fortaleza reconheceu que 80% dos principais problemas da cidade têm origem nos 856 assentamentos precários. Neles residem mais de 40% da população de Fortaleza, em uma área de apenas 12% do tamanho total do território, e neles, também, se contabiliza a maioria das vítimas de mortes por causas externas e por doenças oriundas da falta de saneamento (FORTALEZA, 2017).

Para que o enfrentamento a esses problemas tenha mais efetividade, são necessárias políticas públicas integradas e focadas nesses territórios, que possam desenvolver, dentre outras, ações de moradia digna com infraestrutura e oferta adequada de serviços e equipamentos públicos, oportunidades de emprego e renda, além de proteção social e segurança do cidadão.

São de alta prioridade os objetivos que concentram o eixo citado acima. É necessário identificar as circunstâncias, territórios, contextos, comunidades e grupos em que a ameaça e as vulnerabilidades os afastam de uma vida digna. Por meio desse eixo, pretende-se intensificar ações no sentido de tentar reduzir a desigualdade social e territorial tão intensa que atinge a

cidade. É por meio dele que se podem enfrentar três desafios ingentes: a pobreza e desigualdade social; a precariedade da habitação; o alto índice de violência.

A pobreza e a desigualdade social se apresentam em setores periféricos da cidade de Fortaleza. Estes têm sido, historicamente, estigmatizados pela vulnerabilidade socioeconômica, pois eles registram baixos níveis de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nos locais onde falta o saneamento, por exemplo, incidem doenças típicas. As intervenções necessárias passam por melhoria na mobilidade urbana, educação, saneamento básico, desenvolvimento físico e social, atividades de lazer e esportivas, afinal, são pilares de desenvolvimento de uma metrópole a mobilidade, o saneamento e a educação, de maneira integrada.

Atualmente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem sua organização pautada em níveis de proteção, dentre esses, está a Proteção Social Básica, com a função de organizar benefícios, programas, projetos e serviços, cujo foco é o atendimento e acompanhamento a pessoas, indivíduos e famílias, em situação de vulnerabilidade social ocasionada pela ausência de renda, o não acesso aos serviços públicos, privação e pobreza (FORTALEZA, 2021).

Em relação à habitação, Fortaleza possui cerca de 271.539 famílias sem moradia digna, distribuídas em 856 assentamentos precários (IBGE, 2010). Ressalta-se que esse número é muito alto em relação à sua população de 2.703.391 habitantes (IBGE, 2021). Esses assentamentos estão distribuídos em terrenos que pertencem à união, ao município e a particulares.

As políticas de intervenção nesta área têm passado por redução do déficit habitacional, regularização fundiária, desenvolvimento e promoção de moradia de interesse social, planejamento e execução de melhorias destinadas à infraestrutura básica de conjuntos habitacionais, além, claro, de segurança cidadã. Atualmente, a política de habitação do município se estrutura em quatro pilares: locação social, regularização fundiária, produção de moradia, melhorias habitacionais, todos eles com orientação para suprir as demandas da população de baixa renda que carece de habitação.

O crescimento das cidades, o aumento de sua população e o desenvolvimento social e econômico são fatores que contribuem para o surgimento de uma sociedade de riscos. Ocupações de encostas, morros e margens de recursos hídricos podem produzir riscos, Fortaleza tem hoje aproximadamente 24.000 famílias que foram diretamente afetadas por alguma ação da natureza



ou antropogênica, e estão distribuídas em 89 áreas mapeadas de riscos sociais e geográficos (FORTALEZA, 2021).

Por não possuir uma infraestrutura adequada, as habitações precárias instaladas estão mais expostas aos efeitos dos eventos adversos, como desabamentos, deslizamentos, alagamentos e inundações. Outros problemas apresentados nesta área são os rejeitos descartados indevidamente. A cultura de autopreservação em Fortaleza é relativamente incipiente.

Diante do exposto, gerir os riscos e os desastres é um desafio que precisa ser trabalhado de forma organizada, coordenada, articulada, integrada e com foco na prevenção e mitigação dos riscos, além de uma pronta resposta na gerência do desastre e na recuperação pós-desastre, para que a população tenha segurança e proteção (FORTALEZA, 2021).

Outro grande desafio é o alto índice de violência, que coloca Fortaleza como a capital mais letal para os adolescentes, com o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) de 10,94 em 2014. Neste quesito, após Fortaleza, estavam: Maceió, 9,37, Vitória, 7,68, João Pessoa, 7,34, seguida por Natal, 7,10 (Melo; Cano, 2017). No ano de 2015 foram mortos no Ceará 816 meninos e meninas, sendo desse total 387 em Fortaleza (FORTALEZA, 2021). Para Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), 44% das mortes ocorridas em Fortaleza, aconteceram em apenas 17 dos 119 bairros.

As estatísticas causam desconforto e serão melhor apresentadas adiante. É necessário iluminar o cenário sombrio, uma análise detalhada de um fenômeno tão complexo. No entanto, esta é uma tarefa à parte, que deve ocorrer de maneira contínua, de forma a subsidiar a tomada de decisão por parte dos gestores. Todo esse contexto apresentado, somando-se à frágil prestação de serviços públicos direcionados, exige estratégias intersetoriais entre diversas áreas, principalmente com saúde, assistência social e segurança.

Diversas ações setoriais estão em andamento, colaborando com a prevenção e redução de homicídios. Por exemplo, acolhimento e assistência às mães das vítimas, pois essas são as que mais sofrem impactos com os homicídios; Liberdade Assistida (LA) de adolescentes que prestam serviços à comunidade; na área da saúde, há a implementação dos pontos de atenção da rede psicossocial, que ampliam a rede de atendimento e atenção; na educação, dentre outras atividades, tem-se a busca ativa das crianças e adolescentes que estão fora da escola; casa abrigo para vítimas de violência doméstica; além de ações na habitação, entre outras iniciativas (FORTALEZA, 2021).

Para que a segurança seja promovida, em um contexto de crise intensa em que o país está inserido com aumento da criminalidade, da violência e da insegurança também no estado do Ceará e notadamente em Fortaleza. Em 2017, a gestão municipal entendia que segurança não era simplesmente a ação pontual de alguns agentes, mas uma convergência de políticas públicas, voltadas para a redução da vulnerabilidade social, melhoria da qualidade de vida, redução da desigualdade social.

Os principais órgãos articulados para esse fim foram: Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR); Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS); Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF); Coordenadoria Especial de Políticas sobre Drogas (CPDrogas); e Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), essa última, por intermédio de suas subordinadas GMF e COPDC, busca a integração dentro do município através das políticas municipais que podem contribuir para enfrentar o problema.

O município passou a realizar, gradativamente, ações programáticas visando à promoção da colaboração dos governos estadual e federal, priorizando as ações de policiamento investigativo, preventivo e ostensivo, ações essas realizadas conjuntamente com os órgãos de segurança dessas esferas de governo, estabelecendo também ações conjuntas, parcerias e convênios com entidades nacionais ou estrangeiras, contribuindo com procedimentos de prevenção e controle da violência e da insegurança.

São ações existentes e efetivas no município: mediação de conflito; segurança escolar; reinserção social; prevenção ao uso drogas; blitz integrada, videomonitoramento, desapropriação de ocupação irregular do espaço público; substituição de iluminação pública imprópria; aumento de efetivo de guarda municipais; entre outras iniciativas.

A Lei n.º 13.022/2014, em seu artigo 2º, passou a tratar as guardas municipais como instituições armadas, reforçando o que já fora instituído pelo artigo 6º da Lei n.º 10.829/2003, Estatuto do Desarmamento, que trata as guardas municipais como instituições civis, uniformizadas e armadas, com a função de proteção municipal preventiva, observadas as competências dos outros entes federativos - União, estados e Distrito Federal.

Ressalva-se que o artigo 6º do Estatuto do Desarmamento proíbe o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para os integrantes das guardas municipais dos municípios com mais de 50.000 habitantes.

Diante disto, a SESEC, sendo o órgão gestor da segurança pública municipal, fez articulação Polícia Federal (PF), por meio do processo SEI n.º 08270.019134/2017-82, que resultou em um convênio entre a PF e o município de Fortaleza para a concessão do porte de armas de fogo para os servidores da GMF, ato esse motivado pela implementação do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), em 2017.

Houve o cumprimento de todo o rito necessário para essa efetivação, avaliação de aptidão psicológica dos servidores, laudo de capacidade técnica em armamento e tiro, além da carga horária de capacitação contida na matriz da SENASP para formação das guardas municipais.

Desta forma, além de planejamento, articulação e integração de políticas públicas de segurança de segurança, a SESEC, através da GMF, pode colaborar com a execução das políticas de segurança pública e cidadã.

## **5 INTEGRAÇÃO COMO CAMINHO PARA A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA CIDADÃ**

O tema integração ampliou a sua visibilidade e ganhou o centro dos debates na segurança pública nos últimos anos. A importância da colaboração e integração efetiva entre as forças de segurança e as instituições de justiça criminal são destaques nas falas de diversos especialistas (BOTTINO et al., 2020). Dessa maneira, como visto no segundo capítulo, foram elaborados diversos planos pelas gestões que passaram pelo município, que visavam à importância da articulação entre órgãos e responsáveis por segurança pública no Brasil.

Paralelamente, verifica-se uma pauta ampla sobre reforma do sistema de segurança pública no país, assentada em dimensões distintas e que se interconectam. Essas dimensões são: investigação, dinâmicas do crime, desenho das estruturas organizacionais da polícia e seu diálogo com demais instituições, normas e planos nacionais, “programas e políticas públicas dos estados, os modelos de policiamento e as lógicas político-sociais da economia do sistema de justiça criminal” (BOTTINO et al. 2020, p. 20).

Para Bottino et al. (2020, p. 13), o que liga os eixos acima é a indagação sobre as formas de Estado, “bem como de modos de governança na busca por um modelo democrático operacional que efetive o direito constitucional à segurança”. Ainda segundo o autor, a noção de governança está ligada aos “princípios de policiamento de ética republicana, modulado pela busca de tratamento não discriminatório, estrutura e capacidade das polícias, alocação e prioridades de ações definidas” inicialmente pelo governo, que vincula órgãos de segurança pública à legalidade e à legitimidade, desdobrando-se em estratégias, arranjos institucionais, tecnologia e conhecimento, e, por último, resultados.

### **5.1 Instrumentos de integração**

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), governança no setor público é definida “como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão”, visando à gerência de políticas públicas e ao fornecimento serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014).

Com base na definição acima, observa-se que, no Brasil, o problema de integração na segurança pública permeia todas as esferas de governo e áreas da vida do cidadão. Para Bottino et al. (2020, p. 14), “se tornou um problema federativo, decisório, de fluxo de trabalhos, de gestão, de ações conjuntas entre órgãos e pessoas”. Em suma, este é um conceito de governança na prática.

Os planos e programas nacionais citados anteriormente indicam expressamente o desejo por integração. O governo federal posiciona-se como protagonista deste movimento, embora, na prática, seu papel, muitas vezes, seja reduzido ao nível de articulação entre municípios, estado e união, na alocação de recursos, integração e padronização de dados.

Um mecanismo de governança eficaz tem sim um avanço na ordem normativa, sendo exemplo disso a Lei n.º 13.675, sancionada em 13 de junho de 2018, que institui o SUSP; e a Portaria n.º 222, de 28 de dezembro de 2018, que aprova a Doutrina Nacional de Atuação Integrada de Segurança Pública (DNAISP), cuja proposta é padronizar e orientar planejamentos e ajustes para que as diretrizes do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) sejam seguidas nas operações.

Não é novo o debate que ocorre no Brasil em relação à unificação do ciclo de atividades de polícia. Porém, a discussão ainda é atual e controversa. Esses ciclos são as atividades desenvolvidas pelas polícias. Podem ocorrer de duas formas: pré-crime (prevenção e monitoramento); e pós-crime (repressão e investigação), com o resultado entregue ao ministério público. No campo normativo, as polícias civis dos estados e a polícia federal se ocupam das atividades investigativas, referentes aos crimes comuns, segundo o que preconiza a Constituição Federal, em seu artigo 144, parágrafo 1º, inciso I, e parágrafo 4º. Quanto às atividades ostensivas, são conferidas às polícias militares estaduais, de acordo com o mesmo artigo 144, parágrafo 5º (BRASIL, 1988).

São diversas as previsões do que aconteceria se unificassem as polícias. O fato é que não se pode saber o que ocorreria. É fato, também, que haveria apenas 27 polícias em vez das 54 existentes (BOTTINO et al., 2020).

Sobre políticas públicas, é importante salientar, que pertencem a um campo de conhecimento que almeja colocar o governo em ação, analisar e mudar essas ações no curso da sua existência. Após a sua formulação podem se transformar em planos, programas e projetos, além de compor bases de dados, sistema de informação e pesquisas que podem ser transformados

ações. Caso ocorra, serão submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. Fica clara, assim, a repercussão das políticas públicas em todos os segmentos, perpassando o econômico e o social (SOUZA, 2006).

Oliveira (2002) faz importante distinção entre os termos políticas públicas de segurança e política de segurança pública. Este último faz referência ao trabalho, às atividades próprias, típicas de polícias, ou seja, é a atuação *strictu sensu*. Já políticas públicas de segurança é a expressão que engloba ações diversas, governamentais e não governamentais, que causem ou sofram impacto na problemática da violência e criminalidade.

Um exemplo de política de segurança pública é o SUSP, criado pela Lei n.º 13.675/2018, que se configura como um instrumento de integração, um marco na história do país, ou seja, o principal instrumento de direcionamento, pois, dentre várias propostas, prevê a integração de dados, adoção e aplicação de políticas para qualidade de vida dos agentes de segurança, visando ao enfrentamento da criminalidade, além de prever repasse via fundo nacional de segurança pública aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Muito embora esteja subutilizado desde a sua criação, o SUSP ainda consegue articular timidamente alguns órgãos de segurança na atualidade, pois dispõe, dentre outras ferramentas, de um sistema de consulta e despacho para as instituições que ainda não o possuem - o Sistema Central de Atendimento e Despacho (SINESP CAD), disponibilizado por meio do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), pertencente ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Esta é a ferramenta que propicia o gerenciamento das informações e demandas obtidas a partir dos canais de atendimento ao cidadão, denúncias e registros de chamadas emergenciais.

Sobre o sistema de consultas, a tecnologia oferece em tempo real as informações registradas sobre incidentes, viabilizando a consulta de pessoas e de veículos, com base nos dados nacionais. Propicia, ainda, o acesso a imagens de câmeras de monitoramento e equipes próximas disponíveis para atendimento de ocorrências. Já está implementado em nove estados em suas devidas instituições de segurança e é utilizado pela polícia rodoviária federal em 24 unidades da Federação. O SINESP CAD está desde 2022 em implementação no município de Fortaleza, pela SESEC para uso da GMF e da COPDC.

A produção de estudos que avaliem o SUSP como um objeto de análise próprio é recente e ainda escassa, talvez pela sua não efetivação de fato, uma vez que, desde de sua concepção, era tido como um futuro SUS.

A segurança pública no estado do Ceará busca pelo desenvolvimento da integração, não só entre o estado e a união, mas também entre o estado e município, assim como entre o município e a união. Diversas foram as ações que demonstraram isso na prática. Pode-se dizer que a GMF, praticamente, vem se introduzindo na segurança pública desde 2003, sendo antes basicamente de caráter patrimonial.

Ocorrem, de forma cada vez mais natural e organizada, ações entre as instituições, tais como apoio a equipes que estão mais próximas da ocorrência, ou ainda operações programadas conjuntamente entre GMF e PM, GMF e PC e/ou GMF/CBM. Exemplo disso ocorre no salvamento aquático, já que o litoral de Fortaleza conta com a atuação com o Corpo de Bombeiro Militar do Ceará.

Pode-se mencionar um importante instrumento normativo que iniciou a integração de fato entre estado e município: o termo de cooperação técnica assinado em 2005 entre a prefeitura e o estado. O objeto deste documento era a cooperação mútua entre os partícipes, visando ao planejamento e à implementação conjunta de políticas públicas e ações na área da segurança urbana para o município de Fortaleza, com foco na otimização operacional dos órgãos responsáveis pela segurança do cidadão na área compreendida e no desempenho de suas atribuições constitucionais. A partir desse termo, os órgãos municipais passaram a fazer parte da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS), dentre eles a Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) e a Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania (AMC). O referido termo encontra-se em vigência até hoje.

Diversos outros termos de cooperação técnica entre estado e município foram feitos, criando várias outras parcerias, demonstrando que existe um entendimento sobre a importância da integração entre os órgãos de segurança. Esses termos tratam de objetos variados, como repasse de dados, repasse de verbas, compartilhamento de câmeras de videomonitoramento, solicitação de serviços de podas de árvores pela SSPDS, solicitação de imagens, participação nos diversos conselhos e comitês, assim como participação nas reuniões de preparação e nas operações integradas desenvolvidas regularmente na cidade.

Outra observação importante é que essa parceria e esse processo de integração se fortaleceu após a criação do Gabinete de Gestão Integrada do Município (GGIM) em Fortaleza, em 2009. Embora tenha mudado um pouco as suas diretrizes e configuração no decorrer das gestões, o modo de fazer, de integrar, de reunir, praticado por este gabinete permaneceu com o tempo.

## **5.2 Ações municipais integradas**

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) entende que a violência urbana é resultado de múltiplos fatores que, por sua inter-relação e complexidade escapam da alçada de uma única especialidade ou instância governamental ou social. Trata-se, portanto, de um desafio a ser enfrentado mediante ações integradas dos três poderes, das várias esferas governamentais e da própria sociedade civil.

Neste sentido, a PMF tem empreendido, de forma inovadora, uma mudança no paradigma de como o município compreende a segurança pública. Primeiramente, indo muito além da mera atuação policial e sua ampliação de efetivo, elaborou o Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU).

O PMPU consiste em um modelo que, apesar de não ter sido disposto em uma lei específica, foi implantado como um programa de gestão colaborativo e sistêmico, unindo todos os órgãos da Prefeitura, órgãos da União e Estado, Poder Judiciário, Ministério Público, OAB e Defensoria Pública, ambicionando agir na prevenção, forma mais indicada no contexto em que foi criado, para evitar a ocorrência do crime e da violência. A fim de compreendê-lo melhor, serão utilizadas falas dos gestores que acompanharam diretamente a sua origem: Moroni Torgan<sup>1</sup>, delegado da polícia federal, vice-prefeito à época e idealizador do Programa; e André Souza<sup>2</sup>, subinspetor da GMF, coordenador de políticas de segurança cidadã da SESEC. Ambos concederam entrevista para esta pesquisa, com a intenção de elucidar pontos que porventura não restem claros nos documentos oficiais.

---

<sup>1</sup> Ex-vice prefeito de Fortaleza Moroni Bing Torgan, em entrevista concedida ao autor em 15 de dezembro de 2022.

<sup>2</sup> Coordenador de políticas de segurança cidadã da SESEC, em entrevista concedida ao autor em 20 de outubro de 2022.



Para isso, propôs unir a participação de representantes dos órgãos do poder municipal e membros convidados; representantes da União, Estado, bem como do Poder Judiciário, Ministério Público, OAB e Defensoria Pública o Conselho Municipal de Proteção Urbana de Fortaleza (CMPFOR). Esse Conselho funciona como órgão colegiado, indicando as diretrizes e prioridades para o PMPU.

Este Conselho foi criado pela Lei n.º 10.591, de 26 de junho de 2017. Inicialmente vinculado ao gabinete do vice-prefeito e seu criador, Moroni Torgan, teve sua vinculação repassada à SESEC pelo Decreto n.º 14.973, de 31 de março de 2021. O Decreto n.º 15.099, de 23 de agosto de 2021 regulamenta a lei de criação e esclarece que o CMPFOR é órgão colegiado de natureza consultiva, vinculando-o, então, à SESEC, que tem por “finalidade propor, monitorar e avaliar a implementação de ações, programas e projetos de segurança e proteção urbana, operando a partir da articulação intersetorial”, integrando esforços que envolvem as três esferas de governo (FORTALEZA, 2021, p. 25).

Entre as suas competências, o CMPFOR envolve diversos órgãos da Administração Pública Municipal para formular estratégias e políticas direcionadas para uma abordagem sistêmica, buscando o enfrentamento articulado para resolução das questões da violência e da insegurança em Fortaleza, primando pela visão protetiva, preventiva e efetivação da segurança cidadã e da cultura de paz.

Dentre outras tantas competências atribuídas a esse conselho cabe destacar aqui a de coordenar e ofertar sua contribuição para a elaboração do Plano Municipal de Proteção Urbana (PMPU), tendo sua atuação em três frentes: metas, prioridades e indicação de ações, projetos e programas intersetoriais, sendo essa competência descrita no parágrafo 3º do artigo 2º da Lei n.º 10.591/2017.

A este respeito cabe uma importante observação, pois, embora esta lei trate da elaboração de um plano municipal de proteção urbana, no entendimento da gestão já havia um plano municipal de segurança cidadã escrito, então, criou-se um programa municipal de proteção urbana, que é um programa de gestão, por isso, alguns documentos mais antigos referem-se ao PMPU às vezes com a nomenclatura de programa; às vezes, como plano. Este impasse foi esclarecido em uma entrevista realizada com o coordenador de política de segurança cidadã do município, André Souza.

Temos, então, como marco inicial do PMPU a Lei n.º 10.591/2017, que criou o CMPFOR, pois esse conselho é responsável dentre outras atribuições acompanhar, e avaliar o PMPU. Sobre o CMPFOR, diz respeito à “identificação de ações, projetos e programas setoriais a serem incorporadas ao Plano Municipal de Proteção Urbana de Fortaleza” (FORTALEZA, 2021, p. 25). Outra característica prevista para o Conselho é a transversalidade entre segurança comunitária e cultura de paz, além da competência para: sugerir ações integradas; organizar encontros, audiências públicas, estudos e debates; receber denúncias contra abuso de autoridade no Município; buscar o permanente contato entre a comunidade e as forças de Segurança Pública que atuam no Município, esse ponto é bem representado pela Coordenadoria de Políticas de Segurança Cidadã (COPSEC/SESEC).

Em sua composição, o CMPFOR é formado pela presidência, conselheiros e convidados e tem ainda uma secretaria executiva. É interessante observar que os conselheiros são os titulares dos órgãos do poder público municipal, dentre eles o gabinete do prefeito, do vice-prefeito e demais secretarias.

É do prefeito a competência de designar os conselheiros e respectivos suplentes do CMPFOR. Os convidados podem ser os representantes titulares dos diversos órgãos, sem exclusão de outros: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Defensoria Pública da União no Ceará (DPU/CE), Justiça Federal no Ceará (JF/CE), Ministério Público Federal no Ceará (MPF/CE), Superintendência Regional da Polícia Federal no Ceará (SRPF/CE), Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Ceará (SPRF/CE), Defensoria Pública do Estado do Ceará (DP/CE), Ministério Público do Estado do Ceará (MP/CE), Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE), e grande parceira Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS/CE), com todas as suas vinculadas: Polícia Militar do Ceará (PM/CE), Polícia Civil do Estado do Ceará (PC/CE), Corpo de Bombeiros Militar do Ceará (CBM/CE), além da Ordem dos Advogados do Brasil Seção Ceará (OAB/CE) e Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (CONSESP). A Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Proteção Urbana de Fortaleza (CMPFOR) tem em sua composição um coordenador executivo e assessores.

Atualmente, o Conselho se reúne, ordinariamente, a cada dois meses; ou, extraordinariamente, quando convocado. No início essa reunião era semanal, sendo um dos pontos que o mesmo avaliar como essencial para o bom funcionamento (MORONI TORGAN).

A secretaria executiva tem a função de fazer a parte prática e operacional do programa, pois a ela compete organizar e dar suporte às reuniões e acompanhar as atividades necessárias para que CMPFOR possa funcionar, e acompanhar, ainda, estudos e identificar ações para que sejam executados projetos e programas, acompanha “os planos e programas das respectivas áreas de segurança com impacto no Município de Fortaleza, observando as políticas e prioridades institucionais definidas pelo Conselho”, além das outras diversas atividades de sua competência. É a secretaria executiva que estabelece relação, viabiliza o intercâmbio de informações e fomenta integração entre órgãos de segurança e claro acompanha as ações e cronograma de atividades programadas, dentre outras (FORTALEZA, 2021).

Assim, a Secretaria Executiva do Conselho, no primeiro momento, exerceria a administração das Células de Proteção, por meio das seguintes coordenadorias: geral; socioeducativa e terapêutica; comunicação, relações comunitárias e ouvidoria planejamento operacional e inteligência (policial, social e preditiva).

O Programa também tinha a previsão de ações em três níveis de prevenção: primária (urbanização, iluminação e lazer); secundária (ações sociais, culturais, educativas, esportivas, terapêuticas, além de ações de geração de emprego e renda); terciária (vigilância eletrônica, patrulhamento e vigilância comunitária).

O PMPU objetivou em sua gênese atuar de forma prevencionista, evitando o conflito e o delito por meio de técnicas preditivas. Algumas pretensões iniciais foram pensadas em forma de ações de desporto, iniciativas socieducativas, amparo ao usuário de drogas, além de videomonitoramento e rondas preventivas e ostensivas em territorialidade definida. Baseava-se no policiamento por proximidade ou proteção aproximada:

A sua concepção se deu principalmente em razão daquilo que eu havia visto em Medelim, Bogotá, Guaiaquil, em Berlim, Nova Iorque, em Israel, especialmente em Jerusalém, especialmente Jerusalém. (MORONI TORGAN).

Nesses locais foi observado que os municípios eram muito atuantes na área da segurança, principalmente na prevenção do delito. Para Moroni Torgan, a prevenção do delito, juntamente com a urbanização, é muito importante, quando se atua nos três tipos de prevenção. Pela fala do entrevistado, a prevenção primária:

[...] é aquela em que a gente organiza as ruas da cidade, que tá a iluminação na cidade, né? (MORONI TORGAN).

O responsável pela gestão do parque de iluminação pública é o município, que mantém, melhora, e instala os novos pontos de luz necessários, além de acompanhar a evolução das tecnologias, infraestrutura e o crescimento natural da cidade. Para atender a esse propósito a prefeitura mantém contrato permanente de gestão integral do parque de iluminação, que, em 2017, contava com “195.260 pontos de luz, dos quais 54.672 ainda estão como luz amarela”. Na ótica dos gestores, a luz branca usada para iluminar o espaço público, garante “maior segurança e conforto à população, fomentando a economia e sociabilização das comunidades que passam a fazer uso dos espaços” (FORTALEZA, 2017, p. 141).

O ex-prefeito Moroni Torgan simplifica em sua explicação sobre a prevenção secundária, afirmando que:

[...] é aquela que propicia para as pessoas formação e profissionalismo, ou seja, uma boa educação, um projeto também de geração de empregos (MORONI TORGAN).

Ainda lembra que esse passo também foi dado pela prefeitura, que fez as escolas de tempo integral, que o mesmo afirma ser fundamental, e destaca também a formação sociorrecreativa e esportiva (MORONI TORGAN).

O PMPU não é composto apenas por torres, como popularmente ficaram conhecidas as Células de Proteção Comunitária, por mais que esse fosse o ponto que se materializava na visão do munícipe. O Programa, em sua origem, tinha um espaço de cidadania que cuidava de parte da prevenção secundária.

Sobre a prevenção terciária, Moroni cita na entrevista que essa previne o delito, a partir do monitoramento, das rondas, da fiscalização. Destaca que isso acontecendo seria de grande serventia, principalmente nas comunidades, porque:

O PMPU liberaria muito efetivo da Polícia Militar mesmo pra cuidar mais de corredores bancários, de corredores financeiros, de corredores comerciais e corredores industriais [...] então isso daria uma noção de segurança excepcional e felizmente onde o foi aplicado, deu muito resultado na época (MORONI TORGAN).

O principal propósito dessa iniciativa foi a criação de células territoriais distribuídas pela cidade, composta por torres de observação, aparelhadas com 40 câmeras por perímetro, 1

drone, 3 bicicletas, 7 motocicletas, 1 veículo tipo SUV e 50 guardas municipais (Plano de implementação do PMPU, documento interno institucional).<sup>3</sup>

Esta parte da política de segurança urbana foi criada em sintonia com os dados sobre violência. No ano de 2017, o estado do Ceará teve um número recorde de violência: foram 5134 assassinatos. Em Fortaleza foram 414 mortes de jovens entre 10 e 19 anos (CCPHA, 2018). O Jangurussu e a Barra do Ceará foram os bairros mais violentos<sup>4</sup>, com 31 mortes em cada nesse ano. Em fevereiro de 2018 foi entregue a primeira célula de proteção comunitária situada no bairro do Jangurussu localizado em uma região pobre de Fortaleza.

A literatura, necessariamente, perpassa pela escola de Chicago esse conjunto de conceitos e teorias que convencionalmente é chamado de “Ecologia do crime” a qual estuda a geografia urbana, delitos e as relações com as pessoas do local (SHAW; MCKAY, 1942).

O CMPFOR articula também, além do PMPU, o grupo de trabalho do GGIM, que se reúne semanalmente com os diversos órgãos municipais e estaduais para tratar de problemas cotidianos referentes à segurança pública, ocupação irregular, agindo para a diminuição dos fatores de risco e aumento dos fatores de proteção, ou seja, buscando promover a segurança cidadã. Esse grupo de trabalho do GGIM cuida, ainda, das ações integradas nos eventos semanais. Segundo os relatórios internos<sup>5</sup>, em 2022, houve 52 reuniões, que resultaram em mais de 70 operações integradas de diversos tipos, incluindo fiscalizações e blitzes.

Outro instrumento de integração promovido pela SESEC e articulado pelo CMPFOR é o Centro de Operações Integradas (COI Beira Mar), que fica localizado em um quiosque no calçadão da Avenida Beira Mar, em Fortaleza. O endereço não tem identificação por não ter atendimento ao público. O objetivo do COI Beira Mar é integrar os sistemas de videomonitoramento no âmbito do município de Fortaleza, favorecendo, assim, a redução do tempo de resposta, padronização e integração de procedimentos, interoperabilidade entre os sistemas, uso racional e comum dos recursos, para otimizar a gestão organizacional e integrar ações.

---

<sup>3</sup> Plano de implementação é um documento interno que não chegou a ser publicado em diário oficial, mas serviu de base para o planejamento e implementação do PMPU, servindo ainda como base para todas as apresentações que foram feitas sobre o programa.

<sup>4</sup> Série histórica dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs), divulgados pela SSPDS-CE entre os anos 2017 e 2020.

<sup>5</sup> Relatórios semanais elaborados pela Secretaria Executiva do CMPFOR.

Os participantes do COI Beira Mar têm assento fisicamente na estrutura operacional: a GMF, COPDC, Polícia Militar, AMC, AGEFIS, e, ainda, há um assento disponível para eventualidade, que, por vezes, é ocupado pela Polícia Civil quando há necessidade de investigação, ou por outro órgão que sentir necessidade de participação.

Outro instrumento de integração e de promoção de segurança cidadã é o Centro de Gestão Integrado de Videomonitoramento de Fortaleza (CGIVFOR). Este equipamento encontra-se em fase de construção iniciada em 2022, com financiamento internacional e concentrará todas as ações de videomonitoramento do município de Fortaleza.

Percebe-se, pela exposição destas iniciativas de integração em que há a participação direta da SESEC, o interesse do município de Fortaleza em desenvolver a política de segurança cidadã por esse viés dialógico, colaborativo e participativo, pelo entendimento dos gestores de ser este o caminho mais assertivo e eficaz para lidar com a criminalidade e violência urbanas.

### **5.3 Percepção dos gestores e agentes de segurança sobre o trabalho integrado**

Este tópico, em correspondência com os demais, tem como objetivo verificar a percepção dos profissionais de segurança pública no estado do Ceará sobre o tema da integração na segurança pública no município de Fortaleza. Esta etapa do estudo foi desenvolvida com o intuito de levantar um diagnóstico de observação, qualitativo e exploratório.

A partir da coleta de relatos de gestores e ex-gestores da pasta, que têm ou tiveram relação direta com a segurança pública no estado do Ceará e no município de Fortaleza, e operadores de segurança pública da polícia militar, polícia civil e guarda municipal sobre a temática de integração na segurança pública na cidade de Fortaleza-CE, propõe-se compreender a sua percepção e mapear importantes elementos relacionados à temática de integração, além de apontar quais pontos precisam ser trabalhados em pesquisas futuras.

Através dos dados explorados, observaram-se: as relações entre os órgãos que compõem a segurança pública; a importância da integração órgão a órgão; a importância do compartilhamento de dados e informações; a importância da criação de um banco de dados único e disponível para todas as instituições; a importância da participação das guardas municipais na SSPDS-CE; a existência ou não, na percepção dos entrevistados, da integração de fato, ou se

pode ser considerada um desafio; e, ainda, a relevância da relação de confiança entre os órgãos para o fomento da integração.

Os dados foram coletados por meio de entrevista realizadas com gestores atuais ou ex-gestores, comandantes e alguns operadores que ocuparam a frente da pasta de segurança no seu respectivo órgão ou ainda que prestaram serviço nessas pastas de 2018 até 2022.

Do município de Fortaleza-CE foram entrevistados: secretário da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC) (Entrevistado 1); coronel BMCE, 54 anos, casado, bacharel em direito, pertencente ao quadro da reserva remunerada do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará; coordenador da COPSEC/SESEC (Entrevistado 2); subinspetor GMF, 44 anos, casado, formado em segurança pública, 15 anos de serviço na GMF; diretor da GMF, inspetor GMF, 40 anos, casado, especialista em gestão municipal, 19 anos de serviço na GMF (Entrevistado 3); ex-diretor da GMF, inspetor GMF, 38 anos, divorciado, bacharel em direito/especialista em gestão pública, 19 anos de serviço GMF (Entrevistado 4); coordenador do PMPU, major BMCE, 40 anos, casado, engenheiro eletricitista/mestre em climatologia, 17 anos de serviço (Entrevistado 5); ex-comandante do Grupo de Operações Especiais (GOE), inspetor GMF, 43 anos, casado, engenheiro de pesca, 19 anos de serviço GMF (Entrevistado 6); guarda municipal, 38 anos, casado, ensino médio, 7 anos de serviço GMF (Entrevistado 7); guarda municipal, 32 anos, solteira, formada em psicologia, 5 anos de serviço GMF, com atuação na COPCOM (Entrevistado 8).

Da polícia civil foram entrevistados: ex-delegado geral da polícia civil, 57 anos, casado, bacharel em direito, 37 anos de serviço (Entrevistado 9); delegado que foi coordenador da COPOL/SSPDS-CE, 45 anos, casado, bacharel em direito, pós-graduado em direito penal e processual penal, 14 anos de polícia civil (Entrevistado 10); policial civil, inspetora PCCE, 39 anos, em união estável, bacharel em direito, geografia, especialista em abordagem interdisciplinar em síndrome de Down, 5 anos de PMCE e 9 anos de PCCE (Entrevistado 11); policial civil, escritã PCCE, 46 anos, casada, nível superior, 17 anos de serviço na polícia civil (Entrevistado 12); policial civil, inspetor de polícia civil, 40 anos, casado, mestre, 16 anos de serviço na polícia civil (Entrevistado 13); policial civil, 42 anos, solteiro, historiador, 16 anos de polícia civil (Entrevistado 14).

Da polícia militar foram entrevistados: coordenador da COPAC, major PMCE, 45 anos, separado, mestre, 24 anos de polícia (Entrevistado 15); policial militar, major PMCE, 58

anos, casado, pós-graduado em Administração, MB em técnica de programação, 30 anos de serviço, responsável pelas operações integradas na época de criação do PMPU (Entrevistado 16); policial militar, soldado PMCE, 32 anos, casado, pós-graduado em segurança pública, 5 anos de serviço na PMCE (Entrevistado 17); policial militar, soldado PMCE, 30 anos, solteiro, ensino médio, 5 anos de serviço na PMCE (Entrevistado 18); policial militar, soldado PMCE, 32 anos, casada, nível superior, 5 anos de corporação (Entrevistado 19); policial militar, uma soldado, 28 anos, solteira, nível médio, 5 anos de corporação (Entrevistado 20).

Ressalta-se que os 20 entrevistados foram ou são atuantes no território que tem interseção com a área do PMPU. As entrevistas foram feitas de forma presencial gravada, videoconferência gravada e por pergunta/resposta via aplicativo de mensagem (que mantém a gravação no próprio aplicativo).

A escolha do público a ser entrevistado foi baseada no critério de atuação territorial, ou seja, buscou-se, exclusivamente, pessoas que desenvolviam ou desenvolveram as suas atividades nos territórios onde o município tem atuação direta na segurança pública, ou, ainda, pessoas que de alguma forma têm relação com essa atuação municipal.

Buscou-se, também, dividir quantitativamente a participação entre as 3 instituições pesquisadas, tendo sido entrevistados 6 membros de cada uma dessas instituições, a saber: GMF, PMCE e PCCE; e, ainda, 2 gestores que atuam na SESEC e que não são pertencentes ao quadro da GMF. A importância de se apresentar o perfil destas pessoas para a entrevista dá-se por desenvolverem suas atividades em um território comum ou participam de alguma forma de ações, planejamentos e decisões que envolvem esse território.

Observando as falas dos entrevistados, realizou-se a análise da relação entre a temática integração e a sua atuação no município de Fortaleza-CE, e verificou-se que o sistema de classificação é interdisciplinar entre a organização das instituições de segurança pública, governança e administração pública, conforme exposto no tópico a seguir.

### 5.3.1 Resultados e discussões

Pela necessidade de se ter um Estado, um ente público forte e eficiente, é que se buscou a integração entre as instituições. No caso do Ceará, entre as próprias forças de segurança do Estado, isso se deu nos anos 90. Já em relação ao protagonismo municipal na temática



integração entre as instituições de segurança pública, foi iniciado na primeira década do século XXI e seu marco pode ser considerado pela adesão do município de Fortaleza ao CIOPS.

Neste sentido, a integração fortalece o Estado, deixando-o apto à promoção da ordem pública, e, ao mesmo tempo, tende a proporcionar maior eficiência à prestação dos serviços, uma vez que se evita a duplicidade de ações ou a escassez dessas. A integração funciona ainda como um fator fiscalizador entre os envolvidos, haja vista poderem acompanhar as competências, recursos e ações desenvolvidas.

Entre os participantes da entrevista, o termo integração não recebeu questionamento, deixando transparecer que havia clareza sobre o que estava sendo tratado. À pergunta acerca da participação do município na integração com as outras instituições de segurança pública, relatou-se que esse processo se iniciou no ano de 2005 e teve sua ampliação e fortalecimento com o PRONASCI e o GGIM.

A manifestação objetiva da integração entre estado e município se deu no período da gestão da prefeita Luizianne Lins, que coincidiu com o Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI), as reuniões do Gabinete Gestão Integrado Municipal - GGIM, onde tínhamos assentos definidos e a participação ativa desses representantes do Estado através dos comandantes de área do comandante geral do secretário, enfim, as figuras que o Estado indicava para participar e atuar nas áreas em que o município dizia que precisava de uma ação integrada entre as polícias e a guarda municipal. Nesse período a gente tem uma manifestação prática de integração entre estado e município através da segurança. (Entrevistado 02).

Uma observação importante é que depois do período de vigência do PRONASCI, o GGIM foi mudando aos poucos o seu formato de reunião, ficando mais espaçadas, sendo novamente intensificado em 2018 com a implantação do PMPU em sua primeira fase. Resta lembrar que sempre houve integração entre as instituições de segurança em grandes eventos em Fortaleza-CE.

Para o Entrevistado 02, pode-se falar em três instâncias de integração. A primeira faz referência ao que ele chama de instância governamental/política, segundo a qual, na prática vivenciada em Fortaleza-CE, materializou-se por repasse de dados, de recursos financeiros e humanos do estado para o município. A segunda diz respeito à integração no âmbito institucional, que, para o Entrevistado 02, traduz-se na integração articulada entre os gestores menores e coordenadores das pastas envolvidas. A terceira instância faz referência ao trabalho diário

conjunto, que acontece constantemente e que traz seus desafios, devido às diferenças entre culturas nas instituições.

Observa-se, ainda, na fala do Entrevistado 02, que a integração entre estado e município pode ser considerada, apesar dos avanços, como pendular, com oscilações a depender de quem ocupa a cadeira da gestão, ressaltando-se que:

Nesse aspecto, a única maneira objetiva de integração são instâncias que se propõem a isso. Quando eu falo, por exemplo, que a gente tinha o gabinete de gestão integrada municipal e a gente tinha um gabinete gestão integrada estadual, se eu tenho um gabinete de gestão integrado em que o estado oferece o assento para o representante do município de Fortaleza levar demandas da segurança para serem discutidas no âmbito do estado e a partir daí ser direcionada toda uma ação conjunta que vai de encontro a esse enfrentamento, aí eu tenho de fato integração. Então, objetivamente, para a gente experimentar hoje o modelo de integração, que possa ser inclusive aprimorado, é preciso primeiro instituir instâncias legais, que se o objetivo é sinalizar essa integração, experimentar e desenvolver ações conjuntas que possam ser avaliadas, monitoradas e finalizar a representação das diversas, de diversos segmentos para que esse olhar ele seja validado ou acompanhado, não só pelo poder público, que tem uma forma de perceber o que está funcionando, mas, principalmente pela sociedade civil, que é quem valida as ações, que é quem diz e quem reconhece o que de fato está sendo feito e se atende aos interesses dessa população. E isso, esse modelo ainda não estabelecido, ainda não aprimorado, tá? Ele deve ser o modelo experimentado para que a gente possa dizer que o governo do estado, tá? E que no governo municipal encontraram um direcionamento para agir de forma conjunta na perspectiva de promover uma segurança pública de qualidade. (Entrevistado 02).

Durante a sua fala, o Entrevistado 02 deixou transparecer a necessidade de ferramenta tecnológica de compartilhamento de informação e sistema de mensuração de monitoramento e avaliação, considerando que, sem essas ferramentas, as ações ficariam espaçadas e perdidas no tempo, não servindo para a construção de um modelo ideal.

No bloco das três perguntas que analisam a importância da integração entre as instituições, foi perguntado para todos os entrevistados se eles consideravam importante para o desenvolvimento de suas atividades a integração entre a sua instituição e as demais forças de segurança. Com isso, o objetivo era entender como eles viam a importância da integração entre as instituições de segurança de forma geral, se tinham receio sobre essa integração ou se não achavam necessária.

Esta parte da entrevista contou com uma fala generalizada entre os entrevistados, pela qual todos consideraram importante a integração entre as instituições para que suas atividades tivessem melhor desenvoltura.

O Entrevistado 03 justificou a sua resposta, afirmando que quem ganha com a integração é a sociedade, e complementou que tem que haver a integração, seja com a polícia militar, polícia civil, corpo de bombeiros, perícia e polícia penal.

É importante também, porque aí a gente consegue otimizar os resultados com a troca de informações e operações integradas. (Entrevistado 03).

O Entrevistado 04 reforçou a importância da integração com outros órgãos que considera de interesse da temática como:

[...] educação, saúde ou assistência social todos os órgãos trabalhando juntos a gente tem o resultado mais efetivo. (Entrevistado 04).

De modo geral, não foi observada nas falas nenhuma negatividade em relação ao teor da pergunta. Sobre a importância da integração entre guarda municipal e polícia civil, todas as respostas também foram afirmativas. Foi mencionado, inclusive, mais de uma vez, que um trabalho depende do outro.

O Entrevistado 09 afirmou que, de acordo com a sua longa experiência como delegado e delegado geral, por diversas vezes, crimes são solucionados a partir de informações repassadas por guardas municipais. Segundo ele a guarda municipal:

Faz um papel de serviço mais ostensivo, ela tá constantemente em contato com a população. Exatamente através desses contatos é que surgem as informações que muitas das vezes um pedacinho dessa informação que é repassada pela guarda ela consegue fechar um raciocínio dentro de uma investigação, exatamente daquele pedaço de informação que tava faltando. (Entrevistado 09).

Observou-se, também, que alguns entrevistados não têm conhecimento claro e objetivo sobre as funções das guardas municipais trazidas pela Lei Federal n.º 13.022 de 2014. Alguns ainda consideram que a função desempenhada pelas guardas seja ainda apenas patrimonial.

Foi ressaltada a importância de trabalhos feitos conjuntamente entre as duas instituições citadas (Entrevistado 10), principalmente, a colaboração da GMF em relação a informações de inteligência, que auxiliou a polícia civil a desvendar autores de ameaças, inclusive, contra um GM (Entrevistado 16).

Um ponto que foi observado é que entre alguns dos entrevistados houve relatos espontâneos sobre achar ser mais fácil o desenvolvimento de atividades conjuntas entre guardas municipais e policiais civis, justificando-se pela:

[...] não concorrência na execução do serviço ostensivo (Entrevistado 16).

A fala do entrevistado citado acima baseia-se na já desgastada discussão sobre a atuação ostensiva das guardas municipais e a sua não inclusão no artigo 144 da Constituição Federal. Resta lembrar que, juridicamente, cabe e sempre vai caber interpretação de ambos os lados da questão.

Um ponto importante destacado pelo Entrevistado 03 foi o trabalho conjunto entre o:

Grupo Especializado Maria da Penha, junto também com a Delegacia de Proteção da Mulher, a gente tem uma troca de informações, além dos encaminhamentos e uma tratativa diferenciada. Quando a gente tem esse contato mais aproximado, né? e a polícia civil em geral até para facilitar os procedimentos que são feitos em delegacia e também pela troca de informações que a gente tem é que acontece rotineiramente. (Entrevistado 03).

A importância da integração entre a guarda municipal e polícia civil é um ponto pacificado entre os entrevistados. Quatro deles citaram, cada um à sua maneira, porém, com a mesma conclusão, que boa parte do trabalho desenvolvido na rua termina obrigatoriamente numa delegacia (Entrevistados 03, 06, 07, 08).

É fato que guarda municipal e polícia militar em Fortaleza têm desenvolvido um trabalho integrado, respeitadas as diferenças institucionais, a relação entre as duas instituições tem sido amistosa. Foi bem pontuada nas falas a semelhança no serviço prestado e foi reafirmada a concordância positiva entre todos os entrevistados sobre a importância da integração entre GMs e PMs, cabendo apontar que vários deles citaram a afinidade do serviço e a importância da atuação conjunta dentro do município de Fortaleza-CE.

De forma geral, as respostas foram congruentes, sendo observada apenas uma fala diferente das demais: o Entrevistado 16 concordou com a importância da integração entre guarda municipal e polícia militar em Fortaleza-CE, no entanto, segundo a sua experiência, ele observava alguma resistência nessa integração.

Na sequência, no roteiro da entrevista, aplicou-se um pequeno bloco de perguntas, cujo objetivo foi verificar a percepção dos entrevistados sobre a importância da integração na produção, compartilhamento e acesso de dados por todas as instituições. Quando questionados sobre a importância do compartilhamento de dados entre as forças de segurança pública, mais uma vez todos foram unânimes na resposta afirmativa.

Compartilhamento de informações significa trabalhar num processo de valores, que serão repassados às partes envolvidas, afirmou o Entrevistado 16. Por sua vez, o Entrevistado 11 disse:

Sim, pela finalidade principal do serviço público, que é o bem coletivo, o compartilhamento de informações é capaz de elucidar fatos, além de ser benéfico a presunção da inocência, dando subsídios ao não cometimento de injustiças. (Entrevistado 11).

É possível observar nas falas que cada um expõe a sua esfera de atuação, raramente adentrando na esfera do outro. O consenso sobre a importância do compartilhamento de dados entre as forças de segurança pública é representado nas falas de todos.

O Entrevistado 01 afirmou que esse compartilhamento é importante para a construção de diagnósticos, para o planejamento das ações e para a tomada de decisões. O Entrevistado 06 concordou com essa opinião e complementou afirmando que o compartilhamento de dados tem a finalidade de nortear as ações das instituições. O mesmo evidenciou que os dados são produzidos por diversas instituições e que o somatório constrói o todo necessário para o bom desempenho das atividades na segurança pública.

Alguns outros entrevistados apontaram como importantíssimo esse compartilhamento de dados, justificando que na segurança pública informação é “tudo”. A integração tem que ser funcional, afirmou o Entrevistado 15, fazendo referência à necessidade real de simplificação dos mecanismos de integração. De maneira complementar a esse pensamento, posicionou-se o Entrevistado 04:

[...] os dados concretizam e concentram o acumulado das instituições [...] (Entrevistado 04).

Observa-se, na fala de alguns dos participantes, uma preocupação no sentido de cuidado com esse compartilhamento, como no caso da citação abaixo, favorável ao compartilhamento de dados:

De informações, de sistemas, dentro desse princípio da confidencialidade, dentro do que rege a lei geral de proteção de dados. Mas é muito importante, inclusive a GMF, através da SESEC, ela fez um protocolo de intenções com essas guardas da RMF, exatamente dentro desse viés de compartilhar, de compartilhar e de ter acesso a essas imagens, esses dados de um e de outro município dentro da RMF. (Entrevistado 09).

Percebe-se novamente o consenso entre as opiniões. Dessa vez, sobre essa necessidade de compartilhamento de dados entre as instituições de segurança pública. Observa-se, na fala transcrita abaixo, que há:

Às vezes alguma resistência, não é pessoal, mas resistência institucional, em compartilhar informações e isso prejudica o trabalho operacional. (Entrevistado 04).

Esse posicionamento do entrevistado citado acima advém das dificuldades percebidas pela experiência que o mesmo teve à frente da GMF por vários anos. No entanto, ficou claro que informação é primordial, e que o acesso a ela também é essencial para o desenvolvimento da atividade de segurança pública, seja para o desenvolvimento diário, seja para consulta a ficha criminal de pessoas, veículos ou mesmo para planejamentos operacionais.

Aprofundou-se nesse mesmo bloco o interesse pela integração de dados, questionando se havia de fato esse compartilhamento que todos consideravam importante. É notório nas falas dos entrevistados que, entre as forças de segurança pública do próprio estado do Ceará, essa prática já é trabalhada há algumas décadas. Segundo os entrevistados, já existe sim essa cultura dentro do próprio Estado.

No estado Ceará já é tradicional a troca de informações e dados entre as forças de segurança, obviamente, em nível de inteligência, uma vez que o desejo de todas essas instituições é trazer segurança e paz social, inclusive, antecipando as ações a uma possível prática de crime. (Entrevistado 10).

Analisando a fala do Entrevistado 15, observa-se que ele concorda com a citação acima, quando reafirma que: entre os órgãos do estado é satisfatório, mas entre estado e prefeitura nem tanto.

Entre os entrevistados que pertencem ou pertenceram ao quadro do estado, por mais que reconheçam o avanço que vivenciam em relação à temática integração e compartilhamento de dados e informações, não há consenso, como é o caso do relato do Entrevistado 12, que informa que a CIOPS capta e repassa muitas informações entre as polícias, mas, mesmo assim, ainda tem informações que deixam a desejar.

[...] algumas informações que são meio, que assim, essa parte da inteligência não é tão assim divulgado e assim até a questão de dados a gente não tem muito. Por exemplo, às vezes, a gente se depara com dificuldade na identificação de algum, de algum preso. Às vezes, a polícia militar já identifica pela aquela parte da foto, né, aquela identificação já com biometria essas coisas a gente tem [...] A nossa não funciona muito bem, aí então, às vezes a gente se depara com essa dificuldade, aí você tem que tem que estar buscando alguma coisa, fazendo uma pesquisa, às vezes perde tempo. É necessário que a composição fique levando até o endereço da pessoa para poder ver se encontra um documento. Principalmente quando essas pessoas são moradores de rua que não tem documentação a gente tem uma série de dificuldade, né? Às vezes faz um procedimento com o nome errado, aí depois volta [...] Às vezes, a gente tem uma dificuldadezinha, né? [...] A gente ainda tem uma dificuldadezinha, as coisas básica, que seria mais eficientes se a gente tivesse mais uma informação mais integrada, seria mais fácil trabalhar. (Entrevistado 12).

Através da análise da fala do entrevistado 16, destaca-se que ele afirma não conhecer se de fato existe, em sua completude, a integração de informações. O entrevistado em questão observou, ao longo de sua carreira, alguns casos de contenção da informação:

[...] a informação é minha, eu quero descobrir, digamos assim, uma informação de inteligência eu quero ali chegar e ter os aplausos, tipo assim. (Entrevistado 16).

Sobre a questão do compartilhamento de dados entre o estado e o município, as percepções foram variadas, por vezes, divergentes, variando de acordo com o cargo ocupado e com a forma como o nível de acesso aos dados chega até o entrevistado.

Para o Entrevistado 09, existe sim o compartilhamento e é satisfatório, uma vez que a prefeitura tem assento na CIOPS, dá a sua contribuição e usufrui de toda a coordenadoria. O Entrevistado 01 concordou com a fala acima e afirmou que esse compartilhamento é levado muito a sério e que a SESEC busca a unicidade de dados para que se evite o uso de dados diferentes dos que são usados pelo estado.

Há que se destacar uma observação a respeito do compartilhamento de informações e dados:

Sabemos que antigamente existia um alinhamento em que tínhamos acesso a essas informações, mas que hoje não contempla realmente em sua plenitude. (Entrevistado 06).

Na citação abaixo há, claramente, uma concordância e uma complementação do pensamento citado acima.

Existe, mas não é pleno. Por parte [...] pelo menos, né? Por parte do Governo do Estado é algumas informações e sistemas que seriam interessantes para Guarda Municipal de Fortaleza utilizar no seu trabalho diário de segurança nos eram negados por questões mesmo de estratégia da secretaria de segurança do estado. Mas, com certeza se nós tivéssemos acesso ao sistema a gente poderia trabalhar melhor ainda. (Entrevistado 04).

Percebe-se, pela fala do Entrevistado 02, que para o governo municipal encontrar um direcionamento para agir de forma conjunta na perspectiva de promover uma segurança pública de qualidade, precisa estabelecer uma estrutura definida, com pessoas empenhadas, dedicadas a essa atuação e com a capacidade de integração prática:

[...] e aí eu tô falando de ação conjunta, de ferramenta tecnológica, de compartilhamento de informação e sistema de mensuração de monitoramento e avaliação. (Entrevistado 02).

Fora do modelo citado acima, o mesmo afirmou que todo o resto vai acontecer, porém, não se tornará de fato completo. O que se entende da percepção sobre o assunto dos demais participantes da pesquisa que não foram citados diretamente é que acreditam existir um compartilhamento de dados.

Sobre o questionamento se o entrevistado considera necessária para a integração entre as forças de segurança pública que atuam em Fortaleza-CE a criação de um banco de dados que seja acessível a todas as instituições, o posicionamento dos entrevistados foi pacífico, com pequenas ressalvas, por exemplo, sugerindo que haja o controle dos níveis de acesso de acordo com a competência de cada órgão (Entrevistados 01, 03), sendo citada a plataforma criada pelo Governo Federal na SENASP (Entrevistado 03).

De forma genérica, os entrevistados afirmaram que acham muito importante esse banco de dados ser acessado por todos. O Entrevistado 04 considera a ideia excelente, devido à



resistência apontada por ele por parte do estado para o acesso pleno ao seu banco de dados, afirmando, inclusive, que a GMF poderia complementá-lo.

Neste sentido, houve concordância entre o Entrevistado 06 e o Entrevistado 04:

Se houver um banco único utilizado por todas as forças policiais, poderíamos direcionar as políticas e investimentos com mais eficiência. (Entrevistado 06).

Nos seus pontos de vista, um banco de dados unificado traria um relacionamento mais assertivo para as demandas que surgem na segurança pública.

O Entrevistado 12 citou a importância de uma ação como esta, exemplificando que a necessidade se faz em nível nacional, uma vez que aponta dificuldades de realizar procedimentos quando os envolvidos são de outros estados da Federação.

O Entrevistado 10 citou a importância da criação de um banco de dados ser feita oficialmente com a existência de instrumentos jurídicos necessários para a consolidação da ação.

Diferentemente das respostas acima, o Entrevistado 15 trouxe a informação de que, na sua opinião, não há necessidade da criação de um banco de dado único. Ele argumenta que já existe Big Data, capaz de acessar todos os bancos de dados, extrair e direcionar informações para onde for necessário, não necessitando, portanto, que as informações estejam armazenadas em uma única plataforma.

Sobre este ponto da pesquisa, cabe um destaque feito pelo Entrevistado 05, que informou que a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) está formatando um Centro de Gestão Integrada, no qual pretende agrupar todas as informações necessárias para o pleno desenvolvimento de todas as suas atividades, com um olhar tão amplo e com tantos dados e informações do que acontece nos territórios:

Agora a gente quer enxergar toda a Fortaleza, e quando a gente fala isso, é importante citar que já é algo consolidado, está capitaneando todo esse movimento, esse projeto, que é a Central de Gestão Integrada por Videomonitoramento de Fortaleza. Que aí se proponha juntar todos esses atores, agora sim, numa sala única, uma sala de gerenciamento integrado, juntando atores estaduais, municipais, federais, não só de segurança, mas também de ordenamento urbano, fiscalização, serviços públicos, zeladoria, defesa civil. (Entrevistado 05).

A necessidade desta ação se faz pelo fato do município de Fortaleza-CE carecer de uma central que gerencie todo o seu parque de câmeras de monitoramento, que cresceu bastante

na última década. Nesse espaço, o município poderá enxergar toda a parte da cidade coberta por câmeras de videomonitoramento e concentrar atores com poder de decisão que tenham respostas rápidas para problemas que possam acontecer.

Neste sentido, a segurança pública, que é uma área de elevada importância para a preservação da ordem social, não pode ficar distante dessa temática tão importante que é a integração e o compartilhamento de informações e dados. Precisa e deve se apoderar da modernização de instrumentos, métodos e técnicas que forneça melhorias e eficiência das ações que oferece à sociedade.

Sabe-se que a informação é a principal ferramenta para que a segurança pública faça uma gestão baseada em estratégias. Essa premissa foi a motivadora dos sistemas de registros dos dados relativos à incidência criminal, e da própria atuação das forças de segurança pública. Como consequência, obteve-se um montante significativo e diversificado dessas informações.

Entende-se que, durante muito tempo, os sistemas de registros foram personalizados, construídos por cada órgão com a sua especificidade e necessidade, não sendo criados para serem integrados com os demais órgãos. Entende-se, outrossim, isso como um desafio que precisa ser posto em discussão e vencido.

Ao que tudo indica, para que se consiga implementar a integração proposta: nos planos de segurança do governo federal, nas intenções do governo estadual e nos programas do governo municipal, o desenvolvimento de um sistema que integre ou que visite os outros sistemas de informações de segurança pública precisa ser utilizado para que se possa garantir que a informação seja usada nos níveis estratégico, tático ou operacional, de forma ampla, ágil e eficiente.

O próximo questionamento se apresenta isolado dos demais blocos. Pretende verificar a opinião dos entrevistados especificamente sobre a participação das guardas municipais diretamente na SSPDS. Tal questionamento justifica-se por essas instituições estarem presentes em 86 dos 184 municípios existentes no Ceará, cujo efetivo somado é maior que o efetivo atual da polícia civil no Ceará.

A maioria dos entrevistados respondeu que é importante para integração a participação das guardas municipais na SSPDS. Para alguns, a pergunta foi uma surpresa e informaram que nunca tinham pensado nisso, mas concordavam. Também houve discordância, como no caso dos Entrevistados 14 e 18, que não viram necessidade dessa representatividade. O

Entrevistado 01 concordou com integração em suas diversas faces, no entanto, pontua uma pequena ressalva:

É importante que a gente tenha, não vejo necessariamente como um assento, eu acho que a gente deve tá sempre participativo e integrado de todas as ações e as estratégias. Como também a SSPDS é importante que ela seja sempre convidada a participar, seja ouvida nas operações referentes ao município, de forma que a gente tenha essa integração, nessa veia mesmo e nessa questão operacional, né? E aqui a gente busca muito dessa forma o estado é parceiro nisso muito fortemente onde as operações de natureza complexa ela é sempre são compartilhadas e compartilhadas entre o estado e o município. (Entrevistado 01).

A ressalva apontada é que o entrevistado acima não vê a necessidade de um assento direto, mas entende a necessidade de se estar junto nas decisões. Outra opinião aponta que isso já acontece, uma vez que a GMF ocupa um lugar na CIOPS e esta faz parte da estrutura da SSPDS, (Entrevistado 09).

Para o Entrevistado 06, a importância se dá não só em as guardas municipais comporem juntos a Secretaria do Estado, mas também a necessidade de uma composição em nível federal.

Nesta perspectiva, o Entrevistado 04 apresentou a sua opinião, acreditando que:

Seria interessante ter um representante das guardas municipais na SSPDS, até porque hoje a guarda municipal está inserida na segurança pública de maneira legal. (Entrevistado 04).

Um assento desse tipo colaboraria com a parte operacional e as guardas poderiam mostrar a sua ótica, seu ponto de vista, e compartilhar seu modo de agir, trazendo maior celeridade ao atendimento de suas demandas.

A indagação sobre a participação das guardas junto à Secretaria Estadual de Segurança Pública foi pensada com a finalidade de se coletar a percepção dos agentes a este respeito, enquanto sujeitos, operadores da área, e, ao que parece, o questionamento sobre esse ponto específico trouxe novidade para os participantes. Constatou-se que é um assunto ainda pouco debatido entre eles a participação das guardas em espaço de decisão nos assuntos de segurança pública junto ao estado. Ao longo dessas várias décadas de existência da SSPDS-CE, não houve relato de guardas ocupando algum espaço estratégico. No entanto, o contrário é

concebido: diversos agentes pertencentes ao estado ocuparam e continuam ocupando espaço no município de Fortaleza.

Observou-se que na SSPDS-CE, ocupando os principais cargos de gerência e coordenação, encontram-se alguns membros da segurança pública federal, porém, em sua maioria, são membros estaduais. Com isso, entende-se que esse espaço é de representação e poder e que quem já o ocupa não tem interesse que ele seja dividido.

O penúltimo bloco busca verificar se realmente há integração entre as forças de segurança pública no Ceará, em que medida essa integração se dá, ou se ainda é um desafio a ser rompido. A pergunta foi direta e as respostas automaticamente já responderam a próxima questão. Diante da pergunta se existe integração das instituições de segurança pública no Ceará, todos informaram que existe.

Neste sentido, o Entrevistado 15 afirmou que o Ceará tem a estrutura de segurança pública mais integrada do país. Ressaltou que, inclusive, a formação se dá dentro do mesmo espaço físico de todos os policiais do estado. Colaborando com o Entrevistado 15, o Entrevistado 09 disse que isso foi iniciado na década de 90, quando foram feitos um diagnóstico e um planejamento de integração entre as forças de segurança do estado.

Essa percepção de integração permeia a fala de todos os entrevistados, tanto do município como do estado, tanto gestores como operadores que atuam na rua. A ressalva veio por parte do Entrevistado 04, que afirmou acreditar que a integração operacional (que é o foco da próxima pergunta) se sobressai em relação à integração institucional, que para ele poderia ser mais efetiva e necessita de avanço nessa pauta.

O Entrevistado 01, por sua vez, destacou que no município, semanalmente, são realizadas reuniões de integração entre diversos órgãos, secretarias municipais e estaduais, para tratar de todos os problemas comuns para execução de soluções no decorrer da semana. A percepção trazida pelo Entrevistado 10 ocorreu em forma de afirmação:

Posso afirmar com toda certeza de que a uma intensa integração entre as forças de segurança do Estado Ceará. (Entrevistado 10).

Parece ser pacífico, portanto, esse ponto sobre a existência de integração entre as forças de segurança, já que os demais entrevistados deram respostas bem parecidas nesse quesito.

Sobre a existência de integração operacional, as respostas dos participantes foram quase unânimes e muito parecidas, cabendo uma ressalva por conta do Entrevistado 12, que disse que a integração acontece de forma pontual. Segundo a sua opinião, as polícias ainda trabalham de forma paralela, reunindo-se quando acontece algo mais grandioso, mas que, no dia a dia, são mais separadas:

Tem até aquela questão, que não sei se é o seu foco aí? Que a polícia militar meio que às vezes ela faz um trabalho que não é o dela. Essa parte da investigação, né? Que na polícia militar tem uns departamentos de inteligência que isso aí é uma atribuição da polícia civil e a militar faz paralelo. Isso aí, né? Que tem até às vezes meio que um choque, né? Assim, de atribuição, de investigação e a polícia militar acaba fazendo isso. É muita sem amparo legal, né? [...]. (Entrevistado 12).

Na citação acima, o Entrevistado 12 fez referência ao setor de inteligência que a polícia militar mantém. Pela fala do entrevistado, percebe-se que ele considera que isso enfraquece a integração, pois acredita haver sobre esse assunto uma usurpação do papel de uma instituição por outra. Ele ressaltou, ainda, que já ouviu rumores de que a polícia militar faria procedimentos finalísticos que são exclusividade da polícia civil.

Essa percepção citada acima foi relatada apenas pelo Entrevistado 12, não sendo repetida por nenhum dos demais, que acreditam no contrário do comentário exposto. A seguir, outras opiniões dos que acreditam em uma plena integração operacional entre as forças de segurança pública no estado do Ceará.

No Ceará, através da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS-CE) existe uma intensa integração operacional de ações de segurança coordenadas pela Coordenadoria Integrada de Planejamento Operacional de Segurança (CIOPS) deste órgão (Entrevistado 10).

Exemplos diversos foram citados pelos entrevistados com ações pertinentes ao campo direto da segurança pública, como também a campos intersetoriais, como na fala a seguir:

A guarda municipal tá operando integrada com órgãos do Estado órgãos do Estado como Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, [...] Batalhão de Polícia Ambiental da PM, trabalhar com a agência de fiscalização de Fortaleza [...] com diversas vigilâncias sanitárias, tanto do estado do município. Sempre tendo esse binômio estado e município trabalhando de maneira integrada nas operações das vinculadas do estado e do município. (Entrevistado 01).

As demais falam se aproximam em sua essência, principalmente entre os operadores de rua. Essa percepção sobre a integração operacional entre as forças é um ponto pacífico. Eles demonstraram que essa prática é constante e comum, cada um respeitando suas competências.

O processo de integração entre as forças de segurança pública no estado do Ceará teve início nos anos 90, quando foi implantada uma reforma estrutural e administrativa que minimamente envolvia a comunidade. Houve uma renovação tecnológica e metodológica que unificou os comandos das forças de segurança pública.

As ações dessas forças no dia a dia podem ser observadas, assim como o compartilhamento de informações entre elas. As percepções dos entrevistados variam de acordo com o nível e função que exercem. Nas falas dos gestores observamos que o entendimento sobre esse ponto é de que está satisfatório ou em processo de melhoria constante. Entre os operadores das forças de segurança do estado, a percepção é a de que precisa e pode melhorar. Já a percepção dos operadores municipais em relação ao estado é a de que existe a integração, pode ser melhorada, e, como ponto crítico, é apontado o modelo de gestão que ora integra, ora não.

Observou-se, ainda, que as ações conjuntas são episódicas, eventuais, entretanto, elas deveriam partilhar um mesmo plano estratégico de ações integradas e deveriam ser institucionalizadas.

O último ponto abordado diz respeito à confiança entre as instituições e a pergunta foi se a boa relação estimula a confiança entre as instituições. Todos responderam que sim, que era primordial poder confiar no outro. Para o Entrevistado 15, a esse respeito:

Sim, a confiança é um processo de conhecimento do outro, se você não conhece e não trabalha junto, não confia. (Entrevistado 15).

Concordando com a citação acima, o Entrevistado 03 complementou:

De fato, o respeito, a questão da reciprocidade no bom tratamento isso favorece muito, né? Quando os líderes de cada força têm uma conversa fácil e tranquila favorece muito a questão dessa integração no âmbito operacional, nas operações, no apoio. Por várias vezes aqui a gente é solicitado por órgãos estaduais para estar auxiliando, ajudando. (Entrevistado 03).

O Entrevistado 04 afirmou que só se confia em quem se conhece, que muitos gestores ainda não têm pleno conhecimento do papel das guardas municipais, e que esse era o motivo de algumas restrições em relação às guardas.

Neste sentido de concordância com o tema proposto, o Entrevistado 01, sobre confiança e integração, disse que ela é fundamental, pois confiança e boa relação andam juntas e elas têm que existir em todos os níveis: estratégico, tático e operacional, já que são responsáveis pelo sucesso ou o fracasso da integração. Em síntese, as falas dos demais entrevistados demonstram que, com a confiança e a boa relação entre as instituições, quem ganha é a sociedade.

Verificou-se que, de forma geral, os entrevistados consideram importante para a integração a parceria entre a guarda municipal e polícia civil, e, ainda, a parceria entre polícia militar e guarda municipal. Entre as polícias, no caso parceria entre a civil e a militar, parece que isto já é um ponto pacificado e não gera novidade entre os entrevistados. A novidade é manifestada quando, de alguma forma, é colocada em foco a segurança municipal.

É fato que GMF sempre atuou diretamente com a polícia militar em Fortaleza, sempre desenvolveram um trabalho integrado, pois, respeitadas as diferenças institucionais, a relação entre as duas instituições sempre foi amistosa. Também é fato a boa parceria entre GMF e PCCE e isto foi bem pontuado nas falas dos entrevistados.

No município de Fortaleza a integração com as demais forças de segurança pública parece estar avançando. Percebeu-se, pelas falas, a importância da atuação conjunta das forças de segurança pública. Assim como também ficou transparente que, na percepção geral dos entrevistados, ainda há alguma resistência na efetivação dessa integração.

Sendo uma área de elevada importância para todos, segurança pública não pode trabalhar sem integração. Em todos os planos de segurança observados na própria lei de criação do SUSP há fortemente a presença dessa temática, e neles se buscam mecanismos de atrelar uma coisa a outra. Assim, a segurança precisa se apoderar de mecanismos modernos, instrumentos, métodos e técnicas que promovam melhorias e eficiência na atuação nessa temática tão importante que é a integração, o compartilhamento de informações e dados.

Resta claro que a participação das guardas junto ao órgão gestor da segurança pública do estado é um ponto que carece de atenção e que merece ser melhor desenvolvido. Os entrevistados abordaram a instabilidade nas políticas públicas, no modelo de gestão e nas práticas

ligadas à segurança pública. Isso pode representar um ponto sensível nessa construção da integração em longo prazo. Podem ser destacados dois pontos principais: o modelo de gestão com políticas e ações de segurança que se moldam à vontade do gestor, e, dessa forma, não há como uma política se tornar perene. Outro ponto seria o nível mais pessoal, que tornam as práticas mais integradas ou não, a depender do grau de amizade e cumplicidade entre os atores.

Apontou-se também nas entrevistas a necessidade de o município de Fortaleza-CE publicizar mais suas ações, seus programas, seus feitos. Ao estado competiria estabelecer em lei critérios objetivos de integração.

Sobre a confiança, na fala dos atores, ficou destacado ser primordial para as práticas integradas de segurança. É importante observar que a confiança aqui apontada, ou seja, a percebida nas falas, diz respeito à confiança na instituição, em sua personificação, assim como também no nível pessoal de operador para operador, sendo esse último apontado como o mais simples de se relacionar.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se, tanto pelas reflexões que o arcabouço teórico permite, quanto pelos dados coletados, que as ações integradas desenvolvidas entre as forças de segurança no município de Fortaleza-CE têm contribuído ao longo do tempo para a construção de uma segurança cidadã. Espera-se, os resultados apresentados, que esta pesquisa possa contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de segurança, sobretudo, no que diz respeito à integração, e para o aprofundamento em novas pesquisas sobre esta temática de grande interesse social.

No entanto, ao longo da investigação, observou-se que, para o processo de integração das instituições que atuam na segurança pública se efetive, faz-se necessário identificar as adversidades, a análise dos pontos críticos geradores das maiores dificuldades de um planejamento que favoreça o pleno desenvolvimento da integração.

Entre alguns destes pontos críticos, aponta-se o fato de que o governo federal oferece pouco incentivo para financiamento e integração das políticas públicas de segurança, principalmente para os municípios.

Observou-se, ainda, que, por parte dos governos que estiveram à frente do executivo do estado do Ceará, houve um esforço considerável de integrar seus próprios órgãos de segurança, e, às vezes, ousar operacionalizar essa integração com as demais secretarias, municípios e governo federal.

Porém, um ponto que apresenta fragilidade no processo de integração é o fato de que o governo estadual não articula, por meio de uma estrutura unificada, a segurança municipal exercida nos municípios com as instituições presentes em 86 dos 184 municípios cearenses, cujo efetivo total hoje contabiliza 5.342 agentes. A pesquisa realizada revelou que, por parte dos entrevistados, operadores que atuam na segurança pública no estado do Ceará, a representação dessas instituições na SSPDS poderia ser um fator que influenciaria a ocorrência, de fato, da integração.

Essas guardas que atuam nesses municípios, por vezes, necessitam de apoio que poderia ser fornecido pelo estado, caso houvesse uma política voltada para integrar esse setor. A SESEC, por sua vez, tomou a dianteira nesse processo de articulação e integração entre as guardas municipais do Ceará e celebrou um protocolo de intenções, com o objetivo de estimular a cooperação entre os municípios participantes. Com isso, passou a favorecer o desenvolvimento

de ações preventivas integradas no âmbito da segurança pública municipal, voltadas para a construção de um consórcio entre esses municípios e a criação de um fundo comum para financiamento diversos, como aquisição de equipamentos, capacitação, regulamentação de procedimentos internos, passando por planos operacionais até ações integradas entre guardas. Até o ano de 2022, 14 guardas municipais já haviam assinado o documento. Isso traz luz a um desafio que poderia ser trabalhado com mais eficiência com o apoio estadual, através da SSPDS-CE.

Traçando uma analogia com o planejamento adotado no Pacto por um Ceará Pacífico, que está dividido em três níveis: estratégico, tático e operacional, segundo o Decreto n.º 31.787/2015, observa-se que a integração entre os municípios cearenses com presença de guardas municipais acompanha processo semelhante. Assim, pode-se considerar que, no nível estratégico, no qual são formuladas as políticas públicas de segurança, por parte do governo federal, está ocorrendo um avanço, embora lentamente. Entre o estado do Ceará e o município de Fortaleza esta integração tem se comportado de maneira flutuante, intermitente, variando conforme os perfis dos gestores que ocupam as pastas.

Em nível tático ou gerencial, que difere do nível estratégico, no entanto, deve-se: enxergar todas as áreas por uma macrovisão, realizar análises e colocar em prática as ações necessárias para alcançar os objetivos em longo prazo, definidos pela gestão estratégica. Percebe-se uma boa relação entre a União e o município de Fortaleza, no que compete à execução dos acordos firmados. Por sua vez, entre o estado do Ceará e município de Fortaleza, há alguns desgastes na execução do que foi acordado, uma vez que se aproximam e se afastam de uma resolução, dependendo de contextos políticos, principalmente, no que tange ao compartilhamento de informações. Sobre a relação neste nível entre Estado e União não são observadas grandes dificuldades.

O terceiro e último nível, o operacional, representa a instância em que seriam executados os planejamentos práticos, seria a materialização de tudo o que foi pensado e coordenado. Pela pesquisa realizada, percebe-se na fala dos participantes que, no geral, há uma boa convivência entre os operadores de segurança, existindo eventuais desavenças, ocasionadas por problemas pessoais ou qualquer outro motivo contornável.

Evidentemente, em todos esses níveis levam-se em conta alguns aspectos que são importantes, por exemplo, as diferentes culturas das instituições de segurança pública que influenciam e limitam o processo de integração. Mais um ponto que pode ser destacado é sobre as

atribuições e a concorrência entre as instituições, como seus membros percebem isso e como permitem que essa percepção influencie na execução das atividades integradas entre si. Outro fator limitador de integração de forma geral é o compartilhamento de informação e dados entre as instituições, principalmente, quando difere a esfera de governo.

Uma vez identificados os obstáculos, é preciso um esforço conjunto no sentido de se pensar formas de transpô-los. Por tudo o que foi apresentado, parece claro que, entre estado do Ceará e o município de Fortaleza, existem ações integradas entre os diversos órgãos que compõem as pastas de segurança pública. Notadamente, esta aproximação se torna mais positiva quando diz respeito à parte de desenvolvimento de atividades operacionais e na relação amistosa entre operadores, com alguns problemas na formulação prática da integração de políticas públicas de segurança, no compartilhamento de dados e na integração de sistemas.

O fortalecimento de instrumentos de gestão integrada apresentados na primeira parte do quarto capítulo, como os exemplos do GGIM e do GGIE, assim como o fortalecimento dos conselhos de segurança, principalmente os que preveem a participação popular, parece ser um ponto chave para fortalecer o caminho da integração e para o debate entre gestores com competência para a tomada de decisões e as demais instâncias. Assim como também é importante o estabelecimento de metas bem definidas, que sejam comuns aos integrados e que sejam viáveis de alcance, exequíveis, como compartilhamento de dados que são primordiais para o planejamento dos respectivos órgãos.

Como pretensa resposta à indagação inicial deste trabalho se “existe integração na segurança pública desenvolvida no município de Fortaleza-CE?”, por meio dos dados que analisamos, foi observado: que há relações entre os órgãos que compõem a segurança pública; que é importante a integração entre eles; que o compartilhamento de dados e informações é fundamental; que é necessário criar um banco de dados único e disponível para todas as instituições; que é importante a participação das guardas municipais na SSPDS-CE; que ainda é um desafio constante a integração, na percepção de parte dos entrevistados; e que é relevante haver confiança entre os órgãos para o fomento da integração.

Nessa esteira, o segundo capítulo também trouxe reflexões importantes para a compreensão da indagação sobre “como se desenvolvem as práticas de integração em segurança pública entre as esferas municipais, estaduais e federais ao longo do tempo, no âmbito de

Fortaleza-CE”, com a exposição dos pontos priorizados historicamente pelos Planos Plurianuais das últimas gestões municipais.

Quanto aos objetivos traçados no escopo da pesquisa, foram atendidos os objetivo geral de “Investigar as políticas públicas nacionais, estaduais e municipais sobre a promoção da segurança cidadã em Fortaleza-CE”; bem como os objetivos específicos: “Averiguar se existem transbordamentos positivos ou adversos associados à política de integração entre as forças de segurança em Fortaleza, a partir da visão dos gestores e operadores envolvidos”, uma vez que foram apontados desde a realização da integração no âmbito operacional, como as limitações no compartilhamento de informações importantes no nível gerencial; “Examinar as iniciativas, os instrumentos e as ações de integração entre as agências e agentes públicos envolvidos, de acordo com os documentos oficiais”, com a discussão das iniciativas vivenciadas pelos atores entrevistados; e, finalmente, “Verificar, na percepção do profissional de segurança pública do município de Fortaleza, se considera importante a integração para a segurança cidadã no município”, cuja resposta foi majoritariamente positiva, no sentido de reconhecer a necessidade se fortalecer cada vez mais este processo.

Tendo sido atendidos os objetivos a que se propôs a pesquisa, embora modestamente, a tarefa desafiadora dessa análise não se encerra aqui. Pelo contrário, instiga-se a continuidade da reflexão da comunidade acadêmica, das instituições planejadoras e executoras da segurança pública, e da sociedade em geral, sobre o assunto.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. **Jornal de Psicologia-PSI**, n. abr./jun., p.7-8, 2002.

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. **O controle das políticas de segurança**. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/23-08\\_ATIVIDADE\\_POLICIAL\\_1.pdf#page=133](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/23-08_ATIVIDADE_POLICIAL_1.pdf#page=133)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

AMORA, Zenilde Baima. O espaço urbano cearense: breves considerações. In: AMORA, Z.B. (org). **O Ceará: enfoques geográficos**. Fortaleza: Funece, 1999.

AMORA, Zenilde Baima; GUERRA, Eliana Costa. Mobilidades: por uma releitura do urbano na contemporaneidade. **IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana: cidades, territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais**, 2005, Manaus. Anais... IX Simpósio Nacional de Geografia a Urbana, 2005.

AMORA. ZB; COSTA, MCL. **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. Maria Clélia Lustosa Costa, Renato Pequeno (orgs.) 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

ARAÚJO, T. Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Dossiê Nordeste I. Estudos Avançados**. v.11, n. 29. 1997. p. 7-36.  
< <https://www.scielo.br/j/ea/a/fhSTdNsQrCd7F3R3gpk86Vg/?lang=pt> >. Acesso em: 02 mai. 2021.

BAPTISTA, Silvia Mello Silva. O Arquétipo do caminho: Gilgamesh e Parsifal de mãos dadas. São Paulo, Casa do Psicólogo, 2008. In: KLUGER, Rivkah Scharf. **O significado arquetípico de Gilgamesh: um moderno herói antigo**. São Paulo: Paulus, 1999.

BEATO FILHO, Cláudio C. **Reinventando a polícia: a implantação de um programa de policiamento comunitário**. Belo Horizonte: CRISP/UFGM, 2002.

BERNASKI, Joice; SOCHODOLAK, Hélio. História da violência, cotidiano e vida social. XV **Encontro Regional de História**. Unicentro, Curitiba, 2016. Disponível em: <[http://www.encontro2016.pr.anpuh.org/resources/anais/45/1468195454\\_ARQUIVO\\_Violencia40.pdf](http://www.encontro2016.pr.anpuh.org/resources/anais/45/1468195454_ARQUIVO_Violencia40.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2022.

BOTTINO, Thiago et al. **Os desafios da integração na segurança pública no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

BRASIL, Maria Glauciria Mota. **A segurança pública no "governo das mudanças": moralização, modernização e participação**. 2000. 288 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3112 de 2014**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília: STF, 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2579927&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 08 out. 2021.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Lei de 10 de outubro de 1831. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, 1831, p. 129 v. 1 p. I (Publicação Original). Disponível em <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html)>. Acessado em: 02 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.022, de 8 agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm)>. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.675**, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNS-PDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 13.756**, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Brasília: Controladoria Geral da União, 2017.

BRASIL. **Manual do Pronasci**. 2ª Ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

BRASIL. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2003.

BRASIL. **Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência**. PIAPS Brasília: Gabinete de Segurança Institucional/Presidência da República, 2002. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes->

oficiais/catalogo/fhc/plano-de-prevencao-da-violencia-piaps-selecao-de-programas-2002.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha. **Revista Marítima Brasileira**, 136 n. 07-09jul.-set.,2016. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 2016. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/69981940-Revista-maritima-brasileira.html>> acesso em: 20 de jul 2022.

BRASIL. Tribunal de contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**: Tribunal de Contas da União. Versão 2 Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CALGARO, Fernanda. Temer sanciona lei que cria Sistema Único de Segurança Pública e assina MP que transfere dinheiro das loterias para o setor. **G1. Globo.com**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-sanciona-lei-que-cria-sistema-unico-de-seguranca-publica.ghtml>> Acesso em: 20 jan. 2022.

CANO, Ignacio; SANTOS, Nilton. **Violência letal, renda e desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Letras, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SUOUZA, Ana Fani Alessandri Carlos; SUOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, e Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **A monarquia brasileira**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1993.

CEARÁ. Ceará Pacífico Movimento pela Vida. **Ceará Pacífico em Ação**: matriz de acompanhamento. Fortaleza: Seplag, 2017. Disponível em: <[https://www.ceara.gov.br/wpcontent/uploads/2017/12/CP\\_Livro3\\_Ceara%CC%81-Paci%CC%81fico-emAc%CC%A7a%CC%83o.pdf](https://www.ceara.gov.br/wpcontent/uploads/2017/12/CP_Livro3_Ceara%CC%81-Paci%CC%81fico-emAc%CC%A7a%CC%83o.pdf)>. Acesso em: 13 de fev. de 2022.

CEARÁ. **Extrato de contrato nº. 326**, de 10 de dezembro de 2008. Contratante: Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Contratada: CONAP Empresa Nacional de Administração Prisional Ltda. Objeto: contratação de empresa especializada na prestação de serviço de mão-de-obra terceirizada, [...], para atender as necessidades da atividade-meio da PMCE. Diário Oficial Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 10 dez. 2008. Ano XI, nº. 236, p. 135.

CEARÁ. **Lei nº. 14.318**, de 07 de abril de 2009. Institui o Programa de Proteção à Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 08 abr. 2009. Série 3, ano I, nº. 065, p. 1-2.

CEARÁ. **Lei nº. 14.055**, de 07 de janeiro de 2008. Cria, no Sistema de Segurança Pública Estadual, a Perícia Forense do Estado do Ceará, PEFOCE, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 17 jan. 2008. Ano XI, nº. 012, p. 1.

CEARÁ. **Lei nº. 14.282**, de 23 de dezembro de 2008. Cria o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SEISP), [...], e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 29 dez. 2008. Ano XI, nº. 247, p. 18.

CEARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Ceará**, 1989. Fortaleza: INESP, 2016. 182p.

CEARÁ. **Lei nº. 12.691**, de 16 de maio de 1997. Dispõe sobre a criação da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 23 set. 1997. Ano LXIII, nº. 17.134. Parte I.

CHALHOUB, S. **Trabalho, lar e botequim**: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque. 2. ed. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2001.

COELHO, E.B.S.; SILVA, A.C.L.G; LINDNER, S.R (org.). **Violência**: definições e tipologias. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. Disponível em: <<https://ares.unasus.gov.br/acervo/handle/ARES/1862>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

DANTAS, Régis Façanha. Segurança pública: um novo modelo de metas e premiações. n. 106 . **Texto para discussão**. IPECE. Ceará, Brasil, 2014.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. **Mal-estar, sofrimento e sintoma**: uma psicopatologia do Brasil entre muros. Boitempo editorial, 2015.

EVANGELISTA, Francisco Sérgio. **Guarda Municipal de Fortaleza**: A formação do efetivo geral ao longo dos tempos, jul. 2014. Disponível: <<http://inspetorsergiogmf.blogspot.com.br/2014/07/guarda-municipal-de-fortaleza-formacao.html>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Fronteiras de tensão**: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. Campinas, SP: [s. n.], 2008.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. **Caderno crh**, v. 23, p. 59-73, 2010.

FERREIRA, D. **Sociologia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRO, Isabel Cristina Carlos. **Políticas públicas e educação para a paz**: Projeto Paz nas Escolas da rede pública municipal de Fortaleza. 2008. 133 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico ou Profissional em 2008) - Universidade Estadual do Ceará, 2008. Disponível em: <<http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=52049>> Acesso em: 24 mar. 2022.

FORTALEZA. **Decreto n.º 2288**, Regulamentação da Guarda Municipal. Fortaleza: Diário Oficial do Município nº. 2529 de 04 de julho de 1962.



FORTALEZA. **Lei Municipal n.º 1.396**, de 10 de julho de 1959. Fortaleza: Diário Oficial do Município n.º 959, 1959.

FORTALEZA. **Decreto n.º 15.099**, de 23 de agosto de 2021. Diário Oficial do Município. Fortaleza, CE, ano LXVII, n. 17.129.

FORTALEZA. **Plano Plurianual do Município 2006-2009**. Fortaleza, Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento, 2005. Disponível em:  
<<https://www.yumpu.com/pt/document/view/35134368/ppa-2006-2009-prefeitura-municipal-de-fortaleza-ce>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

FORTALEZA. **Plano Plurianual do Município 2010-2013**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento, 2009. Disponível em:  
<<https://oppceufc.files.wordpress.com/2014/03/ppa-2010-2013-fortaleza.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

FORTALEZA. **Plano Plurianual do Município 2014-2017**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento, 2013. Disponível em:  
<[https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/ppa\\_2018\\_final.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/ppa_2018_final.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2022

FORTALEZA. **Plano Plurianual do Município 2018-2021**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento, 2017. Disponível em:  
<[https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/ppa\\_2018\\_final.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/ppa_2018_final.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2022.

FORTALEZA. **Decreto n.º 13.491**, de 30 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a estrutura organizacional, a distribuição e a denominação dos cargos em comissão da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), e dá outras providências. Diário Oficial do Município n.º 15.434, de 30 de dezembro 2014.

FORTALEZA. **Lei Complementar n.º. 0137**, de 08 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município n.º 14.952, de 08 de janeiro de 2013.

GIRARD, R. **A violência e o sagrado**. São Paulo: UNESP, 1990.

GOMES, Marco Antonio. Segurança pública brasileira: desafios e propostas de melhorias. **IPOG: Educação e Cultura Organizacional**, São Paulo, jul. 2019. Disponível em:  
<<https://blog.ipog.edu.br/educacao/seguranca-publica/>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

GOMES, Willyam Rodrigues Gomes. **Gestão pública por resultados: uma análise crítica da experiência do projeto de reestruturação da guarda municipal e defesa civil de Fortaleza**. Fortaleza: Unifametro, 2012. Disponível em:  
<<http://repositorio.fametro.com.br/jspui/handle/123456789/65>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de Segurança Pública no Brasil: deslocamentos em um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado em Administração) –Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2009.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

HOFFMANN E FONTES. **Sistema Único de Segurança Pública é avanço, mas precisa sair do papel**. Brasília: Conjur, set. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-set-25/academia-policia-sistema-unico-seguranca-publica-avanco-sair-papel>> Acesso em: 14 abr. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_ceara.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_ceara.pdf)>. Acesso em 10 dez. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2021/estimativa\\_dou\\_2021.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf)> Acesso em: 19 jul. 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (org.). **Atlas da violência 2016**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (org.). **Atlas da violência 2017**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (org.). **Atlas da violência 2021**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2021.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública**. Brasília: Ministério de Justiça, 2006. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

KRUG, E. G. et al. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Geneva: World Health Organization, 2002.

LEOPOLDO DE SOUZA, E. A. A expansão metropolitana de Fortaleza: eixos, níveis e escalas na produção do espaço. **GEOgraphia**, v. 17, n.34, p. 121-140, 2015. <<https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2015.v17i34.a13714>>. Acesso em: 15.dez. 2022.

LIMA, A.; COLVERO, R. Os paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 47-57, 2017.

LIMA, Carlos A. M. Escravos de peleja: a instrumentalização da violência escrava na América Portuguesa (1580-1850). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18, p. 131-152, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10706.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

LIMA, Renato Sérgio de; BEATO, Cláudio; RATTON, José Luiz; et al.. Um pacto pela reforma da segurança pública. **Folha de S. Paulo**, 2013. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/opiniaio/2013/11/1365771-renato-sergio-de-lima-e-claudio-beato-um-pacto-pela-reforma-da-seguranca-publica.shtml>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

MARCONDES FILHO, C. Violência fundadora e violência reativa na cultura brasileira. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 20-27, 2001.

MAZZURANA, Leonardo; ALMEIDA, Victor. O desafio de Integração das Polícias Civil e Militar. **Revista de Administração Contemporânea**. v. 26, n. 2, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022200375>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

MAZZURANA, Leonardo; ALMEIDA, Victor. Círculo integrado de informação: O desafio de Integração das Polícias Civil e Militar. **Revista de Administração Contemporânea**. 2022, v. 26, n. 02. Disponível em:

MELO, D. L. B.; CANO, I. I. **Índice de homicídios na adolescência: IHA 2014**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017. Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1192.html>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 4, n.3, p. 513-531, nov. 1997.

MINAYO, M. C. de S. et al. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MISSE, Michel. Violência e teoria social. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. v.9, n.1, p. 45-63, jan.-abr., 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7672/6183>>. Acesso em: 19 Jan. 2022.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR. Domício; PONCIONE, Paula. Da governança de polícia à governança policial. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 5, p. 14-50, ago.-set. 2009.

OAS. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **¿Qué es la CIDH?**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. In: ILANUD (org.). **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo, 2002, p. 57-76.

OLIVEIRA, F. M. Desigualdade Social: uma trajetória de insistência. **Econômico**, v.16, n.33, 2014, p.12-22.

PEQUENO, Renato. Maria Clélia Lustosa Costa, Renato Pequeno (ed.) **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015, p 17.

PERES, J. L. P.; ADRIANO, H. S. R.; SERAPHIM, A. P. A. C. C.; OLOLQUIAGA, A. A. **O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teóricoconceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”**, Brasília: UnB, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/33704>>. Acesso em: out. 2021.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira. Pacto Federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (org.). **Política de Segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 125-144.

POMPEU, Gina Marcílio; FARIAS, Isabel M. Sabino de.; VIEIRA, Sofia Lerche. **Constituição do Estado do Ceará**, 1967. Fortaleza: INESP, 2005.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Soc. Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, dez. 2005 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 21 de maio de 2021.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

REIS, J.J. A presença negra: encontros e conflitos. In: IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros>> acesso em: 20 jan. 2023.

RIBEIRO, L. C. de Q. et al. (org.). **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/N%C3%8DVEIS-DE-INTEGRA%C3%87%C3%83O-DOS-MUNIC%C3%8DPIOS-BRASILEIROS-EM-RMs-RIDES-e-AUs-%C3%80-DIN%C3%82MICA-DA-METROPOLIZA%C3%87%C3%83O.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ROCHA, Fernando Carlos W. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias: desconstruindo mitos**. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SALLA, Fernando; GAUTO, Maitê; ALVAREZ, Marcos César. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 329-350, jun., 2006.

SCHABBACH, L. M. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. In: MADEIRA, L. M. (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. 254p.

SHAW, Clifford Robe; MCKAY, Henry Donald. **Juvenile delinquency and urban areas**. 1942.

SILVARES, Alexsandro Camargo. Políticas Públicas em Segurança no Brasil: avanços e novos desafios. **Revista Científica Doctum**. Direito, Caratinga, ed. 1, ano 2019, n. 3, Anual. Disponível em: <<http://revista.doctum.edu.br/index.php/DIR/article/view/242/218>> Acesso em: 14 fev. 2022.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política nacional de Segurança Pública: históricos, dilemas e desafios. **Estudos Avançados**. v. 20, p.77-97, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul-dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022.

SOUZA, Marcelo Lopez de. **Fobópole**: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/marcelo-lopez-de-souza.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2022.

SPANIOL, M. I.; MORAES JR, M. C.; GUIMARÃES RODRIGUES, C. R. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

SPINK, M. J. P. O conceito de representação social na abordagem psicossocial. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, n. 3, 1993, p. 300-308. <<https://doi.org/10.1590/S0102-311X1993000300017>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

SPOSITO, Maria Encarnação B. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Geografia**. Rio Claro, jan.-abr., 2010.

TRAJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. 2ª ed. São Paulo: Polícia Militar de São Paulo, 1999.

UECE. Universidade Estadual do Ceará; UFC. Universidade Federal do Ceará. **O mapa da criminalidade e da violência em Fortaleza 2011**: Perfil da SER V. Fortaleza: LabVida-UECE; COVIO-UECE, LEV-UFC, 2012.

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ - UECE**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS - CESA**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PROPGPQ**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado(a) a participar, voluntariamente de pesquisa acadêmica. Após ser esclarecido sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine no final do documento em duas vias: uma que ficará em sua posse e outra na posse do pesquisador.

### **INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA**

**Título:** POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA: ESTUDO SOBRE O MODELO DE SEGURANÇA CIDADÃ EM FORTALEZA-CE.

**Vínculo Acadêmico:** Universidade Estadual do Ceará (UECE) – Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (MPPPP).

**Pesquisador:** Francisco Armando Vidal.

**Orientadora:** Profa. Dra. Andrea Luz.

**Telefone para contato:** (85) 985319363.

Esta pesquisa constitui parte da Dissertação para conclusão do curso de Mestrado acima referido. O intuito principal da aplicação de questionário e entrevista é conhecer, do ponto de vista dos gestores atuais ou ex gestores, comandantes e alguns operadores que ocuparam a frente da pasta de segurança no seu respectivo órgão, ou ainda, que prestaram serviço nessas pastas de 2018 até 2022. Sua participação é extremamente importante para o alcance desse objetivo.

Dessa forma, será aplicado questionário semiestruturado, ao qual você poderá responder livremente, da forma como se sentir confortável. Para maior fidedignidade do seu conteúdo, a

entrevista será gravada em áudio e transcrita posteriormente. Em caso de dúvidas, o pesquisador está à disposição para quaisquer esclarecimentos. Em qualquer momento, o interlocutor poderá reconsiderar o consentimento para a participação na pesquisa, sem qualquer consequência negativa para si.

### **CONSENTIMENTO DO SUJEITO**

Eu, \_\_\_\_\_, Brasileiro (a),  
 \_\_\_\_ anos, profissão: \_\_\_\_\_, estou sendo convidado (a) a participar de um estudo acadêmico, cujos objetivos e justificativas são relativos ao trabalho intitulado **POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA: ESTUDO SOBRE O MODELO DE SEGURANÇA CIDADÃ EM FORTALEZA-CE**

A minha participação no referido estudo será no sentido de responder algumas perguntas elaboradas pelo pesquisador. Recebi, por outro lado, os esclarecimentos necessários sobre a natureza e consequências decorrentes do estudo, levando-se em conta que é uma pesquisa, e os resultados positivos ou negativos somente serão obtidos após a sua realização. Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de que, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo.

O pesquisador envolvido com o referido projeto apresentou-se devidamente e com ele poderei manter contato pelo telefone informado.

É assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

Tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Fortaleza, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

---

Participante

---

Pesquisador

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ - UECE**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS - CESA**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PROPGPQ**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

#### **I - INFORMAÇÕES SOBRE O ENTREVISTADO**

1. NOME:
2. CARGO:
3. IDADE:
4. ESTADO CIVIL:
5. FORMAÇÃO ACADÊMICA:
6. TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO:
7. OUTRAS FUNÇÕES EXERCIDAS AO LONGO DESSE TEMPO:

#### **II - INFORMAÇÕES SOBRE A NATUREZA DO TRABALHO QUE EXERCE**

1. Considera importante para o desenvolvimento de suas atividades a integração entre a sua instituição e a demais forças de segurança?
2. Considera importante cooperação entre guarda municipal e polícia civil?



3. Considera importante a cooperação entre guarda municipal e polícia militar?
4. Considera importante para a integração o compartilhamento de dados entre as forças de segurança do estado do Ceará?
5. Existe esse compartilhamento de dados?
6. Considera necessária para integração a criação de um banco de dados único acessível a todas as instituições?
7. Considera importante para integração a participação das guardas municipais na SSPDS-CE?
8. Existe integração entre as instituições de segurança no Ceará?
9. Existe integração operacional entre as instituições de segurança no Ceará?
10. A boa relação estimula a confiança entre as instituições?