

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO – TURMA I**

VANDESVALDO DE CARVALHO MOURA

**DOS DISTRITOS-MODELO AO RONDA DO QUARTEIRÃO: UMA NOVA
HISTÓRIA OU UMA ILUSÃO DE ÓTICA? UM ESTUDO DE CASO.**

**FORTALEZA
2009**

VANDESVALDO DE CARVALHO MOURA

DOS DISTRITOS-MODELO AO RONDA DO QUARTEIRÃO: UMA NOVA
HISTÓRIA OU UMA ILUSÃO DE ÓTICA? UM ESTUDO DE CASO.

Monografia apresentada à Pró-Reitoria de
Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade
Federal do Ceará, para obtenção do grau de
Especialista em Policiamento Comunitário.

Orientadora: Prof. Dr^a Celina Amália Ramalho
Galvão Lima

FORTALEZA - CE
2009

M889d

Moura, Vandesvaldo de Carvalho
Dos Distritos-Modelo ao Ronda do Quarteirão: uma nova história
ou uma ilusão de ótica? um estudo de caso / Vandesvaldo de
Carvalho Moura, 2009.
143f. ; il. enc.

Orientadora: Profa. Dra. Celina Amália Ramalho Galvão Lima
Área de concentração: Segurança Pública
Monografia (especialização) - Universidade Federal do Ceará,
Centro de Treinamento e Desenvolvimento. Depto. de Ciências
Sociais, Fortaleza, 2009.

1. Segurança Pública 2. Ronda do Quarteirão 3. Distritos-modelo
I. Lima, Celina Amália Ramalho Galvão (orient.) II. Universidade
Federal do Ceará – Especialização em Policiamento Comunitário
III. Título

CDD 363.2

VANDESVALDO DE CARVALHO MOURA

DOS DISTRITOS-MODELO AO RONDA DO QUARTEIRÃO: UMA NOVA HISTÓRIA
OU UMA ILUSÃO DE ÓTICA? UM ESTUDO DE CASO.

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Especialização em Policiamento Comunitário – Turma I, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista em Policiamento Comunitário, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação ____/____/2009

Vandesvaldo de Carvalho Moura

Profª Drª Celina Amália Ramalho Galvão Lima
Orientadora

Profª Drª Celina Amália Ramalho Galvão Lima
Coordenadora

Dedico este trabalho a minha mãe, Maria de Luordes, a minha companheira, Terezinha e as minhas filhas, Monique e Mônica Letícia. As mulheres da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu vida e inteligência, e que me dá força para continuar a caminhada em busca dos meus objetivos.

Aos meus pais, Valter Oliveira Moura e Maria de Lourdes de Carvalho Moura, que me ensinaram a não temer desafios e a superar os obstáculos com humildade.

A Terezinha Maciel Carvalho, esposa, e, as filhas, Monique Maciel Carvalho e Mônica Letícia Maciel Carvalho, pelo apoio, compreensão e carinho durante o período de construção deste trabalho científico.

À professora, Celina Amália Ramalho Galvão Lima, pela dedicação na realização deste trabalho, que sem sua importante ajuda não teria sido concretizado.

A todos os professores, do curso de especialização em Policiamento Comunitário, pelos ensinamentos propiciados em sala de aula.

Aos meus colegas de curso pelo compartilhamento de conhecimento e de amizade vivenciados dentro e fora da sala de aula.

A Ludenor Ramos de Melo, tenente da reserva remunerada da Polícia Militar do Ceará, pela correção gramatical e ortográfica deste trabalho de pesquisa.

A todos os profissionais de segurança pública do Estado do Ceará que, não são míopes e, que, com seus esforços dignificam a segurança pública cearense.

E a todos que, embora não nominados, de alguma forma, contribuíram na elaboração desta monografia.

“A provação vem, não só para testar o nosso valor, mas para aumentá-lo; o carvalho não é apenas testado, mas enrijecido pelas tempestades.”

(Lettie Cowman).

RESUMO

Muitos fatos são marcantes na segurança pública cearense, excepcionalmente, nos últimos dez anos. Neste período, no Brasil e no Ceará, à sombra do Estado de Direito, a violência também se acentuou e se democratizou, em suas diversas formas. Conseqüentemente, o cidadão foi instado a exigir providências e soluções para satisfazer uma das suas necessidades mais básicas que é a da segurança, da construção da paz social. Este afã popular tornou-se preponderante para a formulação e o encaminhamento das políticas públicas por parte dos governantes das diversas esferas de poder. Neste sentido é este trabalho monográfico um estudo de caso na dimensão da realidade local. No entanto, nesta perspectiva temporal não é focado o impacto do processo de mudanças e nem a mensuração do nível de satisfação da população e, sim, esta pesquisa se sustenta na proposta de se verificar pra onde se estar caminhando, se no estabelecimento de uma nova história da segurança pública cearense ou na percepção de que este percurso é definido a esmo, sem direção, a mercê da força dos ventos e dos acontecimentos, constituindo-se em uma ilusão de ótica.

Este questionamento resultará na análise dos planos nacionais e das políticas cearenses de segurança pública e será restrito ao momento da instalação dos Distritos-Modelo a efetivação do atual Programa Ronda do Quarteirão. A argumentação teórica será referendada pela vivência do pesquisador na condição de cidadão e de oficial superior da Polícia Militar do Ceará.

Palavras-chaves: Política Pública, Segurança Pública, Distrito-Modelo, Ronda do Quarteirão.

ABSTRACT

Many facts are relevant in the public security of the State of Ceará, especially in the last ten years. During this period, in Brazil and Ceará, violence also became stronger and democratized, in its various forms. Therefore, the public demanded actions and solutions to face one of their most basic needs which is security and the construction of social peace. This public desire became very important for the development and direction of public policies by the government on its various levels of power. So, this monograph is a study based on a case of our local reality. However, the perspective of this work is not focused on the impact of process changes and not even in the measuring of the level of satisfaction of the population but it relies on a proposal of verify to where we are walking, if towards the establishment of a new history in the public safety of Ceara or if this route is set at random, without direction, at the mercy of events, becoming an optical illusion.

This question will result in the analysis of national plans and policies of Ceara's public safety and will be restricted to the time of the installation of Ditritos-Modelo and realization of the current Programa Ronda do Quarteirão. The theoretical argument will be referenced by the researcher's experience as a citizen and a senior officer of the Military Police of Ceará.

Key-words: Public policies, Public Security, Distrito-Modelo, Ronda do Quarteirão.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 POLÍTICA PÚBLICA	14
2.1 Comentário Sobre Política.....	14
2.2 A Política Pública	18
2.3 Tipologias e Características das Políticas Públicas	19
2.4. Políticas Públicas de Segurança ou Política de Segurança Pública?	21
2.5 Segurança Pública	23
2.5.1 A Estrutura da Segurança Pública no Brasil	23
2.5.2 Conceito de Ordem Pública	25
2.5.3 Conceito de Segurança Pública	26
2.5.4 A Segurança Pública e a Prevenção ao Crime	29
2.5.5 A Segurança Pública e as Constituições do Ceará, de 1967 a 1989	31
2.5.5.1 Constituição do Estado do Ceará, de 13 de maio de 1967	31
2.5.5.2 Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1989	33
3 POLÍTICA BRASILEIRA E CEARENSE DE SEGURANÇA PÚBLICA	39
3.1 Políticas Nacionais de Segurança Pública	39
3.1.1 Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)	42
3.1.1.1 Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).....	44
3.1.1.2 Plano de Prevenção à Violência (PIAPS)	47
3.1.2 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.....	50
3.2. Políticas Cearenses de Segurança Pública.....	54
3.2.1 Projeto Distrito-Modelo.....	56
3.2.1.1 Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania	57
3.2.1.2 Características do Projeto Distrito-Modelo	61
3.2.1.2.1 Integração	62
3.2.1.2.2 Reuniões Operacionais	62
3.2.1.2.3 Reunião para Avaliação de Desempenho	63
3.2.1.2.4 Reunião Setorial.....	63
3.2.1.2.5 Recursos Materiais, Tecnológicos e de Comunicação.....	63
3.2.1.2.6 Recursos Humanos.....	64
3.2.2 Programa Ronda do Quarteirão	65
3.2.2.1 Recursos: Humanos, Logísticos e Tecnológicos	65
3.2.2.2 Estratégias do Programa Ronda do Quarteirão	68
3.2.2.3 A Mídia e o Programa Ronda do Quarteirão	71
3.3 Considerações Finais	73
4 DOS DISTRITOS-MODELO AO RONDA DO QUARTEIRÃO	75

4.1 Projeto Segurança Pública para o Brasil.....	76
4.2 Proposta de Emenda Constitucional número 21 (PEC 21)	83
4.3 Segurança Pública do Estado do Ceará.....	88
4.3.1 Comando de Operações Especiais (C.O.E).....	89
4.3.2 A Nova Secretaria da Segurança Pública	90
4.3.2.1 Polícia Civil	91
4.3.2.2 Polícia Militar	91
4.3.2.3 Corpo de Bombeiros.....	92
4.3.3 Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública.....	94
4.3.4 Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS)	95
4.3.5 O Centro Integrado de Operações Aéreas (Ciopaer).....	96
4.3.6 Policiais Militares a Serviço nas Delegacias de Polícia.....	96
4.3.7 Complexos de Segurança Pública	98
4.3.8 Identidade Visual.....	99
4.3.9 Sistema Estadual de Inteligência	100
4.4 Integração Pecuniária	101
4.4.1 Supressão de Cargos.....	101
4.4.2 Paridade Vencimental entre Policiais Cíveis e Militares	102
4.4.3 Premiação Pecuniária pela Apreensão de Armas de Fogo.....	106
4.4.4 Gratificação de Serviço Extraordinário	107
4.5 Sistema Previdenciário e Perícias: Médica e Forense	109
4.5.1 Sistema Previdenciário.....	109
4.5.2 Perícias Médicas do Estado do Ceará	110
4.5.3 Perícia Forense do Estado do Ceará	110
4.6 Ensino e Capacitação.....	111
4.6.1 Academia Estadual de Segurança Pública – (AESP).....	111
4.6.2 Capacitação Profissional.....	111
4.7 Proteção à Cidadania e Mão-de-Obra Terceirizada	112
4.7.1 Programa de Proteção à Cidadania (Pró-Cidadania).....	112
4.7.2 Prestação de Serviço de Mão-de-Obra Terceirizada	113
4.8 Legislação	114
4.8.1 Constituição Federal	114
4.8.2 Constituição Estadual de 05 de Outubro de 1989.....	115
4.9 Gabinetes Institucionais	116
4.9.1 Gabinete de Gerenciamento de Crises (Gcrises).....	117
4.9.2 Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará	117
5 CONCLUSÃO	119
REFERÊNCIAS.....	126

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública é uma questão em permanente debate no cenário brasileiro. A violência é notícia não só em programas policiais dos diversos veículos de comunicação de massa, mas, também, destaca-se nos telejornais das variadas emissoras de televisão, em horário nobre. Em muitos momentos, é colocada em pauta durante o desenrolar de um grave acontecimento policial com reportagens ao vivo, como, por exemplo, o caso do ônibus 174, ocorrências envolvendo vítimas reféns de seqüestros, assassinatos de crianças e outras tragédias nacionais. A espetacularização do crime é uma realidade que rende audiência e notoriedades.

Tráfico de drogas, pistolagens, prostituição infantil, furtos cinematográficos como o caso do Banco Central de Fortaleza, crimes passionais, estupros, homicídios e toda sorte de infortúnios rendem notícias que são exploradas nacionalmente. Em determinados momentos se comenta que, ao se espremer um jornal, vai-se dele extrair sangue, sangue humano de pessoas das classes mais humildes as de maior poder aquisitivo. O consumismo, as desigualdades sociais, a falta de expectativa de melhores dias, o descrédito nas autoridades e das instituições, a desestrutura familiar, a descrença religiosa, a indiferença do sofrimento alheio, o isolamento das pessoas, a desvalorização da vida, o tráfico de armas e de drogas, a impunidade de criminosos são alguns exemplos das causas da violência e a solução, ou pelos a mitigação destes fatos, não pode ser analisada isoladamente e nem tão pouco resolvidas sem a participação social. Por outro lado, a inércia e/ou a ineficiência no enfrentamento destes acontecimentos por parte do poder público, dentre outros fatores, não se pode desconsiderar o modelo dicotômico das polícias estaduais, em que uma força age preventivamente, a Polícia Militar, e, a outra, repressivamente, a Polícia Civil; constituem-se como duas organizações autônomas que têm a mesma incumbência, em linhas gerais, que é a contenção do crime e promoção do bem-estar social. No entanto, enquanto estas duas polícias burocratizadas, patrimonialistas e guerreiras (combatentes do crime) não conseguem amparar o cidadão nas suas necessidades de segurança pública, mesmo com grandes investimentos em logística e contratação de pessoal, as praticas criminosas se modernizam, tornam-se cada vez mais audaciosas recrutando crianças e jovens no caminho da delinqüência, na mesma intensidade se coloca em questionamento, por parte da sociedade, a competência e a capacidade dos Governadores dos Estados nacionais na solução e no enfrentamento das conseqüências da insegurança pública.

Pensando em todos estes acontecimentos é que está sendo organizado este trabalho de pesquisa o qual será apresentado em três capítulos que se sucederão e se complementarão na forma como será exposto a seguir.

No primeiro capítulo, de teor mais pedagógico, se comentará a respeito do que venha a ser política a partir dos autores clássicos: Sócrates, Platão, Maquiavel e Rosseau, de forma breve e pontual. Depois desta primeira abordagem se focará a respeito do termo política pública e, seguidamente, segurança pública e prevenção criminal. Fechando este primeiro momento se destacará o campo da segurança pública segundo o texto das últimas constituições cearenses, especificamente a de 1967 e a de 1989. Assim, se construirá um sólido embasamento teórico para o passo seguinte deste trabalho científico.

O segundo capítulo terá uma perspectiva mais histórica e relatorial. Histórica no sentido temporal do estudo considerado, de aproximadamente uma década, que vai de 1999 a 2009 tratando das políticas nacionais e cearenses de segurança pública. Relatorial na medida em que se apresentarão estas políticas de forma seqüenciada e sincronizada nas duas esferas de governo em destaque. No plano nacional se comentará a respeito do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Já em termos cearenses a ênfase será na apresentação do que vem a ser o Projeto Distrito-Modelo e o Programa Ronda do Quarteirão.

O último capítulo será de cunho analítico. Inicialmente se debaterá a respeito das mudanças previstas no Projeto Nacional de Segurança Pública. Dentre estas inovações se destaca a proposta de desmilitarização das Polícias Militares estaduais e a conseqüente realização do ciclo completo de polícia que hoje é dividido em duas fases: a preventiva e a repressiva, realizadas, respectivamente, por duas forças policiais. Da mesma forma se estudará os pressupostos da Proposta de Emenda constitucional nº 21 e depois se tratará dos acontecimentos marcantes das políticas cearenses de segurança pública no período proposto, exatamente que vai do Projeto Distrito-Modelo ao Programa Ronda do Quarteirão. Neste momento serão tratados os diversos aspectos legais e estruturais deste período, analisando-o como uma nova história escrita que credencia a criação de uma nova polícia cearense ou se não, uma visão distorcida, uma miopia, destes mesmos acontecimentos sem maiores conseqüências futuras para a segurança pública do Estado do Ceará.

Baseado na organização dos capítulos, anteriormente descritos, configura-se este trabalho de pesquisa como um estudo de caso. Esta lógica está assentada no que pensa Gil (1989, p.79), “estudo de caso é uma metodologia qualitativa com abordagem descritiva/comparativa e que, atualmente, é adotado na investigação de fenômenos das mais diversas áreas do conhecimento”.

Assim, se pode deduzir que o estudo de caso é o estudo de um caso, neste senão se constitui numa unidade dentro de um sistema mais amplo. Um estudo particular de um determinado assunto no contexto da segurança pública cearense.

O estudo qualitativo é o que se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada. O interesse do pesquisador em estudar um determinado problema é verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

Baseado nestas considerações teóricas, o presente trabalho adotou o estudo de caso como procedimento de suporte científico consolidado na área das ciências sociais.

2 POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo será construído como suporte teórico aos demais que dele sucederão. Portanto, é relevante neste sentido, mas não abrangerá maiores discussões, tendo em vista que o foco maior será o estudo da política cearense de segurança pública, cujo assunto será o último a ser destacado nesta pesquisa monográfica.

2.1 Comentário Sobre Política

Para se falar em política, não se pode deixar de consultar os autores clássicos e nesta perspectiva se recorrerá a Sócrates, Platão, Maquiavel e Rosseau.

Para Platão, tendo como referência a obra “A República”, nem todos nascem capacitados para exercer a política porque esta é uma difícil arte de conduzir homens, neste sentido ele a considerava superior as artes auxiliares (as técnicas) e as produtoras. Compara a arte da política como a tecelagem cuja execução congrega todos os fios para a construção de um tecido único, devendo no entanto, ser exercida pelo rei competente, pois ele desenvolveu a primazia de saber governar os homens. Para ele, Platão, o acesso à democracia deve se restringir apenas a um pequeno grupo ou a um só homem que seja capaz de governar a cidade com inteligência. Acrescenta ainda que a política, similar a uma peneira, deve afastar tudo o que for estranho e hostil a quem governa, devendo conservar apenas as artes que lhe são próximas, no caso, a estratégia (arte de fazer a guerra), a jurídica (arte de aplicar a justiça) e a retórica (a arte da oratória).

Ainda segundo o pensamento de Platão, os governantes máximos desta sociedade perfeita, assentada na razão, eram os reis-filósofos, porque apenas eles, por serem os que mais próximos estão das idéias do bem, do belo e do justo, têm condições de agir como os "pastores da sociedade". Pois, o governo da razão deve sempre predominar sobre o instável reino dos sentimentos.

Na perspectiva de Aristóteles, as observações são baseadas em "A Política", cuja obra delineou a infra-estrutura da Polis (a cidade-estado grega) a qual deveria ser auto-suficiente em alimentos, ter artífices capazes de fabricar instrumentos e armas para se defender, além de um tesouro próprio para assegurar suas necessidades internas e para outras emergências. Deveria ter também "meios para decidir as questões que envolvessem interesses e direitos recíprocos dos cidadãos", isto é, ter instituições políticas.

Assim, Aristóteles utiliza-se do termo política para um assunto único: a ciência da felicidade humana. A felicidade consistiria numa certa maneira de viver, no meio que circunda o homem, nos costumes e nas instituições adotadas pela comunidade à qual pertence. O objetivo da política é, primeiro, descobrir a maneira de viver que leva à felicidade humana, isto é, sua situação material, e, depois, a forma de governo e as instituições sociais capazes de a assegurarem. As relações sociais e seus preceitos são tratados pela ética, enquanto que a forma de governo se obtém pelo estudo das constituições das cidades-estados, matéria pertinente à política. Segundo o seu pensamento, governo e constituição significam a mesma coisa, sendo que o governo pode ser exercido de três maneiras diferentes; por um só, por poucos ou por muitos. Se tais governos têm como objetivo o bem comum, neste caso, Aristóteles afirma que são fundamentados em constituições retas, ou puras.

Mencionando Maquiavel, tendo como referência "O Príncipe", nesta obra se coloca que o soberano deve eliminar, sem contemplação ou hesitação, tudo aquilo que possa ameaçá-lo, preferindo ser temido do que amado, pois ele sempre tem em conta a volubilidade humana. E além disso não hesitará em recorrer ao crime se for necessário, mas deve "abster-se dos bens alheios, posto que os homens esquecem mais rapidamente a morte do pai do que a perda do patrimônio". (O PRÍNCIPE, 2002, p.100).

Enfatiza ainda, no capítulo XVIII, que o príncipe qualquer um que fosse – aventureiro ou hereditário – que assumisse o controle do Estado e exercesse o poder em seu nome deveria reunir para tal, uma série de condições, tal como concentrar em si a astúcia da raposa e a coragem do leão, inclusive ser dissimulado e perjuro se a segurança do estado assim o exigir. A sua política deve orientar-se sempre pelos critérios da eficiência, daquilo que se chama de pragmatismo. Neste sentido, para que um príncipe vença e mantenha um Estado os meios serão sempre honrosos e por todos louvados, porque o vulgo sempre se deixa levar pelas aparências e pelos resultados. Neste sentido, ainda acrescentou:

Assim, é bom ser e parecer misericordioso, leal, humanitário, sincero e religioso; mas é preciso ter a capacidade de se converter aos atributos opostos, em caso de necessidade. Deve-se entender que um príncipe, especialmente se for novo no poder, nem sempre pode observar tudo o que é considerado bom nos outros homens, sendo muitas vezes obrigado para preservar o Estado, a agir contra a fé, a caridade, a humanidade e a religião. Precisa, portanto, ter a mente apta a se modificar conforme os ventos que sopram, segundo as variações da sorte – evitando desviar-se do bem se for possível, mas guardando a capacidade de praticar o mal, se forçado pela necessidade. (O PRÍNCIPE, 2002, p. 104).

Analisando o trecho acima descrito, ele pode ser resumido com base na famosa tese de Maquiavel de que “os fins justificam os meios”, cujo entendimento se confronta com os princípios da moralidade. Baseado neste juízo particulariza-se a dedução de que em política, as ações deveriam ser consideradas morais se forem úteis à comunidade e ao contrário, tidas como imorais aquelas praticadas contra esta mesma coletividade. Esta passagem pode derivar outros posicionamentos críticos, mas neste caso, entende-se que o sentido e a profundidade desta construção pode ser sintetizada na idéia de que os interesses coletivos devem ser preservados em relação aos particulares, para o bem do próprio Estado. O exemplo do nepotismo no serviço público brasileiro ilustra bem este entendimento pessoal deste pesquisador.

No estudo de Rousseau, se utilizará como parâmetro sua obra O Pacto Social (2006, p. 22), neste compêndio é sistematizado que para um problema fundamental, a melhor solução é dada pelo contrato social, e para tanto deve ser encontrada uma “forma de associação que defenda e proteja com toda força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si mesmo e permaneça tão livre como anteriormente”.

Entende-se que o estudo dos autores clássicos demanda um aprofundamento teórico bem mais qualificado e refinado nas discussões a respeito do tema política e de outros assuntos correlatos. Assim se pensando, foram capituladas breves abordagens as quais possam servir de reflexão e também de embasamento para a continuidade deste trabalho de pesquisa.

Complementando o que foi até aqui exposto faz-se necessário uma definição mais concreta do que venha a ser política e a trajetória política do homem. Para tanto, será usado como subsídio as idéias publicadas por um parlamentar cearense, em pleno mandato na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará (legislatura 2007-2010). Trata-se do deputado Professor Teodoro (PSDB/CE) e seu Primado da Política (2006).

Para o dito parlamentar, citando Aristóteles, “o homem é um animal político (*zoon politikon*), mais social que todos os animais que vivem em comunidades” e também faz uma definição do que vem a ser política, nos seguintes termos:

O termo “política” provém do vocábulo grego “polis”, a cidade-Estado grega. É o centro da vida cívica, o lugar onde os cidadãos que formavam a cidade se reuniam. A “polis” era considerada como a forma mais aprimorada de associação humana – “o homem por natureza é um ser da “polis”. (SOARES, J.T., 2006, p. 11).

O homem é um animal social, inicialmente se reunia para proteção e perpetuação da espécie, por instinto. Hoje, ainda não consegue viver isolado, faz partes de diversas redes de sociabilidades. Portanto, caracterizado como sendo um animal político e vivendo em uma sociedade política. Assim, como se desenvolve politicamente? Esta indagação será a seguir pesquisada, tendo ainda como referência Soares, J.T. (2006, p.15-28).

A trajetória política do homem inicia-se na família. Inicialmente como membro de um lar, posteriormente constituindo uma nova família, em termos gerais. No momento do nascimento o homem é totalmente dependente dos pais ou dos responsáveis por ele, e, nesta etapa, necessita ser protegido para sobreviver.

No segundo momento, ao sair do seio da família, ao atingir certo grau de independência, o homem ficará exposto e, concomitantemente, envolto em relações interpessoais com outros seres humanos. Sua afirmação é econômica, quantitativa, não é um ser livre pois está atrelado as coisas materiais. Segundo os padrões de normalidade, a criança é egocêntrica, o mundo gira ao seu redor mas não poderá viver em uma redoma de vidro e, naturalmente, passará a conviver com outros indivíduos, provavelmente, com o seu mesmo padrão de comportamento.

A fase seguinte, a terceira, baseia-se na experiência do desconhecido, um mundo estranho do seio familiar e é daí que se passa a conhecer o outro semelhante, tanto coletiva como individualmente, como no caso do universo escolar.

O quarto momento da trajetória política do homem é o que diz respeito à luta e à violência. É o descobrimento da afirmativa de Hobbes, de que “o homem é o lobo de outro homem”. Segundo Max Weber, o Estado detém a exclusividade da violência e esta faculdade foi legitimada pelas teorias de Rosseau no estabelecimento do pacto social. As lutas são travadas entre os homens na busca da conquista de seu espaço social, em seu cotidiano e em suas expectativas de vida. Hoje, esta constatação pode ser expressa pela competitividade social e política, pelo advento da globalização e o conseqüente consumismo. Neste caso “os fins justificam os meios”? Neste momento em suas diversas formas, a violência urbana se faz presente, fruto dos desejos e das emoções.

Por fim, “o quinto momento da relação política é o do reconhecimento.” Agora, superadas as outras etapas busca-se o bem comum que é a finalidade da política expressa pelos autores gregos, há muito sinalizada, na busca da felicidade humana. O reconhecimento das liberdades e de outro ser humano como igual.

Finalizando estas elucubrações a respeito do que venha a ser política, percebe-se que a convivência humana nem sempre é pacífica, pelo contrário é cheia de desafios e contradições. Existem as desigualdades, as injustiças e o desrespeito, inclusive por parte do próprio Estado, no caso da violência estrutural. As lutas, dominações e violências fazem parte da sociedade humana. Neste aspecto, segundo o Primado da Política do deputado Professor Teodoro (2006), a política surge como mediadora para diminuir os conflitos e as desigualdades sociais na proposta do bem comum, do “justo, belo e perfeito”. O autor coloca outros aspectos importantes da política, como a seguir será destacado:

O homem por ser homem, é visceralmente político. Pode renunciar a política e até mesmo detestá-la, mas jamais poderá desvencilhar-se dela. A política invade a existência humana e afeta todos os aspectos da vida. Com efeito, a vida nas cidades de certa forma confirma a onipresença da política. A água que se bebe, o ar que se respira, a segurança da cidade, a educação, o lazer, a saúde da população, enfim, toda e qualquer atividade humana está intimamente ligada as decisões feitas na Prefeitura, no Governo do Estado ou no Governo Federal. (SOARES, J.T., 2006, p. 42).

2.2 A Política Pública

Após a abordagem do que venha a ser política, segundo o direcionamento proposto neste trabalho, se encaminhará para o entendimento a respeito do que venha a ser políticas públicas, agora com mais segurança após o aporte teórico inicial.

A política pública, como um campo específico do conhecimento, surge nos EUA, no pós-guerra (1948), na busca do entendimento de “como e porque os governos optam por determinadas ações”. Desta forma, a introdução das decisões de governo sofreu influência do período histórico conhecido como Guerra Fria, entre os Estados Unidos e a então, União Soviética, e da valorização da tecnocracia. Estas duas referências funcionaram como ferramentas condicionadoras das decisões governamentais, ou seja, era uma espécie de blindagem no enfrentamento da repercussão das conseqüências de seus procedimentos políticos naquela conjuntura mundial. Interessante mencionar neste momento a política do *welfare state*, designação americana para Estado de Bem-estar Social ou Estado-providência, a qual perdeu forças no final dos anos setenta por conta do advento das políticas neoliberais, no mundo e no Brasil, conforme teor da seguinte transcrição:

Um tipo de organização política e econômica, que perdeu forças a partir dos anos setenta por conta do advento do neoliberalismo, que coloca o Estado (nação) como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com a nação em questão. [...].

Pelos princípios do Estado de Bem-estar Social, todo indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido seja diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos incluiriam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, a garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos etc.

Ao longo dos anos 70 e 80, o Estado brasileiro busca organizar um "arremedo" de Estado de bem-estar social", na tentativa de satisfazer algumas demandas da população desprotegida. Entretanto, desde do início, jamais o Brasil considerou os gastos com políticas sociais como "investimento" produtivo, no sentido preconizado por Gunnar Myrdal, sendo a maior parte das políticas adotadas no Brasil mais semelhantes às antigas políticas "assistencialistas" européias destinadas mais a

"remediar a pobreza" do que a políticas efetivamente capazes de criar uma maior eficiência econômico-produtiva e assim gerar novas e maiores riquezas. A criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), do Funrural e, posteriormente, das Ações Integradas de Saúde (AIS) do SUDS, do SUS, dos mecanismos de seguro-desemprego, são exemplos claros dessa "tentativa de marcha" rumo à frustrada universalização dos direitos sociais.¹

No Brasil, a maior visibilidade do campo de conhecimento versando sobre políticas públicas, no entendimento de Souza (2006), foi concebida a partir de três fatores interligados e complementares, aqui apresentados através de uma seqüência de caráter pedagógico.

O primeiro fator é relacionado à política restritiva de gastos na agenda da maioria dos países e, com especialidade, os tidos como em desenvolvimento, que é o caso do Brasil. Em face desta concepção, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam mais notoriedade e visibilidade.

O momento seguinte diz respeito ao anterior, na questão do ajuste fiscal, na apropriação de orçamentos mais equilibrados. No caso brasileiro surge a Lei de Responsabilidade Fiscal e assim, a possibilidade de responsabilização dos gestores públicos, nas intervenções nas economias e nas políticas sociais em suas respectivas esferas de poder.

Por fim, o fato marcante em relação aos dois fatores anteriores, foi o processo de redemocratização de nosso País, nos anos 80. Em conseqüência, os nossos governantes, em todos os níveis de poder, tiveram de se adaptar as novas regras de como conceber políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico, em paralelo e em nível de dependência, com a promoção da inclusão social envolvendo a maioria da população brasileira.

A realidade mudou, antes se tinha um Estado protetor no sentido de suprir as carências sócias, a perspectiva de que ele, o Estado podia tudo e todos por conseguinte eram seus herdeiros e seus dependentes diretos. Hoje somos regidos pelas leis do mercado e aquela entidade que cuidava de seus cidadãos, que era o ente de grande magnitude e poder, perdeu esta propriedade e se limitou a se encarregar das necessidades mais urgentes no campo da saúde, da educação e da segurança pública e, mesmo assim, ainda é questionada a sua eficiência. As políticas públicas, naturalmente, tiveram que se adaptar a estas mudanças. Foram definidas em torno dos últimos trinta anos e quais são as suas características atuais? No campo da segurança pública podem ser levantados alguns questionamentos? Enfim, para que estas questões sejam respondidas se faz necessário melhor entendimento e aprofundamento, o que será seqüenciado neste ensaio.

2.3 Tipologias e Características das Políticas Públicas

Segundo Theodor Lowi, "a política pública faz a política". Citado por Souza (2006, p. 28). Esta autora acrescenta a esta máxima que as políticas públicas podem assumir quatro formatos distintos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas, cujas definições serão a seguir transcritas.

¹ Texto extraído do site: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Welfare_state>. Acesso em 22 abr. 2009.

Políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.

Políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse.

Políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.

Políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. (SOUZA, 2006, p.28).

Diante das tipologias enunciadas se possibilita tirar conclusões de que tipo de políticas públicas são desencadeadas em um País ou em um determinado Estado ou Município, em dado momento. Mas ainda necessita-se agregar mais informações acerca dos modelos e das características das políticas públicas. Estas informações serão apresentadas a seguir.

Para Souza (2006, p. 23-4), podem ser concebidos como os “pais” fundadores de políticas públicas os estudiosos, a seguir relacionados:

H. Laswel (1936) - introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública).

H. Simon (1957) - introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*).

C. Lindblom (1959; 1979) - propôs a incorporação de outras variáveis, além da racionalidade, nos estudos sobre políticas públicas: relações de poder, burocracia, eleições, partidos e grupos de interesse.

D. Easton (1965) - definição de política pública como um sistema (formulação, resultados e ambiente).

Os conhecimentos a respeito de políticas públicas, até então apresentados neste trabalho de pesquisa podem suscitar algumas indagações e também algumas reflexões. Como exemplo, pode se questionar quais efeitos específicos irão produzir um conjunto de ações de um determinado governo? Na questão de ser a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, como estas atividades influenciarão a vida dos cidadãos? Como e o que o governo escolhe ou não fazer ou como o conjunto de decisões e análises governamentais podem implicar nas seguintes ponderações: quem ganha o quê, o porquê, e que diferença faz.

Em síntese, segundo Souza (2006, p.7), política pública pode ser definida como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. A mesma autora conclui o

seu raciocínio, conforme transcrição abaixo. Contudo, enfatize-se a necessidade de que em muitas vezes, a política pública também requer a aprovação de nova legislação..

Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. (SOUZA, 2006, p.7).

Assim, pode-se afirmar que as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Tais observações se fundamentam na utilização dos recursos públicos os quais estão limitados por Leis e pelo ajuste fiscal, principalmente neste momento de crise financeira mundial. Neste sentido se ganha ênfase o elemento credibilidade, fundamentado nas promessas e no cumprimento destes compromissos. Outro aspecto relacionado seria a delegação para que órgãos independentes nacionais ou mesmo internacionais com ampla e reconhecida experiência técnica sejam encarregados de implementar determinadas políticas públicas. Neste particular se pode inferir dois exemplos cearenses no campo da segurança pública, antecipando-se aos fatos a serem apresentados, mas este momento é deveras oportuno. Cite-se o caso dos Distritos-modelos cuja orientação inicial foi organizada por uma empresa de consultoria internacional. Juntando-se a isto se faz necessária a participação popular, em ambos os projetos, o já citado Distrito-Modelo e o Ronda do Quarteirão². Esta participação se concretizou através dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CCDS), que são formados por representações populares atuantes e formadores de opinião das políticas públicas de segurança ou, não será das políticas de segurança pública do Estado do Ceará? Agora surgem dois termos parecidos mas que guardam suas peculiaridades e por isso serão a seguir analisados.

2.4. Políticas Públicas de Segurança ou Política de Segurança Pública?

Estes dois termos têm o mesmo significado? Se forem iguais não teria sentido esta abordagem. Então são diferentes, e, o que os distingue? Para dirimir estes questionamentos, lança-se mão do raciocínio de Oliveira (2002, p. 47), nos seguintes parâmetros:

Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “strictu sensu”. Políticas públicas de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. A ausência desta distinção clara acaba por ocasionar graves equívocos. Estes equívocos manifestam-se no encaminhamento das demandas e nas propostas de soluções práticas (com alguma

² Atual Programa de Segurança Pública do Estado do Ceará. Este assunto será mais bem detalhado posteriormente.

freqüência podemos testemunhar tentativas, até bem intencionadas, de resolver o problema no endereço errado). Manifestam-se também comprometendo a autocrítica de cada responsável – é sempre mais fácil ver a omissão do outro que a própria.

Seguindo o raciocínio da mesma autora (2002), a concepção de que segurança pública é um problema de todos nós já é quase um clichê. Esta afirmação está bastante difundida e este senso comum traz alguns prejuízos para a efetivação das políticas públicas no campo da segurança pública nos dois sentidos, anteriormente esclarecidos, através de três pressupostos.

O primeiro diz respeito a vitimização e a criminalização. Explica-se. Todos têm o receio de ser a próxima vítima, ou seja, o sujeito passivo das ações criminosas, embora não se desperte para o fato da possibilidade de cometimento de crimes e assim, figurar como sujeito ativo da prática de crime.

O segundo pressuposto se fundamenta na incerteza da punição. Nesta perspectiva este pesquisador costuma mencionar que no modelo tradicional de fazer polícia, normalmente, o cidadão só tem contato com os policias, notadamente os policiais militares que estão mais ostensivos nas ruas, em duas oportunidades extremamente conflituosas. No primeiro momento, quando alguém é vítima de um crime e necessita “dos serviços da polícia” e numa segunda oportunidade, quando por conta de um infortúnio, ao se cometer uma prática tida como criminosa o cidadão “vai ser perseguido pela polícia”.

Voltando a se focalizar a impunidade criminal não se pode deixar de registrar a realidade das subnotificações, as famosas cifras negras, tendo em vista que muitas vítimas não querem “perder tempo” em registrar crimes de furto ou roubo. O exemplo da subtração de celulares, neste momento, é muito oportuno.

Nesta mesma linha de raciocínio se pode afirmar que o sistema criminal não alcança a todos que praticam crimes, senão vejamos: a Polícia Militar prende um suspeito de cometimento de um crime e neste caso o acusado, obrigatoriamente, é encaminhado a uma delegacia de polícia para a feitura do procedimento legal e do conseqüente indiciamento. Passada esta fase o caso é levado para avaliação do Ministério Público onde será facultada a denúncia. Posteriormente, depois de cumprida todas estas formalidades, o acusado vai ser submetido a julgamento pelo juiz de primeira entrância e no caso de crime contra a vida por um tribunal do júri, podendo ser absolvido ou condenado, acontecendo a segunda possibilidade, o criminoso, devidamente reconhecido como tal, passará a ser responsabilidade do sistema prisional para ser “ressocializado” e no cárcere nada garante que o recluso possa ser sujeito ativo ou passivo de novas práticas criminosas. Enfim, diante de todo este sistema é possível que uma destas engrenagens, pelos mais diversos motivos, não funcione adequadamente.

O último pressuposto diz respeito a questão da cidadania. Existe uma gritante falta de comprometimento com a coisa pública, pois deveríamos ter em mente que se um bem é público é meu também, mas o que normalmente acontece em nosso País é a concepção de que se um bem é público, então é dos outros e não nos diz respeito.

Estas colocações são importantes porque se pode inferir facilmente que é mais fácil e razoável se realizar políticas de segurança pública ao invés de políticas públicas de segurança.

Depois das informações do que seja política e política pública, de forma breve e pontual, se exprimir a diferença entre os termos “política pública de segurança” e “política de segurança pública”, se tratará do que venha a ser segurança pública a fim de se propiciar o embasamento necessário para a abordagem dos assuntos do próximo capítulo.

2.5 Segurança Pública

2.5.1 A Estrutura da Segurança Pública no Brasil

A atual Constituição brasileira no Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), descreve em seu Capítulo III (Da Segurança Pública), mais precisamente no Art. 144, espaço exclusivo a respeito da segurança pública, ratificando a relevância social deste tema que, a exemplo da saúde, normalmente só é lembrado no momento em que é comprometido. Importante portanto, se fazer a transcrição de parte deste texto legal.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...].

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

[...].

Assim, pode se perceber que o artigo 144 da Constituição Federal fornece os elementos que integram a estrutura da segurança pública em nosso País. Esta escrito que a segurança pública é um dever do Estado, o qual tem o dever legal de garanti-la aos indivíduos. Desta forma, a segurança pública é uma das atividades primárias do Estado exercida pelas organizações relacionadas na transcrição anterior, não podendo ser delegada ou transferida, partindo do mesmo princípio da defesa territorial, que é uma das incumbências do Estado exercida pelas Forças Armadas.

A discussão recai em que proporção pode ser aferido este dever do Estado em relação aos demais deveres legais e o interesse da população. Quando se fala em investimentos, o que é destinado orçamentariamente em qualquer esfera governamental fica ao arbítrio dos gestores o montante a ser gasto efetivamente em segurança pública. Por exemplo, no governo federal sabe-se exatamente o valor destinado pra este setor? Existem políticas de Estado ou de Governo? Quando se fala em educação e saúde tem-se nestas pastas, importantes por sinal, ministérios específicos enquanto no trato da segurança a política pública é desenvolvida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Por esta simples constatação se pode dimensionar uma espécie de gradação valorativa.

No artigo 144 está definido que segurança pública é um direito e responsabilidade de todos. Nesta afirmativa remota-se ao que já foi comentado no item 1.4 deste trabalho ao tratar de cidadania. No caso brasileiro o bem público se é de todos não é de ninguém, esta contradição se justifica porque na nossa cultura o que é de todos é dos outros e portanto, não me diz respeito. Outro ponto a ser destacado é o de que os brasileiros ainda não são dados ao voluntariado. Explica-se. Ao se criar os Conselhos Comunitários de Segurança Pública. No caso cearense, ser conselheiro é uma atividade um tanto quanto arriscada tendo em vista que estas pessoas podem ser reconhecidas como “dedos duros da polícia” perante aos elementos comunitários predispostos a prática de ações criminosas. Além do fato de não se ganhar nada por isso e ainda se correr riscos em relação a sua integridade física e de seus amigos ou familiares. Estes são fatores adversos que se contrapõem a efetiva participação popular no contexto da segurança pública, aliada naturalmente a indisponibilidade de tempo para se dedicar a tal atividade.

Assevera-se que estes conselhos cearenses, em sua maioria, estão funcionando com dinâmicas bem peculiares, alguns que são exceções, se distinguem pelos registros de atividades sociais bem desenvolvidas, mas em regra até mesmo pelos fatos já ventilados e pela indisponibilidade de recursos financeiros, suas atuações estão restritas a prestar determinada informações veladas à polícia e o papel de se reclamar e de se exigir mais “poder de fogo” da própria polícia com a inserção de maiores efetivos e mais logística para se fazer frente ao crime.

O artigo 144 se reporta ainda que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esta passagem vem ratificar o que foi exposto na relação dos direitos e garantias individuais e coletivas, constantes no teor da Carta Magna brasileira, nos termos da transcrição abaixo.

Art. 5º Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade,...

Nesta linha de raciocínio, o artigo 144 relaciona a disposição de quais órgãos serão responsáveis para o exercício da segurança pública, com subordinação ao Governo Federal (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal), no âmbito dos Governos

Estaduais (Polícias Civis e as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) e também em seu penúltimo parágrafo faz menção aos Governos Municipais através de suas guardas. Fica aqui algumas observações julgadas oportunas e relevantes, a partir de determinados questionamentos. São acolhidos no sistema nacional de segurança pública um total de sete organizações, sem mencionar a segurança privada que merece um capítulo à parte. Estas organizações de segurança pública são setorizadas em função da respectiva esfera de poder (federal, estadual ou municipal) e neste contexto podem ser demandados alguns questionamentos: existe comunicação e estatísticas compartilhadas entre estas organizações de segurança pública? Existem ações conjuntas? A questão salarial é equivalente paritariamente? As manifestações de poder de uma organização em detrimento da outra é uma realidade? Se assim o for, prevalece a supremacia de uma instituição em relação a outra? Está se comentado apenas alguns pontos de divergência e discordância de procedimentos das atividades desenvolvidas pelos órgãos relacionados no artigo 144, sem mencionar outros importantes componentes do sistema criminal como o Ministério Público, o Poder Judiciário e o Sistema Prisional. Nos Estados nacionais e com propriedade no Ceará, os governantes buscam amenizar os conflitos e promover a integração das organizações de segurança pública e estes apontamentos serão apresentados oportunamente. Agora, depois de debatido o artigo 144 da Constituição Federal, se esclarecerá o que é ordem pública e segurança pública.

2.5.2 Conceito de Ordem Pública

Para o Dicionarista Holanda (1999, p. 1453), ordem pública é o “conjunto de instituições e preceitos coagentes destinados a manter o bom funcionamento dos serviços públicos, a segurança e a moralidade das relações entre particulares, e cuja aplicação não pode, em princípio, ser objeto de acordo ou convenção.”

Partindo então do próprio conceito de ordem, na racionalidade de Holanda (1999), complementando o enunciado anterior, pode se aferir que ordem pública é a consequência da soma dos esforços individuais e coletivos para efetivação da tranquilidade pública, como resultante do acatamento às leis. Estas condicionantes são indispensáveis para o bom funcionamento das instituições e das relações sociais. Caso a ordem pública seja quebrada, o Estado deverá restaurá-la conforme as disposições legais vigentes.

Nesta mesma linha de pensamento se transcreverá uma conceituação, ainda atual, encontrada no Manual Básico de Policiamento Ostensivo (1983, p. 1), a qual se refere à ordem pública como sendo:

O conjunto de regras formais, coativas, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais em todos os níveis e estabelecer um clima de convivência harmoniosa e

pacífica. Constitui, assim, uma situação ou condição que conduz ao bem comum.

Por sua vez, Lazzarini, (1987, p.16), quando se refere ao conceito de ordem pública, baseia-se na abrangência de três aspectos, que são: “a segurança pública; a tranqüilidade pública; e a salubridade pública”.

Lima (1999, p.25), explicitou a proposta de Lazzarini declarando que a ordem pública é, sempre, uma noção de valor da nação, na sua mais profunda expressão e compõe-se dos seguintes aspectos, além da segurança pública:

Tranqüilidade pública: clima de convivência pacífica e de bem-estar social, onde reina a normalidade da comunidade, isenta de sobressaltos e aborrecimentos. É a paz nas ruas.

Salubridade pública: situação em que se mostram favoráveis as condições de vida.

De acordo com o que foi até aqui estabelecido entende-se que não se pode definir um posicionamento a respeito do que seja segurança pública, sem o entendimento do que venha a ser ordem pública, uma vez que tais conceitos estão interligados, tendo em vista que a Constituição brasileira preceitua que: “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da **ordem pública** (grifo nosso) e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”.

Portanto, ordem pública trata-se mais de um sentimento comunitário, onde se tem a garantia de calma e paz pública, essenciais para uma vida social dignamente aceitável. Partindo das terminologias das palavras, “ordem”, que tem a raiz vernacular de ordinário, significando o que é comum, o que não é diferente, o que não é anormal; e a palavra “pública”, que se refere ao que não é particular, exprime-se neste entendimento uma conotação de coletividade.

Ordem pública então, se estabelece como sendo um clima de convivência pacífica, comunitária, e, a quebra deste estado de coisas influenciariam no nível de segurança pública de um determinado grupo social. Mas o que seria mesmo segurança pública?

2.5.3 Conceito de Segurança Pública

Destacando a definição doutrinária da Escola Superior de Guerra - ESG, (1986, p-189).

Segurança é uma necessidade da pessoa e dos grupos humanos e um direito inalienável do homem e das nações. A palavra Segurança apresenta, assim, num mundo conturbado, um valor extraordinário sob qualquer prisma, pelo qual seja apreciada: religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, econômico ou militar.

Dentro desta perspectiva, a mesma Escola (1986, p. 192-3), classifica a segurança em suas múltiplas nuances - individual, comunitária, coletiva ou nacional - as quais serão expostas a seguir.

Quanto à segurança individual textualiza que, “o homem deverá sentir-se seguro, ou seja, ter garantidos direitos como os de liberdade, propriedade, locomoção, proteção contra o crime e também a solução de seus problemas de saúde, educação, subsistência e oportunidade social.”

Por ser o homem um animal social, além da segurança individual, ele busca a segurança comunitária, a qual “será necessária à garantia dos elementos que dão estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, preservando a propriedade, o capital e o trabalho para sua plena utilização no interesse social.”

E, por fim, alude à concepção de segurança coletiva, a qual decorre da segurança interna, ou seja, do resguardo da soberania nacional em relação a outras nações “[..] buscando-se nessa relação mútua a eliminação de controvérsias e uma maior capacidade de conquistar e manter os objetivos de interesse comum.”

É indiscutível que segurança trata-se de uma verdadeira aspiração nacional e, pode-se dizer que é uma necessidade básica do próprio ser humano, como indivíduo e como parte de uma coletividade. Tal afirmativa é destacada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proposta pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, cujo documento foi proclamado para todos os povos e nações, estabelecendo em seu artigo 3º que, além da vida e a liberdade, todo homem tem direito à segurança pessoal e, no artigo 7º, que todos, sem qualquer distinção, têm direito a ser protegido.

O entendimento sobre segurança, dada a sua importância na efetivação da paz social de um País, foi destacado pela ESG pelos enunciados anteriores, enquadrado este sentimento sob o aspecto subjetivo através da noção de garantia, proteção e tranquilidade das pessoas e das instituições existentes ou pretendidas. Na realidade é um busca constante, é uma sensação, uma percepção, um sentimento. Estas questões, sob o aspecto objetivo, são estabelecidas através das medidas tomadas para satisfazer essa garantia.

Entretanto, independentemente do enfoque dado, a segurança se manifesta como uma necessidade humana, quer individual ou coletiva, cabendo por direito ao Estado promovê-la através dos órgãos legalmente criados com esta finalidade, no caso brasileiro já foi desnudado o capítulo pertinente a segurança pública inscrito em nossa Carta Magna.

Para o Ministério da Justiça:

Segurança pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantido o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.”³

Ampliando este conceito, a segurança pública, no pensamento de Plácido e Silva (1998, p.740), objetiva:

O afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou todo mal que possa afetar à ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade do cidadão. A segurança pública, assim, limita as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Mas numa visão temporal ainda mais anterior, segundo o Manual Básico de Policiamento Ostensivo (1983, p.1), “segurança pública é a garantia que o Estado – União, Unidades Federativas e Municípios – proporciona à Nação, a fim de assegurar a Ordem Pública, contra violações de toda espécie, que não contenham conotação ideológica.”

Partindo de pressupostos mais atuais segundo Cepik (2001), com o objetivo de instituir um Estado Democrático de Direito numa sociedade em que se exerce democracia plena, a segurança pública garante a proteção dos direitos individuais e assegura o pleno exercício da cidadania. Neste sentido, a segurança não se contrapõe à liberdade e é condição para o seu exercício, fazendo parte de uma das inúmeras e complexas vias por onde trafega a qualidade de vida dos cidadãos.

³ Texto extraído do “site” do Ministério da Justiça, dos conceitos básicos de segurança pública. Acesso em: 22 abr. 2009.

Acompanhando o que pensa Santos (2006), a evolução social, as forças de segurança buscam aprimorar-se a cada dia e atingir níveis que alcancem a expectativa da sociedade como um todo pelo respeito e pela defesa dos direitos fundamentais do cidadão, e, sob esta óptica, compete ao Estado garantir a segurança de pessoas e bens na totalidade do território brasileiro, a defesa dos interesses nacionais, o respeito pelas leis e a manutenção da paz e da ordem pública. Paralelo às garantias que competem ao Estado, o conceito de segurança pública é amplo, não se limitando à política do combate à criminalidade e nem se restringindo à atividade policial. Neste aspecto, surgem as idéias de prevenção ao crime que devem estar associadas a faculdade reativa da atuação policial e que nos dias de hoje se constitui em um dos temas importantes no estudo da segurança pública. Este assunto, prevenção ao crime, é que será explanado sem a perda do foco da concepção do que se entende por segurança pública.

2.5.4 A Segurança Pública e a Prevenção ao Crime

A segurança pública enquanto atividade desenvolvida pelo Estado é responsável por empreender ações de repressão e oferecer estímulos ativos para que os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e se divertir, protegendo-os dos riscos a que estão expostos. As instituições responsáveis por essa atividade atuam no sentido de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos socialmente reprováveis, assegurando a proteção coletiva e, por extensão, dos bens e serviços. A Segurança Pública surge como meio para instituir um Estado Democrático de Direito, premissa exercida pelo Estado, que é responsável por empreender ações que propiciem aos cidadãos um convívio pautado na harmonia entre as pessoas.

Nos dias de hoje, tal mister é exercido por Instituições como a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, dentre outras, e, com o surgimento do chamado Estado de Direito, essas corporações passaram a incorporar valores sociais, cabendo ao Estado a finalidade de impor limites e educar o exercício dos direitos e das liberdades dos cidadãos, a fim de manter a harmonia e a tranqüilidade pública. Assim, se buscam soluções para o complexo problema da (in) segurança pública, cujas ações reativas não podem ser concebidas como uma única opção. Com o acolhimento e disseminação dos pressupostos estabelecidos segundo a filosofia de polícia comunitária a prevenção ao crime é, hoje, no Brasil, um assunto de pauta ao se comentar a respeito do tema segurança pública.

A paz em casa e nas ruas tornou-se o centro das discussões envolvendo os mais diversos segmentos sociais brasileiros incluindo os religiosos, e, neste particular é digna de nota a iniciativa da Igreja Católica.

“Fraternidade e Segurança Pública” é o tema da Campanha da Fraternidade deste ano (2009), tendo como lema: “A Paz é Fruto da Justiça.” Para esta importante iniciativa foi lançado um Texto-Base pela Conferência dos Bispos do Brasil (CNBB) para debater a questão da segurança pública. Em sua leitura se pode encontrar elaborações de boa qualidade em relação a esta temática, inclusive a respeito de políticas públicas, como as de prevenção ao crime. Neste sentido estabelece

que “algo difícil de entender é a repressão policial-penal desdobra-se das políticas de prevenção”. Explicando este enunciado faz a seguinte textualização.

Prevenção primária.

Destina-se a EVITAR o cometimento de crimes. Dirige-se a todos os cidadãos por meio de programas de prevenção. Volta-se principalmente para os jovens em situação de risco, articuladamente com a sociedade civil e as comunidades. Visa a aumentar o capital humano e social das comunidades, a melhorar as condições de sociabilidade e do ambiente. Investe em valores positivos: família, escola, religião etc. espera-se o envolvimento do poder público, das organizações da sociedade civil – em especial dos meios de comunicação –, das comunidades e dos cidadãos individualmente.

Prevenção secundária.

Destina-se a REPRIMIR, partindo do princípio de que a segurança primária falhou e precisa ser implementada ou melhorada. Atua onde os conflitos se manifestam concretamente. Tem a ver com a política legislativa, com a atuação do sistema penal como um todo (justiça criminal, ministério público, advogados criminais, subsistema criminal), mas principalmente com a atuação da polícia, a qual deve atuar com profissionalismo, aplicando-se na utilização dos princípios da inteligência policial e da chamada polícia comunitária.

Prevenção terciária.

Destina-se a RECUPERAR. Atua junto aos reclusos e todos aqueles que, de alguma forma, foram colhidos pelo sistema penal, oferecendo-lhes oportunidades de recuperação e ressocialização. Compreende ações e programas sob responsabilidade do poder público, mas também programas desenvolvidos pela sociedade civil. (CNBB, 2009, p. 65-6).

Complementando o enunciado anterior se traz à baila as considerações de Cano (2006, p. 151-2), o qual estabeleceu três tipos de programas preventivos existentes, chamados de “situacionais, sociais e policiais”. Destacando estes grupos da seguinte forma.

Os programas de prevenção situacional pretendem reduzir as oportunidades de ocorrência de crimes ou atos de violência em determinados locais, atuando diretamente sobre eles. A meta é a modificação do meio social para torná-lo menos susceptível à ocorrência de delitos. Por trás deste modelo está a teoria das oportunidades, que ressalta a importância não de mudar o agressor potencial, mas de tentar reduzir as oportunidades para que transgrida.

[...].

A recuperação de espaços públicos degradados – matagais, por exemplo – para que não gerem insegurança é uma estratégia observada em várias intervenções.

É clássico o exemplo de prevenção situacional com a instalação de câmeras em pontos de grande circulação da cidade ou em pontos de alto risco.

[...].

Os programas de prevenção social são intervenções que procuram mudar as condições de vida de pessoas com alto risco de desenvolver comportamentos agressivos ou delitivos, no intuito de diminuir esse risco.

Os programas de prevenção policial constituem iniciativas em que o poder local atua através de uma força policial para que esta, por meio

do patrulhamento das ruas, da atuação da polícia comunitária ou de outro mecanismo, ajude a reduzir a incidência criminal.

[...].

Um bom exemplo de programa de prevenção policial é a aplicação da chamada “Lei Seca” em Diadema.

Ainda citando Cano (2006, p. 151), este autor, a exemplo das informações da CNBB, enfatiza três níveis de prevenção social:

Prevenção primária, dirigida à população em geral, como os programas de atenção universal.

Prevenção secundária, destinada aos grupos em risco de sofrer ou cometer atos violentos.

Prevenção terciária, cuja meta é aliviar a situação das vítimas da violência ou ajudar a reinserção social dos autores.

Estas formas de prevenção foram apresentadas, além do esclarecimento, com o intuito de demonstrar a importância de conciliar às duas formas de atuação – preventiva e repressiva. Ambas são importantes e devem ser empregadas com inteligência e com os recursos necessários para o oferecimento do melhor nível possível de segurança pública utilizando-se para tanto as estratégias mais adequadas para determinadas situações e localizações. Dito isto se focalizará as políticas de segurança pública no estudo das constituições do Estado do Ceará de 1967 a 2008, investigando as propostas em relação a política e as polícias cearenses neste recente e importante período histórico.

2.5.5 A Segurança Pública e as Constituições do Ceará, de 1967 a 1989

Neste capítulo em que se aborda a questão das políticas públicas se fará uma exposição das duas últimas constituições cearenses, informando que estas e as demais cartas cearenses seguem o roteiro estabelecido pelas Cartas Magnas nacionais, levando-se em consideração o momento político e social de cada período. No campo da segurança pública, esta análise é pertinente no que tange ao tratamento dispensado as polícias cearenses. Na constituição de 1967, no auge do governo militar, verificar-se-á que a Polícia Militar, nesta fase histórica nacional, foi mais destacada e neste mesmo sentido observa-se que a Polícia Civil teve um tratamento todo especial ao se ler o teor da constituição de 1989, no período da chamada redemocratização nacional.

2.5.5.1 Constituição do Estado do Ceará, de 13 de maio de 1967

A constituição cearense promulgada na data de 13 de maio de 1967 sofreu diversas modificações a partir do seu próprio preâmbulo com a inserção da Emenda Constitucional nº. 21, de 16 de janeiro de 1985, a qual formalizou a incorporação das Emendas Constitucionais Federais de números 1 a 24. Assim, essa carta constitucional pode ser considerada uma cópia da Constituição Federal, na época em vigor, com algumas adaptações de seus dispositivos para o plano estadual.

Neste período, no Brasil, estava instalado o regime militar o que influenciou a adoção dos símbolos estaduais cearenses, no caso, a bandeira, o hino e as armas (Art. 1º, § 2º). A Polícia Militar passou a funcionar como sendo o braço visível do Poder e, por conseguinte, competiu unicamente ao Estado a sua “organização, efetivo, instrução, justiça e garantia das Polícias Militares (Art. 6º, alínea g). Estabeleceu ainda, como competência exclusiva do governador a iniciativa de leis que tratasse da “organização, efetivo, instrução, justiça, garantias, direitos, deveres e vantagens da Polícia Militar.” Note-se que não era mais a Assembléia Legislativa, como na maioria das constituições, inclusive a atual, que teria a competência de legislar a respeito da organização da Polícia Militar. Como enunciado, esta prerrogativa, neste momento histórico, foi exclusiva do Governador do Estado, conforme o texto legal em consideração.

Eram também atribuições privativas do Governador do Estado, dentre outras, por força do Art. 74, como a seguir se lê.

Nomear e exonerar os prefeitos municipais (item VI). Exercer o comando supremo da Polícia Militar e dela dispor, para a manutenção da ordem e da segurança do Estado (item VIII). Decretar e executar a intervenção estadual nos Municípios (item IX), [...].

Ao Governador de então, foi atribuído como crime de responsabilidade os que atentassem contra a Constituição Federal ou a do Estado e especialmente “a segurança interna e a tranqüilidade do Estado” (Art. 75, item IV), dentre outros.

A Polícia Militar, nesta fase da história nacional, foi utilizada no regime então vigente, no controle social a serviço do Estado, cuidando da segurança interna com a vinculação e controle do Exército Brasileiro. Esta ênfase pode ser observada na leitura de parte do artigo 83 no sentido de que constaria em legislação especial os direitos, vencimentos, vantagens e **regalias** (grifo nosso) do pessoal da Polícia Militar do Estado, nos seguintes termos:

Art. 82 - A Polícia Militar do Estado, considerada força auxiliar, reserva do Exército, é instituição permanente, organizada, com base na hierarquia e na disciplina, na conformidade da lei federal.

Art. 83 - Os direitos, vencimentos, vantagens e regalias do pessoal da Polícia Militar do Estado, em serviço ativo ou na inatividade, constarão da legislação especial, não sendo permitidas condições superiores a que, por lei ou regulamente, forem fixadas para o correspondente posto ou graduação do Exército.

[...].

A proteção do Estado foi singular e naturalmente em detrimento dos direitos e das garantias individuais, a começar pelo direito de greve, o qual não seria permitido nos serviços públicos e nas atividades essenciais (Art. 126). Também não foi permitida nenhuma forma de subversão ao regime, como a seguir será destacado:

Art. 120 – O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará na suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada

na forma da Constituição Federal, sem prejuízo de ação civil ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

A participação popular não foi totalmente descartada, só não podia se opor ao regime. Assim, foi facultado aos Municípios depois de autorizados pela respectiva Câmara Municipal “organizar vigilância noturna, constituir quadros de voluntários para o combate a incêndio, prestar socorro em época de calamidade pública e realizar convênios com o Estado sobre esses serviços.

Ao tratar dos municípios, abre-se um parêntese pra falar da Guarda Civil. Esta organização é originária da Guarda Cívica, a qual, no Estado do Ceará, foi criada pela Lei nº. 1905, de 3 de setembro de 1880, “com um total de 63 homens” e por força do Decreto do Presidente do Estado do Ceará de nº. 274, de 31 de março de 1921, foi restabelecida com a denominação de Guarda Civil. O Art. 1º deste ato administrativo foi escrito da seguinte forma:

Art. 1º - É restabelecida a Guarda Cívica, sob a denominação de Guarda Civil e com o caráter militar, destinada ao policiamento desta capital, a qual ficará sob a imediata direção do Chefe de Polícia, sem subordinação alguma ao comandante da Força Pública do Estado.

O processo de extinção da Guarda Civil se deu por força de poucas linhas escritas constantes do Decreto-Lei nº. 1.072, de 30 de dezembro de 1969, o qual se referido as polícias militares em seu art. 1º, assim foi construído.

Art. 1º - Passa a ter a seguinte redação o art. 3º, letra a, do Decreto-lei nº. 667, de 2 de julho de 1969:

a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

Em poucas palavras, executar com exclusividade o policiamento ostensivo fardado, incumbência que desde então vem sendo desenvolvida pelas policiais militares do Brasil, foi essa de forma sumária a sentença de morte das Guardas Civis. Este fato quase não tem registro nos anais de nossa história. Depois desta data, 30 de dezembro de 1969, alguns guardas civis ingressaram nas polícias militares e outros tantos permaneceram integrando as fileiras da polícia civil até a extinção dos seus respectivos cargos de carreiras.

A saúde pública foi lembrada em uma redação isolada mas importante em relação “a inclusão do imposto sobre produtos industrializados na base de cálculo do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias incidentes sobre cigarros, [...]”. Foi esta uma iniciativa válida e digna de registro levando-se em conta os malefícios causados pelo uso do cigarro e dos derivados do fumo em geral.

2.5.5.2 Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1989

A atual carta cearense, promulgada e citando o nome de Deus no preâmbulo, já nos primeiros arvores define que o “povo é a fonte de legitimidade dos poderes constituídos, exercendo-os diretamente ou por seus representantes, investidos na forma estabelecida por esta Constituição” (Art. 2º).

A participação popular está prescrita no artigo 5º, destacando que “o povo é titular do poder de sufrágio, que o exerce em caráter universal, por voto direto e secreto, [...], mediante: “eleição para provimento de cargos representativos; plebiscito e referendo.

Também traz a faculdade da iniciativa popular que poderá ser “exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa Estadual de projeto de lei, subscrito por eleitor, respeitadas as hipóteses de iniciativa privativa, previstas nesta Constituição” (Art. 6º).

Estabelece a gratuidade para os reconhecidamente pobres, na forma da lei, o registro civil de nascimento e a certidão de óbito. (Art. 8º, § 3º).

Pela força do artigo 9º e respectivo parágrafo único foi conferida a Assembléia Legislativa o direito de convocar o Secretário de Estado responsável pelo assunto em pendência ou o Comandante-Geral da Polícia Militar ou ainda solicitar o depoimento de qualquer autoridade ou cidadão, “através de comissão específica, de caráter permanente, de ofício, ou à vista de representação de paciente de abuso de poder cometido por autoridade policial, instaurará procedimento de controle político”, [...].

Na organização estadual, explícita no artigo 14, dentre outros, observa-se os seguintes princípios:

- I - respeito à Constituição Federal e à unidade da Federação;**
- II - promoção da justiça social e extinção de todas as formas de exploração e opressão, procurando assegurar a todos uma vida digna, livre e saudável;**
- III - defesa da igualdade e combate a qualquer forma de discriminação [...];**
- IV - respeito à legalidade, à moralidade e à probidade administrativa;**
- VII - defesa do meio ambiente;**
- IX - desenvolvimento dos serviços sociais e programas para garantir habitação, educação gratuita em todos os níveis e compatível atendimento na área de saúde pública de toda a população, [...];**
- X - prestação de assistência social aos necessitados e a defesa dos direitos humanos;**
- XII - incentivo ao lazer e ao desporto, prioritariamente, através de programas e atividades voltadas à população carente;**
- XIII - remuneração condigna e valorização profissional dos servidores públicos.**

Já no artigo 15 se estabelece a competência comum do Estado, da União e dos Municípios, dentre as quais se destacam:

- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;**

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Coube ao Estado a participação, em caráter concorrente, dentre outros assuntos, explícitos no artigo 16:

[...];
X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
XI - procedimentos em matérias processuais;
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
XIII - assistência jurídica e defensoria pública;
XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
XV - proteção à infância, à juventude e à velhice;
XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Todas as conquistas sociais encontradas no bojo da carta constitucional cearense, anteriormente relacionadas, são assuntos relacionados diretamente com a segurança pública. Note-se que na constituição anterior, por acontecer em pleno regime militar, a Polícia Militar foi dado um destaque todo especial. Já agora, no item XVI do artigo 16, anteriormente transcrito, observa-se a preocupação do legislador em evidenciar a “organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis”. Estas providências são consolidadas como **sendo uma incumbência do Estado, em caráter concorrente, com o Governo Federal.** (Grifo nosso).

A fixação e modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros voltaram a ser matéria sob a deliberação especial da Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado (Art. 50).

O artigo 88 estabelece as competências privativas ao Governador do Estado, dentre elas:

I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado e dos Comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, a direção superior da administração estadual;
[...];
IX - exercer o comando supremo das organizações militares estaduais - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros - e promover seus oficiais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; [...].

A Justiça Militar foi também mencionada na seguinte leitura: “é competente para processo e julgamento dos integrantes das organizações militares estaduais - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros - nos crimes militares definidos em lei, [...]” (Art. 123).

Aos Servidores Públicos Civis foram atribuídos os seguintes direitos, dentre outros (Art. 167):

I - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

- II - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- III - salário-família para os seus dependentes;
- IV - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais;
- V - repouso semanal remunerado;
- VI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;
- VII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do salário normal;
- VIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de cento e vinte dias;
- IX - participação de funcionários públicos na gerência de fundos e entidades para os quais contribuem, a ser regulamentada por lei;
- X - direito de reunião em locais de trabalho, desde que não exista comprometimento de atividades funcionais regulares;
- XI - liberdade de filiação político-partidária.

“São servidores públicos militares estaduais os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Além das patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, [...] sendo-lhes privativos os títulos, postos e uniformes militares” (Art. 176). São aos militares estaduais impostas mais obrigações do que direitos, conforme teor da transcrição, a seguir.

§ 5º Ao servidor militar são proibidas a sindicalização e a greve.

§ 6º O militar, enquanto em efetivo serviço, não pode estar filiado a partidos políticos.

§ 7º Ao se candidatar a cargo eletivo, os integrantes das duas corporações militares estaduais - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros:

I - tendo menos de dez anos de serviço, deverão afastar-se da atividade;

II - com mais de dez anos de serviço, serão agregados pela autoridade superior à respectiva corporação e, se eleitos, passarão à inatividade, automaticamente, no ato da diplomação.

§ 13. Aos servidores militares ficam assegurados todos os direitos garantidos, nesta Constituição, aos servidores civis, ressalvados aqueles, cuja extensão aos militares colida com a Constituição Federal.

Nesta constituição, especialmente, foi destacado um título a respeito da segurança pública e da defesa civil, estabelecendo o controle externo do Ministério Público sobre a atividade policial (Art. 179), a criação do Conselho de Segurança Pública como um “órgão com funções consultivas e fiscalizadoras da política de segurança pública” (Art. 180). Como também estabeleceu a criação do Conselho Estadual de Defesa da Pessoa Humana, nos termos do artigo 181:

Constituído exclusivamente por representantes da comunidade, com a incumbência de apurar violação a direitos humanos em todo o território cearense para posterior encaminhamento ao Ministério Público, a fim de que seja promovida a responsabilidade dos infratores.

Para a segurança pública e a defesa civil foi constituído através do artigo 178, um sistema composto pela “Polícia Civil e as organizações Militares: Polícia Militar e Corpo de Bombeiros”. Assim, a seguir será transcrita a definição e a competências de cada uma destas organizações:

Art. 183. A Polícia Civil, instituição permanente orientada com base na hierarquia e disciplina, subordinada ao Governador do Estado, é organizada em carreira, sendo os órgãos de sua atividade fim dirigidos por delegados.

Art. 184. Compete à Polícia Civil exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto militares, realizando as investigações por sua própria iniciativa, ou mediante requisições emanadas das autoridades judiciárias ou do Ministério Público.

Art. 187. A Polícia Militar do Ceará é instituição permanente, orientada com base nos princípios da legalidade, hierarquia e disciplina, constituindo-se força auxiliar e reserva do Exército, subordinada ao Governador do Estado, tendo por missão fundamental exercer a polícia ostensiva, preservar a ordem pública e garantir os poderes constituídos no regular desempenho de suas competências, cumprindo as requisições emanadas de qualquer destes.

Art. 188. Incumbe à Polícia Militar a atividade da preservação da ordem pública em todas as suas modalidades e proteção individual, com desempenhos ostensivos para inibir os atos atentatórios a pessoas e bens.

Art. 189. O Corpo de Bombeiros Militar é instituição permanente orientada com base na hierarquia e disciplina, constituindo-se força auxiliar e reserva do Exército, subordinada ao Governador do Estado, sendo organizado em carreira, tendo por missão fundamental a proteção da pessoa, visando a sua incolumidade em situações de risco, infortúnio ou de calamidade, devendo cumprimento às requisições emanadas dos Poderes Estaduais.

Art. 190. Incumbe ao Corpo de Bombeiros, no âmbito estadual, a coordenação da defesa civil e o cumprimento entre outras das atividades seguintes:

I - prevenção e combate a incêndio;

II - proteção, busca e salvamento;

III - socorro médico de emergência pré-hospitalar;

IV - proteção e salvamento aquáticos;

V - pesquisas científicas em seu campo de atuação funcional;

VI - controle da observância dos requisitos técnicos contra incêndios de projetos de edificações, antes de sua liberação ao uso;

VII - atividades educativas de prevenção de incêndio, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente.

Finalizando esta revista pela constituição cidadã local, far-se-á a transcrição do seu último artigo que trata dos direitos sociais dos cearenses, os quais são escritos antes das disposições constitucionais transitórias, nos seguintes termos:

Art. 336. São direitos sociais: a educação, a habitação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Abre-se espaço para uma curiosidade, tema também importante, extraída da atual constituição cearense. Trata-se do artigo das disposições constitucionais transitórias que versa a respeito da proteção de nossas belíssimas praias.

Art. 23. As praias são bens públicos de uso comum, inalienáveis e destinadas perenemente à utilidade geral dos seus habitantes, cabendo ao Estado e a seus Municípios costeiros compartilharem das responsabilidades de promover a sua defesa e impedir, na forma da lei estadual, toda obra humana que as possam desnaturar, prejudicando as suas finalidades essenciais, na expressão de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, incluindo, nas áreas de praias [...].

Esta incursão se fez necessária pela possibilidade de se observar a evolução da segurança pública do Estado do Ceará através de sua contextualização histórica constitucional. Verifica-se uma franca evolução político-social ao se estudar a última carta cearense.

Os enunciados da atual constituição estadual são as referências legais para se destacar os esforços governamentais de um pouco mais de uma década, no campo da segurança pública. Esta evolução se verificará com a proposta do Sistema Integrado de Defesa Social (SINDES), e com mais propriedade e força com a implantação do Projeto Distrito-Modelo até o atual, Programa Ronda do Quarteirão. Estes são os assuntos que darão seqüência a este trabalho, antes porém se fará um retrocesso na história das políticas federais no campo da segurança pública no igual período das ações cearenses.

3 POLÍTICA BRASILEIRA E CEARENSE DE SEGURANÇA PÚBLICA

No capítulo anterior foram expostos os fundamentos teóricos necessários para subsidiar o sequenciamento deste ensaio científico. Este segundo momento ainda terá a predominância narrativa dos fatos marcantes de um pouco mais de uma década, caracterizada por processos de mudanças estruturais e ideológicas das políticas nacionais de segurança pública. As iniciativas cearenses neste sentido também foram revolucionárias, notadamente influenciadas pelo novo discurso nacional a respeito deste tema, compreendendo o período de 1998 aos primeiros meses de 2009, sendo este, exatamente, o marco temporal deste estudo científico.

Assim, minha pretensão é a de construir para a posterior desconstrução e a nova construção teórica, ou seja, levantar todas as informações necessárias para se formular dúvidas e indagações a respeito do tema em estudo e depois destas contradições, se buscar respostas para os meus questionamentos de pesquisa. Então, agora, passo a investigar as políticas nacionais de segurança pública do Plano Nacional de Segurança Pública ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania, sincronizando-as e interligando-as com as ações cearenses que vão do Projeto Distrito-Modelo ao Programa Ronda do Quarteirão. Esta é portanto, a proposta de trabalho que ora se inicia.

3.1 Políticas Nacionais de Segurança Pública

O movimento para a inovação da segurança pública foi iniciado em 1995, a partir da Medida Provisória nº. 813, a qual instituiu a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), primeiro órgão direcionado à articulação de ações nacionais referentes ao assunto. Logo em seguida, em 1997, foi redenominada em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com competências e atribuições ampliadas. Sofreu várias alterações nos anos seguintes, alcançando destaque com a instituição do Plano Nacional de Segurança Pública

e a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2000. As políticas nacionais de segurança pública evoluíram e atualmente estão consolidadas com o advento, em 2007, do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI).

As políticas nacionais de segurança pública que serão debatidas são as que foram estabelecidas a partir do ano 2000, como já foi mencionado, com a divulgação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Daí se Caminhará até o ano de 2009, período em que foi elaborada esta pesquisa monográfica, em plena força e vigor do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), o que vai coincidir com a efusão das propostas cearenses efetivadas neste mesmo período.

Na observação de Soares, L. E. (2007, p. 83), em relação ao primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que perdurou de 1995 a 1998, foi configurada “uma pauta especialmente significativa para a segurança pública, quando se a concebe regida por princípios democráticos: foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e formulou-se o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos”.

No segundo governo de FHC, que vai de 1999 a 2002, foi apresentado o segundo Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH). Neste interregno de tempo, um fato ocorrido no dia 11 de setembro de 2001, o mundo assistiu atônito a um atentado terrorista que culminou com a implosão do *World Trade Center*, que eram magníficas estruturas de concreto e aço que davam forma a dois edifícios conhecidos como as torres gêmeas, as maiores do mundo, localizadas no coração financeiro dos Estados Unidos, na Ilha de Manhattan, na cidade de Nova York, em cujo episódio foram ceifadas milhares de vidas humanas. Aqui no Brasil, não registramos episódios desta natureza mas, na década de 1990, os crimes e a violência persistiam em níveis elevados cujos fatos foram analisados pelo professor Sérgio Adorno (2003, p.111), na seguinte perspectiva:

O crime cresceu e mudou de qualidade; porém, o sistema de justiça permaneceu operando como o fazia há três ou quatro décadas. Em outras palavras, aumentou sobremodo o fosso entre a evolução da criminalidade e da violência e a capacidade do Estado de impor lei e ordem.

O recrudescimento criminal, tido como um “fosso” na forma que foi caracterizado na transcrição anterior, motivado principalmente pelo tráfico de drogas e de armas em concomitância com fatores sociais associados à pobreza e ao desemprego, ensejou a Adorno (2003, p.111-2), relacionar uma série de acontecimentos desfavoráveis ao combalido sistema de segurança de nosso País, assim descritos.

Primeiro Comando da Capital (PCC), em São Paulo, este responsável pelo motim simultâneo de 29 grandes prisões, no estado de São Paulo, em janeiro de 2001.

[...]

Evento provocado por serial killer, estudante de medicina, que disparou tiros com uma arma automática contra os expectadores de uma sala de cinema em um shopping center na cidade de São Paulo, em novembro de 1999; as rebeliões que se sucederam na Fundação do Bem-Estar do Menor (Febem), com a morte de quatro internos, um dos quais com a

cabeça decepada e o corpo queimado em uma fogueira, em 2000; o seqüestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro, em junho de 2000, [...]; o assassinato dos pais, em bairro de alta classe média, em São Paulo, por Suzane Louise von Richthofen, 19 anos, estudante de direito na PUC/SP, em outubro de 2001; a execução de doze acusados de integrar a facção criminosa PCC, em operação armada por serviços de inteligência policiais na rodovia Castelo Branco, no pedágio próximo a Sorocaba, episódio conhecido como Castelinho; a morte do jornalista Tim Lopes, da Rede Globo, como decorrência de suas reportagens sobre o baile *funk* na favela da Vila Cruzeiro, uma das doze que integram o chamado Complexo do Alemão, subúrbio do Rio de Janeiro, em junho de 2002; e, por fim, a seqüência de confrontos entre o crime organizado e o governo estadual do Rio de Janeiro, durante a gestão da governadora Benedita da Silva (de julho a agosto de 2002), marcada por episódios como o atentado à prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, o encontro de bazuca, de fabricação sueca na favela Nova Holanda, no Complexo da Maré, em Bonsucesso, além da descoberta de cemitérios clandestinos nos quais eram enterradas pessoas assassinadas pelo tráfico de drogas, tidas como desaparecidas, o que culminou também com a descoberta de que traficantes incineravam corpos dentro de pneus, simbolicamente denominados de “forno de microondas”.

Diante de tantos percalços e do medo que se manifestou na opinião pública brasileira, embora os acontecimentos, relacionados anteriormente, ocorreram nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, contribuíram para o Governo Federal lançar, em 20 de junho de 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), cujo objetivo era o de aperfeiçoar o sistema de segurança pública através da integração das ações sociais contra a violência e de repressão contra a criminalidade. Antes porém de se falar sobre o PNSP, que é uma política de segurança pública, oportuno se faz relatar os esclarecimentos de Beato Filho (1999, p. 24), nos seguintes termos:

Parece que uma das razões do fracasso e da inexistência de políticas nessa área reside num plano puramente cognitivo. A proposição de políticas públicas de segurança, no Brasil, consiste num movimento pendular oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual. A idéia da reforma decorre da crença de que o crime resulta de fatores sócio-econômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de se ganhar a vida.

[...]

De outro lado, a crença igualmente convicta de que a criminalidade encontra condições ideais de florescimento quando é baixa a disciplina individual e o respeito a normas sociais. Consequentemente, políticas de segurança pública enfatizam a necessidade de uma atuação mais decisiva do Poder Judiciário e das instâncias de controle social. Isto significa legislações mais duras e maior policiamento ostensivo de forma tal que as punições dos delitos sejam rápidas, certas e severas. Se necessário, até mesmo a atuação das Forças Armadas são requisitadas e aplaudidas pela população. Não descarta-se, ainda, o efeito dissuasório que soluções finais tais como a pena de morte teriam sobre o comportamento criminoso.

Como foi visto, as proposições nacionais de políticas públicas na área da segurança assumem duas perspectivas diferentes, uma focada no campo da reforma social e a outra com ênfase no endurecimento das penas e consequentemente, da ampliação dos encarceramentos ou,

vez por outra, se ouve falar da instauração da pena capital. Estas são propostas diferentes para contenção da onda de crimes no Brasil. Depois deste breve preâmbulo a respeito das políticas nacionais de segurança pública e do conhecimento dos fatos que marcaram o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em cujo momento, como foi apresentado, evoluiu num clima hostil e de muita apreensão por parte da população nacional e este sentimento popular, que com certeza, se refletiria nas urnas nas próximas eleições presidenciais que se avizinhavam, provavelmente, para amenizar este estado de ânimos negativo, foi lançado um plano nacional, até então, uma novidade, tratando da segurança pública com o envolvimento direto da União, cujo acontecimento será o próximo tópico deste trabalho.

3.1.1 Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)

Conforme já foi dito, o PNSP foi lançado em 20 de junho de 2000 e para alguns autores, coincidentemente, este Plano surgiu logo após os fatos desencadeados pelo seqüestro do ônibus 174 no estado do Rio de Janeiro, transmitidos em rede nacional de televisão, envolvendo um morador de rua e os passageiros de um transporte coletivo, dentre estes, a cearense Geísa, assim relatado na Enciclopédia Livre Wikipédia⁴:

Na data do dia 12 de Junho de 2000, às quatorze horas e vinte minutos, o ônibus da linha 174 (Central - Gávea) da empresa Amigos Unidos ficou detido no bairro do Jardim Botânico por quase 5 horas, sob a mira de um revólver, por Sandro Barbosa do Nascimento, vítima da antiga Chacina da Candelária.

[...]

As dezoito horas e cinqüenta minutos no horário de Brasília, Sandro decidiu sair do ônibus, usando a professora Geísa Firmo Gonçalves como escudo. Ao descer, Sandro foi abordado por um policial do BOPE que acabou errando o tiro, acertando a refém. Geísa acabou também levando outros três tiros nas costas, disparados por Sandro.

Com sua refém morta, Sandro foi logo imobilizado enquanto uma multidão correu para tentar linchá-lo. Ele foi colocado na viatura com outros policiais segurando-o. Sandro foi morto por asfixia ali dentro.

O relato acima, a princípio, pode parecer não ser relevante em relação ao foco de estudo desta pesquisa. Mas do que a interface informativa a minha decisão de destacá-la se deu por alguns motivos; o primeiro é que esse fato foi verificado no dia 12 de junho de 2000 e no dia 20 deste mesmo ano e mês foi apresentada à sociedade brasileira o PNSP. Segundo, é de realçar o nível da segurança pública daquele momento e o terceiro se reveste de certa passionalidade em homenagear a cearense Geísa, que foi a maior vítima de todo este triste episódio. Ela dentre tantos outros, representa um grande número de migrantes que se deslocaram para o sudeste do Brasil na perspectiva de melhorar de vida e que são alvos de violência por alguns outros brasileiros, inconseqüentes, simplesmente pela condição de ser nordestino. Embora não foi este o caso de

⁴ Texto extraído do site <http://pt.wikipedia.org/wiki/Sequestro_do_%C3%B4nibus_174>. Acesso em: 01 maio 2009.

Geísa, ela não foi vítima de violência por discriminação regional e sim do infortúnio, coisas para as quais não se cabe explicações.

Pois bem, o PNSP foi estruturado em 4 (quatro) capítulos, compostos de 15 (quinze) compromissos “a serem assumidos no âmbito do Governo Federal, e deste em cooperação com os Governos Federais, outros Poderes e Sociedade Civil”, conforme sua própria introdução. Estes compromissos foram sustentados por meio da proposição de 124 (cento e vinte e quatro) ações, com um claro objetivo exposto em seu texto introdutório, conforme se verifica a seguir.

Aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (PNSP, 2001, p. 5).

O PNSP pode ser considerado como uma novidade naquele momento, ao estabelecer a violência como um fenômeno que deveria ser tratado através da instrumentalização de programas sociais nas ações de segurança pública. Nesta concepção, a violência é analisada sob o prisma da prevenção o que possibilita inferir nas causas geradoras deste fenômeno, diferentemente no agir repressivamente nas conseqüências das ações criminosas. Assim, se abre a perspectiva de se observar às causas da violência com base nas propostas preventivas de intervenção envolvendo, inclusive, a participação do cidadão nas questões relativas a sua própria segurança pública e este envolvimento possibilita fomentar mecanismos de monitoramento e avaliação das ações implementadas pela própria comunidade assistida. Nesta lógica todo o processo seria realimentado e, desta forma, o Plano se aperfeiçoaria continuamente. Esta coerência de pensamento se baseia na adoção da filosofia de polícia comunitária. Mas como esta proposta seria realizada concretamente, ou seja, qual a sustentação desta metodologia?

Respondendo a indagação anterior, os recursos são absolutamente necessários para a realização de qualquer projeto político e no caso do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) este impasse foi resolvido pela implementação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e a valorização da atuação preventiva por meio de ações sociais contra a violência foi viabilizada através da criação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS).

Diante do que foi colocado anteriormente, devem ser observados dois importantes instrumentos, o primeiro diz respeito a apropriação dos recursos públicos e o segundo para viabilizar a execução social de prevenção a violência do PNSP. Isto posto, tanto o FNSP como o PIAPS, serão sequencialmente abordados.

3.1.1.1 Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)

Para o suporte financeiro ao Plano Nacional de Segurança Pública, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública. A princípio este Fundo foi editado pela Medida Provisória nº. 2.029, de 20 de junho de 2000, exatamente no mesmo dia da apresentação do Plano, cujo texto, também, suspendia temporariamente o registro de arma de fogo até o dia 31 de dezembro daquele mesmo ano. Exatamente era isto que estabelecia o artigo 6º do FNSP, excluindo, no entanto, desta obrigação, as “Forças Armadas; os órgãos de segurança pública federais e estaduais, as guardas municipais e o órgão de inteligência federal; as empresas de segurança privada regularmente constituída nos termos da legislação específica.”

Foi uma iniciativa interessante no sentido de desarmar temporariamente, é verdade, a população. Então, quem não fosse componente dos efetivos dos órgãos anteriormente relacionados teria o seu registro cassado. Acontece que muitas outras “autoridades” nacionais ficaram fora desta listagem e se sentiram desprotegidas. Penso que foi exatamente neste sentido o que impossibilitou a esta Medida Provisória virá Lei, tendo como destino indefectível, a obscuridade.

Outro ponto interessante a destacar nesta Medida Provisória foi o prescrito no seu artigo 4º no que tange ao apoio dos projetos de segurança pública, destinados dentre outros, a:

- I – reequipamento das policiais estaduais;**
- II – treinamento e qualificação de policiais civis e militares e de guardas municipais;**
- III – sistemas de informações estatísticas policiais;**
- IV – programas de polícia comunitária; e**
- V – polícia técnica e científica.**

Posteriormente, o Fundo Nacional de Segurança Pública foi novamente instituído e desta feita sem restringir o registro de arma de fogo, através da Medida Provisória nº. 2.120-A, de 26 de janeiro de 2001, a qual foi elevada a Lei de nº. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, publicada no Diário Oficial da União no dia 16 de fevereiro daquele mesmo ano. O artigo 4º continuou intacto da forma que foi concebido na Medida Provisória anterior. O artigo 3º o qual determinava que o FNSP seria administrado por um Conselho Gestor, foi publicado desta feita com a seguinte composição:

- I – dois representantes do Ministério da Justiça, um dos quais será o seu presidente;**
 - II – um representante de cada órgãos a seguir indicado:**
 - a) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;**
 - b) Casa Civil da Presidência da República;**
 - c) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;**
 - d) Procuradoria-Geral da República.**
- Parágrafo único – As decisões do Conselho Gestor serão aprovadas pelo Ministro de Estado da Justiça.**

No entanto, os dispositivos legais que instituíram o FNSP, foram novamente modificados através da Lei 10.746, de 10 de outubro de 2003, já no

governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mas com uma novidade logo no seu primeiro artigo, nos seguintes moldes:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal.

Neste novo texto legal ficou acertado que seriam disponibilizados os recursos para apoiar os projetos na área de segurança pública e de prevenção da violência aos Estados que se enquadrassem no que fosse estabelecido neste plano de segurança pública do Governo Federal, neste caso, é ele, o Governo Federal, quem iria estabelecer as diretrizes de segurança pública para os entes federados, e, neste sentido, os que não estivessem de acordo não seriam apoiados financeiramente em suas iniciativas de segurança pública. Estados, como o Ceará, aderiram ao que foi preconizado e em conseqüência, depois de alguns anos, ainda hoje se vê bens patrimoniais das forças cearenses de segurança com logotipo do PNSP, que, sublinharmente, quer dizer adquirido com verba do Plano Nacional de Segurança. A cerca deste assunto, Barreira (2004, p. 22), traz a informação de que na segurança pública cearense, nos anos de 1997 e 2001, os investimentos “cresceram de R\$ 4,8 milhões para 28 milhões. [...] É importante salientar que grande parte desses recursos é oriunda do Plano Nacional de Segurança Pública”.

Dest’arte se estabeleceu o nível de dependência dos Estados nacionais, em particular, no campo da segurança pública, sem a quebra do pacto federativo. Tal alegativa é reforçada na leitura da transcrição a seguir.

Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros, a:

- I - reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais;**
- II - sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais;**
- III - estruturação e modernização da polícia técnica e científica;**
- IV - programas de polícia comunitária; e**
- V - programas de prevenção ao delito e à violência.**

[...].

§ 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará o ente federado que se comprometer com os seguintes resultados:

- I - realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções;**

- II - desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública;**
- III - qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais;**
- IV - redução da corrupção e violência policiais;**
- V - redução da criminalidade e insegurança pública; e**
- VI - repressão ao crime organizado.**

§ 3º Terão acesso aos recursos do FNSP:

I - o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública; e

II - o Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública, visando à obtenção dos resultados a que se refere o § 2º deste artigo.

[...].

§ 5º Os recursos do FNSP poderão ser aplicados diretamente pela União ou repassados mediante convênios, acordos, ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei, que se enquadre nos objetivos fixados neste artigo." (NR).

Art. 5º Os entes federados beneficiados com recursos do FNSP prestarão ao Conselho Gestor e à Secretaria Nacional de Segurança Pública informações sobre o desempenho de suas ações na área da segurança pública." (NR)

Nesta nova redação o FNSP apoiaria os projetos de reequipamento, os de treinamento e qualificação dos profissionais das polícias civis e militares, incluindo os integrantes dos corpos de bombeiros militares e guardas municipais. Na lei anterior só se observava o reequipamento das polícias estaduais.

Além dos sistemas de informações e de estatísticas policiais, se fez menção a inteligência e investigação policial, bem com, a estruturação e modernização da polícia técnica e científica e aos programas de prevenção ao delito e à violência. Sendo estes os parâmetros dos projetos a serem apoiados pelo PNASP, ampliando assim, o que foi enunciado na lei anterior. Apenas no que se refere aos programas de polícia comunitária não foi modificado o texto original do ano 2000.

Na avaliação dos projetos pela SENASP foi instalado um maior rigor ao desempenho dos entes federados, pois, ao se determinar o diagnóstico dos problemas de segurança pública, deveriam ser apresentadas também as respectivas soluções, além da exigência do desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública e de ser observada a qualificação dos policiais civis e militares e dos integrantes dos corpos de bombeiros militares e das guardas municipais. Os projetos deveriam ser canalizados para a redução da corrupção, da violência policial e da criminalidade e insegurança pública e por fim, para serem contemplados, foi estabelecida outra determinante aos Estados, ênfase na

repressão ao crime organizado. Sendo estes os esforços e os resultados esperados a fim de serem priorizados pelo Conselho Gestor na exigência da avaliação dos projetos de segurança pública.

Além da definição das exigências avaliativas ficou estabelecido que os recursos do FNSP seriam acessíveis ao ente federado que tivesse instituído, em seu âmbito, um plano de segurança pública; e, o Município que mantivesse uma guarda municipal ou realizasse ações de policiamento comunitário ou, ainda, implantasse o conselho municipal de segurança pública. Neste caso a modificação foi mais enfática em relação aos municípios na exigência da manutenção Guardas Municipais ou na alternativa de que se não pudessem mantê-las, realizasse ações de policiamento comunitário ou que implantasse o conselho municipal de segurança pública.

Houve uma maior possibilidade de repasse dos recursos do FNSP “os quais poderiam ser aplicados diretamente pela União ou mediante convênios, acordos, ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei. [...]”. (§ 5º, do artigo 5º).

No novo artigo 5º ficou ainda estabelecido que os entes federados beneficiados com recursos do FNSP deveriam prestar informações sobre o desempenho de suas ações na área da segurança pública ao Conselho Gestor e também à Secretaria Nacional de Segurança Pública. Esta última não era mencionada na redação anterior.

Com os recursos devidamente assegurados e com as condições de controle, desempenho e avaliação estabelecidos, uma parte importante do Plano Nacional de Segurança Pública estava idealizado, mas só a questão financeira, por si só, não faria muita diferença tinha também que serem estabelecidas as metas sociais de controle da violência a serem alcançadas e para tanto, foi criado um plano especificamente com esta finalidade. Então foi criado Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), o qual será alvo da seqüência desta elaboração científica.

3.1.1.2 Plano de Prevenção à Violência (PIAPS)

Dentre as ações do PNSP, no seu capítulo IV, que trata das medidas de natureza institucional, temos a de número 121, assim transcrita:

121. Criação do Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais.

Estabelecer no conselho de Governo um Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais, no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a fim de integrar as políticas sociais do Governo Federal e desenvolver estratégias para incrementá-las, por intermédio de ações conjuntas.

A partir da ação 121, interessante estabelecer que o artigo 121 no Código Penal brasileiro tipifica o crime de homicídio, surgiu Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS). Constituiu-se como sendo o público-alvo deste Plano as crianças e os jovens situados na faixa entre os 9 e 24 anos e as respectivas famílias. As regiões a serem beneficiadas para o ano de 2001 foram as metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife. Esta escolha do Governo Federal foi em consequência do nível de violência, principalmente de homicídios, verificados nas áreas mencionadas. Daí dá pra se estabelecer a relação do artigo 121 do Código Penal e a escolha dos locais onde ocorriam maiores números de crimes homicidas. Não sei bem se o número desta ação foi direcionado ou se foi por mera coincidência, mas não se pode deixar de estabelecer esta relação.

Em 2002, ampliou-se o benefício para as regiões metropolitanas de Fortaleza, Cuiabá, além do Distrito Federal e o seu entorno. A respeito do PIAPS, Soares, L. E. (2007, p.84), se manifestou nos seguintes termos:

Entre as boas idéias daquele “plano”, destacava-se o reconhecimento da importância da prevenção da violência, tanto que derivou daí o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps) cuja missão era promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, criminosos.

Com base do que foi apresentado pode se conceber o PIAPS cercado de muita expectativa e para a efetividade de sua execução foi nomeado um Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e incluía diversos membros, dos ministérios, secretarias e outros órgãos nacionais, elencados no próprio Plano de Prevenção à Violência (2001, p. 12), os quais serão a seguir relacionados:

Representantes dos seguintes Ministérios e Órgãos do Governo Federal:

- Ministério da Justiça;
- Ministério da Defesa;
- Ministério da Fazenda;
- Ministério da Agricultura e do Abastecimento;
- Ministério da Educação;
- Ministério da Cultura;
- Ministério do Trabalho e Emprego;
- Ministério da Previdência e Assistência Social;
- Ministério da Saúde;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ministério do Meio Ambiente;

- Ministério do Esporte e Turismo;
- Casa Civil da Presidência da República;
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- Secretaria Geral da Presidência da República;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Ministério da Integração Nacional;
- Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano;
- Secretaria de Estado de Comunicação de Governo;
- Secretaria Nacional Antidrogas;
- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

O contexto geral do PIAPS (2001, p. 5), era a de representar “a consolidação de ações de natureza emergencial, que atendam a questões prioritárias, visando à manutenção da ordem pública e à melhoria geral das condições de convivência harmônica da sociedade.”

Neste aspecto, a violência era tratada como consequência de um conjunto dinâmico de fatores decorrentes da carência social de nossas cidades, com maior ênfase naquelas em que a segurança pública era considerada mais preocupante em relação ao número de homicídios. Portanto, naquelas regiões, como em outras de nosso País, referindo-me ao início dos anos 2000, verificavam-se indicadores inadequados nas áreas de acesso efetivo a serviços públicos essenciais segundo os idealizadores do PIAPS (2001 p. 5), “nos setores de saúde, educação, saneamento básico, prevenção ao uso indevido de drogas, trabalho e renda, habitação, lazer, participação política, e justiça.” O entendimento era e hoje continua sendo, de que a violência não prejudica apenas a condição física dos indivíduos e suas propriedades, mas que vai além atingindo a sua condição moral e sendo ofensiva aos seus direitos garantidos legalmente, afetando assim, diretamente o aspecto da cidadania.

Segundo a linha de raciocínio anterior, na elaboração do PIAPS (2001, p.5-6), a solução para a violência e a articulação comunitária foi assim mencionada:

Esta solução exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais – em todos os níveis –, entidades privadas e sociedade em geral, na busca do estabelecimento de medidas integradas, que promovam o aperfeiçoamento da atuação de suas instituições. No que se refere às Ações Comunitárias, pretende-se criar a cultura da participação cidadã na vida em sociedade, pela compreensão contextualizada de direitos e de deveres, proporcionando condições favoráveis à criação de empreendimentos sociais, concebidos e geridos pela própria comunidade ou em parceria com outros atores sociais.

As condições de execução foram estabelecidas tendo como fundamento de articulação a formação das redes de sociabilidades institucionais na elaboração do PIAPS (2001, p. 6-7), conforme se lê na seguinte transcrição:

Articulação – Tecendo a Rede
Este Plano é concebido como uma articulação entre os órgãos do Governo, em suas três esferas administrativas - Federal, Estadual e Municipal –, os Poderes Judiciário e Legislativo, e as pessoas jurídicas de direito privado, condição necessária à implantação de estratégias integradas de inserção social da população em situação de risco.

A ação é transdisciplinar e intersetorial, em rede e com bases regionais.

A metodologia de intervenção foi estruturada em três fases ou etapas na forma de um plano de ação, as quais possuiriam “mecanismos para fornecimento de realimentação e aperfeiçoamento da intervenção, por meio das atividades de monitoramento e de avaliação de resultados, as quais serão orientadas por meio do acompanhamento do desempenho dos indicadores.” (PIAPS, 2001, p.7).

A primeira fase era a de estudo e diagnóstico. Era a da mobilização social e de estudos baseados no aspecto geográfico, estatístico e outros diversos tipos de indicadores para se possibilitar o diagnóstico mais preciso possível na forma de intervenção e na apropriação correta na utilização dos recursos financeiros de pessoal e de logística.

A fase II era a da Implantação: ações e projetos. Este foi o momento de elaboração dos projetos, da apresentação de propostas de convênios, onde deveriam acontecer os cursos de capacitação, principalmente os direcionados as lideranças comunitárias, com o propósito de se preparar multiplicadores e formação da massa crítica “composta por pessoas comprometidas com a mudança e instrumentalizadas o suficiente para fazê-la acontecer.”

A última fase foi a de acompanhamento e avaliação – ação continuada. Agora, deveriam os projetos ser colocados em prática, os que foram previstos na etapa anterior. Os principais beneficiados seria a chamada “clientela prioritária do Plano: a criança, o jovem e suas famílias, por meio de um programa de ação continuada, realizado e operando com o concurso de todos os atores envolvidos.”

Entende-se que o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), caracterizou-se pelo estabelecimento de parcerias através da formação de redes comunitárias e institucionais com o objetivo de fomentar programas sociais como ferramenta de prevenção à violência de uma forma organizada e articulada pelo processo contínuo de acompanhamento e avaliação. Suas diversas atividades foram desenvolvidas e preconizadas pelo padrão do Plano Nacional de Segurança Pública, e, cuja transparência dos resultados estava à disposição para serem mensurados pelo grupo gestor e pela sociedade como um todo. Esta era a sua proposta fundamental e coincidente com a implantação do Projeto Distrito-Modelo no Estado do Ceará.

O Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS) pode ser entendido com a base de orientação para a nova política nacional de segurança pública, a qual sucedeu o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), trata-se do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que será a seguir debatido.

3.1.2 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), foi concebido pela Medida Provisória nº. 384/2007 no segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e

instituído pela Lei nº. 11.530, de 24 de outubro de 2007 a qual, em alguns meses depois, foi alterada pela Lei 11.707 de 19 de julho de 2008. Sendo regulamentada pelos Decretos Presidenciais nºs 6.409, de 19 de junho de 2008 e 6.609, de 22 de outubro de 2008. A definição e o objetivo deste Programa de Governo foram estabelecidos nos seguintes termos:

O PRONASCI é um programa de segurança pública em seu sentido mais amplo, constituindo a base através da qual o sujeito se mobiliza em defesa da saúde, da educação, da igualdade, da promoção da juventude para consolidação de novo modo de vida.

Objetivo: fazer o enlace das ações estratégicas de segurança com os programas sociais existentes, com a finalidade de atingir diretamente o núcleo familiar e a juventude, instituindo um território de cidadania e coesão social.⁵

Nota-se, desta forma, a similaridade do PRONASCI com o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), este último já analisado neste trabalho de pesquisa. Ambas as propostas são vinculadas as ações de segurança pública com as de cunho social e também tem caráter de mobilização da sociedade e das instituições públicas em parceria com toda a sociedade civil. Outra característica patente é a vinculação com a família e a juventude, mesmo assim, o PRONASCI tem as suas próprias características, as quais serão explanadas.

Os focos de atuação foram estabelecidos em seu artigo 4º, na seguinte abrangência:

- I – foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos;**
- II – foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;**
- III – foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e**
- IV – foco repressivo: combate ao crime organizado.**

Como se verifica na leitura da transcrição anterior, o programa tem uma clara identidade, ou preocupação, com a juventude. Primeiramente, em relação a questão etária, que vai dos 15 aos 24 anos. Ora, é exatamente nesta faixa de vida que estes atores, atualmente, se evidenciam nos registros policiais, tanto no cometimento como na vitimização de praticas criminosas, com maior incidência daqueles que são estereotipados pela cor da pele, do sexo e da classe social. Não se pode afirmar que um adolescente ou um jovem adulto do sexo masculino, negro e pobre são necessariamente classificados como pessoas nocivas a sociedade, no caso brasileiro, mas também não se pode deixar de destacar de que muitos dos que se enquadram neste perfil são agentes ativos ou vítimas de crimes, principalmente os que se envolvem com o tráfico de drogas. Daí se conclui o porquê desta ênfase por parte dos idealizadores do PRONASCI.

⁵ Texto extraído do site <www.pastoraldomenornacional.org/materiais.htm> /apresentação Pronasci pps . Acesso em: 26 out. 2009. 11.14.23

Além do fator idade existe a preocupação social no sentido de dar oportunidades aos jovens egressos do sistema prisional e mesmo os que forem encarcerados para cumprimento de penas não sejam colocados na “vala comum” das cadeias onde não existe qualquer critério na acomodação interna dos detentos. Esta diferenciação é observada naqueles casos em que são criadas dentro da própria unidade prisional as alas tidas como de segurança máxima. No Estado do Ceará no interior de seu maior presídio, no caso, o Instituto Penal Paulo Sarasate, esta acomodação é conhecida como “Selva de Pedra”. Assim, o jovem, salvo se não for para o pavilhão dos “mais perigosos”, mesmo que seu crime não tenha sido considerado violento, ele fará companhia aos mais diferentes tipos de detentos de outras faixas etárias e das mais diferentes “especialidades” criminosas, desde o homicida ao autor de furtos ou roubos de menos gravidade. Neste particular, o jovem que venha a cometer um delito penal pode ingressar na verdadeira escola do crime e se não morrer no tempo deste seu aprendizado, sairá com maior conhecimento a respeito de diversas praticas criminosas, especializado em algumas delas e sem perspectiva de vida, de novas oportunidades, de perspectivas de ressocialização, e diante deste cenário, fatalmente será reconduzido novamente ao cárcere, se não for morto, prematuramente, pelos mais diferentes motivos relacionados a praticas criminosas.

O foco social além da ênfase com os jovens e adolescentes egressos do sistema prisional, também amplia esta preocupação com os moradores de rua, as famílias expostas à violência urbana, as vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência e entrelaça estas questões com relação a territorialização de onde ocorre maior incidência criminal nas metrópoles e nos grandes conglomerados urbanos e para tanto instituiu 4 (quatro) projetos em seu artigo 8º-A, a saber:

- I – Reservista-Cidadão;**
- II – Proteção de Jovens em Território Vulnerável;**
- III – Mulheres da Paz; e**
- IV – Bolsa-Formação.**

O Projeto Reservista-Cidadão destina-se àqueles jovens que, depois de concluído o tempo do serviço militar, ficam muitas das vezes sem uma opção de trabalho e, assim, podem ser cooptados por facções criminosas que aproveitam o conhecimento destes jovens que foram adquiridos na caserna. Dentre estes saberes pode ser citado o treinamento com armas de fogo e de armeiros (os que são encarregados de manutenção das armas) e de estratégias militares em guerrilhas, além do conhecimento de como funcionam as forças armadas e daí, vez por outra, se tem notícias de quartéis que tiveram armas roubadas, ou que foram assaltados, como se tornou comum nomear estes tipos de crimes. Ressalte-se que assalto é um terminologia tipicamente militar que se popularizou. Ora, é muito melhor aproveitar estes jovens valores a serviço da cidadania do que tê-los ao acesso e conseqüentemente, a serviço de traficantes de drogas e/ou de armas e, nesta aposta, quem ganha é a sociedade por recrutá-los e, assim, faculte-se como sendo de bom alvitre esta iniciativa.

O Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável parte da mesma premissa do Projeto Reservista-Cidadão, no sentido de amparar a nossa juventude para não perdê-la para o crime onde em tese, há o encurtamento do tempo de vida mas que também há toda uma sedução de poder na visibilidade do uso de armas de fogo e da aquisição dos bens de consumo resultante do ganho “fácil” oriundo da prática das ações criminosas. Considera-se também, esta iniciativa dos idealizadores do PRONASCI como uma medida muito importante levando-se em consideração que muitas crianças e adolescentes brasileiros se encontram em situação de risco permanente e daí o que se esperar do futuro deles que hoje são moradores de rua, limpadores de pára-brisas, malabaristas do asfalto e explorados sexualmente. A prevenção é a melhor medida no atual estágio de nossa segurança pública e se não cuidarmos de nossos jovens que atualmente estão a mercê da própria sorte não se poderá construir tantas cadeias que suportem tantos condenados. Esta preocupação deve ser coletiva pois envolve todos os setores sociais na construção de um futuro melhor e mais digno para todos nós.

O Projeto Mulheres da Paz é também uma alternativa alvissareira, senão vejamos, elas, as mulheres e mães principalmente, muita das vezes são a única referência de muitos garotos e garotas que por ventura se encontrem praticando crimes e/ou respondendo por eles e esta é uma forma inteligente de preparar mulheres para atuarem em favor da paz disseminando entre os seus filhos, e, no âmbito da própria comunidade, noções e práticas de cidadania.

O Projeto Bolsa-Formação completa um ciclo. Ora, como os demais projetos podem ser firmados se não se contar com agentes da lei preparados intelectual e financeiramente para este desafio? Há muito, tem-se proliferado os pressupostos da polícia pró-ativa, que se antecipa ao crime e que se preocupa com o bem-estar da comunidade onde a força pública está inserida e neste caso em particular, o ensino à distância além de expandir conhecimentos técnico-profissionais na área da segurança pública complementa financeiramente o orçamento dos profissionais desta área contemplando, principalmente, os que percebem mensalmente até R\$ 1.700,00 (mil e setecentos Reais), segundo o texto do inciso I, do artigo décimo do Decreto 6.609, de 22 de outubro de 2008.

Finalizam-se estes breves comentários ao se enfatizar que estes projetos se complementam e que todos são reforçados pela remuneração, isto é, os envolvidos terão que se submeterem a uma seleção e os que forem escolhidos serão financeiramente recompensados. Outro detalhe importante é que os recursos para estes Projetos estão garantidos, ou pelo menos, orçados para até 2012. Assim, mesmo que o próximo presidente da República não seja o indicado pelo atual mandatário do executivo federal, estes recursos estão estabelecidos pelo Plano Plurianual que se findam no cumprimento do primeiro ano de mandato do Presidente a ser eleito no ano de 2010 e que inicia o seu governo, oficialmente, em 2011.

Outra observação importante é que o PRONASCI, no caso do Projeto Bolsa-Formação, abrange as diversas instituições do segmento da segurança pública, consoante o texto da Lei nº. 11.707 de 19 de junho de 2008, a seguir, no que for pertinente, transcrito:

Art. 8º - E. O Projeto Bolsa-Formação é destinado à qualificação profissional dos integrantes das Carreiras já existentes das polícias militar e civil, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos

agentes carcerários e dos peritos, contribuindo para a valorização desses profissionais e conseqüente benefício da sociedade brasileira.

Art. 8º - E, § 9º Observadas as dotações orçamentárias do programa, fica autorizada a inclusão de guardas civis municipais como beneficiários do programa, mediante o instrumento de cooperação federativa de que trata o art. 5º desta Lei, observadas as condições previstas em regulamento.

Fique claro que neste momento não se tem como objetivo o maior aprofundamento do estudo deste Programa. No entanto, algumas observações são importantes. Uma delas diz respeito as expectativas de alguns estudiosos do tema segurança pública na possibilidade de que o PRONASCI estabelecesse o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) ou desencadeasse o processo de unificação das polícias militar e civil. Tais propostas não foram contempladas pelo menos até agora. Pode-se afirmar após a análise desta política brasileira de segurança pública, de que o PRONASCI é uma versão atualizada e mais abrangente do que foi o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), com propostas mais claras através dos projetos já mencionados e com previsão orçamentária. Outro dado importante é a inclusão dos diversos organismos ligados ao tema da segurança pública nos três níveis de governo e desta forma como foi estabelecido se observa a inclusão das guardas civis municipais o que se encaixa na retórica de que os problemas locais devem ser resolvidos onde eles acontecem. Finalmente conclui-se este raciocínio na afirmativa de que o PRONASCI foi concebido em outubro de 2007 e que o Programa Ronda do Quarteirão foi iniciado em novembro deste mesmo ano. Diante destas informações vai ser focado de agora em diante as políticas cearenses de segurança pública.

3.2. Políticas Cearenses de Segurança Pública

No Ceará a exemplo dos demais estados brasileiros, as políticas de segurança pública, pelos menos até a promulgação da constituição federal de 1988, eram basicamente de caráter reativo, ou seja, consistiam na força bélica e contingencial para estancar determinadas crises sociais. Neste caso, as polícias trabalhavam para proteger o Estado de sua própria população e neste roteiro o direito individual era suprimido pelo direito coletivo desde que este último fosse de interesse governamental. Naquele momento se elaborava e se difundia frases de efeito como a de que “cada povo tem a polícia que merece” ou que a “polícia é o termômetro que mede o grau de civilidade de um povo” e em termos de polícia militar propagava-se que “o soldado era superior ao tempo e de que o cabo era superior ao soldado”, simples assim. Além do que era ensinado nos cursos de formação para se ter “cuidado com o soldado antigo e com o civil gaiato” e nesta condicionante os policiais militares eram preparados para serem militares, ou seja, soldados treinados para defender a pátria contra o inimigo e quem era esse inimigo? Se não era propriamente o povo, de forma genérica, o subversivo da ordem estava oculto no meio da multidão.

Evidentemente, todo este cenário fazia parte daquele momento político, reflexo do regime militar que estava em transição para o estado regular de direito e com a nova Carta Magna brasileira

essa passagem se solidificou e a segurança pública passou a ser mais cobrada no respeito aos direitos humanos e também questionada a sua legitimidade, legalidade de suas ações e sua capacidade de trabalho de acordo com os novos ditames legais por parte dos diversos segmentos da sociedade. Foi neste interregno de tempo que surgiu no Estado do Ceará a primeira manifesta política pública de segurança, intitulada como sendo o Sistema Integrado de Segurança Pública, o SINDES, no ano de 1986.

O SINDES foi capitaneado pelo vice-governador do Estado do Ceará, a época, na pessoa do delegado de polícia federal Moroni Big Torgam, gaúcho de nascença e representante político dos cearenses no Congresso Nacional como Deputado Federal. A idéia que por sinal considera-se válida, até mesmo progressista, era a de que a condição do cargo (o de vice governador) permitisse a articulação política com os demais secretários de estado, já na ocasião acumulava as funções de vice-governador e de secretário da pasta da segurança pública. Esta condição de chefia era necessária para a articulação das diversas estâncias políticas, incluindo as sociais, no trato da segurança pública cearense. Toda uma estratégia foi montada, senão vejamos: um policial federal (embora natural do Rio Grande do Sul, mas que já estava radicado na terra alencarina), ocupando a vice-governadoria do estado e acumulando as funções de secretário da segurança pública, estas eram as ferramentas necessárias para a articulação político-social da segurança pública cearense.

Este momento foi importante porque aproximou mais a população das polícias, tanto militar como civil. O que não funcionou? Este assunto deve ser mais avaliado, o que também neste momento não é o propósito deste trabalho científico, mas as divergências políticas partidárias com o próprio governador do estado, de então, e o clientelismo no atendimento de determinadas lideranças comunitárias foram fatores adversos a serem considerados. Aqui se faça um registro importante, pois foi exatamente neste momento histórico onde foram fincadas diversas cabinas policiais em Fortaleza, nos mais diferentes bairros, e, coincidentemente elas eram instaladas, se não de frente, mais muito próximas das residências de determinadas lideranças comunitárias, mesmo que não se contasse com o contingente necessário para ocupá-las e em consequência ficava o comandante policial militar da área com a incumbência deste ônus. O que era feito? O policiamento funcionava simplesmente no sistema de rodízio, salvo naqueles casos em que “o detentor da cabina” tinha maior prestígio e sua cabina raramente ficava desguarnecida ou naqueles locais onde se os policiais se ausentassem do seu local de trabalho (as cabinas) poderiam ser depredadas ou até mesmo com o risco de serem incendiadas.

Alguns destes argumentos são fundados na vivência como policial militar do autor, o qual se complementa na perspectiva teórica de Barreira (2004, p. 67), na definição do que foi o Sistema Integrado de Defesa Social (SINDES), na transcrição que se segue.

[...] nasceu como resultado das discussões e propostas do grupo encarregado das questões de justiça e segurança no “Comitê da Cidadania”, um comitê suprapartidário composto de vários grupos de trabalho que tinham por objetivo fazer uma interação com a sociedade para que se pudesse montar uma plataforma de governo em todos os setores e em seguida um plano de governo para o segundo governo Tasso Jereissati. Em seguida ao plano de governo, foi pensada a proposta de criação de um sistema estadual de segurança pública e defesa civil, que teria como principal objetivo integrar o trabalho dos

órgãos estaduais de segurança pública com a participação da população.

Os mesmos autores na seqüência do texto a respeito do SINDES trazem a informação de que o dito sistema “deveria ser regularizado por decreto governamental e coordenado pelo governo do estado.” Relatam que sua coordenação coube ao vice-governador Moroni Torgan e apontam o que concorreu para o não sucesso desta iniciativa, nos seguintes termos.

[...]. O sistema acabou não sendo regularizado. Moroni, conscientemente ou não, passou à sociedade que ele era o pai do sistema integrado e que estava trazendo um novo modelo do Ceará, “o SINDS do Dr. Moroni,...”. A única mudança feita por Moroni no projeto original do sistema estadual de segurança pública e defesa civil foi mudar a equipe que estava à frente e o nome que passou a chamar-se Sistema Integrado de Defesa Social. (BARREIRA, 2004, p. 67).

Bem, diante do que foi contextualizado se considera o SINDES como uma experiência válida e que talvez hoje funcionasse melhor, o fato é que serviu de aprendizado e nesta linha de raciocínio, na seqüência dos acontecimentos, o governador Tasso Ribeiro Jereissati teve uma outra iniciativa que foi a de conceber o Projeto Distrito-Modelo, desta feita delegando a responsabilidade da condução desta nova empreitada ao general Cândido Vargas de Freire, da reserva do Exército Brasileiro, a quem competiu tocar pra frente esta nova e audaciosa política de segurança pública.

3.2.1 Projeto Distrito-Modelo

Hodiernamente e já se faz algum tempo que, paz e segurança estão entre as maiores aspirações da sociedade brasileira e, por conseqüência, nossos governantes através de seus órgãos de segurança pública buscam novas técnicas e metodologias para atender a esse verdadeiro anseio popular.

Diversas propostas são colocadas à disposição da sociedade como instrumentos de contenção da violência. Entretanto, estes experimentos normalmente estão relacionados com a mobilização de recursos humanos e materiais, de forma pontual e reativa, para manter ou restabelecer a ordem pública através da presença institucional do Estado em determinado espaço geográfico, que pode ser uma rua, um bairro, ou até mesmo uma cidade, mas apenas funcionando de forma contencional, temporária e desagregada da participação efetiva da comunidade assistida.

Enquanto isso, as comunidades estão se organizando, discutindo seus problemas e influenciando no gerenciamento governamental em diversos setores,

como saúde, educação, orçamento participativo, dentre outros. A cidadania é um pressuposto democrático de longo alcance, de constante aprendizado e de constante aprimoramento político e social, e por conta desta crescente participação e conscientização popular, as cobranças e questionamentos influenciados sobretudo pelos meios de comunicação, se massificam em ampla discussão com relação ao nível da qualidade da prestação dos serviços, principalmente os públicos.

A questão da violência faz parte da vida cidadina e destas últimas duas décadas com maior abrangência através do enunciado do art. 144 de nossa Carta Magna que, trata a Segurança Pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

A preocupação geral é de criar sistemas de combate às práticas criminosas e cada Estado da nossa Federação adota as mais diversas providências com esta finalidade. No entanto, a dificuldade consiste na legitimidade e eficácia destas estratégias, as quais têm de ser absorvida pelas organizações policiais e devidamente sintonizada aos anseios populares. No caso do Estado do Ceará, em 1977, foi estabelecida uma nova proposta de Segurança Pública consolidada através da implantação de Distritos-Modelo, tendo como embasamento operacional a integração da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros, além do estabelecimento de parcerias com as mais diversas representações sociais da cidade de Fortaleza.

Para que este projeto se tornasse factível algumas providências, de cunho político foram preponderantes, as quais serão a seguir destacadas.

3.2.1.1 Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania

Através da promulgação da Lei nº. 12.691, de 16 de maio de 1997, foi criada a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC) conjuntamente com a Corregedoria–Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, dispôs sobre a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros. Neste caso foram extintas a Secretaria de Segurança Pública e a Corregedoria da Polícia Civil.

Este foi o marco da nova fase histórica da segurança pública do Estado do Ceará, foi uma ação ousada do governo estadual que tinha como meta modernizar e aglutinar os esforços no sentido de implantar uma nova filosofia operacional na polícia cearense.

Com a criação da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania - SSPDC verificou-se a instituição do comando único à frente da segurança pública cearense. Assim, a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros passaram a ser chamados de organizações vinculadas, com subordinação direta ao secretário da SSPDC, bem como os Institutos de Identificação, de Criminalística e o Médico Legal, as chamadas “polícias técnicas”, passaram a compor a Diretoria Técnico-Científica.

Paralelo a estes acontecimentos, o Ministério da Justiça anunciava ao País uma série de medidas destinadas à Segurança Pública e relacionadas à liberação de verbas do Plano Nacional de Segurança Pública. Entre estas, no que tange ao emanamento das Diretrizes de Integração Nacional, declarou que, “na esfera da administração superior, estão a subordinação da Polícia Civil e da Polícia Militar a uma única Secretaria Estadual e a implantação do Conselho Superior de Polícia, para planejamento integrado e direção estratégica policial.”⁵

A própria orientação de um comandamento único, imposto às organizações de segurança pública, foi por meio de decreto, a premícia de integração destas forças, o que formalmente foi realçado em Lei⁶ no destaque do art. 1º, quando da criação da SSPDC, no se refere a incumbência de “zelar pela ordem pública e de defesa da coletividade, no que diz respeito às atividades de segurança pública, coordenando, controlando e **integrando** (grifo nosso) as ações da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros [...]”

A vinculação das organizações, por si só, não seria indicativo absoluto de integração, outras duas condições foram estabelecidas, a primeira foi o advento da criação da Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, cuja competência, segundo o art. 5º da mesma Lei que criou a SSPDC, pode ser lido na seguinte transcrição:

⁵ Texto extraído do site do Ministério da Justiça. Dos conceitos básicos de segurança pública. Acesso em: 29 set. 2009.

⁶ Lei n.º. 12.691, de 16 de maio de 1997, que criou a SSPDC.

[...] exercer as funções de fiscalização, disciplina e orientação administrativas das atividades desenvolvidas pelos órgãos indicados no caput do Art. 1º desta Lei e por seus agentes, apurar os ilícitos penais e transgressões praticadas por policiais civis e militares e por bombeiros militares do Estado do Ceará, proceder a inspeções administrativas nos estabelecimentos e repartições da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, bem como realizar os serviços de convicção, ou caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais realizados pela Polícia Civil e velar pela observância da hierarquia, disciplina e probidade funcional.

Toda essa sistemática integrativa é vislumbrada em sentido macro, envolvendo todos os segmentos das polícias e dos bombeiros, que além de vinculados, tinham, a partir de então, o mesmo mecanismo de controle interno como instrumento de fiscalização e punição da conduta de seus agentes. Para consolidar essa perspectiva, as comunicações foram compartimentadas e, para tanto, foi criado o Centro Integrado de Operações e de comunicações (CIOPS).

Ao CIOPS foi disposto um sistema informatizado de atendimento ao usuário e despacho de ocorrências. A partir de sua criação, passou a funcionar os centros operacionais: COPOM (Comando de Operações da Polícia Militar), DITEC (Divisão de Telecomunicações da Polícia Civil) e o COCB (Centro de Operações do Corpo de Bombeiros), em um mesmo prédio, de forma complementar e harmônica, racionalizando o uso dos recursos.

Também no CIOPS foi sistematizado o monitoramento da Av. Beira Mar feito por câmeras. Foram feitos esforços no sentido de que a linha telefônica de emergência estivesse sempre disponível devido ao número de tele-atendentes e da própria celeridade do sistema, porquanto do momento que se atende a um usuário, os dados são transmitidos simultaneamente através do sistema digitalizado ou do rádio-operador. Mas, naturalmente, existiram imperfeições que foram apuradas com o tempo e devidamente corrigidas, como o caso da inexperiência de alguns atendentes no trato com situações complexas de cunho policial ou na detecção de chamadas tipo trotes, que ainda é um sério comprometimento deste sistema de comunicação.

Em sentido amplo, pode-se salientar que esses dispositivos também foram desenvolvidos na perspectiva de integração dos órgãos de segurança pública no Estado do Ceará.

Mas apenas a tecnologia, a comunicação compartilhada, a integração das organizações, não foi por si só, o suficiente para a melhor qualificação do nível de segurança pública, não seriam tão relevantes se estivessem dissociados da participação da sociedade.

Para tanto, num sentido mais localizado e mais próximo das comunidades, foram concebidos os Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS) e os Distrito-Modelo (DM).

Para a defesa e participação da coletividade, foi instituída, na estrutura organizacional da SSPDC, a Diretoria da Cidadania que, atualmente, “trabalha no sentido de integrar os diversos segmentos da comunidade e os órgãos da segurança pública do Estado do Ceará motivando as camadas da sociedade na realização de uma nova política de segurança.”⁹

Um CCDS é uma instituição formada pelos mais diversos segmentos representativos da comunidade de um bairro ou município e cujo principal objetivo é participar ativamente na solução dos problemas de segurança das respectivas comunidades. Foram instituídos para ser os principais instrumentos de participação popular funcionando como um meio democrático dele ser ouvido, de influenciar o nível de tranqüilidade pública em sua respectiva comunidade com relação à atuação das polícias e dos bombeiros.

Para promover a participação comunitária nos questionamentos que versam sobre segurança pública, o Plano Nacional de Segurança Pública (2000), naquele momento, no estabelecimento dos diversos compromissos firmados pelo Ministério da Justiça, logo em seu primeiro parágrafo introdutório faz alusão ao objetivo de “aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade [...]”

Esta participação popular era facilmente verificada na descrição do que acontecia nas reuniões mensais, onde eram consolidados os compromissos firmados permanentemente, e, cujos encontros eram previamente marcados entre os dirigentes de um determinado Distrito-Modelo (DM) e os representantes dos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS), das diversas comunidades circunscritas na área de atuação do respectivo DM.

⁹ Texto disponível em: < <http://www.sspds.ce.gov.br/informacaoDetalhada.do?codNoticia=798&titulo=Cidadania&action=detailhttp>>. Acesso em: 01 out. 2009, 22:25:13.

Nestes encontros qualquer pessoa poderia participar e inclusive, muitas vezes, representantes de outros órgãos públicos governamentais ou não, eram convidados a comparecer e nesta ocasião eram solicitados a prestar informações ou esclarecimentos a respeito de determinados assuntos, ou mesmo cogitados a contribuir em alguma questão pendente de segurança pública, como por exemplo; a deficiência de iluminação pública em determinado logradouro, era um motivo para se solicitar a presença de um integrante da companhia energética do Estado, para possibilitar, desta forma, a solução de problema de um determinado logradouro.

3.2.1.2 Características do Projeto Distrito-Modelo

Com o advento da criação da SSPDC, colocando sob comando único a segurança pública, com o claro objetivo de buscar a integração e de ampliar a cooperação mútua nas atividades diárias e nas operações a serem realizadas pela Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará, ensejou a necessidade de ser desenvolvido um sistema de trabalho que permitisse uma estreita e permanente colaboração entre as polícias. Foi com esse propósito por iniciativa governamental a contratação de assessoria da *First Security Consulting*, empresa de renome internacional, detentora em seus quadros de profissionais de reconhecida capacidade e de extensa folha de serviços prestados à causa da segurança pública dos Estados Unidos e outros países.

Feito o diagnóstico inicial pela empresa americana em Junho de 1997, foram detectadas, entre outras deficiências: a falta de viaturas, de efetivos, de meios de comunicação, de condições de trabalho, de salários adequados, da baixa auto-estima dos profissionais de segurança pública, do não compartilhamento de dados estatísticos, da falta de colaboração entre as policiais. Em conseqüência, foi apresentada a proposta de criação de um Projeto de Distrito-Modelo a ser implantado, testado e aperfeiçoado durante 6 (seis) meses na área de circunscrição de uma companhia policial militar, antes de ser expandido às demais áreas da cidade.

Após pesquisas, inúmeras visitas e entrevistas, foi escolhida para implantação do projeto, a área de circunscrição da 4^a companhia do 6^o Batalhão

Policial Militar (4ªCia/6ºBPM), que é a mesma do 12º Distrito Policial (12º DP) no Conjunto Ceará e o 32º Distrito Policial (32º DP) no bairro de Bom Jardim. Após a designação da escolha da área do 1º Distrito-Modelo, este passou a funcionar com os seguintes pressupostos:

3.2.1.2.1 Integração

O primeiro aspecto a ser observado com relação ao Projeto Distrito-Modelo é visto sobre o prisma da integração, o que também era então propagado pelo Plano Nacional de Segurança Pública (2001, p.26), com ênfase em suas ações de número 51 e 54, transcritas a seguir.

51. Intensificação do Policiamento Integrado

Apoiar, inclusive financeiramente, estados que implantarem programas de policiamento integrados entre a Polícia Civil e Militar, [...], além de estimular a participação dos poderes públicos municipais nas atividades das polícias estaduais.

54. Missões Especiais de Patrulhamento Integrado

Concentrar a atuação policial em áreas que apresentam maior risco para pessoas serem assassinadas ou molestadas, a partir da compatibilização das áreas de intervenção da Polícia Militar e da Polícia Civil, com o objetivo de dar à ação repressiva coordenação e unidade tática.

Baseada nestas premissas era delineada a característica primordial dos Distritos-Modelo no alcance da integração operacional das organizações policiais, mas antes da ação propriamente dita, se agendava a realização de alguns encontros.

3.2.1.2.2 Reuniões Operacionais

Estes momentos de um Distrito-Modelo não eram revestidos de formalidades e aconteciam com as presenças do comandante da companhia PM e dos delegados titulares lotados na respectiva área circunscricional.

Além dos responsáveis pelo gerenciamento de um DM, eram convidados os delegados plantonistas e os demais oficiais da companhia PM, isto pelo menos de quinze em quinze dias, já que o ideal seria a presença de todos nas reuniões

operacionais que aconteciam pelo menos uma vez por semana, de acordo com a estabilidade almejada ao nível de segurança pública sob a responsabilidade de um Distrito-Modelo.

A reunião operacional inicialmente assumia um tom avaliativo do que foi realizado na semana anterior para após se discutir os acertos e as correções a serem levadas a efeito dali em diante.

3.2.1.2.3 Reunião para Avaliação de Desempenho

Era o momento em que os integrantes dos diversos Distritos-Modelo se faziam presentes num mesmo ambiente para se trocar experiências e informações, porque uma área de atuação não pode ficar isolada, muito pelo contrário, esta compactada em terreno diferente mas que se interliga a outras e, assim sendo, têm espaços físicos conjuntos. A bem da verdade, o que se buscava era a excelência dos serviços de segurança pública em toda a capital cearense.

3.2.1.2.4 Reunião Setorial

As reuniões setoriais eram encontros mensais envolvendo representações comunitárias com os dirigentes locais das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros. Esse evento, normalmente, era realizado na sede da companhia PM e ali eram discutidos de forma pacífica e respeitosa os problemas de segurança pública que afligiam naquela oportunidade as representações comunitárias inseridos na área de um DM. Mas os contatos não eram exclusivos somente naquele momento. Sempre que se fazia necessário, ou mesmo através de visitas informais ou de outros encontros sociais, ocorria a interação dos cidadãos com os comandantes e/ou delegados num envolvimento salutar em prol da segurança pública.

3.2.1.2.5 Recursos Materiais, Tecnológicos e de Comunicação

Além da criação do Centro Integrado de Operações Policiais (CIOPS). Os carros de rádio-patrolha dos Distritos-Modelo foram todos equipados com computadores de bordo e sistema de localização por satélite (GPS), bem como os

presos dos Distritos Policias passaram a ser permanentemente monitorados por circuito interno de televisão e a tecnologia da comunicação também foi contemplada, através da aquisição do sistema de rádio-comunicação *trunking*, o qual impossibilitava a recepção indevida dos "rádios da polícia".

Para o compartilhamento de informações e dados estatísticos envolvendo a Companhia PM e os distritos policiais foi viabilizada a utilização de um documento chamado Relatório de Crime, o qual era aplicado no local onde o ilícito penal se consumasse, normalmente pela Polícia Militar ou no relato de uma queixa crime na delegacia de Polícia Civil e, conseqüentemente, servia como uma ferramenta no direcionamento das ações operacionais e de integração dos Distritos-Modelo.

3.2.1.2.6 Recursos Humanos

O projeto Distrito-Modelo foi implementado com o propósito de melhorar a auto-estima do policial proporcionando-lhe melhores condições de trabalho e perspectivas de progressão profissional.

Ao se contextualizar o Projeto Distrito-Modelo como uma política de segurança pública do Estado do Ceará, algumas considerações são pertinentes.

Qualificou-se o Projeto como uma estratégia de segurança pública, viabilizada a partir da criação da Secretaria da Segurança Pública e de Defesa da Cidadania, no ano de 1997. Foi uma ação de governo caracterizada pela integração das organizações, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros, com a participação comunitária através da possibilidade de se estabelecer diversas parcerias. Foi ofertado o suporte logístico de recursos materiais, tecnológicos e de comunicação e, principalmente, com a elevação da auto estima dos profissionais de segurança pública com a melhoria da ambiência nos quartéis e delegacias e com a inserção de materiais, viaturas, armamento e equipamentos de proteção individual, os quais foram adquiridos pelo Governo do Estado do Ceará com o apoio do Governo Federal na disponibilização de recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública, liberados e supervisionados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

3.2.2 Programa Ronda do Quarteirão

O Projeto Ronda do Quarteirão resultou do cumprimento de uma promessa de campanha do então candidato Cid Ferreira Gomes e, hoje, governador do Estado do Ceará.

A proposta era a de que em apenas cinco minutos a população, inicialmente em Fortaleza, e, respectiva região metropolitana de Caucaia e Maracanaú, contasse com a presença solidária de uma patrulha policial militar que atuasse num determinado espaço geográfico num raio de 1,5 a 3 km² de diâmetro, ou seja, na área aproximada de um quarteirão. Tal proposta se constitui, originariamente, numa iniciativa voltada para a melhoria do sistema de segurança pública do Estado, através de ações que maximizam a utilização de meios humanos, materiais e tecnológicos disponíveis de forma integrada e com a participação da sociedade.

3.2.2.1 Recursos: Humanos, Logísticos e Tecnológicos

Os meios humanos foram especialmente preparados para o emprego no programa Ronda do Quarteirão. Para tanto foram selecionados mil candidatos durante três meses de preparação segundo a filosofia de polícia comunitária. A idéia era a de que todos os recém formados, vestidos com um novo uniforme, formassem o novo conceito da polícia cearense. A eles foi imposta uma escala de serviço composta de oito horas diárias de serviço durante seis dias consecutivos por um dia de folga. Assim, foi concebido o turno “A” das 06 às 14 horas, o turno “B” das 14 às 22 horas e o turno “C” das 22 às 06 horas em ciclos ininterruptos com a participação dos chamados “folguistas”, os quais complementariam os serviços nos diferentes turnos nos dias da folga semanal dos que concorriam aos turnos “A”, “B” e “C”. Para estimular estes jovens policias foi criada uma gratificação financeira para os integrantes do Programa Ronda, nesta perspectiva, quem trabalhasse nos turnos “A” e “B”, perceberiam o adicional de R\$ 353,80 (trezentos e cinquenta e três Reais e treze centavos) em suas remunerações mensais. O mesmo acontecendo com os “folguistas”, estes fariam jus a 480,00 (quatrocentos e oitenta Reais) já que concorriam, alternadamente, às escalas dos três turnos de serviço. Os que optassem pelo turno “C”, o “corujão”, teriam o acréscimo salarial de R\$ 737,00

(setecentos e trinta e sete Reais). No mesmo molde do que foi estipulado para os policiais militares empregados no Programa Ronda do Quarteirão foi facultada a mesma gratificação extensiva aos demais integrantes do serviço operacional da Polícia Militar do Ceará, bem como a confecção de novas peças de uniformes, embora de cor e modelo diferentes dos “homens do ronda”.

Esta carga de serviço linear, isto é, não faz qualquer distinção hierárquica e sim, financeira, de acordo com o turno trabalhado do coronel ao soldado PM. Tem caráter proporcional de acordo com os dias realmente trabalhados, isto quer dizer se o policial militar for afastado dos serviços por qualquer motivo como férias, doença, contrair núpcias ou até mesmo ser ferido em serviço, ele deixa de percebê-la. Esta imposição governamental encontrou resistências principalmente em relação a quem trabalha no turno “C”, das 22 às 06 horas, durante 6 (seis) dias consecutivos o que afeta sobremaneira a vida social de qualquer pessoa e não podia ser diferente em relação aos profissionais da segurança pública. Estes argumentos provocaram uma audiência pública na Assembléia Legislativa do Ceará, onde houve manifestação dos policiais militares inclusive ao vaiar o Secretário da SSPDS, foi um momento inusitado e sido contornado graças a intervenção de alguns parlamentares da “Casa do Povo” cearense. O impasse foi adiado no acerto de que tal pendenga seria resolvida no prazo de 180 (cento e oitenta) dias. Este acordo foi legalizado através da publicação do artigo 5º da Lei 14.113, de 12 de maio de 2008, nos seguintes termos: “o Poder Executivo encaminhará Projeto de Lei, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, dispondo sobre o Regime de Trabalho Semanal dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará”. No entanto, não houve até o início do mês de agosto de 2009 a regulamentação deste preceito legal.

A excelência do Programa Ronda do Quarteirão é definida em seu lema como a “polícia da boa vizinhança” e para tanto o mais importante é a aproximação dos policiais com a comunidade, de forma respeitosa e confiante de ambas as partes, segundo os preceitos da filosofia de polícia comunitária. Falando em polícia comunitária se faz necessário definir esta filosofia e para esta necessidade lança-se mão da teoria de Trajanowicz e Bucquenoux (1999, p. 4), na transcrição a seguir.

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar 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, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

Nesta perspectiva é que se vislumbram as práticas e a maneira de pensar não só dos integrantes do Ronda mas de todos os policiais cearenses, militar ou civil. Devem os profissionais de segurança pública preocupar-se com os crimes, sim, mas com maior propriedade enfatizar a mediação dos conflitos sociais e atuar de forma preventiva na garantia dos direitos fundamentais do ser humano. O estabelecimento de parcerias é fundamental para o sucesso do programa e a descentralização de poder deve ser algo a ser compreendido por todos os segmentos hierárquicos, porque segundo este entendimento o policial mais importante para alguém que se encontra em alguma dificuldade é exatamente o que está mais próximo, o que pode de imediato prestar algum tipo de serviço sem almejar qualquer tipo de reconhecimento e nesta linha de raciocínio se transcreverá duas frases de autoria desconhecida. “Quem não vive para servir não serve para viver”. A segunda fala é a de “que as pessoas em aflição rogam a Deus e chamam a polícia, passado o susto esquecem do primeiro e simplesmente ignoram o segundo.”

Os meios materiais e tecnológicos estão a serviço do homem e não ao contrário. Quando alguém ver alguma ilustração do Ronda composta dos policiais e da imponência das novas viaturas da polícia cearense, se o observador focar mais as pessoas é onde se sobressai a filosofia de polícia comunitária ou se ao contrário, chamar mais a atenção para a logística, aí a perspectiva é a da polícia reativa. Ressalte-se ainda que em nenhuma polícia do mundo se estabelece o caráter puramente comunitário, o atendimento de emergências não pode ser descartado, pelo contrário ele é fundamental para o apoio dos que realizam o policiamento comunitário, no entanto a filosofia da polícia comunitária deve ser a estratégia de qualquer organização policial, no sentido da prestação dos serviços e do respeito aos direitos humanos.

Os recursos materiais que são incorporados nas novas viaturas da polícia cearense com propriedade as que são colocadas à disposição do Ronda do Quarteirão são da marca Toyota, portanto importadas, do modelo Hilux, com tração nas quatro rodas tipo SUV, que é a abreviatura da língua inglesa de veículo utilitário esportivo, com câmbio automático, com sensores de estacionamento e abastecidas com combustível biodiesel, estão entre as mais completas do mercado nacional. São

portanto chamadas de *top* de linha o que gerou muita controvérsia dentro e fora do Estado do Ceará. Porém este pesquisador, no ano de 1984, ao ingressar na Polícia Militar do Ceará, encontrou camionetas do tipo veraneio da marca Chevrolet e se não há exageros eram compatíveis naquela época com as “hilux” atuais.

As viaturas do Ronda do Quarteirão são chamadas de bases comunitárias móveis e são realmente muito vistosas e são complementadas com equipamentos de alta tecnologia como câmera de vídeo, computador de bordo, sistema de localização através de satélites e de barreira eletrônica que acusa a saída destas viaturas da área para a qual foi designada. Também as guarnições dispõem de um telefone para receber chamadas diretas e de um suporte específico da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS), neste caso, podem ser acionadas por uma linha direta tarifada ou pelo fone 190. O uniforme é específico para quem trabalha no Programa Ronda onde existe uma padronização em que todos utilizam os mesmos equipamentos e armamentos tais como coldres, pistolas, algemas, coletes balísticos etc.

3.2.2.2 Estratégias do Programa Ronda do Quarteirão

Para falar do programa em si, será a seguir transcrito um trecho da apostila confeccionada para o Curso de Formação Profissional de autoria de De Paula e Agra Filho (2009, p.25), a respeito do Programa Ronda do Quarteirão.

[...]. Implementado em um projeto piloto no dia 21 de novembro de 2007, em 05 (cinco) Bases Territoriais, 04 (quatro) em fortaleza – Centro, Bom Jardim, Jangurussu e Meireles – e uma em Maracanaú. O Ronda do Quarteirão se expandiu a partir de dezembro do mesmo ano e hoje conta com 122 (cento e vinte e duas) Bases Territoriais, distribuídas nos municípios de fortaleza e Maracanaú, além de Caucaia. Cada Base Territorial conta diuturnamente com uma Base Comunitária com três PMs devidamente capacitados em Doutrina de Polícia Comunitária. O detalhe que diferencia essa base comunitária é que ela é feita por uma Base Comunitária Móvel (BCM), e pode ser acionada por qualquer cidadão da comunidade pelo telefone que se encontra dentro da BCM. Ao ser acionada, a ser acionada, a base desloca-se até o solicitante. Dessa forma, o cidadão não precisa ir até a polícia, a polícia vai ao seu encontro. As solicitações recebidas pela BCM nem sempre são para atender a uma quebra da ordem pública; o nosso cliente (o cidadão) também pode chamar para conhecer a composição policial que cuida de sua segurança, ou para passar informações importantes, ou ainda para participar de uma reunião comunitária, afinal o policial comunitário é o novo integrante da comunidade.

O Programa Ronda do Quarteirão é uma estratégia de aproximação com a comunidade cearense. Os seus turnos de serviço são ocupados pelos mesmos policiais nos mesmos horários, a princípio, esta condição é fundamental para estabelecer os vínculos entre os policiais e os residentes de determinado espaço geográfico o que se denominou de base territorial. As bases comunitárias móveis não podem se ausentar deste traçado e desta forma é naquele quadrante em que as viaturas devem ser abastecidas com combustível e os policiais militares devem fazer suas refeições com o fornecimento de *tickets* alimentação para quem estiver de serviço. A essência da atual preventiva pode ser observada na transcrição abaixo.

Cada turno tem uma equipe exclusiva, existindo ainda uma quarta equipe que trabalha quando uma dessas está folgando. As equipes exclusivas, além do estudo diário do território, também conhecem a rotina das pessoas que convivem naquela comunidade e vice-versa. Caso esta rotina seja quebrada, a hipótese de algum problema está acontecendo é levantada e de pronto é verificado o porquê da sua quebra.

Esta forma de atuação policial é voltada para a resolução de problemas, e não apenas para a repressão ao crime. Redefine o trabalho da polícia, de modo que o sucesso ou o fracasso dependam da qualidade do resultado (problemas resolvidos), mais do que simplesmente dos resultados quantitativos (números de ocorrências atendidas, detenções feitas, armas apreendidas, etc.). (DE PAULA e AGRA FILHO, 2009, p. 25).

A proposta inicial dos Distritos-Modelo, hoje, Áreas Operacionais Integradas (AOpl) totalizadas em 11 (onze) existentes em Fortaleza, Caucaia e Maracanaú passaram a agregar um total de 122 (cento e vinte e duas) subáreas ocupadas pelas patrulhas Ronda na idéia de sempre se contar com a ajuda de um amigo por perto. Importante frisar que cada área integrada dispõe no mínimo de uma companhia da Polícia Militar, uma unidade do Corpo de Bombeiros e uma delegacia de Polícia Civil.

As patrulhas Ronda nos turnos “A” e “B” contavam, inicialmente, com dois ou três policiais militares, enquanto as do turno “C” eram distribuídas com três componentes e apoiadas, em determinadas subáreas, por duplas de motociclistas utilizando motocicletas de 400 cilindradas da marca Honda e modelo Falcon.

A orientação de fixar os mesmos policiais nos mesmos turnos de serviço é uma das determinantes para que eles sejam conhecidos da população local e conseqüentemente também conheçam a rotina e as pessoas que moram num determinado espaço geográfico, além da

possibilidade do contato direto via telefone, cujo número é divulgado pelos próprios patrulheiros, também se coloca a opção do uso do fone 190, não tarifado, contato neste caso, com grupo de despachantes na CIOPS exclusivos para as atividades do Ronda do Quarteirão.

As ações propostas da atuação dos policiais militares do Programa Ronda do Quarteirão, segundo o projeto inicial e na teoria de De Paula e Agra Filho (2009), podem ser sistematizados preventivamente mas também através de outras interfaces que serão progressivamente abordadas a seguir.

A prevenção primária, isto é, procurar evitar a consumação criminal através de diversas medidas baseadas na mobilização comunitária através de rotinas a ser postuladas durante a execução dos serviços e com denominações específicas como a ronda escolar na orientação de se realizar visitas a estabelecimentos escolares principalmente no horário da entrada e da saída dos alunos. A ronda religiosa a ser efetivada, particularmente, aos fins de semana e nos dias santos, pois nestas datas é costume se verificar uma grande concentração de fiéis. Outras rondas são específicas nas diversas modalidades, locais e horários como a do *cooper*, dos pontos de ônibus, a comercial e bancária e outras que merecem ser esplanadas, como a ronda solidária que consiste na visita a pessoas vítimas de crimes; a ronda domiciliar o que possibilita o contato pessoal na casa de moradores da comunidade após a solução de alguma ocorrência ou mesmo na forma de uma visita informal. A ronda dos condomínios e dos becos, nestes últimos espaços onde a viatura não pode entrar deve ser feita a pé ou por meio de motocicletas. A ronda da saúde a ser realizada nos hospitais e postos onde o policial também pode cuidar de sua própria saúde. A ronda da alegria nas creches e nos abrigos direcionados ao público infantil. Outros importantes compromissos são as rondas direcionadas as famílias de policiais militares que necessitem de algum tipo de solidariedade, a ronda aos formadores de opinião pública, aos líderes comunitários e as autoridades do segmento da segurança pública. Enfim, a busca de se estabelecer contatos com diferentes representações sociais e comunitárias num determinado espaço geográfico onde os “rondantes” atuam como profissionais de segurança pública em permanente comunhão com a comunidade a que servem.

A exemplo do que se verifica nas Áreas Operacionais Integradas, o que foi estabelecido a partir da implantação dos Distritos-Modelo, mensalmente são programadas as reuniões de integração entre os integrantes da comunidade e os representantes da segurança pública local.

Naturalmente que a atividade de polícia não pode ser somente de caráter preventivo ou na realização de visitas programadas, no caso de ruptura da paz social a própria comunidade espera que os policiais cumpram a sua missão de restabelecer a ordem pública e ajam reativamente, mas mesmo neste momento a atitude dos homens do ronda devem ser diferenciadas agindo em forma de repressão qualificada a qual se traduz na atuação policial de forma comedida, fazendo o uso progressivo da força segundo os preceitos legais com respeito aos direitos humanos. Esta não é uma tarefa fácil já que o policial age na resolução de conflitos em sua efervescência, ou seja, no momento em que acontecem na crepitação dos acontecimentos e neste caso o policial deve usar o velho e conhecido bom senso de forma técnica, legal, imparcial e inteligente.

Outros aspectos poderiam ser enfatizados, como a necessidade do apoio de órgãos especializados da Polícia Militar às ações preventivas e reativas dos patrulheiros do Ronda do Quarteirão e da polícia judiciária. Tendo em vista que as atividades policiais em nosso País são dicotômicas, na razão de serem realizadas por duas organizações policiais distintas, uma que realiza o policiamento ostensivo e a outra que é responsável pelas investigações criminais e nesta perspectiva, as resoluções dos conflitos, normalmente, se iniciam nas ruas e são resolvidas no interior das delegacias, deve haver um ajustamento de conduta e de logística de ambas as polícias porque não é razoável que um trabalho que deve ser bem feito a duas mãos, uma delas não esteja convenientemente preparada com a intenção e as ferramentas necessárias para a execução de um bom trabalho.

3.2.2.3 A Mídia e o Programa Ronda do Quarteirão

Como o Programa Ronda do Quarteirão é uma política pública de segurança recente, apresentada ao povo cearense no final do ano de 2007, oportuno se faz apresentar alguns recortes jornalísticos dos dois mais importantes jornais alencarinos com suas manchetes de capa e respectivas reportagens relacionadas a segurança pública cearense que tem o Ronda como seu atual carro chefe.

Na edição do dia 12 de setembro de 2008, na página 3, o Jornal O Povo tratando da questão da segurança reporta que o “Ronda é aprovado por 72% dos fortalezenses.” Esta reportagem bastante significativa traz também uma grave

constatação de que embora com esta elevada satisfação do povo cearense em relação ao Ronda esta pesquisa em parceria com o Instituto Datafolha também revelou que esta mesma aprovação não se estendia ao restante dos policiais na afirmativa de que “a maioria dos entrevistados disse ter mais medo do que confiança na Polícia.” Como pode ser isso? Esta confusão foi estabelecida a partir da propaganda governamental em *outdoors* espalhados em Fortaleza convocando os jovens para participar do concurso para o Ronda do Quarteirão e não para os quadros da Polícia Militar. Mas as disparidades não param por aí, de repente surgiu um grupo policial jovem, bem uniformizado, armado e equipado se deslocando em uma viatura vistosa e moderna em contradição a um contingente policial contando com dificuldades de toda ordem o que visivelmente se estabeleceu um confronto entre o velho e o novo. Um novo modelo de polícia com ampla divulgação em contraste com o velho paradigma policial reativo a serviço da segurança interna, remanescente do período revolucionário, mas ainda presente no imaginário popular e na concepção de alguns policiais ainda presos em pensamentos retrógrados, a premissa de ter o povo como um inimigo a ser combatido.

No dia 21 de novembro de 2008, o Jornal Diário do Nordeste publicou a manchete em sua primeira página de que o Ronda completou um ano com mais de 3.500 prisões. Mais uma contradição, como se estabelecer o sucesso de uma polícia que se diz comunitária e portanto, vocacionada para o exercício das atividades de prevenção criminal se evidenciar pelo número de prisões efetuadas? A resposta parece óbvia tendo em vista o aumento do efetivo por conta dos turnos de trabalho aliado ao aprimoramento logístico pela aquisição das novas viaturas e motocicletas, além da vontade e do desempenho de neo policiais ávidos para se afirmarem com verdadeiros policiais militares. São estas as principais justificativas para o aumento do número de prisões e conseqüente êxito das ações reativas das equipes do Ronda do Quarteirão.

Na data de 2 de maio deste ano de 2009, o Jornal O Povo postou em sua capa a seguinte manchete, em letras graúdas.

**101 assaltos por dia em Fortaleza.
Insegurança. Nos três primeiros meses do ano, uma média de 101 furtos ou roubos a pessoas, comércios e veículos foram registrados por dia na capital. Foram 9.129 ocorrências, 449 a mais do que em 2008, o que representa crescimento de 5,17%. Números podem ainda ser maiores, já que muitas pessoas não fazem BO.**

O que mudou? Para esta questão não se pode apresentar uma ou algumas motivações mas vários fatores devem ser destacados. Em tese, o Ronda do Quarteirão, devido às deficiências do sistema de segurança pública não está ainda sendo utilizado segundo a filosofia de polícia comunitária e sim, reativamente. Além das ações da polícia propriamente dita se faz necessário que paralelamente a isso devem ser implementadas diversas ações sociais e isto não se consegue da noite para o dia, é uma construção coletiva. Embora tenha sido noticiado anteriormente um grande número de prisões, o sistema prisional teve condições de acolher esta demanda? Se não, se estabelece a sensação de impunidade e a conseqüente reincidência. Também deve ser registrado o descrédito da população da confecção do boletim de ocorrências (BO), o que reforça o entendimento de que segurança pública deve ser tratada como um sistema e assim, todos os seus segmentos devem estar sintonizados e funcionando racionalmente. A última alegativa pode ser entendida por um fato simples, pois se aumentar a presença ostensiva, paralelamente a esta providência, também a polícia judiciária deve está devidamente preparada em termos de efetivo e de logística, seguindo este mesmo princípio o Ministério Público, o Poder Judiciário e o próprio Sistema Prisional.

Finalizando o destaque a respeito do Programa Ronda do Quarteirão saliente-se que este autor é um entusiasta desta iniciativa e torce para que ela seja cada vez mais aperfeiçoada e que o caráter preventivo que a caracteriza não seja relegado. Espera-se que esta política de Governo, com o passar do tempo, torne-se uma política de Estado e que desta forma não sofra solução de continuidade e que todos nós, policiais e não policiais possamos contribuir com nossas críticas e elogios a favor do bem-estar coletivo nos assuntos atinentes a segurança pública.

3.3 Considerações Finais

Neste capítulo foram apresentadas as políticas nacionais e cearenses de segurança pública. Coincidentemente, elas são sincronizadas e na mesma época que o Plano Nacional de Segurança Pública do Governo Federal foi apresentado ao povo brasileiro, quase que simultaneamente foram implantados os Distritos-Modelo em Fortaleza. Desta forma a segurança pública cearense foi beneficiada pela aquisição de diversos recursos materiais disponibilizados para os Estados que

estivessem de acordo com as estratégias nacionais de reaparelhamento das polícias estaduais, do respeito aos direitos humanos e da mobilidade social.

No momento que foi lançado o PRONASCI, também aconteceu a instalação do Programa Ronda do Quarteirão. Neste caso, além da proposta da execução dos projetos sociais, verifica-se a latente valorização dos policiais de ponta, os quais são elementos de execução das atividades de polícia. Em nível federal esta valorização se evidencia através do Bolsa-Formação, o qual alcança os profissionais que percebem mensalmente até R\$ 1.700,00 (mil e setecentos Reais), enquanto no Ceará foi estipulada a chamada “gratificação ronda” que é a mesma para todos os policiais militares, independentemente de nível hierárquico, que atuam em determinado turno de serviço.

Diante do que foi até aqui apresentado, conclui-se que as políticas de segurança pública do Estado do Ceará estão em perfeita consonância com as do Governo Federal e se estas coincidências param por aí é o que vai ser discutido no último capítulo deste trabalho monográfico. Este questionamento se funda na possibilidade concreta de mudanças substanciais no sistema de segurança pública nacional e, conseqüentemente, na cearense, ou se esta observação não está equivocada? Busca-se assim alcançar estas respostas na seqüência deste ensaio intelectual.

4 DOS DISTRITOS-MODELO AO RONDA DO QUARTEIRÃO

O atual modelo de segurança do Brasil está sendo questionado. A violência avança e causa sofrimento na população, principalmente a mais humilde. Parte da mídia sensacionaliza e surgem muitos programas policiais, líderes de audiência. Os governos são cobrados e as organizações policiais, de forma isolada e competindo uma com as outras, buscam resolver os problemas da segurança pública, cada uma a seu modo, e, atuando de forma integrada em algumas ocasiões, sendo esta prática uma exceção.

Esforços e recursos financeiros governamentais são destinados para a segurança pública através de projetos que são políticas de governo que se perdem no tempo, cada governante apresenta as suas soluções e seus símbolos, suas identidades visuais e, assim, todo o processo anterior sofre solução de continuidade, mas até agora o modo de se fazer polícia continua o mesmo. Nos Estados, uma polícia faz a parte ostensiva e a outra investiga os crimes, mas a violência não recua, aumenta o número de encarceramentos, mas não o medo das pessoas que em suas próprias casas têm receio e, neste vácuo, a iniciativa privada avança cooptando até mesmo os profissionais da segurança pública, em serviço ativo, cercando com redes cortantes ou elétricas quartéis e delegacias e residências. Pessoas são obrigadas a conviver com as atividades criminosas praticadas pelo vizinho e ficam caladas com receio de represálias. Quem é proprietário de veículo automotor se sente constrangido ao parar em obediência a qualquer semáforo em Fortaleza, durante o dia ou à noite. Muitos crimes não são mais registrados porque as pessoas acreditam ser perda de tempo e a polícia ostensiva não pode ser onipresente, enquanto isso o consumo é uma necessidade e quem não pode comprar não quer ficar de fora da onda, tem de adquirir bens de qualquer forma, mesmo que seja através de atos desonestos e violentos. Enfim, poderia ser apontados muitos outros problemas mas este autor e quase toda a totalidade do povo brasileiro quer mesmo é que sejam encontradas as soluções e uma das propostas mais difundidas na nossa atualidade é a discussão sobre a unificação das polícias e neste aspecto o que se tem feito para se alcançar tal objetivo? Não se vai questionar neste trabalho se esta é a melhor solução para a crise da segurança pública nacional. O que se

pretende é relacionar e contextualizar as diversas iniciativas dos governos cearenses a partir da implantação dos Distritos-Modelo até a implementação do Programa Ronda do Quarteirão e, neste espaço de tempo, se busca ofertar os necessários subsídios teóricos no sentido de desvendar este percurso, no questionamento de que se essa tal de unificação acontecer estamos preparados? No caso da segurança pública cearense, neste particular o autor se coloca como profissional da Polícia Militar. Estamos escrevendo a nossa própria história ou apenas acompanhamos um processo constante de integração das nossas polícias? Este pesquisador está míope ou enxergando um pouco além do horizonte da atual realidade da segurança pública no Estado do Ceará?

Inicia-se este capítulo falando do Plano Nacional de Segurança Pública, que foi uma proposta ousada do atual Presidente da nossa República mas que não saiu do papel. Depois será desvendada a Proposta de Emenda Constitucional 21, a conhecida PEC 21, inclusive de iniciativa de um senador cearense. Por fim, serão relatados e analisados os acontecimentos dos últimos dez anos que caracterizam o processo de mudanças e a intimidade da segurança pública cearense.

4.1 Projeto Segurança Pública para o Brasil

O primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – o Lula, foi marcado por muita expectativa por todos os setores da sociedade brasileira e no campo da segurança pública não era diferente, baseado nas palavras do novo presidente de que “a esperança venceu o medo”. Antes mesmo deste momento histórico havia um plano que Soares, L.E. (2007, p. 86-7) trata no seguinte comentário.

O primeiro mandato do presidente Lula teve início sob o signo da esperança para a maioria da população, e também para aqueles que se dedicavam à segurança pública e acreditaram nas promessas de campanha. Em fevereiro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, como pré-candidato à Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e presidente do Instituto Cidadania, acompanhado dos coordenadores do Plano Nacional de Segurança Pública, apresentou-o à nação, no Congresso Nacional [...]. O Plano Nacional de Segurança Pública foi elaborado no âmbito do Instituto Cidadania, ao longo de mais de um ano de trabalho, tendo-se ouvido gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais das mais diversas instituições e regiões do país, formados nas mais diferentes disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país. [...] também buscamos incorporar, na medida do possível, as experiências bem-sucedidas, nacionais e internacionais.

No entanto, o citado Plano não foi levado a diante por razões políticas em face do peso do ônus das mudanças propostas no sistema de segurança pública a ser assumido pelo Governo Federal. Caso o planejamento não fosse bem sucedido comprometeria o prestígio do presidente e que Soares, L.E. (2007, p. 87), na análise destes fatos, assim se posicionou.

Eleito Lula, coube à Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão do Ministério da Justiça, aplicar o Plano, o que começou a ser feito, até que

sucessivos sinais foram deixando clara a indisposição do governo para levar adiante a integralidade dos compromissos assumidos.

Como já foi descrito, foi concebido um Projeto de Segurança Pública para o Brasil pelo Instituto Cidadania da Fundação Djalma Guimarães do qual Lula foi seu presidente. Diversos temas com propostas de soluções foram expostas neste documento e diga-se mais, muitas delas foram aproveitadas pelas esferas de governo federal e estadual. Na introdução deste Projeto são colocados os princípios para uma nova polícia e apresentação de seus problemas estruturais. Afirma que o cidadão é o destinatário dos serviços da segurança pública e que a finalidade dos órgãos policiais é a convivência pacífica e não o pensamento guerreiro de sair às ruas para enfrentar o inimigo. Esta ênfase foi tratada nos aspectos participativos no Projeto Segurança Pública (2002, p.25), na seguinte afirmativa.

As polícias devem abandonar as práticas isoladas e a identificação do cidadão como um potencial inimigo, passando a admitir que a segurança pública em um sistema democrático só poderá operar articulada com as comunidades organizadas em conselhos democráticos ou qualquer outra forma de organização legítima. O sentido da segurança cidadã se traduz pela parceria dos órgãos de segurança com as comunidades na análise, planejamento e controle das intervenções em cada região.

Infelizmente, o trabalho de segurança pública ainda é isolado das outras instituições do Estado, das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais.

Os problemas das polícias também são mencionados e das ações dos Estados para fazer frente ao crime tornando-as mais eficientes, neste caso definindo-as como sendo aquelas que agem a serviço da cidadania e a preservação dos direitos de todos nós. O Projeto Segurança Pública (2002, p. 30-6) propõe uma série de reformas substantivas na esfera da União e dos Estados sem necessidade de mudanças na Constituição a começar com a Criação do Sistema Único de Segurança Pública nos Estados através das providências a seguir relacionadas.

**Constituição de um Conselho Consultivo de Segurança Pública;
Unificação progressiva das academias e escolas de formação;
Integração territorial;
Criação de órgão integrado de informação e inteligência policial;
Corregedoria única;
Programa integrado de saúde mental;
Proteção à integridade física do policial;
Obediência aos dispositivos regulamentadores que proíbem a participação de policiais nas empresas de segurança privada;
Proibição de que ocupem cargos de confiança ou de direção no Sistema Integrado de Segurança Pública policiais que participaram de tortura ou colaboraram com a sua prática;
Grupo unificado de mediação de conflitos;
Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes.**

Para estas mudanças as corporações policiais deveriam ser reestruturadas. No que compete as Polícias Militares para melhor qualificação do policiamento preventivo e ostensivo são sugeridas pelo Projeto de Segurança Pública (2002, p. 35-40), as seguintes medidas.

- **Policiamento comunitário**
- **Mudanças nos regulamentos disciplinares**
- **Diminuição de graus hierárquicos**
- **Controle rigoroso do uso da força letal (arma de fogo)**
- **Redução do efetivo nas funções administrativas.**

Com relação a Polícia Civil, a ênfase é dada na investigação que tem como princípio a atividade orientada cientificamente e neste sentido algumas mudanças são prioritárias, segundo o que estabelece o Projeto de Segurança Pública (2002, p.40-3), através das seguintes recomendações.

- **Desvinculação entre os Departamentos de Trânsito e as polícias civis**
- **Descaracterização de viaturas para investigação**
- **Modificação na direção da polícia civil**
- **Reformulação das Leis Orgânicas das polícias estaduais**

Quando se fala em orientação científica, a ênfase recai na implementação do caráter técnico da investigação o que outrora funcionava de forma autoritária e arbitrária através da violência e da tortura como principal método de investigação. Os exemplos bem peculiares desta forma de atuação da polícia civil pode ser personalizada pelos “almas” e pelos informantes. O primeiro grupo é constituído por pseudos policiais civis que exercem as atividades de polícia investigativa usando os recursos materiais públicos destinados a polícia civil e em alguns casos se arvoram a portar armas de fogo, pessoais ou mesmo institucionais. Já os informantes vendem ou trocam por “favores da polícia” o conhecimento de alguma prática criminosa, o ruim neste caso é que muitos destes são criminosos ou pessoas que já cometeram ilícitos penais. Além destes “parceiros” do trabalho da polícia investigativa se nota a predominância do processo burocrático ditado pelo cartório criminal que não caminha com a velocidade necessária e oportuna para a realização de um bom trabalho investigativo. Aliado, a este empecilho da tramitação dos documentos, ou seja, do papel, tem-se a preocupante realidade da subnotificação criminal, isto é, as pessoas desconfiam da eficiência da polícia e não mais denunciam os crimes dos quais são vítimas, como o furto ou roubos de aparelhos celulares, por exemplo. Algumas destas vítimas, no caso cearense, se negam a ir a uma delegacia de polícia para a feitura do boletim de ocorrência, o famoso “BO”, jocosamente conhecido como “bom pra otário ou boletim de otário”. Bem, mais isto ainda não é tudo pois ainda se tem a deficiência dos recursos humanos e materiais e neste sentido pode acontecer que um escrivão policial, como ser humano que é, que serve em uma determinada distrital, pelos mais diversos motivos, não compareça ou se ausente do seu local de trabalho e aí quem vai fazer os registros criminais? Outro aspecto a ser verificado é quando falta papel e/ou tinta para impressão, ou o computador quebra ou outros acontecimentos deste tipo e numa ação mais radical a realização de um movimento grevista por parte

dos policiais civis. Estas são situações que são reais no Estado do Ceará e que também podem acontecer em outros estados membros de nossa federação. Afinal, a segurança pública nem sempre é uma prioridade para muitos dos nossos governantes.

Com relação as recomendações para a realização do serviço de polícia judiciária não ser vinculado aos Departamentos de Trânsito. No Estado do Ceará a muito tal formulação se perdeu no tempo, aproveite-se a oportunidade para informar que nem mesmo a polícia ostensiva, salvo nas rodovias estaduais, realizam o trabalho de fiscalização e controle de trânsito, tal mister está municipalizado em todo o território cearense.

As viaturas da Polícia Civil cearense, em regra, são caracterizadas e com visualização, com exceção da designação de que qual setor ela é utilizada, é igual a da Polícia Militar e este é um dos argumentos que serão enfatizados neste trabalho, posteriormente. Ora, como se fazer investigação com uma viatura caracterizada? Diga-se que, antes de tudo, é contraproducente e irracional.

A modificação na direção da polícia civil, na realidade cearense não é esta recomendação de grande valia, pois qualquer delegado pode ascender a superintendência da Polícia Civil, embora reconheça-se que esta incumbência, que é uma designação política, está mais próxima dos delegados especiais que são os últimos da carreira policial civil e, nesta perspectiva, concebe-se que a experiência não deve ser descartada, mas, deve ser compartilhada com a energia e a capacidade dos profissionais mais novos da corporação.

A reformulação das leis orgânicas das polícias estaduais tem de ser vista sob dois aspectos. Enquanto a Polícia Militar é regida pelos ditames do Código Penal e do Código Penal Militar, a exemplo dos Códigos de Processo Penal e do Processo Penal Militar, ainda é sujeita aos regulamentos militares e leis específicas, o que impede os policiais militares de comerciar, sindicalizar ou fazer greve. Portanto, a disciplina é rigorosa e seus integrantes podem ser presos em flagrante delito por desobediência ou insubordinação, por exemplo. Enquanto isso, na Polícia Civil por não ter vinculação militar, a disciplina não é tão acentuada e com direito a realização de movimentos reivindicatórios paredistas, inclusive. Então se pode concluir o que se tem em excesso em uma, falta na outra organização policial.

Em relação ao Corpo de Bombeiros e Defesa Civil é feito o diagnóstico de acordo com o enunciado do Projeto de Segurança Pública (2002, p. 43), a seguir transcrito:

Em pelo menos 16 estados da Federação, o Corpo de Bombeiros está desvinculado das polícias militares. As atividades inerentes ao combate aos incêndios e à defesa civil não pressupõem, para sua melhor execução, uma organização militar. As atividades do Corpo de Bombeiros são tipicamente civis. Em muitos municípios brasileiros, são exercidas por cidadãos voluntários, sem nenhum treinamento policial ou militar. Assim, o Corpo de Bombeiros não deve estar vinculado à Polícia Militar, mas à Defesa Civil do Estado.

No Estado do Ceará, a desvinculação do Corpo de Bombeiros com a Polícia Militar deu-se desde 1999 e são bombeiros militares que coordenam as atividades de defesa civil em terras

cearenses, embora estando sujeito aos regulamentos militares. Portanto, devido às características dos serviços prestados e dos diversos projetos sociais desenvolvidos, principalmente em Fortaleza, esta organização bombeirística está pronta para, se for o caso, ser desmilitarizada, e, há muito desenvolve suas ações com personalidade própria em parceria com a comunidade.

O Projeto de Segurança Pública (2002) propõe, ainda, a autonomia administrativa dos órgãos periciais e na esfera municipal a instalação da segurança pública através das Guardas Municipais. Com relação ao sistema atual apresenta um novo modelo para o setor de segurança pública no Brasil. As mudanças constitucionais relativas às atuais agências policiais se efetivariam através da “criação do Sistema Único de Segurança Pública nos Estados e no âmbito da União, com interface com os municípios por meio das guardas municipais”. Neste sentido, a primeira resistência a esta proposta diz respeito ao nosso modelo dualizado de polícia, composto com instituições policiais de ciclo incompleto, neste impasse advir-se que este paradigma é uma “inviabilidade racional de nossa segurança pública”.

Interessante neste momento se reportar, embora rapidamente, ao que venha ser ciclo completo de polícia. Partindo desta linha de raciocínio o nosso sistema envolve duas organizações policiais na sua essência, a Polícia Militar, responsável pela parte ostensiva e preventiva e a Polícia Civil com a incumbência de investigar os crimes. Neste caso enquanto as coisas ocorrerem num clima de tranqüilidade pública a polícia preventiva, a Polícia Militar, desenvolve seu papel constitucional de forma satisfatória, no entanto, quando ocorre esta quebra da ordem inicia-se a outra dimensão da atividade policial que é a da repressão e se o delinqüente for preso logo em seguida a pratica criminosa, ele é conduzido a uma delegacia de polícia para a instauração do competente procedimento legal. Neste caso estamos falando da prisão em flagrante delito, mas se isso não for possível, cabe ao mesmo distrito policial responsável pela circunscrição onde o fato criminoso ocorreu à tarefa de investigação e conseqüente elucidação e autoria da ação delituosa.

Sistematicamente, na visão de Macineiro (2001, p. 36), é explicitado o que venha a ser e as fases do ciclo de polícia e o ciclo da persecução criminal, nos seguintes termos.

O ciclo de polícia dividi-se em três fases:

- a. situação de ordem pública normal;**
- b. momento da quebra da ordem pública e sua restauração;**
- c. fase investigatória.**

O ciclo de persecução criminal, por sua vez, é constituído de quatro fases, iniciando na fase “b” do ciclo de polícia, a saber:

- a. momento da quebra da ordem pública, ocorrendo o ilícito penal;**
- b. fase investigatória;**
- c. fase processual; e,**
- d. fase das penas.**

Nas fases do ciclo de polícia, da forma que está escrito, constitui-se em harmonia de uma tarefa muito simples de ser executada. No entanto, no dia-a-dia as coisas se complicam tendo em vista que membros das duas organizações policiais se antagonizam na perspectiva corporativista de uma organização policial se sobressair sobre a outra, numa verdadeira medição de forças e de supremacia de poder. A intenção de mostrar serviços e notoriedade de uma polícia em relação a outra, historicamente, é o que leva a Polícia Militar realizar investigações criminais e a Polícia Civil

agir ostensivamente, inclusive preventivamente ao realizar uma operação tipo “blitz”, por exemplo. Estas discussões são antigas e para ilustrar este raciocínio, em alguns estados brasileiros é facultada a Polícia Militar a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), nos crimes ambientais, o que também acontecia no Estado do Ceará, mas devido à provocação feita a Procuradoria Geral cearense por parte dos sindicatos de policiais civis. No solo alencarino existem dois sindicatos legalmente constituídos, os dos delegados e outro dos demais policiais civis. A faculdade da PM expedir TCO foi extinta, conforme se pode ver na transcrição de tópicos do Parecer 1.369/2008-PGE, a seguir.

EMENTA – LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA. ATRIBUIÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA, OU SEJA, DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL. [...].

1. A lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência encerra-se nas atribuições da polícia judiciária, devendo ser subscrito por Delegado de Polícia Civil.

2. Conquanto a jurisprudência já tenha admitido excepcionalmente a validade de Termo Circunstanciado de Ocorrência, mesmo tendo sido subscrito por Policial Militar, [...].

Desta forma, contraria, em regra, à confecção de TCO's por policiais militares, a PGE esgota a apreciação da matéria no âmbito da Administração Pública Estadual.

O comando da Polícia Militar do Ceará, acatando integralmente o teor do Parecer 1.369/2008-PGE, publicou na folha 637 do Boletim do Comando Geral nº. 034, de 19 de fevereiro de 2009, a seguinte Nota.

Nota 311/2009-GAB.ADJ O Cel PM Cmt-G Adj, no uso de suas atribuições legais e, tendo em vista o Parecer 1.369/2008-PGE, esclarece aos integrantes desta Corporação que a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é da competência da Polícia Civil, ficando vedada a esta PMCE exercício dessas funções, [...].⁶

Na condição de ser policial militar este autor não vai se aprofundar no âmago do que foi relatado na transcrição referente a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, apenas se farão duas observações. A primeira diz respeito de que a Polícia Militar do Ceará dispõe de uma companhia policial especializada na preservação e proteção do meio ambiente, atuante em todo o Ceará, portanto, concebe-se que esta organização PM está preparada para intervir nos assuntos a que ela estão afeitos, o que não se vai encontrar na Polícia Civil, este é um fato incontestável. Segundo, o parecer da PGE esgota qualquer possibilidade de apreciação da matéria, isto é, em termos estaduais, este assunto em poucas linhas foi sumariamente decidido o que foi acatado integralmente. Mas fica a pergunta no ar: quem perde com isso?

O Projeto de Segurança Pública (2002), resumidamente, apresenta a proposta de duas alternativas para a segurança pública, mas que mudaria sensivelmente o atual sistema. A proposta

⁶ Com relação às palavras abreviadas GAB.ADJ O Cel PM Cmt-G Adj, referem-se ao Gabinete Adjunto e ao coronel Policial Militar Comandante-Geral Adjunto. Este cargo é o segundo da linha de comandamento da Polícia Militar do Ceará e quem o ocupa é responsável pelo pessoal e disciplina de toda a Corporação.

inicial seria estabelecer o ciclo completo para as polícias estaduais tendo como suporte o Sistema Único de Segurança Pública, iniciado pelos governos estaduais e federal, e, com interfaces com os municípios. Seria, neste caso, “produtos do novo marco constitucional”, com subordinação a um Secretário de Segurança Pública dos Estados.

Estas mudanças constitucionais que culminariam com a criação do novo modelo das polícias estaduais de ciclo completo foram realçadas e interpoladas na seguinte ordem, em conformidade com as sugestões encontradas no Projeto de Segurança Pública (2002, p. 52-4):

- 1) extinção dos tribunais e auditorias militares estaduais: todos os policiais, quando julgados, serão submetidos à Justiça Comum dos estados. A perda da função pública de servidores policiais passará a ser de competência exclusiva dos governadores de Estado;**
- 2) Lei Orgânica Única para as polícias estaduais: criando-se uma ou mais polícias estaduais, é preciso estabelecer uma Lei Orgânica comum, que regulamente a disciplina e a hierarquia policial;**
- 3) desvinculação entre as polícias militares - enquanto reserva – e o Exército: as polícias militares estaduais estarão subordinadas aos governadores dos estados e não mais ao Comando de Operações Terrestres do Exército. Para tanto, faz-se necessária a supressão do conceito de força “auxiliar e reserva do Exército”, constante do art. 144 da Constituição Federal;**
- 4) investigação preliminar sem indiciamento: independente da nomenclatura da investigação preliminar de competência do setor investigativo da nova polícia (inquéritos, relatórios circunstanciados de investigação), é fundamental acabar com o poder inquisitorial das polícias expresso pelo indiciamento de pessoas. A fase preliminar da persecução penal, de responsabilidade da polícia, torna-se mais eficiente e menos burocratizada sem a formalização do indiciamento. Além de improdutivo, ele pode contrariar os direitos das pessoas e coloca em xeque o princípio da presunção da inocência;**
- 5) estabelecimento de vencimento básico nacional para as polícias: nas polícias estaduais de ciclo completo, a distância entre os vencimentos da base e do topo da instituição não pode ser acentuada.**
- 6) órgãos periciais autônomos: médicos legistas, peritos criminais e demais carreiras técnico-científicas não farão parte da carreira policial, passando a constituir corpo funcional próprio;**
- 7) Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes, com poder constitucional de fiscalização, investigação e auditoria: a atividade policial continuará sob controle externo do Ministério Público e sob a fiscalização das Ouvidorias de Polícia, que se incumbirão ainda de investigar eventuais infrações de policiais e de promover auditorias quanto ao funcionamento do organismo policial, o que possibilitará maior transparência nesse setor da Administração Pública. Como canal institucional da população, as Ouvidorias serão o elo permanente de controle social das polícias.**

Para viabilizar o Sistema Único de Segurança Pública envolvendo todas as propostas que acabaram de ser relacionadas, necessário se faz a criação de uma ou várias polícias estaduais de ciclo completo, é o que está estabelecido neste Projeto. No caso da polícia ambiental ela faria a parte ostensiva e judiciária no que a ela for pertinente, por exemplo. Para que isto aconteça

necessário se faz a desconstitucionalização do tema da segurança pública para possibilitar aos Estados a liberdade necessária e legal para organizar suas polícias. Para os autores do Projeto que ora estudamos, a desconstitucionalização das polícias além da possibilidade de reforçar o princípio federativo com a decisão suprema dos estados brasileiros de organizar as suas respectivas forças policiais, também a eles, os Estados, possibilitaria adaptar as suas instituições policiais às suas necessidades locais e regionais, importante se salientar que moramos num país continental em que costumes, tradições e modos de vida são muito diferentes e esta seria a possibilidade de serem efetivados diferentes arranjos organizacionais para as polícias. Outro ponto que não pode ser esquecido é o de que uma instituição sendo responsável pelo ciclo completo de polícia acaba com a preocupação das atuais polícias, universalizadas e generalistas, de uma ser “engolida” pela outra o que daria mais instrumentalização e tempo aos seus integrantes, para preocuparem-se mais com os graves problemas de segurança pública que estão batendo a nossa porta.

Uma explicação é razoável neste momento. Quando se fala em polícias universalizadas esta referência é direcionada ao modelo imposto aos estados brasileiros pelo governo Federal, for força de nossa Constituição que define a organização dos nossos órgãos de segurança pública. E, quando são definidas como generalistas, o faz na seguinte concepção - a Polícia Militar é a responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo em seus diversos desdobramentos territoriais e técnicos, embora muitas de suas organizações internas sejam especializadas, como a polícia de choque, a montada, a do meio ambiente, a de rádio patrulhamento etc.

Pois bem, embora a abordagem se verifique no plano nacional não se pode deixar passar a oportunidade de focar a realidade cearense, as vezes pode parecer inoportuno mas esta é uma necessidade e é de fundamental importância para o êxito deste trabalho, este posicionamento. Este desdobramento pode ser aferido quando ao se falar de desconstitucionalização das polícias, que um assunto de natureza federal, referende-se que a principal proposta de emenda constitucional a este respeito foi proposta por um cearense, no caso o Senador Tasso Jereissati, que hoje é um congressista, mas que foi por duas vezes governador do Estado do Ceará e como já foi dito anteriormente, dele partiu a iniciativa de criação dos Distritos-Modelo. Então, seguindo esta linha de raciocínio e depois de se falar a respeito do Projeto de Segurança Pública, se atentar para uma ação efetiva que dará suporte a esta idéia que é a desconstitucionalização das polícias, lançada pela Proposta de Emenda Constitucional número 21 (PEC 21), que será o próximo assunto a ser abordado.

4.2 Proposta de Emenda Constitucional número 21 (PEC 21)

Existem outras propostas de mudança de paradigma do sistema de segurança pública nacional. Mas esta em particular foi selecionada por alguns motivos preponderantes. Foi formulada por iniciativa de um cearense e esta em perfeita sintonia com as inovações da política nacional e cearense de segurança pública. Como parâmetro legal o artigo 144 da nossa Carta Magna sofrerá uma sutil e importante modificação, passando a ser formulado segundo a PEC 21, na seguinte leitura.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal.

O início do texto é o mesmo do que ora está posto mas o seu final abre de forma patente a introdução de um sistema único de segurança pública abrangendo os três níveis de governo e neste particular, o município passa a ter a participação assegurada no sistema de segurança pública, o que vai ao encontro ao pensamento de que “os problemas locais de segurança devem ser resolvidos localmente”.

O parágrafo 1º do artigo 1º desta Proposta refere-se a Polícia Federal que será unificada, pois além das funções de polícia ostensiva marítima, aérea, portuária, de fronteiras, de polícia judiciária da União, também terá sob seu ônus a guarda das rodovias federais e das ferrovias, que hoje estão sob a responsabilidade das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal, respectivamente.

Logo no parágrafo 2º, do mesmo artigo, se ler a denominação de polícia estadual, desaparece a terminologia de Polícia Militar e Polícia Civil, estas serão reorganizadas e se criará um novo modelo de polícia com a incumbência de realização do ciclo completo de polícia, nos seguintes termos.

§ 2º Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantido o ciclo completo da atividade policial, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais.

No parágrafo seguinte, as normas gerais do estatuto e do código de ética e de disciplina das polícias federal, estaduais e do Distrito Federal serão estabelecidas por Lei complementar da União. Em relação aos integrantes de carreira destas organizações será assegurada a irredutibilidade de vencimentos e as seguintes vedações:

Participar de sociedade comercial, na forma da lei, e de empresa de segurança privada;
Exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério e uma de saúde;
Exercer atividade político-partidária, salvo as exceções previstas em lei;
Participar de associações sindicais e de movimentos grevistas.

Como foi exposto na transcrição anterior, existe a ressalva proibitiva dos profissionais de segurança pública trabalharem em empresas de segurança privada ou de exercer qualquer outra função, salvo em uma de magistério e uma outra de saúde. Estas providências são postas para o exercício exclusivo da atividade policial, consagradas estas duas exceções, e principalmente evitar os “bicos” e a possibilidade de utilização de função pública para benefício próprio ou de terceiros em

qualquer tipo de atividade comercial. A questão político-partidária tem sua relevância em face da alternância democrática de poder e o servidor público não pode estar ligado a convenções ideológicas de determinado partido cuja militância pode em algum momento ser contrária ao mandato de um grupo vencedor de uma contenda eleitoral. O serviço de polícia é público e essencial, no entanto, os integrantes da Polícia Civil, legalmente amparados, são sindicalizados e realizam greves se assim por eles for decidido, ao contrário da Polícia Militar que está impedida de tais participações. Para que exista uma polícia estadual ostensiva e investigativa trabalhando, harmonicamente, necessário se faz a concessão dos mesmos direitos e a imposição das mesmas obrigações através de um mesmo estatuto.

Outras providências são amparadas pela PEC-21. A formação dos policiais estaduais deverá ser única e com a possibilidade de ser desenvolvida em parceria com as universidades e centros de pesquisa. Importante ressaltar que em alguns centros de ensino das Polícias Militares onde funcionam o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), destinados a preparar os capitães e excepcionalmente os tenentes para o oficialato superior e o Curso Superior de Polícia (CSP) que é destinado aos oficiais superiores, notadamente os maiores e tenentes-coronéis para os habilitarem a promoção ao posto de coronel, nestas academias participam delegados da Polícia Civil, componentes da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e representantes do Ministério Público. Neste particular pode o autor fazer duas referências. Uma, do CAO no Estado de Santa Catarina e que tinha colegas representantes da PRF. A outra, no Estado de Alagoas, quando participou do CSP com delegados de polícia daquele Estado. Com relação ao curso realizado em solo catarinense, existia o convênio da Polícia Militar com a Universidade do Sul de Santa Catarina e foi daí a possibilidade de realização da pós-graduação com a titulação de especialista em segurança pública. No caso cearense, o Corpo de Bombeiros também realiza este tipo de convênio com a Faculdade Metropolitana de Fortaleza (FAMETRO), há alguns anos e, com sucesso.

Outra providência prevista na PEC-21 seria os institutos de criminalística, identificação e medicina legal funcionarem como órgãos autônomos únicos. Esta providência já foi concretizada no Estado do Ceará, como se destacará mais adiante. A política nacional de segurança pública ficará a cargo de um órgão específico com a incumbência de organizar um banco de dados nacional, enquanto os Estados e o Distrito Federal também disponibilizarão um órgão público para a efetivação da política estadual de segurança pública, naturalmente em sintonia com as políticas do órgão federal. A integração entre as polícias estaduais, mediante convênios, possibilitará a formação de conselhos regionais de segurança pública.

Convênios também poderão ser firmados entre as polícias federal e estaduais. Hoje, esta realidade se manifesta em relação às políticas de segurança pública através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em nível federal, e as respectivas Secretarias de Segurança Pública, representando os estados nacionais. No Ceará, em particular, estes convênios são concretizados junto à Secretaria de Segurança Pública e de Defesa Social (SSPDS).

Atualmente, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CBECE) está subordinado a SSPDS e realiza as ações de defesa civil. Nos termos da PEC 21 este panorama se

investiria na medida de que a cada Estado é proposta a criação de um órgão responsável pela defesa civil, a qual organizará e manterá um corpo de bombeiros, conforme enunciado abaixo.

§ 10º. Cada Estado terá em sua organização administrativa uma secretaria responsável pelo planejamento, direção e coordenação das ações de defesa civil estadual, e organizará e manterá um corpo de bombeiros, órgão permanente e estruturado em carreira, com atribuições de realizar as ações de defesa civil, além das atribuições definidas em lei.

A polícia e o corpo de bombeiros do Distrito Federal continuarão a ser organizadas e mantidas pela União, da mesma forma que estas organizações, a nível dos demais entes federativos, continuarão subordinadas aos governadores dos Estados e do próprio Distrito Federal. Desta forma, o nível de subordinação que hoje vigora em nada mudaria. Outro ponto importante diz respeito a criação de um fundo de segurança pública mantido pelas três esferas de governo, na seguinte proporção “cinco por cento da receita resultante dos impostos federais e nove por cento da resultante dos impostos estaduais e municipais, compreendidas as provenientes de transferências, além de outras receitas que a lei estabelecer.” (§ 14 do art. 1º da PEC 21).

Falando da esfera municipal, acredita-se que haverá um fortalecimento das Guardas Municipais, o que está estabelecido no § 13 do art. 1º, a seguir transcrito.

§ 13. Os Municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, sendo-lhes facultado ainda, nos termos da lei estadual, mediante convênio com a polícia estadual, realizar, complementarmente, ações de polícia ostensiva e preventiva da ordem pública, assim como a de defesa civil.

Para encerrar este breve estudo a respeito da PEC 21, far-se-á mais algumas observações julgadas relevantes para este trabalho de pesquisa. A primeira é relacionada à nossa atual legislação que define o julgamento por júri popular em relação aos crimes contra a vida praticados pelos militares estaduais, consoante o teor da Lei nº. 9.299, de 7 de agosto de 1996, a qual alterou os dispositivos dos Decretos-leis nº. s 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente. Em relação ao Código Penal Militar, a mudança se verificou nos seguintes termos.

**Art. 1º O art. 9º do Decreto-lei nº. 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, passa a vigorar com as seguintes alterações:
"Art. 9º [...].
II - [...].
Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum."**

Na leitura do Parágrafo Único, da transcrição acima, fica evidente a definição da competência no julgamento dos crimes dolosos contra a vida praticados por militares contra civis.

Consequentemente, o Código de Processo Penal Militar também foi modificado, conforme se pode verificar a seguir.

Art. 2º O caput do art. 82 do Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 - Código de Processo Penal Militar, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido, ainda, o seguinte § 2º, passando o atual parágrafo único a § 1º :

"Art. 82. O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz:

§ 1º [...].

§ 2º Nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum."

Pedagogicamente, de forma sucinta, pode-se afirmar que o Código Penal Militar define os crimes e determina as penas dos delitos praticados por militares. Enquanto o Código Penal Militar estabelece, como o próprio nome sugere, toda a ritualística da apuração dos crimes militares. Mas voltando a PEC 21, nela se estabelece a relação com estes dois Códigos na proposta de que as ações judiciais contra policiais e bombeiros estaduais e do Distrito Federal "serão julgadas pela Justiça Comum dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente." Desta forma acabaria a Justiça Militar estadual e em consequência, os magistrados e os membros do Ministério Público retornariam para as instituições das quais são oriundos.

Como também, todos os profissionais de segurança pública deverão ser recepcionados pelas novas organizações estaduais de segurança pública, da mesma forma, os aposentados e pensionistas não perderão os seus direitos. Para esta adaptação foi estabelecido o prazo de cinco anos para a nova implantação da nova estrutura dos órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, a contar da promulgação da PEC 21. Para ilustrar alguns tópicos em relação a estas mudanças com pessoal, leiam-se os artigos abaixo para a um melhor entendimento a respeito deste assunto.

Art. 4º O Distrito Federal e os Estados que optarem por uma estrutura unificada de polícia estadual assegurarão, na transposição dos cargos, a irredutibilidade de vencimentos e observarão a situação funcional e hierárquica e a equivalência entre os cargos e os vencimentos das atuais polícias civis e militares.

Art. 5º Os atuais integrantes das polícias rodoviária e ferroviária federal serão enquadrados no quadro da polícia federal, no Distrito Federal ou nos Estados que sediam a circunscrição em que estão lotados, observado o que dispõe o Art. 4º desta Emenda Constitucional.

Art. 6º Os juízes da Justiça Militar estadual, quando togados, serão aproveitados na Justiça Estadual de primeira ou segunda instância, conforme o caso.

Parágrafo único. Os membros do Ministério Público Militar estadual serão aproveitados nos demais ramos do respectivo Ministério Público, conforme ato do Procurador-Geral de Justiça.

Art. 7º Às aposentadorias e pensões dos servidores policiais dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente federado.

Esta rápida abordagem a respeito da Proposta de Emenda Constitucional 21, não foi realizada em caráter crítico, isto é, fundamentar se ela é boa ou ruim, apenas foi posta para além de enriquecer o conteúdo deste trabalho de pesquisa, a exemplo dos demais temas abordados, servir de subsídio do que vai a ser apresentado no que se refere essencialmente ao que está acontecendo no Estado do Ceará, dos Distritos-Modelo ao Ronda do Quarteirão. Versando sobre os importantes acontecimentos vislumbrados neste período específico se buscara as respostas para o problema motivador da realização deste ensaio científico.

4.3 Segurança Pública do Estado do Ceará

No transcorrer deste trabalho de pesquisa foram feitas diversas abordagens a respeito das políticas nacionais e cearenses no campo da segurança pública. Todo este esforço foi canalizado para este momento, que ora se inicia, onde serão tratados os diversos acontecimentos relevantes que marcaram e caracterizam os esforços governamentais no período de dez anos, de 1997 a 2007, quando os cearenses foram contemplados pelo Projeto Distrito-Modelo e de 2007 ao período atual com a concretização do Programa Ronda do Quarteirão.

Existe um ditado popular que traz a seguinte mensagem: “contra fatos não há argumentos”. Baseando-se nesta máxima serão apresentados os acontecimentos importantes que definem as características das políticas cearenses de segurança pública com a intenção de criar argumentos que identifiquem se realmente estamos revolucionando com as nossas ações, quando falo em nossa é porque também faço parte desta história, ou se por parte deste autor é apenas um erro de percepção. Pode ser entendido no final deste estudo de que na realidade não nadamos contra a maré e apenas seguimos o que dispõe as resoluções nacionais definidoras das políticas nacionais de segurança pública e para dirimir esta inquietação deste autor, diga-se de passagem, serão relacionados o maior número possível de eventos que caracterizam a segurança pública cearense, no período mencionado. Esta providência é necessária para possibilitar ao final deste trabalho a apresentação das conclusões concebidas a partir de toda a abordagem dos assuntos capitulados neste ensaio científico.

Como ponto de partida, no contexto histórico, se pode afirmar que a trajetória temporal da Polícia Militar se confunde com a da Polícia Civil e vice-versa. No primeiro capítulo foi comentado a respeito da Guarda Civil de Fortaleza, que era um órgão mantido pelo município de Fortaleza e que realizava o policiamento ostensivo desta capital. Esta organização era subordinada operacionalmente a Polícia Civil, a época a Secretaria de Segurança Pública, e, comandada por um oficial da Polícia Militar, sendo assim, organizada militarmente e composta por outros policiais militares e guardas, estes últimos após a extinção da Guarda Civil passaram, em regra, a ser incorporados à polícia judiciária cearense, até a extinção de seus respectivos cargos.

Outro argumento diz respeito que, ainda hoje, no interior do Ceará, encontram-se a figura do Delegado Especial de Polícia, ocupado por sargentos e subtenentes da Polícia Militar. Nesses

locais a delegacia de polícia na realidade funciona na própria sede do destacamento policial e não raro junto com a cadeia pública da mesma localidade. Existem as delegacias regionais que são dirigidas por delegados da Polícia Civil que dão o suporte judiciário as delegacias especiais sob sua respectiva jurisdição, mas o realce é que em muitos locais a organização policial, em termos práticos, não é dicotomizada. No século passado, que não faz tanto tempo assim, pois este autor ingressou na PM em 1984, portanto, é desta época. Pois bem, houve um período que os oficiais da Polícia Militar eram designados como delegados regionais, conforme nos esclarece Melo (2007, p. 119), em sua nota de número 10, a seguir transcrita.

[...]. Mais tarde, o interventor federal do Ceará, Dr. Francisco de Menezes Pimentel, através do Decreto nº. 11, de 13 de dezembro de 1937, reduziu de treze para cinco o número de Delegacias Regionais de Polícia do Estado, passando a ser sede Fortaleza, Sobral, Russas, Senador Pompeu e Juazeiro do Norte, todas dirigidas por comandantes de Batalhões e Companhias da Força Pública do Estado, hoje, Polícia Militar do Ceará. [...].

Ainda recorrendo ao historiador Melo (2007, p 32), ele informa que “subordinadas à Polícia Civil estavam a Inspetoria do Trânsito, criada pelo Decreto nº. 30, de 16 de dezembro de 1937, e a Inspetoria de Polícia Marítima e Aérea.” A Inspetoria do Trânsito era encarregada da fiscalização e dos demais serviços relacionados ao trânsito de Fortaleza e sua sede funcionava onde hoje esta localizada a Delegacia de Roubos e Furtos de Veículos de Cargas, no centro da capital cearense. Já a Inspetoria de Polícia Marítima e Aérea, competia dentre outras funções, a fiscalização do porto de Fortaleza e, inclusive, na administração de “Manuel Cordeiro Neto (1935-1941), como secretário da segurança pública estadual, fez a compra para a Polícia do Ceará de um avião de marca “*Stimson Voyager*”.”, segundo pesquisa do mesmo autor (2007, p.94).

Estes são exemplos de como as atividades das polícias cearenses se confundem ao longo de suas respectivas histórias. Na realidade elas não foram unificadas mas houve diversas tentativas de agregar seus esforços, como os exemplos que se verão, a seguir.

4.3.1 Comando de Operações Especiais (C.O.E)

O COE nasceu com a finalidade exclusiva de combater o crime organizado e a pistolagem, através do Decreto Governamental nº. 13.520, de 7 de setembro de 1980, segundo escreveu Melo (2007, p.102), na transcrição abaixo.

O crescente índice de violência registrado na Capital e Interior do Estado no final da década de 70, do qual foi vítima o detetive François França Bernardo, assassinado a tiros no dia 16 de setembro de 1979, fez os policiais civis e militares sentirem a necessidade de criação de um grupo de repressão a marginais.

Após várias reuniões e entendimentos, foi formado sob a sigla COE, o Comando de Operações Especiais, tendo o general Assis Bezerra, à época, titular da Secretaria de Segurança Pública, aproveitando a idéia e determinando no dia 7 de setembro do ano supra, o início da primeira operação conjunta, sob o comando de um delegado de Polícia Civil e de um tenente da Polícia Militar.

Ainda referendando Melo (2007, p.103-4), o COE foi desmobilizado em 22 de fevereiro de 1983, com a retirada dos policiais militares e assim, passou a ser integrado somente por policiais civis por atendimento a “reinvidicação da Associação dos Delegados de Polícia Civil (ADEPOL), hoje SINDEPOL”, com a alegativa que este comando deveria ser composto apenas por policiais civis. No entanto, por força do Decreto nº. 15.977, baixado no dia 10 de junho daquele mesmo ano, o COE foi oficialmente extinto.

Esta pode ter sido uma das primeiras tentativas de integrar policiais militares e civis, oficialmente, com determinada finalidade, porém estas duas organizações compartilham estruturas diferentes e com estatutos e legislações peculiares, além da força sindical que tem um peso muito grande na defesa dos interesses dos policiais civis. Mas deixando de lado estas reminiscências vamos caminhar para o ano de 1997 com o advento da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC), que na época ficou conhecida como uma “super secretaria”, exatamente por abranger todo o sistema de segurança pública do Estado do Ceará.

4.3.2 A Nova Secretaria da Segurança Pública

A Lei n.º 12.691, de 16 de maio de 1997, cria a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC), estabelecendo um comando único à frente da instituição policial cearense, através do seguinte artigo:

Art. 1º - Fica criada, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, integrante da Governadoria, à qual incube zelar pela ordem pública e defesa da coletividade, no que diz respeito às atividades de segurança pública, coordenando, controlando e integrando as ações da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Corregedoria-Geral dos órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania.

Este foi um marco importante e de amplo impacto no então sistema estadual de segurança pública, pelo fato de que cada dirigente das organizações cearenses de segurança eram Secretários de Estado e o comandamento era centralizado na pessoa do governador. Desta forma, o entendimento e o diálogo eram mais complexos e, em consequência, a integração, principalmente entre as polícias, era mais difícil. Depois do advento da Lei n.º 12.691, a Polícia Militar, a Polícia Civil

e o Corpo de Bombeiros passaram a ser chamadas, genericamente, de organizações vinculadas. O mesmo texto legal faz menção a cada destas organizações, atribuindo-lhes competências, conforme adiante será transcrito.

4.3.2.1 Polícia Civil

Art. 2º - A Polícia Civil, vinculada operacionalmente à Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, passa a integrar a estrutura organizacional da Governadoria e exercerá as funções de polícia judiciária e administrativa, procedendo a apuração das infrações penais, exceto militares, realizando as investigações necessárias por iniciativa própria ou mediante requisições emanadas do Ministério Público ou de autoridades judiciárias.

§ 1º - À Polícia Civil compete ainda:

I – assegurar a proteção e promoção do bem-estar da coletividade, da ordem pública e dos direitos, garantias e liberdades do cidadão;

II – exercer atividades de estímulo e respeito à cidadania;

III – fiscalizar as atividades de fabrico, comércio, transporte, porte e uso de armas, munições, combustíveis, inflamáveis e outros produtos controlados, e, no que couber, de minérios e minerais nucleares e seus derivados;

IV – praticar os atos investigatórios e realizar os procedimentos atinentes à polícia judiciária estadual;

V – proteger pessoas e patrimônios, prevenindo e reprimindo a criminalidade;

VI – prestar colaboração ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, como órgão auxiliar da função jurisdicional do Estado;

VII – manter intercâmbio sobre os assuntos de interesse policial com órgãos congêneres federais e de outras unidades da federação;

VIII – exercer outras atribuições necessárias ao cumprimento de suas finalidades, nos termos do regulamento.

§ 2º - A Polícia Civil será dirigida pelo Delegado-Superintendente da Polícia Civil, cargo de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, dentre delegados de carreiras de reputação ilibada, que fica criado.

§ 3º - Fica extinto o cargo de Delegado-Geral da Polícia Civil.

4.3.2.2 Polícia Militar

Art. 3º - A Polícia Militar, vinculada operacionalmente à Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, integrando a estrutura organizacional da Governadoria, exercerá as funções de polícia de segurança, competindo-lhe as atividades de segurança interna do território estadual e de policiamento ostensivo fardado, destinado à proteção e defesa da Cidadania, à manutenção da Lei e da ordem, à prevenção da criminalidade, à guarda e vigilância do patrimônio público e das vias de circulação, à garantia das instituições da sociedade civil, à defesa dos bens públicos e privados.

Parágrafo único – O Comando da Polícia Militar é privativo de coronel

da corporação, em serviço ativo, de reputação ilibada e que haja concluído os cursos indicados em Lei, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado.

4.3.2.3 Corpo de Bombeiros

Art. 4º - O Corpo de Bombeiros Militar, vinculado operacionalmente à Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, integrando a estrutura organizacional da Governadoria, exercerá as funções de proteção da incolumidade e de socorro das pessoas em casos de infortúnio ou de calamidade, competindo-lhe as atividades de polícia administrativa para a prevenção e combate a incêndio, bem como de controle de edificações e seus projetos, visando a observância dos requisitos técnicos contra incêndios e outros riscos, proteção, busca e salvamento de pessoas e bens, socorro médico de emergência pré-hospitalar, proteção e salvamento aquático, pesquisas científicas em seu campo de atuação funcional e atividades educativas de prevenção de incêndio, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente.

Parágrafo único – O Comando do Corpo de bombeiros é privativo de coronel da corporação, em serviço ativo, de reputação ilibada e que haja concluído os cursos indicados em Lei, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado.

A intenção de se transcrever na íntegra a definição e a competência dos órgãos vinculados a SSPDC, que hoje na realidade se denomina Secretaria de Segurança Pública e de Defesa Social (SSPDS), foi a de demonstrar que a Polícia Militar tem como missão preponderante a atuação preventiva e ostensiva, enquanto a Polícia Civil tem sob seu encargo a atividade repressiva e judiciária e o Corpo de Bombeiros a responsabilidade pela prevenção e combate a incêndios e pelas ações de defesa civil. Afora estas peculiaridades, as três organizações passaram a ser vinculadas operacionalmente à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e subordinadas diretamente ao Governador do Estado do Ceará. Lembrando que todas estas forças são organizadas militarmente tendo como fundamento a disciplina e a hierarquia. Com relação aos militares estaduais isto é patente e, no caso da polícia judiciária, a disciplina não é tão rigorosa com as outras duas já citadas mas lá existem punições sim, e de alcance pecuniário e como se diz que a parte mais sensível do homem é o bolso, logo se pode concluir que talvez seja até mais rigorosa, em tese, do que a punição que é aplicada aos policiais e bombeiros militares.

E com relação à hierarquia? Existem mais níveis hierárquicos na Polícia Civil do que nas outras organizações cearenses de segurança pública. Em relação aos militares estaduais se verificam 9 (nove) níveis hierárquicos, a saber: coronel,

tenente-coronel, major, capitão, tenente, subtenente, sargento, cabo e soldado.

Existem também as graduações provisórias que são as do período de formação (alunos dos cursos de soldados, cabos, sargentos e cadetes) e a de aspirante-a-oficial, espécie de estágio probatório para o oficialato. Enquanto na Polícia Civil se configuram 12 (doze) cargos efetivos, na seguinte ordem: 4 (quatro) de delegados (delegado especial, delegados de 3ª, 2ª e 1ª classes); 4 (quatro) de escrivães (escrivão especial, escrivães de 3ª, 2ª e 1ª classes) e mais 4 (quatro) de investigadores (investigador especial, investigadores de 3ª, 2ª e 1ª classes).

A missão das organizações da segurança pública cearense é sim, de natureza civil, pois a concepção militar se encaixa no papel exercido pelas forças armadas que, no Brasil, é composta pela Marinha, Exército e Aeronáutica e são destinadas, podem até realizar outras tarefas, mas existem e são treinadas para a guerra, para combater e eliminar o inimigo e nesta perspectiva, em particular, as polícias não saem às ruas para aniquilar ninguém. Embora possam acontecer confrontos armados com delinqüentes ou que mesmo que os policiais portem armas letais, na realidade, especificamente, os policiais militares, estão a serviço da cidadania. Este posicionamento é anunciado em um juramento solene, perante autoridades constituídas, parentes, amigos e ao povo cearense em geral na verbalização do compromisso singular dos militares estaduais de arriscarem a própria vida em defesa da comunidade.

Para melhor entendimento do que venha a ser militar, recorre-se ao dicionarista Aurélio (1999, p. 433), como adiante se vê.

militar 1

[Do lat. militare.]

- 1. Relativo à guerra, às milícias, aos soldados.**
- 2. Relativo às três forças armadas (marinha, exército e aeronáutica):**
- 3. Restr. Relativo ao exército**

S. m.

- 4. Soldado, combatente.**
- 5. Aquele que segue a carreira das armas.**

militar2

[Do lat. militare.]

V. int.

- 1. Seguir a carreira das armas; servir no exército.**
- 2. Fazer guerra; combater.**
- 3. Ser membro dum partido; seguir e defender as idéias dum grupo político.**
- 4. Ter força; prevalecer, vogar.**
- 5. Fazer guerra; combater.**

6. Pagnar, lutar.

V. t. i.

7. Seguir carreira em que se defendam idéias e/ou doutrinas.

8. Fazer guerra; combater; pagnar; opor-se.

Conclui-se, portanto, que as Polícias Militar e Civil são organizadas militarmente com relação a hierarquia e a disciplina e a missão das duas é civil. Neste sentido o termo Polícia Militar é uma contradição e, nesta acepção original, tem-se a Polícia do Exército (PE), a Polícia da Aeronáutica (PA), como exemplos de policias compostas por militares, ou melhor, polícias militares. O termo Polícia Civil é um pleonasma, já que a atividade da polícia, independentemente da denominação, é de natureza civil. Partindo do entendimento inicial, embora contrariando o teor da Constituição Federal em vigor, que trata as polícias militares e os corpos de bombeiros dos estados nacionais e do Distrito Federal, como militares estaduais, concebe-se a terminologia polícia militar inadequada tendo em vista que a atividade da organização Polícia Militar é essencialmente vinculada a preservação da ordem pública através do policiamento ostensivo fardado, fazendo parte do sistema de segurança pública estadual, e, desta forma, não pode ser considerada como sendo uma força militar. Analogicamente, claro, com missões específicas, definidas e diversas das polícias militares, podem ser citados dois exemplos. A Guarda Civil de Fortaleza e a Polícia Rodoviária Federal, ambas são organizadas, militarmente, através da hierarquia e da disciplina, são uniformizadas e trabalham ostensivamente, usam armas, viaturas caracterizadas com sistema de rádio (rádio patrulhas) e nem por isso são consideradas militares. Realizada esta breve análise vernacular seivada do pensamento do autor, a seguir se destacará outro importante órgão componente do atual sistema de segurança pública do Estado do Ceará.

4.3.3 Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública

Antes do surgimento da SSPDS, cada organização tinha o seu próprio órgão corregedor com a finalidade de apurar internamente os desvios de conduta ou cometimento de crimes em desfavor dos próprios integrantes destas mesmas organizações. Este senão era acrescido de um paradoxo já que os policiais são pagos para evitar e/ou apurar a autoria de práticas criminosas. Nesse sentido ficava por parte da sociedade o sentimento da suspeição ou o temor de oferecer

denúncias contra um policial que cometeu algum ilícito penal. Naturalmente, ninguém se sentiria confortável em buscar este direito em uma delegacia ou em um quartel de polícia, por mais boa vontade e credibilidade que detivessem os profissionais encarregados de, se fosse o caso, punir os próprios colegas de trabalho. Foi nesta perspectiva e seguindo o roteiro estabelecido nacionalmente que quando da criação da SSPDS também nasceu a Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, por força do art. 5º da Lei n.º 12.691, de 16 de maio de 1997, com a seguinte missão.

[...] exercer as funções de fiscalização, disciplina e orientação administrativas das atividades desenvolvidas pelos órgãos indicados no caput do Art. 1º desta Lei e por seus agentes, apurar os ilícitos penais e transgressões praticadas por policiais civis e militares e por bombeiros militares do Estado do Ceará, proceder a inspeções administrativas nos estabelecimentos e repartições da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, bem como realizar os serviços de convicção, ou caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais realizados pela Polícia Civil e velar pela observância da hierarquia, disciplina e probidade funcional.

4.3.4 Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS)

Da mesma forma como eram apuradas as ilicitudes que por ventura fossem praticadas pelos profissionais da segurança pública, também existia para cada organização o seu próprio centro de comunicação. Assim, na Polícia Militar funcionava o Comando de Operações da Polícia Militar (COPOM). Na graduação de sargento PM, nos idos de 1985 e 1986, este pesquisador, no primeiro ano foi comandante de rádio-patrolha, a qual era acionada para atender ocorrências via COPOM através das chamadas do número 190 e, no ano seguinte, exerceu neste mesmo centro de comunicações, a função de escrevente na qual datilografava em uma ficha própria todas as informações a cerca das ocorrências e fazendo uma referência que naquele tempo, com exceção das sextas-feiras e dos sábados à noite e nas tardes de domingo, os outros dias não eram tão agitados em termo de ocorrências policiais. Diante deste quadro constata-se que Fortaleza era uma cidade muito mais tranqüila do que é atualmente e este *status* negativo se deve em função da grande metrópole nacional que se tornou.

Na Polícia Civil existia a Divisão de Telecomunicações da Polícia Civil (DITEC) e no Corpo de Bombeiros o Centro de Operações do Corpo de Bombeiros

(COCB). Mas a partir do dia 22 de janeiro de 1999, foi criado o Centro Integrado de Operações de Segurança (CIOPS), hoje com a denominação de Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança, mas mantendo a mesma sigla (CIOPS), substituiu os centros de comunicações das organizações vinculadas e passou a funcionar em um mesmo prédio, de forma integrada, complementar e harmônica, racionalizando o uso dos recursos na medida da centralização das comunicações. Dependendo do nível da ocorrência, como a de um desastre de grandes proporções por exemplo, de forma racional e organizada de lá se aciona os equipamentos necessários, de todas as organizações integrantes desta coordenação que, atualmente, congrega além da Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros, também a Guarda Municipal de Fortaleza e a Polícia Rodoviária Federal responsável pelas estradas federais localizadas em solo cearense.

4.3.5 O Centro Integrado de Operações Aéreas (Ciopaer)

Criado em 04 de julho de 2001, o Centro Integrado de Operações Aéreas envolve a participação conjunta de policiais civis e militares e de bombeiros militares, tanto como pilotos como componentes do suporte de terra. Contando, atualmente, com três aeronaves realiza patrulhamento aéreo, salvamento e socorro de vítimas de acidentes dos mais diversos. Em alguns Estados de nossa federação este tipo de atividade é realizada pelas organizações policiais, separadamente, e é mais um arranjo de competição entre elas. No caso cearense está perfeitamente consolidada a participação de representantes de todas as suas forças da segurança pública.

4.3.6 Policiais Militares a Serviço nas Delegacias de Polícia

O que já vinha acontecendo não oficialmente, desde a implantação dos Distritos-Modelo, no final dos anos 90, foi regulamentado. Tratava-se da prestação de serviços pelas praças policiais militares nas delegacias de polícia e esta regularização se deu através do Decreto estadual nº. 27.889, de 20 de agosto de 2005 com a respectiva publicação no DOE nº. 167 de 31 de agosto de 2005.

A título de informação, os Distritos-Modelo perderam esta denominação inicial para Áreas Operacionais Integradas (AOPI) e esta modificação se verificou através de Portaria do Secretário de Segurança Pública e Defesa da Cidadania de

nº. 618/2002, a qual foi publicada no DOE nº. 004, de 07 de janeiro de 2003.

Estes dois acontecimentos estão intrinsecamente ligados, ora, uma AOpl para bem funcionar necessita dos serviços de polícia ostensiva e de polícia judiciária e na época, como é ainda hoje, a Polícia Civil não dispõe do efetivo necessário para exercer a sua atividade cartorária e de investigação. Esta alegativa é difundida pela própria organização, principalmente através de seus sindicatos (o dos delegados e o dos policiais civis), na perspectiva de que sejam realizados novos concursos públicos para aumentar seus efetivos. Diante desta dificuldade a solução encontrada foi a utilização de praças para passarem à disposição das delegacias de polícia exercendo suas atividades nos “setores de recepção, permanência e custódia. Mais uma vez a força sindical dos policiais civis, as duas em conjunto, intervieram frente ao governo estadual argumentando a inconstitucionalidade e o desvio de finalidade no que concerne a policiais militares prestarem seus expedientes nas delegacias de Polícia Civil. Esta história se repete, de forma temporal e situacional diferente, mas foi o mesmo que aconteceu em outra tentativa concreta do governo cearense de unir a força de trabalho das polícias cearenses, conforme foi relatado no tópico 3.2 deste trabalho, quando falou-se do extinto Comando de Operações Especiais.

Rebuscando na memória da experiência profissional deste pesquisador, no comandamento do quartel da 4ª Companhia do 6º Batalhão Policial Militar, de 1998 a 2001. Nesta época, a principal política de segurança pública cearense residia na experiência da instalação e funcionamento do 1º Distrito-Modelo, sediado no importante e populoso bairro do Conjunto Ceará. Nesta oportunidade, foram alocadas algumas praças policiais militares à disposição do 12º Distrito Policial, localizado lá mesmo no Conjunto Ceará e também no 32º Distrito Policial, este último distrito era o responsável pela segurança da área circunscricional do Grande Bom Jardim. Também foi recrutado um efetivo policial militar para realizar o serviço de inteligência da própria companhia PM, com o emprego de policiais militares à paisana trabalhando em viatura descaracterizada e realizando investigações e em parceria e com o apoio dos policiais civis o que resultou em benefício para o sistema de segurança local (1º Distrito Modelo) e, conseqüentemente, para as comunidades assistidas que tinham as suas demandas assistidas tanto pela força preventiva quanto pela judiciária nas suas necessidades no campo da segurança pública.

4.3.7 Complexos de Segurança Pública

No interior do Estado do Ceará foram instaladas algumas Unidades de Segurança Integrada (USI), consideradas como sendo de pequeno e médio porte e atualmente são em número de 6 (seis) e estão localizadas nos municípios de Aracati, Guaramiranga, Morada Nova, Quixeramobim, São Gonçalo do Amarante e Tabuleiro do Norte. Estes municípios, por uma questão de organização, foram relacionados em ordem alfabética..

A Portaria nº. 321/2006-GS/SSPS, através de um anexo, baixou as Normas Gerais de Ação das Unidades de Segurança Integradas, expedida na data de 10 de abril de 2006, pelo então Secretário Théo Espindola Basto, da SSPDS. No capítulo V destas Normas de Ação estão inseridas as Atribuições Gerais para o funcionamento de uma USI, a seguir transcritas.

Art. 5º - Promover a integração da sociedade e de seus diversos órgãos representativos com as Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros e outras organizações ligadas à segurança pública.

Art. 6º - Realizar estudos e trabalhos que contribuam para a melhoria dos serviços de segurança pública da comunidade.

Art. 7º - Estimular a propagação desta integração aos diversos níveis da sociedade.

Art. 8º - Estabelecer canal de comunicação com as comunidades, manter e melhorar os já existentes, para o recebimento e encaminhamento dos problemas locais.

Art. 9º - Exercer contato entre a Unidade de Segurança Integrada e demais órgãos, públicos ou privados e representantes das comunidades.

Além das USI, foi concebido e aprovado o Projeto 037 do Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (MAPP), do Governo do Estado do Ceará, para a construção de 50 (cinquenta) delegacias municipais de polícia integrada com destacamentos da Polícia Militar. Alguns dos municípios contemplados e em cujas obras já estão sendo executadas são os de Ipueiras, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Parambú, Viçosa do Ceará, Trairi, Tamboril, Santana do Acaraú, Pentecoste, Pedra Branca, Massapê, Itarema, Caririçu, Missão Velha, Amontada, Várzea Alegre, Aurora, Milagres, Granja, Guaraciaba do Norte.

Segundo o Jornal Diário do Nordeste foi aberta nova concorrência para construção de novas unidades, conforme enunciado seguinte.

O Governo do Estado abriu concorrência para a construção de mais 15 delegacias de Polícia Civil no Interior. As novas delegacias serão construídas obedecendo os padrões físico e visual instituídos pela SSPDS. [...].

Quinze cidades serão beneficiadas no Interior.

As novas delegacias serão construídas nas seguintes cidades: Aracoiaba, Bela Cruz, Jijoca de Jericoacoara, Paraipaba, Jaguaruana, Icapuí, Jaguaratama, Alto Santo, Solonópole, Novo Oriente, Assaré, Cedro, Varjota, Pacujá e Coreaú. Até o fim do ano, outro processo licitatório ocorrerá para mais cinco delegacias. (JORNAL DIÁRIO DO NORDESTE)⁷.

O alcance deste Projeto é o de aproximar ainda mais os profissionais de segurança pública, em especial, os das duas polícias, os quais iram compartilhar o mesmo prédio e naturalmente o mesmo conforto e necessidades oriundas das novas instalações policiais. Estas delegacias/destacamentos podem ser consideradas como uma pequena Unidade de Segurança Integrada.

Em Fortaleza, também se pode citar casos de estruturas integradas, a começar pelo mesmo endereço da 1ª Companhia do 5º Batalhão de Polícia Militar e o 2º Distrito Policial, funcionando no mesmo espaço público no bairro da Aldeota. Da mesma forma, são vizinhos a 5ª Companhia do 5º Batalhão de Polícia Militar e o 34º Distrito Policial, no Centro de Fortaleza. Localizados bem próximos, o 5º Distrito Policial e a 7ª Companhia do 5º Batalhão de Polícia Militar, no bairro de Parangaba. Entretanto, o modelo que mais se destaca é o de Messejana, onde as instalações de policiais civis e militares e bombeiros militares estão localizadas ao lado uma da outra e pode aquele espaço físico ser perfeitamente denominado como um condomínio da segurança pública.

4.3.8 Identidade Visual

As viaturas das policiais cearenses, de duas e de quatro rodas, além dos helicópteros, não especificam nenhuma designação de suas corporações originárias, ou seja, a colocação de adesivos ou qualquer outro meio de

⁷ Texto extraído do site: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=662440>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

identificação do nome Polícia Civil ou Polícia Militar, apenas fazem referência as unidades policiais, como COTAM, 34 DP, RONDA etc. A bem pouco tempo as viaturas da Polícia Militar e da Polícia Civil eram adesivadas ou pintadas com cores e designativos diferentes distinguindo estas duas organizações de segurança pública. Hoje, na capital cearense, a certa distância, fica difícil de identificar uma viatura em movimento de qual polícia a está utilizando, tamanha a sua padronização. Nesta perspectiva, a identidade visual das viaturas dá a impressão das polícias cearenses serem uma só.

4.3.9 Sistema Estadual de Inteligência

A segurança pública cearense tem diversos setores integrados e que estão funcionando normalmente, como já foi visto neste trabalho de pesquisa. Mas estes encaminhamentos não param por aí e assim, por força da Lei nº. 14.282, de 23 de dezembro de 2008, publicada no DOE 247, de 29 de dezembro do mesmo ano, foi criado o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SEISP), tendo como órgão central a Coordenadoria de Inteligência (COIN) da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). Os órgãos integrantes deste Sistema foram relacionados nos parágrafos de art. 1º da dita Lei, a seguir transcritos.

§ 1º Integram o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública – SEISP, a COIN e os órgãos centrais de Inteligência da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

§ 2º podem também integrar o SEISP, órgãos da Administração Estadual que possam contribuir direta ou indiretamente, com dados relevantes para a produção de conhecimentos de Segurança Pública.

§ 3º A COIN, como Núcleo de Gerenciamento do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública, exerce subordinação técnica e doutrinária sobre os órgãos integrantes do SEISP, com o objetivo de coordenar e integrar as ações de Inteligência de Segurança Pública no Estado do Ceará.

Lembrando que no Estado do Ceará, as polícias têm o mesmo órgão corregedor, o mesmo centro de comunicações e a mesma coordenação de inteligência, dentre outros setores e procedimentos, relacionados neste trabalho científico. No entanto, ainda foram estabelecidas outras realizações que caracterizam o sistema cearense de segurança pública.

4.4 Integração Pecuniária

Legislação e Estatutos diferenciados, disputas de poder e salários diversos e não paritários são algumas considerações importantes que distanciam os policiais e os militares estaduais. Por conta destas distorções fica o sentimento de desprestígio de uma organização em relação a outra. Em consequência, cada uma destas organizações buscam ampliar seus prestígios e benefícios, isoladamente, assim, os policiais militares desejam ter seus salários equiparados ao pessoal das Forças Armadas e, mais recentemente, surgiu a idéia deste ajuste ter como referência o que ganha, em igualdade de postos e graduações, os integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal, que na realidade, nesta categoria profissional são os mais bem pagos no nosso País. Por outro lado, os policiais civis, com primazia os delegados de polícia desejam, nacionalmente, serem equiparados em direitos e vencimentos aos profissionais da carreira jurídica, no caso, os juízes, promotores de justiça e os defensores públicos. Para preencher esta lacuna algumas iniciativas importantes foram implementadas no Estado do Ceará e agora são colocadas em destaque.

4.4.1 Supressão de Cargos

Através da Lei estadual nº. 13.035, de 30 de junho de 2000, foi reestruturada a carreira dos militares estaduais e alterada a sua estrutura remuneratória. Com relação a carreira profissional foram feitas mudanças importantes no que concerne a extinção do posto de segundo-tenente e as graduações de aspirante-a-oficial e de segundo e terceiros sargentos. Nada menos do que a destituição de 4 (quatro) níveis hierárquicos o que, em regra, descaracteriza uma organização militar, propriamente dita. Desta forma, os postos dos militares estaduais que, são aferidos aos oficiais, ficaram estabelecidos em número de 5 (cinco) a saber: coronel, tenente-coronel, major, capitão e primeiro-tenente. A graduação de aspirante-a-oficial foi novamente revigorada por tratar-se de um período curto de um estágio intermediário entre a graduação de cadete ao posto de primeiro-tenente.

No caso das praças, o quadro ficou reduzido a 4 (quatro) níveis que é o

de subtenente, primeiro-sargento, cabo e soldado. Outra medida de realce foi à extinção do quadro de policiais femininos o qual foi agregado a um único quadro em igualdade de diretos e condições com os policiais masculinos.

Além da extinção de cargos, relacionados anteriormente, foram instituídas a Gratificação Militar (GM), a Gratificação de Qualificação Profissional (GQP) e a Gratificação de Qualificação Bombeirística (GQB). Os valores destas gratificações, então recém criadas, são expostos no anexo II da mesma Lei.

Com relação aos policiais civis também foram realizadas modificações por força da Lei nº. 10.034 a qual também foi editada em 30 de junho de 2000. Importante salientar que tanto a Lei 10.034, relacionada a Polícia Civil, quanto a Lei 10.035, inerente aos militares estaduais, foram publicadas no Diário Oficial do Estado (DOE), nº. 124, de 30 de junho de 2000 (páginas 12 a 19).

4.4.2 Paridade Vencimental entre Policiais Civis e Militares

Especificamente, a Lei 13.034, de 30 de junho de 2000 “altera e reorganiza o Plano de Cargos e Carreiras do Grupo Ocupacional Atividades de Polícia Judiciária – APJ”. Extinguindo e criando cargos. Tal medida propiciou e o estabelecimento das linhas de transposição de aproveitamento e o enquadramento do Grupo Ocupacional de Polícia Judiciária (APJ) para possibilitar a criação da Atividade de Polícia Judiciária (GAPJ) e da Gratificação de Atividade Judiciária (GAJ), o que pode ser verificado, respectivamente, nos anexos III e V da mesma Lei.

A Polícia Civil, a exemplo da Polícia Militar cujo efetivo é dividido entre os cargos de oficiais e praças, também está organizada em duas classes distintas; a dos delegados e a dos policiais civis. Em relação aos delegados, foram agrupados em quatro grupos (delegados especiais e de 3ª, 2ª e 1ª classes), enquanto os policiais civis foram divididos em escrivães e investigadores especiais e de 3ª, 2ª e 1ª classes. No entanto, observa-se que este último grupo na realidade está organizado em apenas 4 (quatro) níveis, face de a remuneração ser a mesma conforme a classe em que o profissional estiver lotado como escrivão ou investigador de polícia.

Para ilustrar o pensamento acima formulado se lança mão da tabela a seguir que é baseada no estudo das Leis 13.034 e 13.035 editadas em 30 de junho

de 2000, na qual este autor busca demonstrar numericamente o que foi relatado por escrito nesta seção.

Tabela 01: Níveis hierárquicos dos policiais civis e dos militares cearenses – 2009.

POLÍCIA CIVIL (POLICIAIS CIVIS)	MILITARES ESTADUAIS (PRAÇAS PM/BM)
Escrivão e Inspetor de Polícia de 4ª Classe	Subtenente PM/BM
Escrivão e Inspetor de Polícia de 3ª Classe	Primeiro-Sargento PM/BM
Escrivão e Inspetor de Polícia de 2ª Classe	Cabo PM/BM
Escrivão e Inspetor de Polícia de 1ª Classe	Soldado PM/BM

Fonte: o autor

O importante é o de ressaltar que a verticalização de cargos das duas polícias cearenses foi diminuído. Esta providência governamental possibilitou a paridade salarial, a época, entre as praças da Polícia Militar e os policiais civis, excluindo os cargos de oficiais e de delegados. Para enriquecer este comentário, a seguir será exposta uma tabela vencimental comparativa, seguindo-se as considerações às quais julgadas relevantes serão comentadas.

Tabela 02: Quadro comparativo dos vencimentos das praças militares PM/BM e dos policiais civis do Estado do Ceará – 2000.

QUADRO VENCIMENTAL DAS PRAÇAS (PM/BM) / POLICIAIS CIVIS – ANO 2000					
PRAÇAS (PM/BM) / POLICIAIS CIVIS	SOLDO PM/BM VENCIMENTO PC	GM/GAPJ	GQP/GAJ	TOTAL	DIFERENÇA
Subtenente PM/BM	89,46	408,00	553,00	1.050,46	0,46
Comissário(Escrivão) de Polícia (APJ-20)	264,72	500,00	285,28	1.050,00	99,96%
Primeiro-Sargento PM/BM	81,33	361,00	488,00	930,33	96,91%
Escrivão de Polícia (APJ 19)	252,12	500,00	207,88	960,00	29,67
Cabo PM/BM	52,05	277,00	374,00	703,05	0,05
Investigador de Polícia (APJ 12)	179,17	400,00	123,83	703,00	99,99%
Soldado PM/BM	45,55	266,00	361,00	679,05	7,05
Agente de Polícia (APJ 10)	162,51	400,00	109,49	672,00	98,96%

Fontes: 1. Lei 12.839, de 14 de julho de 1998, publicados no DOE nº. 112, de 17 de julho de 1998.
2. Leis 13.034 e 13.035, ambas de 30 de junho de 2000.

Em relação a tabela 02 serão afeitos os seguintes comentários.

a) Os valores dos soldos, no caso dos militares estaduais, e, dos vencimentos em relação aos policiais civis, foram os mesmos reajustados através dos anexos VIII e IX da Lei 12.839, de 14 de julho de 1998, publicados no DOE nº. 112, de 17 de julho

de 1998, já que nos anos de 1999 e 2000 estes valores não foram alterados.

b) O valor total trata-se da soma dos soldos e gratificações (GM) e (GQP/GQB), no caso dos militares estaduais e da mesma forma da adição dos vencimentos e das gratificações (GAPJ) e (GAJ) para os policiais civis.

c) Na coluna referente à diferença verifica-se a subtração do vencimento maior pelo menor e a porcentagem do vencimento menor em relação ao maior, assim a diferença de vencimentos entre o escrivão/investigador de Polícia Civil em relação ao subtenente PM/BM é de R\$ 0,46 (quarenta e seis centavos) e o vencimento do subtenente PM/BM representa o percentual de 99,96% do vencimento do escrivão/investigador especial.

d) Os cargos das praças militares e dos policiais civis são os que foram apresentados na tabela 01. Em relação a estes últimos, é feita a devida transposição do Grupo Ocupacional Atividades de Polícia Judiciária – APJ.

e) Note-se que o escrivão e o inspetor de polícia de 4ª classe recebem exatamente o mesmo valor vencimental, havendo uma pequena variação entre os demais escrivães e inspetores das respectivas classes. Neste caso em particular fica muito claro a organização do número de níveis dos cargos entre as duas policiais e principalmente, a questão da paridade de vencimentos.

f) Nestes cálculos não são considerados nenhum outro tipo de benefício remuneratório, como abonos e gratificações de qualquer espécie, restringindo-se somente aos vencimentos básicos dos profissionais de segurança pública.

Avançando no tempo se constata que no ano de 2008 foi concedido, tanto aos delegados quanto aos demais integrantes da Polícia Civil, o benefício do subsídio salarial o que distanciou consideravelmente a margem remuneratória a favor dos integrantes da polícia judiciária em relação aos militares estaduais. No entanto, naquele momento, no ano de 2000, ficou explícita na interpretação deste autor, a idéia do governo estadual de equiparar cargos e salários das categorias, consideradas como sendo as de “menor patente”. O vácuo maior resiste e, ainda hoje persiste, em relação aos vencimentos dos delegados e os oficiais militares estaduais e para chegar a esta conclusão foi confeccionada uma nova tabela, especificamente sobre estas duas categorias profissionais.

A exemplo da tabela anterior, a respeito da tabela 03 que compara os vencimentos de oficiais da Polícia Militar e delegados da Polícia Civil, no ano de 2.000, também serão feitos comentários, conforme se verá a seguir.

Tabela 03: Quadro comparativo dos vencimentos dos oficiais militares PM/BM e dos delegados de polícia civil do Estado do Ceará – 2000.

QUADRO VENCIMENTAL DOS OFICIAIS (PM/BM) / DELEGADOS DA POLÍCIA CIVIL-ANO 2.000					
OFICIAIS (PM/BM)/ DELEGADOS PC	SOLDO PM/BM VENCIMENTO PC	GM/GAPJ	GQP/GAJ	TOTAL	DIFERENÇA
Coronel	162,63	1.462,00	1.976,00	3.600,63	92,32%
Delegado Classe Especial	379,59	2.200,00	1.320,41	3.900,00	299,37
Tenente-Coronel	146,38	1.171,00	1.583,00	2.900,38	80,57%
Delegado de 4ª Classe	341,63	2.200,00	1.058,37	3.600,00	699,62
Major	138,25	919,00	1.243,00	2.300,25	69,70%
Delegado de 3ª Classe	307,48	2.200,00	792,52	3.300,00	999,75
Capitão	130,11	795,00	1.075,00	2.000,11	68,32%
Delegado de 2ª Classe	276,74	2.200,00	450,93	2.927,67	927,56
Primeiro-Tenente	121,98	544,00	735,00	1.400,98	48,31%
Delegado de 1ª Classe	249,07	2.200,00	450,93	2.900,00	1.499,02

Fontes: 1. Lei 12.839, de 14 de julho de 1998, publicados no DOE nº. 112, de 17 de julho de 1998.

2. Leis 13.034 e 13.035, ambas editadas em 30 de junho de 2000.

a) Os valores dos soldos, no caso dos militares estaduais, e, dos vencimentos em relação aos policiais civis, foram os mesmos reajustados através dos anexos VIII e IX da Lei 12.839, de 14 de julho de 1998, publicados no DOE nº. 112, de 17 de julho de 1998, já que nos anos de 1999 e 2000 estes valores não foram alterados.

b) Os cargos de delegados da Polícia Civil do ano de 1998, de acordo com a Lei acima referendada, foram os de delegado especial, de 4ª, 3ª, 2ª e 1ª classes em comparação aos postos de coronel, tenente-coronel, major, capitão e 1º tenente PM/BM.

c) O valor total trata-se da soma dos soldos e gratificações (GM) e (GQP/GQB), no caso dos militares estaduais e da mesma forma da adição dos vencimentos e das gratificações (GAPJ) e (GAJ) para os policiais civis.

d) Na coluna referente à diferença verifica-se a subtração do vencimento maior pelo menor e a porcentagem do vencimento menor em relação ao maior, assim a diferença de vencimentos entre o delegado especial de polícia civil em relação ao

coronel PM/BM é de R\$ 203,07 (duzentos e três Reais e sete centavos) e o vencimento do coronel PM/BM representa o percentual de 94,79% do valor da remuneração do delegado especial.

e) Nesta tabela verifica-se que o escalonamento entre os delegados de Polícia Civil não são muito distantes em termos remuneratórios e que em comparação com os militares estaduais, entre patentes, esta diferença é bem sensível (último posto em relação ao posto inicial). Note-se, porém, a grande margem do vencimento do delegado de 1ª classe que é mais do que o dobro do que percebe o 1º tenente PM/BM. O que diminui, consideravelmente, ao se comparar os dois últimos cargos de ambas as polícias (coronel PM/BM e delegado de polícia especial).

f) Nestes cálculos não são considerados nenhum outro tipo de benefício remuneratório, como abonos e gratificações de qualquer espécie, restringindo-se somente aos vencimentos básicos dos profissionais de segurança pública.

Ao se analisar as duas tabelas (02 e 03) verifica-se a quase paridade dos vencimentos dos policiais civis e as praças PM/BM e, a diferença bem maior entre os oficiais e delegados, principalmente com relação aos cargos iniciais das duas categorias profissionais.

4.4.3 Premiação Pecuniária pela Apreensão de Armas de Fogo

Além da supressão de cargos e de paridade vencimental outras iniciativas foram levadas a bom termo como a que consta na leitura do Diário Oficial do Estado do Ceará (DOE), edição nº. 145, de 29 de julho de 2005, no teor da Lei 13.622, de 15 de junho de 2005, a qual foi regulamentada pelo Decreto estadual nº. 27.995 de 14 de outubro daquele mesmo ano (DOE 199, de 18/10/2005). A citada Lei instituiu o sistema de premiação pecuniária aos policiais militares e civis, pela apreensão de armas de fogo e respectivos acessórios e munições. Naturalmente, a arma deve ser apreendida em situação irregular e a quem executar esta tarefa independentemente de qual das polícias cearenses for membro ou de que cargo ocupa receberá uma determinada quantia em dinheiro de acordo com as especificações legais estabelecidas, no já também mencionado, decreto de regulamentação.

Interessante mencionar que, o policial militar ou civil deverá estar em serviço ativo e que a apreensão pode ser executada em missão oficial, tanto em

ação preventiva quanto repressiva. A Lei não está adstrita a determinada organização ou a hierarquia policial e esta relacionada diretamente, em valores pecuniários, com relação a letalidade bélica do material apreendido. Portanto, para o texto legal, a polícia cearense é considerada como uma só. Far-se-á a transcrição de dois artigos da Lei nº. 13.622 que consolidam esta nossa observação.

Art. 1º. Fica instituído o sistema de premiação pecuniária destinado a premiar os policiais civis e militares pela apreensão de armas de fogo, acessórios e munições, em situação irregular, [...].

Art. 3º. A premiação pecuniária de que trata esta Lei será ocasional, paga por evento, conforme regulamentação, e em nenhuma hipótese poderá ser incorporada aos vencimentos, subsídio ou soldo dos policiais civis ou militares.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei definirá a forma de concessão da premiação pecuniária, os respectivos valores, por evento, levando em conta inclusive o grau de potencial periculosidade da arma de fogo e acessórios apreendidos, a quantidade e o calibre da munição apreendida, o número de policiais participantes da operação, além de outros aspectos e condições.

4.4.4 Gratificação de Serviço Extraordinário

Para a Polícia Civil a terminologia é exatamente esta, Gratificação de Serviço Extraordinário (GSE). Foi instituída pela Lei nº. 13.789, de 29 de junho de 2006, publicada no DOE nº. 122, naquela mesma data. A regulamentação foi através do Decreto nº. 28.302, veiculado um dia após a promulgação da referida Lei e publicada no DOE nº. 124 em 03 de julho de 2006. Foi uma tramitação muito rápida e estabeleceu algumas condições, como as que serão transcritas a seguir.

Art. 3º Para participar do serviço extraordinário o policial civil deverá estar no serviço ativo, aderir voluntariamente, inscrevendo-se perante a Superintendência da Polícia Civil em escala de serviço extraordinário, fora do expediente normal, gozar de saúde física e mental e registrar bom comportamento.

Parágrafo único. Enquanto permanecer voluntariamente inscrito para participar do serviço extraordinário, o policial civil estará obrigado a participar das escalas de serviço para as quais for designado, conforme determinado pela Superintendência ou pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social.

Para os militares estaduais foi criada a Indenização por Reforço do Serviço Militar Operacional (IRSO) por força da Lei nº. 13.765, de 20 de abril de 2006, publicada no DOE nº.078, do dia 26 do mesmo mês e ano. O artigo 3º desta

mesma Lei traz a seguinte recomendação.

Art. 3º Observado o disposto no art. 217 da Lei 13.279, de 11 de janeiro de 2006, somente poderá ser incluído pelo Comando-Geral em escala especial de serviço, durante parte de sua folga, o militar estadual que aderir voluntariamente, inscrevendo-se, perante o Comando-Geral, para participar do reforço do serviço militar operacional, durante parte do período de sua folga.

A IRSO, dos militares estaduais e a GSE dos policiais civis, embora com denominações diferentes, apresentam características similares, dentre elas temos a questão da folga, do voluntariado e do bom comportamento, como se pode observar nas duas transcrições. Com relação ao valor auferido pelos profissionais de segurança pública se dá por hora trabalhada com o limite de 12 horas semanais e de 48 horas mensais. Assim, o legislador estabeleceu as mesmas regras para ambas as categorias profissionais, como no exemplo anterior, considera-se as organizações policiais estaduais como sendo uma única polícia. Atualmente existem 4 (quatro) categorias de delegados da Polícia Civil e 5 (cinco) postos de oficiais militares estaduais, e desta forma fica sem correspondente o posto de Primeiro-Tenente, que compreende os oficiais subalternos, esta e as outras informações apresentadas neste tópico podem ser visualizadas na seguinte abaixo.

Tabela 04: Quadro dos valores referentes aos serviços extraordinários, por hora trabalhada, destinados aos profissionais de segurança pública do Ceará – 2006.

POSTOS/GRADUAÇÕES (PM/BM)	CARGOS (POLÍCIA CIVIL)	VALORES (em R\$)
Oficiais Superiores (Coronel, Tenente-Coronel e Major)	Delegados de Polícia Civil, Peritos Criminais e Peritos Legistas de 2ª Classe, de 3ª Classe e Classe Especial.	16,50
Oficial Intermediário (Capitão)	Delegados de Polícia Civil, Peritos Criminais e Peritos Legistas de 1ª Classe.	14,30
Oficial Subalterno (Primeiro-Tenente)	-	11,00
Praças (Subtenentes e Sargentos)	Inspetores de Polícia Civil, Escrivães de Polícia Civil e Auxiliares de Perícia de 2ª, de 3ª e de 4ª Classes.	7,70
Praças (Cabos e Soldados)	Inspetores de Polícia Civil, Escrivães de Polícia Civil e Auxiliares de Perícia de 1ª Classe.	5,50

Fontes: Anexo IV a que se refere o art. 3º da Lei nº. 14.181, de 30 de julho de 2008.

Anexo V a que se refere o art. 3º da Lei nº. 14.181, de 30 de julho de 2008.

Diante das informações coletadas a respeito dos vencimentos e outros benefícios pecuniários percebe-se o esforço governamental de estabelecer

tratamento não diferenciado aos militares estaduais e aos integrantes da Polícia Civil. Este propósito começou no ano 2.000 e só em 2009 é que os componentes da polícia judiciária cearense foram contemplados com uma nova proposta salarial em forma de subsídios, o que descaracterizou a paridade que estava estabelecida a nível das praças militares (do subtenente ao soldado) e dos policiais civis (escrivães e inspetores). Em relação aos oficiais militares estaduais e os delegados de polícia civil, em prol destes últimos, aumentou ainda mais o fosso salarial visível na tabela 03 apresentada anteriormente neste ensaio científico. Espera-se que os militares estaduais também sejam remunerados por subsídios e esta providência será fundamental para que os profissionais de segurança pública do Estado do Ceará, em termos salariais, se estabeleçam como sendo integrantes de uma única organização o que já está firmado em relação aos demais benefícios financeiros, como os serviços extraordinários e a gratificação pela apreensão de arma de fogo. Este processo também será observado em outras situações, a seguir sequencialmente comentado.

4.5 Sistema Previdenciário e Perícias: Médica e Forense

4.5.1 Sistema Previdenciário

A Lei Complementar nº. 21, de 29 de junho de 2000, publicada no DOE nº. 124, do dia 30 do mesmo ano e mês, dispõe sobre o sistema de previdência dos militares do Estado do Ceará o qual impõe aos militares estaduais compor o Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará (SUPSEC), o que ficou patenteado através do Art. 3º da Lei complementar, em questão, nos seguintes termos.

Art. 3º - Os militares estaduais ativos da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar são contribuintes obrigatórios do Sistema único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC.

Antes do enunciado desta Lei os militares estaduais eram regidos por uma legislação previdenciária específica denominada de montepio militar. Mais uma

vez, embora soe repetitivo cabe a afirmativa de que os profissionais de segurança pública estão no mesmo pé de igualdade quando se trata do sistema previdenciário do Estado do Ceará, a partir do vigor do dispositivo legal, anteriormente referendado.

4.5.2 Perícias Médicas do Estado do Ceará

A Polícia Militar dispunha de uma Junta Médica de Saúde (JMS), funcionando como um anexo do Hospital da Polícia Militar (HPM), composta por médicos policiais militares, os quais realizavam as perícias médicas, exclusivamente, com a clientela composta por militares estaduais. No entanto, com o advento da Lei nº. 14.082, de 16 de janeiro de 2008, publicada no DOE nº. 022, de 31 de janeiro de 2008, o prédio onde funcionava a JMS foi desocupado e os profissionais de saúde da Junta Médica da Polícia Militar foram incorporados a Perícia Médica do Estado do Ceará. A dita Lei foi sancionada com as mudanças, aqui anunciadas, as quais foram previstas em seu art. 1º, nos seguintes termos.

Art. 1º Fica reestruturada a Perícia Médica dos servidores civis e dos militares do Estado do Ceará composta por médicos e médicos militares, no âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão, para exercício das atividades em todo o Estado do Ceará.

Da forma como foi estabelecido, a partir do vigor da Lei nº. 14.082, de 16 de janeiro de 2008, os policiais cearenses passaram a ser unificados em relação às perícias médicas.

4.5.3 Perícia Forense do Estado do Ceará

Quando foi comentado a respeito das alternativas das reformas das polícias, como também no estudo da Proposta de Emenda Constitucional nº. 21, a conhecida PEC 21, nos capítulos anteriores deste trabalho de pesquisa, um dos assuntos debatidos versava sobre a independência da perícia forense. No Estado do Ceará, o Instituto de Identificação, o Instituto de Criminalística e o Instituto

Médico Legal já fizeram parte da estrutura administrativa da Superintendência Civil. Este fato perdurou até a publicação do DOE 012, de 17 de janeiro de 2008, na publicação da Lei nº. 14.055, de 7 de janeiro do mesmo ano, a qual criou “no sistema de segurança pública, a Perícia Forense do Estado do Ceará – PEFOCE.”

Este acontecimento aproximou ainda mais as polícias cearenses no que pese a perspectiva da efetividade do ciclo completo de polícia na presunção de que a Polícia Civil ficou com sua estrutura operacional mais enxuta para o exercício das pertinentes atividades judiciárias e das tarefas investigativas que sucedem aos acontecimentos quando da quebra da ordem pública. Fato similar, em termo de desmembramento, aconteceu em relação a Polícia Militar, no final dos anos 80, quando da autonomia do Corpo de Bombeiros, cuja organização de combate e prevenção de incêndios desvinculou-se administrativamente da milícia alencarina e dest’arte ganhou o *status* de secretaria de governo e se tornou mais uma peça importante e legítima do sistema de segurança pública cearense.

4.6 Ensino e Capacitação

4.6.1 Academia Estadual de Segurança Pública – (AESP)

A proposta do Governo cearense, e, já com terreno escolhido e recursos financeiros assegurados, é o de criar um centro único de ensino destinado a formar e aperfeiçoar policiais militares, policiais civis e bombeiros militares. A Academia de Polícia Militar General Edgard Facó que era o órgão de ensino por excelência da Polícia Militar do Ceará na formação, habilitação, especialização e aperfeiçoamento de oficiais não só cearenses, mas de todo o Brasil, foi desmobilizada e praticamente implodida e em seu terreno está prevista a construção de um centro estadual de feiras e eventos. Os demais órgãos de ensino das forças de segurança continuam funcionando na perspectiva da inauguração das instalações da Academia Estadual de Segurança Pública do Estado do Ceará.

4.6.2 Capacitação Profissional

Diversas modalidades de cursos promovidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) propiciaram a participação, na mesma sala de aula,

de representantes das organizações de segurança pública do Estado do Ceará. Este pesquisador participou de alguns deles, como o de Polícia Comunitária e o de Local de Crime.

Os profissionais de segurança pública cearense também são parceiros na participação de cursos à distância independentemente de qual força fazem parte. Outra experiência a ser destacada diz respeito aos Cursos de Pós-Graduação na área de Direitos Humanos e de Polícia Comunitária, realizados em suas duas modalidades, na Universidade Federal do Ceará (UFC), na Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e na Faculdade Integrada do Ceará (FIC). Estes cursos resultaram da parceria entre a SENASP e as citadas instituições de ensino superior localizadas na capital cearense, no transcorrer dos anos de 2008 a 2009. Esta iniciativa técnico-profissional congregou policiais militares e civis, bombeiros militares, guardas municipais de Fortaleza, agentes penitenciários estaduais e representantes da Polícia Rodoviária Federal.

Outros cursos, no transcorrer do ano, são ofertados pela Coordenadoria de Desenvolvimento e de Capacitação Profissional da Secretaria de Segurança Pública e de Defesa Social em prol dos profissionais das diversas organizações cearenses de segurança pública. Assim, conclui-se que em termo de formação, capacitação, especialização e aperfeiçoamento profissional no Estado do Ceará estão sendo e foram efetivadas uma série de iniciativas que tratam as forças de segurança e especificamente, os policiais civis como integrantes de uma única organização no que concerne a oportunidade de constante aprimoramento profissional.

4.7 Proteção à Cidadania e Mão-de-Obra Terceirizada

4.7.1 Programa de Proteção à Cidadania (Pró-Cidadania)

A Lei nº. 14.318, de 07 de abril de 2009, publicada no DOE 065, no dia 08 do mesmo mês e ano instituiu o Programa de Proteção à Cidadania a ser coordenado pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS. Sua implantação foi anunciada em regime de parceria com os municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil habitantes) e não contemplados com o Programa Ronda do Quarteirão.

A proposta é a de que sejam contratados Agentes de Cidadania na proporção de 1 (um) agente para cada 500 (quinhentos) habitantes e cabendo ao município criar a sua Guarda Municipal.

Pois bem, esta iniciativa governamental foi formulada no sentido de propiciar segurança pública a todos os recantos, tendo em vista que o efetivo da Polícia Militar se faz presente em todos os municípios cearenses, mas não alcança, permanentemente, a presença de seus integrantes em todos os distritos e localidades do interior do Estado do Ceará e a Polícia Civil tem um contingente ainda mais restrito.

Faz-se esta referência tendo em vista o pressuposto de que a segurança pública deve ser sistematizada e organizada em nível municipal o que vai além da própria proposta de unificação das polícias. Esta reflexão não deve deixar de ser considerada tendo em vista a evolução das Guardas Municipais em todo o Brasil que estão se mobilizando para realizar o policiamento comunitário em parceria e com o apoio com as demais organizações de segurança pública.

4.7.2 Prestação de Serviço de Mão-de-Obra Terceirizada

O extrato de contrato nº. 326/2008, publicado no DOE 236, de 10 de dezembro de 2008, nomeando como contratante a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e como contratada a CONAP Empresa Nacional de Administração Prisional Ltda, no respectivo teor estabeleceu como objeto o atendimento das necessidades da atividade-meio da Polícia Militar do Ceará.

Interessante que tal iniciativa fora prevista no Plano Nacional de Segurança Pública (2001, p. 43), em sua ação de nº 98, a seguir transcrita.

98. Execução de Tarefas Administrativas por Não-Policiais.

Estimular a terceirização dos serviços burocrático-administrativos, de modo a permitir que sua execução não seja feita por policial, liberando-o de funções substituíveis, para sua atividade-fim de proteção ao cidadão.

Na Polícia Civil também aconteceu o mesmo procedimento, e, esta providência governamental quebra o paradigma de que a função administrativa das polícias só pode ser realizada por policiais e esta comprovação se estabelece, ou

pelo menos se pressupõe, de que a polícia se tornando uma só basta especializar os seus componentes em determinada missão que esta será possível de ser realizada. Como exemplo, cite-se a existência dos grupos de ações táticas, os homens vestidos de preto, ao se observar os seus uniformes, armamentos e equipamentos, pode até ser que, eventualmente, um grupamento seja melhor preparado do que o outro mas a identificação visual é muito parecida e o treinamento técnico segue os mesmos procedimentos e as mesmas doutrinas que caracterizam as forças especializadas da segurança pública.

4.8 Legislação

4.8.1 Constituição Federal

Na Carta Magna brasileira é descrito um capítulo exclusivo a respeito da segurança pública, como abaixo transcrito:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...].

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as

polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência e suas atividades.

Na leitura acima se vislumbra que no § 6º se estabelece a subordinação das organizações de segurança pública ao Governador de cada Estado e do Distrito Federal e a condição das policiais militares e por extensão, os corpos de bombeiros, serem consideradas forças auxiliares e reservas do Exército. Esta última premissa é o que distingue verdadeiramente a Polícia Civil da Polícia Militar. Esta vinculação legal das milícias nacionais com o Exército Brasileiro, se é bom ou se é ruim, não vem ao caso neste estudo, mas é uma realidade e ainda hoje esta força federal tem um órgão chamado de Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), como o próprio nome insinua, tem como missão precípua o controle das polícias militares do Brasil.

4.8.2 Constituição Estadual de 05 de Outubro de 1989

A Seção III do texto constitucional do Estado do Ceará é dedicada aos Servidores Públicos Militares nos termos do § 10 do Art. 176, a seguir transcrito:

Os direitos, deveres e prerrogativas dos servidores militares do Estado em serviço ativo ou na inatividade, constarão em leis ou regulamentos, não lhes podendo ser atribuída remuneração inferior à correspondente, em igualdade de posto ou graduação, ao pessoal do Exército.

No entanto, a isonomia prevista no parágrafo anterior foi suspensa por medida cautelar, não na totalidade textual, mas na íntegra da expressão: “não lhes podendo ser atribuída remuneração inferior à correspondente, em igualdade de posto ou graduação, ao pessoal do Exército”. Esta deferição foi da alçada do Superior Tribunal Federal (STF), há mais de 20 (vinte) anos, na propositura da Ação de Inconstitucionalidade (ADin) nº 145-1. Assim, pelo menos em termos de direito vincencial, os militares estaduais não são considerados **militares**, grifo nosso, conforme o que legalmente esta disposto.

Faz-se interessante destacar, nesta oportunidade, o § 13 do Art. 176 do

da Constituição cearense.

Aos servidores militares ficam assegurados todos os direitos garantidos nesta Constituição, aos servidores civis, ressalvados aqueles, cuja extensão aos militares colida com a Constituição Federal.

Então, se os militares estaduais não são considerados militares em relação à isonomia com o pessoal do exército em igualdade de postos e graduações, no entanto, não existe nenhuma proibição na Carta Cearense em relação a uma possível paridade vencimental com os integrantes da Polícia Civil.

Ainda evocando a Constituição do Ceará no que está estabelecido no Art. 22, constante do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos: “O Estado orientará o tratamento a ser dispensado a seus servidores, no sentido de que seja observado o princípio da isonomia correspondendo equivalentes deveres e responsabilidades a iguais salários”.

Ora, para a mais alta corte federal os militares estaduais não são militares, quanto à questão da isonomia com o Exército. Lembrando o que foi realçado neste trabalho de pesquisa na argumentação de que a atividade da Polícia Militar é considerada de natureza civil, mas pode haver controvérsias em relação aos deveres dos policiais militares serem diferentes da polícia judiciária estadual. Porém, fazendo referência ao ciclo completo de polícia que começa com a atuação da Polícia Militar e obrigatoriamente é concluído com a participação da Polícia Civil, quando da ruptura da normalidade, chega-se a conclusão de que uma corporação complementa o trabalho da outra, uma atividade não pode subsistir sem a outra. Portanto, seguindo esta linha de raciocínio, os deveres de policiais militares e civis fundam-se na missão conjunta de preservação da ordem pública. Polêmicas a parte, para encerrar este ciclo de debates será comentada, na seqüência deste ensaio científico, uma idéia prevista logo na primeira hora em nível federal, expressa na proposta de reformulação das políticas de segurança pública no início do primeiro governo do presidente Lula e que está sendo colocada em prática sem muito alarde mas em perfeita sintonia com os novos rumos da segurança pública cearense.

4.9 Gabinetes Institucionais

4.9.1 Gabinete de Gerenciamento de Crises (Gcrises)

Formado de três grupos distintos: Gerente, Negociador e Comando do Grupo de Ações Táticas. Quando foi instalado em 10 de setembro de 2001, o Gabinete de Gerenciamento de Crises (Gcrises) funcionava no estabelecimento de um Comitê de Crise (constituição concreta e formal com a publicização de uma escala semanal com a designação dos nomes dos componentes dos respectivos grupos e de conhecimento de todas as organizações cearenses da segurança pública). Nesta época, o Gcrises era ligado diretamente ao titular da SSPDC, na condição de ser o seu presidente. Também era composto pelo Subsecretario e pelo Coordenador Institucional da Pasta da Segurança Pública, pelos comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, pelo Superintendente da Polícia Civil, por um representante da Casa Militar do Governo, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

O Gcrises era formado por integrantes das duas polícias cearenses capacitados especialmente para este mister, de forma conjunta, e, diariamente eram designados os nomes que concorriam a uma escala formal de serviço. Assim era destinada uma equipe para intervir em qualquer situação de crise de grande vulto que por ventura acontecesse em solo cearense. Esses profissionais exerciam suas atividades normalmente mas se fosse necessário já se sabia de antemão quem deveria lidar, no Estado do Ceará, com este tipo específico de ocorrência. Como suporte móvel e técnico, foi adquirido um ônibus modernamente equipado para ser utilizado no gerenciamento das crises que necessitassem de um melhor aparato técnico. Nesta demanda específica não existia, no Estado do Ceará, distinção organizacional dos profissionais de segurança pública.

4.9.2 Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará

Este Gabinete foi instituído através do Decreto nº. 27.796, de 20 de maio de 2005 e publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará de nº. 098, de 24 de maio daquele mesmo ano de 2005. Neste documento o Governador do Estado em suas considerações iniciais menciona a adesão do Estado do Ceará ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), “formalizada junto ao Governo Federal por meio do Protocolo de Intenções MJ/Nº022/2003, de 24 de maio de 2003.” E também credencia a Secretaria de Segurança Pública e de Defesa Social a “coordenar, controlar e integrar as ações de Segurança Pública, dentro do Estado do Ceará.” Neste particular, com a finalidade de

coordenar o Sistema Único de Segurança Pública Estadual foram relacionados os membros efetivos do Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará (GGI-CE), no Art. 1º do acima mencionado documento, conforme a seguinte transcrição.

I – os titulares dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Secretaria de Segurança Pública e de Defesa Social;**
- b) Polícia Civil do Estado do Ceará;**
- c) Polícia Militar do Estado do Ceará;**
- d) Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará.**

II – os titulares ou representantes por estes indicados dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Secretaria da Justiça e Cidadania;**
- b) Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP;**
- c) Superintendência Regional da Polícia Federal do Ceará;**
- d) Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Ceará;**
- e) Agência Brasileira de Inteligência no Ceará – ABIN/ACE.**

Parágrafo único. Eventualmente, quando a situação assim recomendar, a critério dos integrantes do GGI-CE e mediante convênio do Secretário de Segurança Pública e de Defesa Social, o GGI-CE, poderá ser também integrado por titulares de poderes e órgãos públicos e privados ou por representantes por estes indicados.

A participação dos profissionais de segurança pública do Ceará como membros efetivos do GGI-CE também é uma forma de integrá-los nas diversas missões, tanto na capital como no interior do Estado, levando-se em consideração as competências deste Gabinete, as quais estão declinadas no Art. 2º do Decreto Governamental, em comento, que podem ser resumidos em dois itens, a seguir apresentados.

I estabelecer políticas estratégicas de segurança pública, integradas e articuladas entre todos os órgãos que compõe, visando a cooperação mútua para a prevenção e repressão eficaz ao crime em todo o território estadual, com a participação da sociedade; [...];

V contribuir para a integração e harmonização dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal e da Segurança Pública na execução de diagnóstico, planejamento, implementação e monitorização de políticas de segurança pública, através de diretrizes específicas; [...].

De acordo com o que foi apresentado em relação ao Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará (GGI-CE), algumas observações são factíveis. A primeira diz respeito a adesão ao Sistema Único de Segurança Pública, pois este gabinete é hoje o único projeto que sustenta esta idéia, neste tocante seria este sistema complementado pela unificação das polícias para, em nível local, ser efetivado tendo as demais organizações participantes como parceiras da “polícia estadual”. Outro aspecto é a referência ao Sistema Único de Segurança Pública Estadual e na integração e harmonização dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal e da Segurança Pública e para que isto aconteça se faz necessário o esforço conjunto de todos os organismos sociais, de forma holística para o alcance do bem-estar da convivência social de que tanto almejamos.

Este capítulo é recheado pela visão e pela experiência profissional deste pesquisador na perspectiva de mais de duas décadas e meia como oficial da Polícia Militar, na condição de

profissional de segurança pública. Naturalmente os argumentos não foram esgotados e esta seria uma pretensão impensável, a idéia foi a de condensar o máximo de informações possíveis capazes de ilustrar os acontecimentos que, nos últimos dez anos, caracterizam a evolução das políticas de segurança pública do Estado do Ceará na compreensão pessoal de que estas iniciativas se constituem num processo célere de unificação das polícias cearenses. O pensamento é de que se esta possibilidade se tornar factível através da mudança da Carta Magna brasileira, o Estado do Ceará está pronto com o caminho já asfaltado para esta culminância. Assim, pode está sendo escrita uma nova história ou pode ser uma falácia intelectual oriunda de uma ilusão de ótica, de interpretação errônea dos fatos que caracterizam o atual estágio da segurança pública cearense.

5 CONCLUSÃO

As palavras política e polícia são originárias de *polis* que designa a cidade- estado da Grécia Antiga de onde se concebeu o termo cidadania e os postulados da moderna democracia, isto é, o governo de muitos.

Política é a arte de conduzir homens na busca do bom, do belo e do justo. Através dos embates políticos, na moderna democracia, são formuladas as leis, as regras de convivência de uma sociedade. A polícia por sua vez é um instrumento social que tem a delegação de fazer cumprir o que foi decidido politicamente. Política pública por sua vez são ações governamentais desenvolvidas para atendimento das necessidades populares. Política de segurança pública retrata os esforços de caráter profissional dos encarregados da aplicação da Lei para que as pessoas convivam harmonicamente. Política pública de segurança amplia o conceito anterior no envolvimento dos diversos setores e atores sociais. Segurança pública é uma percepção, um desejo e um ato concreto. A percepção é a sensação psicológica de que tudo está bem. É um desejo manifesto de liberdade, do direito de ir e vir e não correr riscos desnecessários, de sair e voltar para casa sem sofrer violências. É um ato concreto quando as duas premissas iniciais são atendidas no sentido de que a paz nas ruas deixe de ser uma aspiração e passe a ser uma realidade psicológica e física.

Tomando por base as elucubrações anteriores, este trabalho de pesquisa foi direcionado para o estudo de qual vetor se encaminham as iniciativas e as praticas do governo do Estado do Ceará, e, com maior abrangência do próprio povo cearense, na construção das políticas de segurança pública da última década. Esta perspectiva futurista não se trata de uma adivinhação ou uma aposta na sorte dos acontecimentos mas num encaminhamento visionário baseado na observação e na experiência do pesquisador, no sentido de se definir a inquietação de que se está escrevendo uma nova história ou se tudo não passa de um erro de interpretação, de uma miopia na leitura destes mesmos acontecimentos. A importância deste questionamento é a contribuição

científica e social que é ofertada para o aperfeiçoamento dos rumos da segurança pública cearense na proteção e do bem-estar, dos familiares, dos amigos, dos desconhecidos, dos que aqui moram e dos que visitam o Ceará e das futuras gerações do povo alencarinó.

Tem uma determinada passagem no livro Mágico de Oz, em que uma personagem pergunta qual o melhor caminho a seguir. Tem como resposta uma pergunta. Aonde você quer ir? Diz que não sabe e daí se formula uma frase que se adequa ao sentido deste ensaio, pois bem, se não se sabe pra onde ir qualquer caminho é caminho. Esse é exatamente o ponto de discussão. Pra onde se encaminham as políticas de segurança do Estado do Ceará, primordialmente, as da última década?

Seguindo um roteiro pré-estabelecido, este trabalho se iniciou por uma abordagem pedagógica. Preliminarmente se fez uma rápida mas importante incursão ao que se entende por política. O passo seguinte foi o de se comentar a respeito de políticas públicas. Esse arcabouço de conhecimentos foi o embasamento pra se falar de política pública de segurança e particularmente, de política de segurança pública, já que o primeiro sentido é mais complexo embora este enfoque já esteja em ampla discussão a nível nacional, exatamente, na proposta de adoção da filosofia da polícia comunitária. Também por oportuno, na seqüência do primeiro capítulo desta pesquisa foi comentado acerca das terminologias ordem e segurança pública. A seguir foram destacadas as duas últimas constituições cearenses, a de 1967 que prestigiou os militares estaduais e a de 1989 que na mesma medida foi mais benéfica aos policiais civis. Ratificando, o primeiro capítulo deste trabalho de pesquisa foi desenvolvido na perspectiva pedagógica como suporte dos que dele se sucederam.

O segundo capítulo teve uma característica histórica na perspectiva de relacionar e descrever importantes acontecimentos da segurança pública nacional e local, no período estipulado que foi, de 1997 a 2009. Este embasamento para o último capítulo foi de natureza técnica, iniciando no comento das iniciativas governamentais do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a princípio foram voltadas para a área dos direitos humanos com a disseminação do Plano Nacional dos Direitos Humanos I e II. Porém antes do término do mandato FHC dois fatos merecem destaque de forma inusitada. O primeiro em 2001 foi registrado no dia 11 de setembro, ocasião em que mundo assistiu atônito aos atentados terroristas as torres gêmeas americanas, foi o ápice da intolerância com a prática da violência que ceifou muitas vidas e fez repensar o papel não só da segurança interna mas com muita ênfase, o da segurança pública no enfrentamento dos desastres e do convívio harmônico entre os povos, tanto no processo de imigração como turístico. Antes porém, em 2000, nós brasileiros, tivemos a atenção voltada para os aparelhos de televisão que mostravam as imagens *on-line* do seqüestro do ônibus 174 cujo triste episódio culminou com a morte de duas pessoas e colocou em cheque a atuação da polícia carioca e por extensão a polícia brasileira. Pouco depois deste fato, que chamou a atenção da opinião pública brasileira, foi apresentada a primeira política sistematizada de segurança pública na forma de um conjunto de medidas que foi o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Este Plano foi estruturado em 4 (quatro) capítulos compostos de 15 (quinze) compromissos sustentados por 124 (cento e vinte e quatro) ações envolvendo governos e a sociedade brasileira como um todo. Importante se salientar a criação a partir do PNSP do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) que foi o suporte de recursos necessários para a efetivação

das ações definidas no Plano Nacional e do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), o qual viabilizou o viés político da participação social e estimulou as práticas de prevenção à violência.

Antes do início do primeiro governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Lula, iniciado em 2003, foi concebido um Projeto do Instituto de Cidadania com propostas ousadas no campo da segurança pública brasileira. Duas destas proposições até hoje são polêmicas, no caso a desmilitarização das polícias militares e a criação do Sistema Único de Segurança Pública, dentre outras. O Presidente recuou de suas idéias iniciais pelo receio do Governo Federal encampar as dificuldades e as insatisfações decorrentes de um processo de mudança na segurança pública envolvendo todos os entes federados e o Distrito Federal e cuja decisão iria influir politicamente na disputa da reeleição de seu mandato no ano de 2006. Depois do pleito eleitoral e Lula como vitorioso foi apresentado para a sociedade brasileira, em 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que pode ser concebido como um PIAPS melhor elaborado privilegiando os profissionais de segurança pública de menor poder aquisitivo, ou de “menor patente”, com a concepção do Projeto Bolsa-Formação.

Feito todo o percurso dos fatos marcantes da política nacional de segurança pública se sequenciou a análise das iniciativas governamentais cearenses no período considerado, aproximadamente de 1997 a 2009. Ressalte-se que no ano de 2000 quando foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública, na era FHC, o Estado do Ceará era governado pelo hoje, senador, Tasso Jereissati. Nesta fase histórica política recente o governante nacional e o local eram do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Esta é apenas uma observação, mas no mesmo momento que era lançado o PNSP, estava em fase de decantação, por assim dizer, o Projeto Distrito-Modelo na capital cearense. Antes, porém, outra iniciativa digna de registro foi a criação do Sistema Integrado de Segurança Pública, datado do ano de 1986 que funcionou como uma espécie de laboratório que antecedeu ao ensaio de formatação da então ousada política local de segurança pública.

Outros acontecimentos importantes foram fundamentais para se conceber o Projeto Distrito-Modelo, destacando-se a criação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC), hoje, de Defesa Social (SSPDS). Este passo foi importante na medida em que as forças cearenses de segurança pública passaram a ter um comando operacional único, antes deste evento a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros eram consideradas secretarias de governo autônomas, neste caso, passaram então a ser organizações vinculadas a uma “super secretaria”, a SSPDC. Também foi organizada uma Corregedoria, um Centro de Comunicações e outros dispositivos que unificaram as ações e sistematizaram a atuação da segurança pública cearense personificada através dos Distritos-Modelo que contava também com a participação comunitária através da instituição dos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS).

No ano de 2007, foi implantado no Estado do Ceará o Programa Ronda do Quarteirão. Interessante se observar que este acontecimento se verifica no início do segundo governo do Presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT) e no primeiro ano de governo no Estado do Ceará de Cid Ferreira Gomes, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que são partidos políticos coligados e com oposição ao PSDB. Esta é somente mais uma observação. Acontece que no

momento na implantação do Ronda do Quarteirão em solo cearense, um pouco antes havia sido lançado nacionalmente o PRONASCI.

As constatações de cunho ideológico e histórico que foram apresentadas com riqueza de detalhes no desenvolvimento do conteúdo deste trabalho de pesquisa, nelas se verifica uma verdadeira sincronia, até mesmo uma simbiose dos acontecimentos característicos das políticas nacional e cearense de segurança pública. Sim, mas qual é mesmo o significado prático deste fenômeno? Na realidade é este o problema que originou esta pesquisa no sentido de se analisar esta evolução e qual a perspectiva futura da segurança pública cearense? Para onde se está caminhando levando-se em consideração que se não se sabe aonde se quer chegar qualquer percurso é válido.

A adoção da filosofia da polícia comunitária concernente a prevenção criminal é uma marca das iniciativas de controle da criminalidade tanto do Projeto Distrito-Modelo como do Programa Ronda do Quarteirão e, também, esta idéia esta associada aos planos federais do PNSP ao PRONASCI. As mudanças previstas no Projeto de Segurança Pública para o Brasil descrito pelo Instituto Cidadania da Fundação Djalma Guimarães e as propostas inseridas no texto da Proposta de Emenda Constitucional nº. 21 estão consolidadas na desmilitarização das polícias e cada documento apresenta suas considerações na criação de um novo modelo de polícia.

Como se pode afirmar que está se desenvolvendo um novo modelo de polícia em solo cearense? Esta pergunta vai ser respondida através da apresentação de alguns fatos. A integração entre as Polícias Militar e Civil, historicamente, é cercada de avanços e retrocessos. Pois bem, delegacias da polícia judiciária já foram dirigidas por oficiais da polícia ostensiva e ainda hoje, no interior alencarino é comum a nomeação de delegados especiais, que são praças normalmente da graduação de sargentos ou subtenentes, e neste caso, a delegacia, o destacamento PM e por vezes a cadeia pública estão sob a direção de um policial militar. O policiamento ostensivo fardado até 1967 já foi realizado por Guardas Civis, que eram pagos pelo município de Fortaleza, subordinados ao Delegado Geral da Polícia Civil e comandados e até mesmo complementado seus quadros por efetivos da Polícia Militar. Em 1980, foi criado o Comando de Operações Especiais (COE), composto por membros das duas polícias cearenses, talvez esta tenha sido uma das primeiras iniciativas de trabalho conjunto e sistematizado destas duas organizações de segurança pública.

Com a criação da Secretaria de Segurança Pública e de Defesa da Cidadania, as Polícias Militar e Civil e o Corpo de Bombeiros passaram a ser consideradas forças vinculadas com o comando operacional único. Saliente-se que estas forças são organizadas militarmente com base na hierarquia e na disciplina, tendo um único órgão corregedor, um centro de comunicações e um centro de operações aéreas dentre outras engrenagens foi o que sistematizou a efetivação do Projeto Distrito-Modelo. No entanto, no período destacado de dez anos até a implantação do Programa Ronda do Quarteirão, muitas outras iniciativas governamentais foram colocadas em prática, dentre elas, uma das mais polêmicas foi a de disponibilizar policiais militares, no nível de praças, para prestarem seus expedientes nas delegacias de polícia o que foi regulamentado oficialmente em 2005, no entanto desde o final dos anos 90 que tal fato era observado na área metropolitana de Fortaleza.

Outras ações são marcantes, emblemáticas, como a construção de Unidades de Segurança Integrada (USI), onde são abrigadas as forças policiais cearenses numa mesma instalação, ou então, o funcionamento de delegacias muito próximas senão vizinhas de aquartelamentos policiais militares. No momento esta experiência está se estendendo ao interior do Estado do Ceará através da construção de delegacias e destacamentos que vão funcionar em um mesmo prédio. Desta forma, na Terra de José de Alencar, as unidades policiais em diversas localidades funcionarão em uma única instalação física compartilhando dificuldades e sucessos nas atividades decorrentes do exercício de polícia.

No ano 2000 aconteceu uma revolução na organização das polícias cearenses e este fato se verificou na supressão de cargos como na paridade vencimental envolvendo as praças e os policiais civis. Este alcance não foi tão acentuado entre os oficiais e os delegados cearenses. Pois bem, os cargos bases das duas organizações policiais foram reduzidos ao mesmo número e os seus vencimentos quase que na mesma medida. No entanto, no ano de 2009 foi o pessoal da Polícia Civil beneficiado com a implantação dos respectivos subsídios (policiais civis e delegados), o que distanciou em termos salariais o que se tinha efetivado no início da atual década. Entretanto, outras gratificações financeiras como a premiação pecuniária pela apreensão de armas de fogo e pela prestação voluntária de serviço extraordinário tem os valores definidos legalmente e isonômicos em relação aos integrantes das policiais cearenses.

Outras providências governamentais colocam em pé de igualdade os policiais do Estado do Ceará, como o mesmo sistema previdenciário e a mesma perícia médica. Há de se destacar que a Perícia Forense foi emancipada da estrutura organizacional da Polícia Civil e é hoje, mais uma organização vinculada do sistema de segurança pública cearense. Também se deve observar o emprego de mão-de-obra terceirizada no trabalho administrativo das polícias cearenses. Hoje, existe no Ceará um sistema Estadual de Inteligência concentrando todas as atividades desta área na Secretaria de Segurança Pública e de Defesa Social.

Em relação ao ensino está sendo construída a Academia Estadual de Segurança Pública para acolher os diversos cursos de formação e de especialização dos policiais e bombeiros cearenses, num mesmo centro com a mesma direção pedagógica, possibilitando assim que os policiais cearenses se reconheçam como profissionais de segurança pública desde o ingresso em suas respectivas organizações, mas sendo preparados desde o primeiro momento para trabalharem coletivamente em prol da sociedade.

Outras características são bem peculiares da segurança pública do Estado do Ceará, a identidade visual das viaturas da polícia é um bom exemplo. A padronização é uma só e nelas (as viaturas) não há os termos Polícia Militar ou Polícia Civil, existem os designativos de organização policial, como 3ª Cia do 5º DP ou 7º DP, no entanto as adesivações e as cores são padronizadas e nelas está escrito apenas a palavra **polícia** (grifo nosso). Outro ponto a destacar é o Gabinete de Gestão Integrada que congrega todas as forças da segurança pública local e o Gabinete de Gerenciamento de Crises (G-Crises) que foi concebido através de um protocolo específico e inclusive, foi comprado um ônibus com moderna tecnologia e especialmente fabricado para ser uma base móvel, no entanto passa quase todo o ano parado nos estacionamentos da SSPDS e sai no ano pelo

menos em uma missão especial que é no desfile motomecanizado do dia 7 de setembro, mas o fato é que o G-Crises surgiu agregando os diversos profissionais da polícia cearense.

Dois outros argumentos que foram destacados, um é o que trata da legislação na leitura da constituição estadual no que se refere ao tratamento em relação as polícias cearenses e em particular, a Polícia Militar no que concerne a direitos e obrigações. O outro argumento diz respeito ao Programa de Proteção à Cidadania (Pró-Cidadania) que trata do fortalecimento da segurança pública nos municípios alencarinóis com a parceria do governo estadual. Neste caso serão recrutados jovens que usarão um uniforme específico e funcionarão como agentes locais de cidadania.

Pois bem, a segurança pública no Estado do Ceará do período dos Distritos-Modelo ao Ronda do Quarteirão foi sistematizada, planejada e mudou a estrutura histórica das forças da segurança local, com mais propriedade no se refere a Polícia Militar. Neste sentido já com a promulgação da Constituição Federal de 1988 cujos enunciados foram consolidados nos termos da Constituição Cearense de 1989, a emancipação do Corpo de Bombeiros foi uma das primeiras a acontecer no Brasil. Outra medida acolhedora foi a extinção do Batalhão Policial de Trânsito e neste caso passou o controle e a fiscalização do tráfego, no que couber legalmente, aos municípios cearenses. Também foi criada e extinta a Companhia de Polícia Feminina e através de outro ordenamento jurídico, os homens e as mulheres policiais militares passaram a integrar um mesmo quadro em igualdade de direitos e obrigações dentro dos respectivos círculos hierárquicos. No aspecto militaresco por excelência, além da supressão do posto de 2º tenente e das graduações de 2º e 3º sargentos, nos quartéis da Polícia Militar, salvo no Batalhão de Polícia de Choque e no 5º Batalhão onde atualmente funciona o Presídio Militar, todas as outras Organizações Policiais Militares, se não destruíram, inviabilizaram a utilização de xadrezes, afinal de contas ninguém no Brasil pode ser preso sem o devido processo legal, nem civis e nem militares. O local onde os militares fazem suas refeições são chamados de Ranchos, muitos deles deixaram de funcionar e neste sentido os milicianos cearenses passaram a receber *tickets* refeições. Os toques de corneta tão comum aos militares estão quase que inaudíveis, ou seja, praticamente em desuso, na Polícia Militar do Ceará que também teve os uniformes de seus integrantes mudados e com uma característica própria levando em consideração que nos padrões militares mundiais as insígnias das graduações, ou seja, das praças, são afixadas nas mangas dos uniformes e em muitos casos ela inexistente na graduação de soldado, é o que na caserna se diz ser manga lisa. No entanto, na Polícia Militar do Ceará, os oficiais e praças têm os seus distintivos hierárquicos fixadas no ombro dos uniformes, até mesmo os soldados. Com relação ao ensino, o prédio onde funcionava a Academia de Polícia Militar (APM), instituição de formação, habilitação e especialização de oficiais, reconhecida nacionalmente, já não existe mais, em seu lugar está sendo construída uma nova edificação onde irá funcionar uma feira de eventos e negócios do Estado do Ceará. Assim, a memória da antiga APM remanesce em uma única dependência no Quartel do Comando Geral da PM, enquanto, no momento, são disponibilizadas duas salas de aula no Colégio da Polícia Militar, uma para funcionamento do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais e outra destinada aos oficiais-alunos do Curso Superior de Polícia.

Por todas as argumentações apresentadas neste ensaio científico, este pesquisador é inclinado a acreditar que no Estado do Ceará, nos últimos dez anos, ocasião que vai do surgimento

dos Distritos-Modelo a implantação do Programa Ronda do Quarteirão, está se consolidando uma nova história a ser contada. Nestes termos, acontecendo de vez a desmilitarização da Polícia Militar, a estrada já esta compactada e asfaltada para acolher um novo modelo de polícia tendo em vista que aqui, no Ceará, as práticas governamentais são condizentes com as políticas nacionais de segurança pública em primeira hora e tal mudança já não aconteceu devido a necessidade premente da reforma constitucional para que se tenha uma nova polícia. Como já foi dito não se trata de adivinhação e, sim, de uma leitura mais atenta, mais amíúde dos fenômenos vividos e estudados pelo autor que são de agora em diante disponibilizados neste trabalho de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Lei e ordem no segundo governo FHC**. In: Tempo Social – USP. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a05v15n2.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2009, 22:16:38.

ALVES, Armando Carlos. **Forças de segurança e corpos militares de polícia**. Porto Alegre: Universidade. v. 14, nº. 28. out/dez.1996.

BEATO FILHO, Cláudio (Org.). **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BEATO FILHO, Cláudio. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. São Paulo em perspectiva, v.13, n.4, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 set. 2009, 08:50:05.

_____. **Políticas públicas de segurança**: equidade e eficiência. Minas Gerais, 1999. Disponível em: <www.crisp.ufmg.br/polpub.pdf>. Acesso em 30 set. 2009, 08:58:22.

BARREIRA, César (Org.). **Questão de segurança**. Políticas governamentais e práticas policiais. Coleção Antropologia da Política. Rio de Janeiro: Relume Dumará. Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.201** de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 30 set. 2009, 09:03:15.

_____. Escola Superior de Guerra. **Manual básico**. Rio de Janeiro: ESG, 1986.

_____. Ministério da Justiça. **Dos conceitos básicos de segurança pública**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/DPDC/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMIDE16A5BBC4A904C0188A7643B4A1DD68CPTBRIE.htm>>. Acesso em: 29 set. 2009, 23:29:10.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: [s.n.], 2001.

_____. Ministério do Exército (IGPM). **Manual Básico de Policiamento Ostensivo**. Polícia Militar do Rio Grande do Sul: CORAG, [1983?].

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Comitê de Acompanhamento e Integração de Programas Sociais. **Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência**. Brasília, DF: [s.n.], [2001?].

_____. _____. **Lei nº 10.746**, de 10 de outubro de 2003. Altera a redação dos artigos. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências.

_____. _____. **Lei nº 11.530**, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências.

_____. _____. **Lei nº 11.707**, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

_____. _____. **Medida Provisória nº 813**, de 1 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/1995/813.htm>>. Acesso em: 30 set. 2009, 22:09:17.

_____. _____. **Medida Provisória nº 2.029**, de 20 de junho de 2000. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, suspende temporariamente o registro de arma de fogo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=217146>>. Acesso em: 02 out. 2009, 14:27:08.

_____. _____. **Medida Provisória nº 2.120-9**, de 26 de janeiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências.

_____. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI**. Disponível em: <www.pastoraldomenornacional.org/materiais.htm> / apresentação Pronasci pps . Acesso em: 26 out. 2009. 11.14.23

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 21**, de 2005. Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/5490.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2009, 23:55:18.

CANO, Ignácio. **Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime**. In: SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos. Número 5, ano 3, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n5/v3n5a06.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2009, 20:07:04.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito**. Rio Grande do Sul, 1999. Disponível em: <<http://br.geocities.com/b2centaurus/livros/c/Canotilhopdf.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2009, 09:05:19.

CASTRO, José Luiz de. **Polícias militares: uma análise evolutiva**. Revista O Alferes, nº. 12, ano 5, jan/fev/mar, p. 33-63. Polícia Militar de Minas Gerais, 1987.

CEARÁ (Estado). **Extrato de contrato nº. 326/2008**, 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 [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 10 dez. 2008. Ano XI, nº. 236, p. 135.

_____. **Decreto nº. 27.796**, de 20 de maio de 2005. Institui o Gabinete de Gestão Integrada, e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 24 maio 2005. Ano VIII, nº. 098, caderno único.

_____. **Decreto nº. 27.889**, de 29 de agosto de 2005. Aprova o regulamento que disciplina a atuação de praças policiais militares nas delegacias de polícia, quando à disposição da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 31 ago. 2005. Ano VIII, nº. 167, p. 4.

_____. **Decreto nº. 27.955**, de 14 de outubro de 2005. Regulamenta a Lei nº 13.622, de 15 de julho de 2005, que institui o Sistema de Premiação Pecuniária aos Policiais Cíveis e Militares. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 18 out. 2005. Ano VIII, nº. 199, p.1.

_____. **Decreto nº. 28.301**, de 30 de junho de 2006. Dispõe sobre a gratificação de serviço extraordinário, regulamentando a Lei nº 13.789, de 29 de junho de 2006, que redefini e institui para os policiais civis de carreira a gratificação de serviço extraordinário ... e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 03 jul. 2006. Ano IX, nº. 124, p.11-2.

_____. **Lei Complementar nº. 21**, de 29 de junho de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Previdência dos Militares do Estado do Ceará - ... e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 30 jun. 2000. Ano III, nº. 124, p.23-4.

_____. **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.

_____. **Lei nº. 12.840**, de 14 de julho de 1998. Reajusta os valores dos vencimentos, soldos, representações, proventos e pensões do Poder Executivo, das autarquias e das fundações estaduais e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 17 jul. 1998. Ano I, nº. 112, p. 1-4.

_____. **Lei nº. 13.034**, de 30 de junho de 2000. Altera e reorganiza o plano de cargos e carreiras do grupo ocupacional atividades de polícia judiciária – APJ e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 30 jun. 2000. Série 2, ano III, nº. 124, p.12-6.

_____. **Lei nº. 13.035**, de 30 de junho de 2000. Reestrutura a carreira dos militares estaduais, altera sua estrutura remuneratória e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 30 jun. 2000. Ano III, nº. 124, p.16-9.

_____. **Lei nº. 13.622**, de 15 de julho de 2005. Institui o Sistema de Premiação Pecuniária aos policiais civis e militares, ..., na forma que indica. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 29 jul. 2005. Ano VIII, nº. 145, p.1.

_____. **Lei nº. 13.765**, de 20 de abril de 2006. Cria, ..., a Indenização por Reforço do Serviço Militar Operacional para os Militares Estaduais, nas condições que estabelece. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 26 abr. 2006. Ano IX, nº 078, p.2-3.

_____. **Lei nº. 13.789**, de 29 de junho de 2006. Redefine e Institui para os policiais civis de carreira a Gratificação de Serviço Extraordinário ..., e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 29 jun. 2006. Ano IX, nº. 122, p.7-8.

_____. **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.

_____. **Lei nº. 14.082**, de 16 de janeiro de 2008. Unifica as perícias médicas do Estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 31 jan. 2008. Ano XI, nº. 022, p. 2-3.

_____. **Lei nº. 14.113**, de 12 de maio de 2008. Altera dispositivos da Lei nº. 13.729, de 11 de janeiro de 2006, com a redação da Lei nº. 13.768, de 4 de maio de 2006 e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 13 maio 2008. Ano XI, nº. 088, p. 5-6.

_____. **Lei nº. 14.180**, de 30 de julho de 2008. Anexos IV, Indenização por Esforço do Serviço Militar Operacional, V, Gratificação de Serviço Extraordinário e VI, Gratificação de Policiamento Ostensivo. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 31 jul. 2008. Série 2, ano XI, nº. 144, p.8.

_____. **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.

_____. **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.

CEPIK, Marco. **Segurança nacional e segurança humana**: problemas conceituais e conseqüências políticas. In *Security and Defense Studies Review*. Vol. 1, *Spring* 2001. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/cepik.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2009, 20:28:10.

COLEÇÃO A OBRA-PRIMA DE CADA AUTOR. Aristóteles. **A Política**. Texto integral. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

_____. Platão. **A República**. Texto integral. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002. COLEÇÃO A OBRA-PRIMA DE CADA AUTOR. Maquiavel. **O Príncipe comentado por Napoleão Bonaparte**. Texto integral. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Campanha da Fraternidade 2009**. Texto base. Brasília: Edições CNBB, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 17^a ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM. Disponível em <Uhttp://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 29 set. 2009, 23:19:36.

DE PAULA, Claubert Wagner Vieira.; AGRA FILHO, Valdenor Grangeiro. **Doutrina de polícia comunitária**. In: Curso de Formação Profissional para ingresso no cargo de soldado da carreira de praça da Polícia Militar do Ceará. Fortaleza: CespeUnb, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. (Básico). 1^a Ed. 5^a Impressão. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 1988.

_____. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3^a Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. Instituto Cidadania. **Projeto segurança pública para o Brasil**. Disponível em: <http://www.defesasocial.al.gov.br/arquivos/plano-nacional-de-seguranca-publica.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2009, 21:38:37.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2^a ed. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

LAZZARINI, Álvaro. **Da defesa do estado e das instituições democráticas na revisão constitucional de 1983**. Revista O Alferes, Minas Gerais, n^o. 25, 1990.

LIMA, Joares Antonio de. **A dimensão e o alcance social da polícia militar no exercício de suas funções**. Monografia defendida junto a Universidade de Santa Catarina. Florianópolis, 1999.

MARCINEIRO, Nazareno. **Implantação do gerenciamento pela qualidade total na Polícia Militar de Santa Catarina**. Um estudo de caso. Dissertação defendida junto a Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MELO, Clemilton da Silva. **Resumo histórico da Polícia Civil do Ceará**. Fortaleza: ABC Editora, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 3^a ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1976.

MOURA, Vandesvaldo de Carvalho. **Distrito-Modelo**: estratégia de segurança pública do Estado do Ceará. Um estudo de caso. Monografia defendida junto a Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública**: da teoria a prática. Disponível em <<http://www.ilanud.org.br/midia/doc/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca---livro.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2009, 23:11:10.

PLANO DE INTEGRAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS SOCIAIS DE PREVENÇÃO DE VIOLÊNCIA. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pl000021.pdf>>.

Acesso em: 02 out. 2009. 00:32:17.

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

_____. **Constituição do Estado do Ceará, 1989**. Fortaleza: INESP, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**; tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Escala Educacional, 2006 (Série Filosafar).

SANTOS, Emerson Clayton Rosa. **O conceito de segurança pública**. Disponível em:

<<http://br.monografias.com/trabalhos2/seguranca-publica/seguranca-publica.shtml>>. Acesso em: 30 set. 2009, 21:42:35.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SOARES, José Teodoro. **Primado da política**. Fortaleza: [s.n.], 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. **A política nacional de segurança pública**: histórico, dilemas e perspectivas. In: Estudos Avançados 21 (61), 2007, p. 77-97.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>.

Acesso em: 01 out. 2009, 21:21:12

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2009, 21:49:53.

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

WIKIPÉDIA A ENCICLOPÉDIA LIVRE. **Estado de bem-estar social**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Welfare_state>. Acesso em: 30 set. 2009, 21:35:28.