



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO – CETREDE  
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/RENAESP  
ESPECIALIZAÇÃO EM CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA  
PÚBLICA – TURMA I

José Edval Fernandes de Moura

A INTEGRAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA  
NO ESTADO DO CEARÁ.

Fortaleza – Ceará

2008



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO – CETREDE  
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/RENAESP  
ESPECIALIZAÇÃO EM CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA  
PÚBLICA – TURMA I

José Edval Fernandes de Moura

A INTEGRAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA  
NO ESTADO DO CEARÁ.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização (Lato Sensu) da Universidade Federal do Ceará/CETREDE em parceria com o Ministério da Justiça/RENAESP, como requisito parcial para a obtenção do certificado de especialização em Segurança Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Ms. Rosemary de Oliveira Almeida.

Fortaleza – Ceará

2008.

JOSÉ EDVAL FERNANDES DE MOURA

A INTEGRAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA  
NO ESTADO CERÁ.

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública, 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 \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

José Edval Fernandes de Moura

Aluno

---

Prof<sup>ª</sup>. Ms. Rosemary de Oliveira Almeida  
Orientadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Celina Amália Ramalho Galvão Lima  
Coordenadora

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, que me deu vida e inteligência, e que me dá força para continuar nesta árdua caminhada em busca dos meus objetivos.

A minha inseparável e amada esposa, Auciliane pela compreensão, motivação e abnegação que me dispensou durante a elaboração deste trabalho.

A professora Rosemary de Oliveira Almeida pela dedicação na realização deste trabalho que, sem sua importante ajuda, motivação e compreensão, não teria sido concretizado.

Aos meus pais, Jose Fernandes e Maria Luiza, que me ensinaram a trilhar o caminho do conhecimento, a não temer desafios e a superar os obstáculos com humildade e confiança em Deus.

Aos meus amigos de turma que compartilharam o desafio de concluir este curso com êxito e perseverança.

E aos demais que, de alguma forma, contribuíram na elaboração desta monografia.

## RESUMO

Esse estudo tem como objetivos avaliar, compreender e traçar alternativas para a integração das forças de segurança pública no Estado do Ceará, além de buscar visualizar essas estruturas técnico-operacionais das polícias no âmbito nacional e como se comportam nesse novo cenário. Sabe-se que as experiências de integração são etapas para a unificação das instituições policiais, que é um passo maior a ser dado pelos agentes condutores da gestão pública e do legislativo, em nosso país. Trata-se de um estudo que acompanha a atuação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, da Polícia Militar do Estado do Ceará e da Polícia Civil do Estado do Ceará junto à comunidade cearense que é público alvo da recepção dos serviços emanados desses agentes de segurança. A tentativa é de avaliar o saldo dessa nova e árdua tarefa de integrar as instituições de segurança no Estado, sabendo que os obstáculos existem, todavia o esforço para superá-los existe e exige grande responsabilidade. Neste sentido, permeia também a discussão, a avaliação da situação do agente de segurança, no que diz respeito a expectativa salarial, promocional, educacional e as condições mínimas para o desenvolvimento das atividades operacionais a que está sujeito. Por fim, pretende-se contribuir, através do conhecimento e da cooperação mútua, procedimentos compartilhados que possam atender os anseios de todos os envolvidos com essa matéria complexa, que é prestar segurança para todos com qualidade e sem distinção de raça, cor, sexo ou condição social e, assim, incentivar na promoção de debates, encontros e seminários, com governantes, políticos, operadores de segurança pública, dirigentes sindicais, representantes de classe, conselhos comunitários e todos os cidadãos interessados em fomentar a promoção de políticas públicas sérias para o combate ao crime e suas mais diferentes vertentes dentro de nossa sociedade. Conclui-se com a perspectiva de que ações e projetos vindouros no campo das políticas de segurança pública estão em alta e poderão trazer para a sociedade o que ela mais almeja: a "PAZ".

Palavras chaves: integração, Segurança Pública e Unificação.

## ABSTRACT

his study aims to assess, understand and devise alternatives to integration of the forces of public security in the State of Ceará, view these technical and operational structures of the police under national, as they behave in this new scenario, are steps to unification, it is a step that must be greater data by agents drivers d management and publishing laws in our country. Monitor the performance of the Military Fire Brigade of the State of Ceará, the Military Police of the State of Ceará and the Civil Police of the State of Ceará near the community Ceará which is published target for receipt of services emanating from the security agents. Promoting debates, seminars and meetings with government officials, political operators, public safety, union leaders, representatives of class, community councils and all citizens interested in encouraging the promotion of public policies to combat serious crime and more different sections within of our society. Evaluate the balance of this new and arduous task of integrating the security institutions in the state, knowing that there are obstacles, however the effort to overcome them and great eagerness and responsibility. Also evaluate the state of security officers, regarding salary expectation, promotional, educational and the minimum conditions for the development of operational activities that are subject to the agents of public safety. Search is through mutual understanding and cooperation shared procedures that can meet the aspirations of everyone involved with this complex matter, which is providing security for all with quality and without distinction of race, color, sex or social condition. It is with this view that actions and projects to come could bring to society the more she aims to "Peace".

Key words: integration, Public Security and Unification

## LISTA DE SIGLAS

CBMCE – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará

PMCE – Policia Militar do Estado do Ceará

PCCE – Policia Civil do Estado do Ceará

SSPDS – Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social

DATASUS – Banco de Dados e Estatísticos do Ministério da Saúde

PIB – Produto Interno Bruto

GATE - Grupo de Ações Tático-Especiais

GER – Grupo de Emergência e Resgate

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	07
<b>CAPÍTULO I – DA SEGURANÇA PÚBLICA.</b>	09
<b>1.1 - Conceito de Segurança.</b>	09
<b>1.2 – Segurança Individual</b>	<b>Erro! Indicador não definido.1</b>
<b>1.2 – Segurança Pública: os município em cena</b>	<b>Erro! Indicador não definido.2</b>
<b>CAPITULO II – DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E INTEGRAÇÃO.</b>	<b>Erro! Indicador não</b>
<b>2.1 – Momento Atual</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>2.2 – Da segurança Pública nos Estados</b>	27
<b>2.2 – A complexidade da segurança Pública</b>	31
<b>2.2 – A Cultura de Paz para Integração da Segurnça Pública</b>	33
<b>CAPÍTULO III – DA INTEGRAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO</b>	
<b>ESTADO DO CEARÁ</b>	<b>Erro! Indicador não definido.7</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	50
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	53

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo discutir e apresentar a integração das instituições de segurança no estado do Ceará, no sentido de questionar como ocorreu, quais seus maiores entraves, de abordar seus pontos positivos e negativos e mostrar como essa integração se encontra atualmente.

O princípio primeiro da segurança pública e de quaisquer de seus métodos, como é o caso da integração, tem sua fundamentação no Estado como responsável pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, que desenvolve suas atividades por meio das forças policiais, cuja missão é assegurar ao cidadão o exercício dos direitos e garantias fundamentais e o direito à segurança pública.

Cabe aos agentes policiais (Civil e Militar), formadores das instituições de segurança pública no Ceará, encontrar maneiras, regras ou condutas de trabalho que possam efetivar o bom relacionamento entre si e, assim, desenvolver suas missões conforme reza a Constituição Federal e as atribuições que são próprias à função policial, bem como, a conduta fundamentada no respeito e realização dos direitos humanos.

Neste sentido, este trabalho também visa compreender e tentar visualizar um elo de interligação das ações coordenadas das instituições, nos dias atuais, diante dessa nova mentalidade técnico-operacional.

O Trabalho também norteia a seara do descobrimento das ideologias, comportamentos, estruturas, simbolismo e características singulares de cada instituição aqui abordada. Sugere, também, um desafio de vislumbrar, nos textos bibliográficos existentes, uma posição sobre a aceitação pela comunidade dos serviços prestados por estas instituições de segurança.

Enfim, a intenção é abordar a questão da integração das instituições de segurança pública no cenário brasileiro, bem como a discussão da uniformização das policias nos estados federados. Sem entrar no mérito da questão se é bom ou ruim esse modelo apresentado para uma nova mentalidade policial, esta monografia pretende

conhecer como anda as discussões e propostas para implantação desse modelo uniforme, com base nos textos e matérias apresentadas na mídia escrita e nos livros.

A integração parece ser um passo sem volta, todavia, precisamos nortear os caminhos para se chegar a esse modelo esperado sem trazer traumas ou rancores aos indivíduos que compõem essas instituições. Em um segundo estágio é necessário discutir, aperfeiçoar, debater, planejar, coordenar e executar o passo seguinte, que seria a implantação da uniformização das instituições de segurança pública no estado do Ceará.

A conservação da garantia pública, que é um jeito da ordem pública, exige o serviço dos órgãos policiais integrados, pois minimiza gastos e potencializa as ações de combate ao crime. Como esses agentes são os responsáveis pela preservação da Lei e da ordem em seu aspecto interno, cabe ao Estado proporcionar os meios legais para implantação dessa nova cultura policial.

No presente trabalho, foram utilizadas as pesquisas exploratória e bibliográfica. A bibliografia fundamentou-se em obras publicadas seja através de livros, revistas e sites, apresentando as idéias dos autores no desenvolvimento das idéias e ideais a respeito do desenvolvimento do tema. A exploração da temática deveu-se muito a experiência do autor na área da segurança pública, como agente do Corpo de Bombeiro.

A forma de análise dos dados foi processada pelo método dedutivo, isto é, as informações foram analisadas no seu contexto geral e a partir de então, pretendeu-se chegar a aproximações da realidade específica da integração no Ceará, visando entender e explicar o tema de forma clara e ampla.

Para alcançar a particularidade do tema, foram construídos três capítulos.

O capítulo I trata das definições e conceituações encontrados na literatura sobre Segurança Pública, aborda os aspectos e definições no aparato jurídico para melhor entendimento do que é Segurança Individual e Pública, como funciona, como se estabelece dentro da sociedade e mostra o seu papel e desempenho para conter a criminalidade.

O capítulo II analisa como se encontra o véis da Segurança Pública no Brasil e nos Estados Federativos, como estabelece as suas divisões dentro da máquina administrativa estatal para controle, repreensão e combate ao crime, e qual sua situação de interação umas com as outras instituições de segurança. Por fim, são abordadas questões fundamentais para a compreensão da Segurança Pública na contemporaneidade: a complexidade de firmar a Segurança Pública como um meio de garantia para paz e estabilidade social dos cidadãos, como ela está sendo afetada pela criminalidade e a necessidade da mudança de comportamento dos integrantes das corporações para que se possa vivenciar uma nova cultura de paz, dentro destas instituições, e se possa estabelecer laços técnico-operacional e amizade recíproca no cotidiano da suas missões.

No capítulo seguinte aborda-se, de maneira discursiva, como foi a implementação no Estado do Ceará da integração das instituições de segurança, qual sua metodologia de pensamento e ideais, a mudança de paradigma, quais seus entraves para melhor aproveitamento, suas dificuldades de operacionalização total e, por último, como se situam nos dias atuais.

## **CAPÍTULO I - DA SEGURANÇA PÚBLICA**

### **1.1 CONCEITO DE SEGURANÇA**

Ao abordar o tema "Segurança" logo vem a mente algo como ronda, vigilância, monitoramento. De fato, estes são conceitos facilmente associados ao tema. No entanto, o termo "segurança", por ser entendido como uma série de ações de caráter preventivo, tomadas no presente, objetiva evitar eventuais conseqüências prejudiciais no futuro.

Segurança pode ser salientada, ainda, como sendo uma condição relativa de proteção, na qual se é capaz de neutralizar ameaças discerníveis contra a existência de

alguém ou de alguma coisa. Sendo que, as medidas de segurança devem guardar certa proporcionalidade em relação às ameaças percebidas contra a existência, efetividade e autonomia de quem está sendo protegido.

Para Cepik (2002), segurança consiste numa condição absoluta de ausência de ameaça, ou mesmo de incerteza. Entende-se, por meio deste conceito, a relação intrínseca com a denominada sensação de segurança. Segundo o mesmo autor, para que se possa chegar a um conceito de segurança deve-se analisar o conceito de segurança nacional, uma vez que é dentro deste que os segmentos menores estarão inseridos, e serão abordados.

Assim, por segurança nacional entende-se uma condição relativa de proteção coletiva e individual dos membros de uma sociedade contra ameaças a sua sobrevivência e autonomia. Estar seguro, neste contexto, significa viver num estado que é capaz de neutralizar ameaças vitais através da negociação, da obtenção de informações sobre capacidades e intenções, do uso de medidas extraordinárias e do leque de opções relativas ao emprego de meios de força. (CEPIK, 2002).

Isto significa que, para manter a segurança nacional ante as ameaças internas e externas, deve haver um alto grau de integração entre as políticas externas, de defesa e provimento da ordem pública.

Pode-se afirmar, segundo Proença e Diniz (2000) que, em geral, a segurança é um estado melhor do que a insegurança (quando não há contramedidas eficazes disponíveis contra as ameaças vitais). Não se deve perder de vista que o que se chama de segurança no sistema de relações interestatais é um tipo de estabilização relativamente precária de relações conflitivas.

No que diz respeito a segurança, especificamente no direito, é interessante mencionar Hart (1986, *apud* CUNHA, 2002, p.310), que menciona a influência decisiva da epistemologia positiva na definição de segurança para o direito em geral:

[...] é entendida como sinônimo de previsibilidade, bem a gosto do lema positivista: ver para prever. No entanto, é sabido que esta idéia do previsível, do necessário, já não encontra fundamentos sólidos mesmo no campo das ciências da natureza, no qual a idéia de leis universais e imutáveis já foi colocada em xeque, sobretudo pelo paradigma da física quântica, especialmente pelo princípio da incerteza de Heisenberg. Muito mais

questionável é a idéia de previsibilidade no mundo da cultura, onde a realidade é sempre resultante da intervenção mais ou menos ordenada ou desordenada de sujeitos livres. [...] Em sede de argumentação jurídica sempre há possibilidade de refutação, e as conclusões são necessariamente provisórias e limitadas. [...] A objetividade da norma não pode ser convertida em fetiche da segurança jurídica e deve, também, ser tomada no âmbito da consciência hermenêutica segundo sua historicidade intrínseca.

Já, no que concerne a Constituição Federal, o conceito de segurança contido no artigo 5º, em última análise, é um componente do conceito de paz, implicando na estabilidade e respeito a ordem legal estabelecida no estado democrático e de direito.

## **1.2 SEGURANÇA INDIVIDUAL**

Na Constituição, promulgada em 1946, encontra-se o Título IV sobre as Declarações dos Direitos, com 2 capítulos: o primeiro sobre a nacionalidade e a cidadania e o segundo sobre os direitos e garantias individuais, incluindo no *caput* do art. 141, o direito à vida. Com isso, fixou o enunciado que se repetiu na Constituição de 1967 (art. 151) e sua Emenda 1/69 (art. 153), em que assegurou os direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

Já, na Constituição Federal de 1988, foi utilizada uma técnica mais moderna de divisão, abrindo-se um título sobre os princípios fundamentais, e logo se introduz o Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, em que se aborda da mesma forma, o direito a vida, segurança individual, propriedade, dentre outros (art. 5º).

Utilizando a concepção de Winfried (1983), pode-se dizer que o contido no artigo 5º da Constituição Brasileira de 1988 é um conceito de paz, no entanto, segundo o autor, apenas um processo penal de princípios firmes pode manter a confiança e o respeito da população.

Da segurança individual advinda do respeito pelo estado dos direitos individuais e coletivos nasce a segurança social que, com a primeira, interagirá num processo dialético, sendo que o sistema penal num estado democrático e de direito pauta-se pela tutela de ambos os pólos em questão.

Pode-se observar que a segurança individual é composta, dentre outros preceitos, pela garantia de inviolabilidade de domicílio, propriedade do indivíduo, pelo sigilo de correspondência, pela segurança jurídica de ser presumido inocente enquanto não julgado culpado e de somente ser punido em virtude de lei vigente à época do ato ilícito praticado. (PROENÇA E DINIZ, 2000).

Observa-se, ainda, que a omissão do Poder Legislativo também colabora, em grande parte, para o caos em que se encontra a segurança pública no País, gerando conseqüente responsabilidade da União, pela violação do direito à segurança individual e coletiva, pois, nos termos do §7º do art. 144, da Constituição "a lei disciplinará a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades". Infelizmente, pouco se fez nesta área para que se cumpram os objetivos constitucionais.

De acordo com a VI Conferência Nacional dos Direitos Humanos (2002), toda pessoa tem direito à segurança individual, sendo dever do Estado garantir esse direito. Para isso, o aparelho estatal deve estar capacitado para atuar contra as grandes organizações criminosas, contra o crime do colarinho branco, contra o sistema financeiro e tributário e a economia popular, contra crimes que envolvem grandes traficantes, políticos e empresários. São esses criminosos que devem estar atrás das grades, não os que cometem pequenos delitos, que furtam comida como último ato de desespero ou o usuário de droga, que porta pequena quantidade de tóxico porque é dependente químico, doente, portanto, carente de tratamento e não de privação de sua liberdade, como geralmente acontece.

### **1.3 SEGURANÇA PÚBLICA: os municípios em cena**

As mutações do mundo contemporâneo ensejam que as políticas públicas devam ser insistentemente repensadas frente às constantes mudanças e reivindicações da sociedade, e que a Administração Pública tenha seu escopo aprimorado para uma efetividade cada vez mais adequada como resposta do Estado à sociedade.

Abrúcio (1998) destaca que novos conceitos surgem na administração pública, como administração por objetivos, serviços públicos voltados ao consumidor, gestão pela qualidade, entre outros, que visam modificar, no nível mais abrangente possível, os parâmetros da organização burocrática. Advindos no bojo da crise econômica e fiscal, iniciadas na década de 1970, a pouca resposta dos governos aos novos problemas surgidos na sociedade e novos parâmetros produtivos e tecnológicos que transformaram a lógica do processo produtivo, levaram a uma crise do Estado que, na busca por aumentar sua efetividade, passa a adotar vertentes diferenciadas de atuação, seja a do Estado gerencial, a do consumerismo ou daquela orientada para o cidadão.

Seabra (2001, p.25) analisa esse conjunto de idéias administrativas aplicadas para mudanças em instituições públicas ao redor do mundo, cuja principal característica é a utilização de conceitos de gestão do setor privado sobre o modelo burocrático tradicional predominante na maioria das organizações públicas. Além da privatização, criação de agências semi-autônomas, introdução de mecanismos de mensuração de desempenho, pressão por mudança no estilo gerencial, e controle dos resultados, "têm surgido como uma prescrição para tornar as organizações públicas mais "gerenciais".

Luiz Carlos Bresser Pereira, um dos maiores arautos dessa mudança no plano acadêmico e político no Brasil, destaca, ainda, a descentralização administrativa, organizações com menor nível de níveis hierárquicos, definição clara de objetivos e administração voltada para o atendimento ao cidadão (PEREIRA, 1999).

Este posicionamento sofre de pesadas críticas, pois abarcava idéias neoconservadoras, segundo Andrews e Kouzmin (1998), por não incentivar o desenvolvimento. Seabra (2001) ressalta que os preceitos nessa linha alardeados por Osborne e Gaebler (1994) recebem críticas diversas por algumas proposições contraditórias e poucas evidências empíricas.

Abrúcio (1997) reforça que, apesar das críticas ao novo modelo gerencial, o modelo burocrático não responde aos anseios da sociedade contemporânea. Além disso, o modelo gerencial adota formas distintas, variando em um contexto de pluralidade de ações que alcança todas as esferas públicas, inclusive aquelas afeitas a segurança pública. No entanto, o Estado voltado para o cidadão concebe uma administração pública em que se reforça os conceitos de *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes no modelo gerencial. Ao valorizar o conceito de cidadão, como ator coletivo, pressupõe-se sua participação em todo o processo, com parâmetros no poder local, nível em que o cidadão exerce maior controle sobre a atuação do Estado (ABRÚCIO, 1998; FRISCHTAK, 1997).

Nesse sentido, tem-se a introdução da idéia de governança, entendida como as condições que garantam a eficiência estatal, envolvendo dimensões sociais e políticas da gestão pública, fenômeno que se manifesta através da alteração dos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais, o que ocorre, principalmente, pela transformação das intermediações realizadas pelas instituições do Estado (FREY, 2001; REIS, 1999).

Entre os diversos desafios que surgem no campo das políticas públicas destaca-se o incremento das taxas de violência e de criminalidade, segundo Batitucci (1998), tradicionalmente combatidos pelo aumento do caráter repressivo das ações policiais e que hoje, diante da precária situação do Estado, da inefetividade dessas políticas e da mudança do padrão da criminalidade (COELHO, 1978; PAIXÃO, 1995), necessita de outros instrumentos aptos a aumentar sua efetividade por intermédio da participação da comunidade e adoção de medidas preventivas de segurança (SOARES, 2000).

O problema da criminalidade passou a ser assunto obrigatório para todos os meios de comunicação de massa do país, incorporou-se ao discurso político e modificou o *modusvivendi* da população. Esta mudança de comportamento inclui desde a escolha de tipos de moradias, sua localização, até cuidados pessoais, como horários, trajetos, opções de lazer, locais frequentados, meios de transporte, escolas e outros procedimentos (FISCHER, 1985; COELHO, 1978; CALDEIRA, 2000).

Os efeitos econômicos da criminalidade também são desastrosos, além dos gastos públicos decorrentes da vitimização (ISER, 1998; KAHN, 1999), há a depreciação imobiliária, desestímulo ao turismo e esvaziamento do mercado cultural, como assinalam Soares (2001) e Rondon (2003). Paixão (1994) e Beato Filho (2000) apontam para uma situação paradoxal na qual quanto mais se amplia a percepção pública da criminalidade, como problema central das grandes cidades e a demanda por políticas de segurança, menos se conhece o fenômeno pelas poucas estatísticas existentes, e cada vez mais as lacunas cognitivas tendem a ser preenchidas por mitos, crenças e emoções que, por sua vez, conduzem a políticas meramente reativas, incapazes de enfrentar os principais determinantes do problema.

No sentido de superar essa situação, novos diagnósticos da violência e criminalidade no país, a descrição do novo papel assumido pelos municípios na seara da segurança pública, e em que medida a participação popular vem ocorrendo como forma de prevenir e reprimir a criminalidade, além dos impasses encontrados pela descentralização dessa atividade, devem ser desenvolvidos. Apesar de o preceito constitucional garantir aos municípios a possibilidade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, a mesma tem atuado, na maioria das vezes, em atividades de vigilância (BRASIL, 1989).

Pela sua presença ostensiva, a guarda municipal age em um primeiro momento como interlocutor das demandas e expectativas sociais, em uma segunda instância, como defensora do patrimônio municipal e em um terceiro patamar, no caso de flagrante delito, o guarda municipal, amparado no Código de Processo Penal, segundo Brasil (2003), atua como agente da lei. Isso difere muito do papel realizado pelas polícias que estão organizadas por Estado e subordinadas ao governador, realizando o chamado ciclo completo de polícia, prevenção, repressão e investigação.

Existem diversos arranjos institucionais do aparato de segurança pública, seja o de polícias municipais predominante no modelo norte-americano (WALKER, 1992), o de polícia nacional francês (BAYLEY, 2001) ou por estados como no caso brasileiro (SOARES, 2000). Há, na atualidade, uma concordância de que o que motivaria uma maior aproximação do modelo municipal de polícia seria a descentralização de serviços para o município provocado pela Constituição de 1988, o crescente financiamento dos

municípios no suporte à segurança pública e a adoção de novas técnicas de policiamento que privilegia a ação local e a participação da comunidade.

Alarmados com a elevação das taxas de criminalidade e pressionados no sentido de garantir a segurança dos cidadãos, os municípios brasileiros optaram por investir em segurança pública como forma de impedir a piora contínua da qualidade de vida da localidade sob sua administração, ainda que, constitucionalmente, não seja função municipal o destino de recursos financeiros às organizações policiais ou o fomento à participação popular na gestão da segurança pública.

Esse crescimento da violência e da criminalidade acentuou-se a partir de meados da década de 1980, acompanhado por uma mudança no padrão da criminalidade violenta que, de crimes contra a pessoa passou majoritariamente a ser dirigida aos crimes contra o patrimônio. A distribuição espacial também revela uma concentração nos municípios acima de 100.000 habitantes, grande parte dos crimes referentes ao uso, tráfico e plantio de drogas, como resultado de processos sócio-econômicos mais amplos, destacando-se a acentuação da urbanização e da industrialização que caracterizou o país nos últimos 20 anos, conforme dados colhidos do sistema de informações sobre mortalidade - DATASUS, do Ministério da Saúde.

Observou-se que as taxas de crimes violentos contra o patrimônio mantêm correlação significativa tanto com variáveis demográficas (densidade e grau de urbanização) como com indicadores de desenvolvimento e riqueza tais como PIB per capita e variáveis correlatas. A sociedade brasileira vem experimentando uma nova criminalidade, mais organizada e de cunho "empresarial", o que demanda às organizações responsáveis pela segurança pública um novo padrão de desafios e a necessidade de repensar sua atuação operacional.

Isso porque o crescimento da criminalidade constitui-se fenômeno indissociável da desorganização que afetou as instituições responsáveis pela ordem pública no curso da transição democrática. Esse marco reforçou o isolamento das organizações de segurança pública brasileira, cujo efeito mais perverso situa-se no fato de a população não vislumbrar a questão da segurança pública como algo realmente público e na incapacidade crescente do Estado em manter a ordem pública. Soma-se a isso a perversidade do arranjo vigente no sistema prisional, marcado pela superlotação

de celas, constantes rebeliões e fugas de delegacias, cadeias e penitenciárias (RIBEIRO, 2003).

Essa situação é extremamente perversa para o sistema de justiça criminal como um todo porque impede a detenção de determinados indivíduos perigosos para a sociedade e impossibilita a correta execução da investigação criminal, dado que os policiais civis acabam tendo que se ocupar da guarda de presos comprometendo ainda a execução de políticas públicas de recuperação do criminoso, óbices que contribuem para a reprodução do ciclo vicioso de delinquência e impunidade (RIBEIRO, 2003).

Por outro lado, o trabalho policial convive com restrições orçamentárias, aliado a ausência de mudanças qualitativas nos métodos convencionais de fazer polícia. A atividade policial continua desvalorizada, mal remunerada e carente de avanços nos métodos de trabalho, tanto ostensivo como investigativo, como ficam ressaltados nos movimentos grevistas recentes. Entretanto, a criminalidade, ao contrário das organizações policiais, apresentou profundas transformações, consolidando o cunho empresarial, além de caracterizar-se pela jovialidade de seus agentes e de suas vítimas. Isso porque, via de regra, os criminosos são do sexo masculino, com idade entre 18 e 29 anos, enquanto que a vitimização ocorre entre homens na faixa etária de 15 a 24 anos (BATITUCCI, 1998; SOUZA, 2000; ZALUAR, 1999).

A partir da mudança constitucional de 1988, o município passa a assumir maiores encargos com relação a áreas básicas como saúde, educação, assistência e desenvolvimento social. A área da segurança pública é a única na qual o município não possui atribuições diretas, dado que as organizações policiais e o sistema prisional são de responsabilidade do executivo estadual e federal.

No entanto, os governos locais, principalmente os das grandes cidades, são os maiores afetados pelo aumento da criminalidade o que, por sua vez, suscita o desenvolvimento de políticas municipais que permitam a contenção e enfrentamento da violência. A proliferação das guardas municipais e a tentativa de ampliar seu escopo de atuação revelam esta preocupação.

Assim, apesar das limitações legais quanto à atuação direta, vários municípios já administram assuntos com interfaces à segurança pública como serviços de

emergência, administração do trânsito e defesa civil, por exemplo. Outros, implementam vários programas sociais, os quais têm grande impacto na prevenção da violência e incentivam a participação da comunidade na discussão e auxílio ao planejamento das organizações policiais, uma vez que a administração municipal deve não só exercer com competência suas atribuições legais, como também liderar a comunidade para solução de seus problemas críticos, como no caso da segurança pública, já que desta maneira se fortalece os atributos de governança.

É importante salientar que os gastos municipais com segurança pública parecem obedecer a mesma lógica de crescimento da arrecadação dos municípios, ou seja, à medida que essa esfera da federação brasileira possui mais recursos financeiros, maior é o repasse realizado a essa atividade tipicamente estadual. Uma das possíveis explicações para esse fenômeno situa-se no fato da população pressionar as autoridades locais por uma maior segurança na sua localidade, o que pode ocorrer, por exemplo, pelos investimentos nos batalhões de polícia militar ou nas delegacias de polícia civil localizados nos municípios, o que, por sua vez, pode conduzir a prevenção e repressão à criminalidade a níveis superiores de eficácia e efetividade.

No entanto, apesar do crescimento dos gastos com segurança pública, os dispêndios empreendidos pelo município ainda significam parcela pequena do orçamento municipal total (0.1% no caso de Minas Gerais, por exemplo), o que representa um paradoxo, pois, se analisada em consonância com os investimentos municipais em outras áreas sociais, essa proporção é extremamente baixa, entretanto, quando se leva em consideração o fato do município não possuir qualquer atribuição legal, tanto no que se refere ao planejamento como no orçamento da segurança pública, esse valor é extremamente significativo.

Assim, a despeito do fato de ser responsabilidade estadual e federal o provimento da segurança pública, não se deve desconsiderar a relevância da inserção dos municípios no esforço de combate à criminalidade. É fundamental que uma política pública contemple iniciativas e ações que podem e devem ser tomadas pela administração municipal sem, contudo, esquecer a importância da parceria e da articulação com os governos estadual e federal. A viabilização dessas ações depende, assim, de um diálogo constante e profícuo entre as autoridades das diversas esferas de governo.

O município além de assumir importantes funções na gestão da segurança pública, no que se refere ao financiamento da ação policial, também pode desenvolver projetos aptos a fomentar a participação popular nessa área, pois, a partir do momento em que o art. 144 da Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1989) estabelece que a segurança pública é "dever do estado, direito e responsabilidade de todos", abre-se uma porta normativa à participação efetiva da sociedade na produção desta política pública. Esta participação é, atualmente, apontada pelos especialistas como um dos maiores avanços na gestão da segurança pública, constituindo-se, assim, em importante mecanismo capaz de permitir a materialização de conceitos como governança, *accountability* e responsabilização (BAYLEY, 2001; SOARES, 2000).

É importante ressaltar que a participação do município na gestão da segurança pública não ocorre da mesma forma em todas as localidades. Segundo Skolnick e Bayley (2001, p. 228) "naqueles locais em que o departamento vive uma história infeliz de corrupção, a descentralização pode vir a ser um desastre porque cria exatamente as condições que facilitam maior corrupção." Apesar do repasse municipal de recursos às organizações municipais não se constituir em forma de descentralização do trabalho policial, propriamente dito, em localidades onde a consciência cívica encontra-se precariamente desenvolvida (o que ocorre particularmente nos pequenos municípios brasileiros), esse tipo de estratégia faz com que muitos gerentes locais se apropriem de forma privada de algo que é eminentemente público: a polícia. Isso porque os prefeitos acreditam que por financiarem aspectos da infra-estrutura e custeio, como viaturas, combustível ou alimentação dos policiais esses devem implementar, exclusivamente, seus interesses, materializando o antigo provérbio popular: "para os amigos tudo, para os inimigos a lei".

Portanto, conforme ressaltado por Skolnick e Bayley (2001, p. 18) como "não se pode simplesmente jogar dinheiro na aplicação da lei e esperar resultados", a administração municipal deve traçar estratégias que a permitam liderar a comunidade para solução de seus problemas críticos, como no caso da segurança pública, pois assim fortalece seus atributos de governança e pode estruturar-se no atendimento das demandas de sua população.

Segundo Skolnick e Bayley (2001, p. 20),

Os estudos indicam claramente que a proteção deve ser fornecida pelos próprios cidadãos, e que a ajuda destes é fundamental para a captura e condenação dos indivíduos que os lesaram. A tarefa da polícia é, portanto, trabalhar junto com o povo, de maneira a garantir que isso aconteça desenvolver estratégias específicas e articuladas que possam produzir resultados.

Nesses termos, a participação dos cidadãos de um dado município no planejamento policial enfatiza a idéia de que a segurança pública e a prevenção e repressão da criminalidade são assuntos muito importantes para serem deixados apenas nas mãos dos comandantes estaduais de policiamento. Soma-se a isso, o fato de, conforme constatado por Vanagunas (2002), as polícias, via de regra, serem as agências mais importantes e influentes no município e, por isso, necessitam de uma maior transparência na consecução de suas ações para dotá-las de legitimidade e impedir a sua utilização para fins, exclusivamente, clientelistas.

Segundo Vanagunas (2002), o policiamento para controle dos níveis de criminalidade em uma dada área, reduz-se a duas táticas principais, a reativa e a proativa.

No caso do policiamento reativo o policial apenas reage a uma solicitação realizada pelo cidadão, como por exemplo, uma chamada ao telefone 190 relatando a ocorrência de um determinado crime em uma dada área; ou a abertura de um inquérito policial para a prisão dos suspeitos de terem cometido o delito. Segundo Rico e Salas (1992, p. 99), "essa tarefa implica fundamentalmente, após a prática de um delito, na investigação sobre o mesmo, na busca e prisão da pessoa suspeita e na coleta de provas suficientes para justificar posteriormente a ação penal." Ou seja, o policiamento reativo é o que se denomina como repressão à criminalidade.

Já o policiamento proativo pode ser considerado, de acordo com Rico e Salas (1992, p. 99), como,

conjunto de ações que a polícia pode executar com um espírito de preservação e assistência, com o fim, por um lado, de evitar que determinadas pessoas caiam na delinquência e, por outro, que certas pessoas nela perseverem e, por outro lado, que certas pessoas se convertam em vítimas de algum delito.

Essa modalidade de policiamento constitui-se em uma das políticas de prevenção à criminalidade. Portanto, "a ação policial é proativa quando é iniciada e

direcionada pela própria polícia ou pelos próprios policiais, independente da demanda dos cidadãos e até mesmo em conflito com uma demanda de cidadãos," reforçam Skonick e Bayley (2001, p. 24).

Se originada da solicitação dos cidadãos a ação policial é reativa, lembrado que todas as polícias atuam de forma proativa e reativa, variando a combinação destas estratégias. No caso da polícia brasileira suas características reativas são predominantes (ZALUAR, 1999; SOARES, 2000).

Durante muito tempo, a participação popular na gestão da segurança pública se restringiu ao policiamento reativo, exclusivamente, sendo que sua incorporação no policiamento proativo ocorreu apenas recentemente. No policiamento reativo, são os cidadãos quem detectam a ocorrência dos delitos, dada a incapacidade dos recursos humanos policiais de serem onipresentes em todos os locais da cidade.

Nesse caso, o cidadão não apenas possui a função de identificar o local e as circunstâncias de ocorrência do delito, como também identificar e fazer com que a polícia prenda àqueles indivíduos criminosos residentes na comunidade. Por seu turno, no policiamento proativo executado com base comunitária, a comunidade passa a se constituir como a principal encarregada de determinar quais as áreas mais carentes da presença constante e ostensiva de policiais, em virtude dos índices de criminalidade experimentados nessa localidade.

Assim, reforçam Skolnick e Bayley (2001) e Vanagunas (2002), a habilidade da polícia em controlar o crime depende mais da iniciativa do cidadão do que da iniciativa da polícia e, por isso, a participação popular na gestão da segurança pública, em nível local, é de suma importância para conter a escalada de delitos. Mesmo porque, o papel da polícia na prevenção e controle do crime é importante, mas certamente, não é exclusivo. No entanto, para que a participação dos cidadãos na gestão da segurança pública venha a se materializar, conforme salienta Rico e Salas (1992), é de suma importância que esses indivíduos conheçam, previamente, o papel de cada uma das organizações policiais, seus objetivos e prioridades; a situação da criminalidade em um dado município, suas principais causas e quais as medidas que estão sendo adotadas pelo poder público para a prevenção e repressão da escalada de delitos.

Caso a população não seja informada, previamente, acerca das variáveis ressaltadas, sua participação pode-se conformar em mera peça de ficção, ou desenvolver políticas que ataquem a questão apenas de forma superficial e não em seu cerne o que, por sua vez, é incapaz de conter a escalada da criminalidade em longo prazo, comprometendo, assim, a materialização do conceito de efetividade. Nas palavras de Skolnick e Bayley (2001, p.225): "a polícia deve sentir genuinamente e comunicar genuinamente esse sentimento, que o público a que está servindo tem algo a contribuir na tarefa de policiamento."

A participação popular não informada possui ainda como efeito perverso a apropriação privada dos meios públicos. Em pequenos municípios, cuja história de dominação oligárquica foi amplamente internalizada nas consciências dos cidadãos, prejudicando sua participação mais ativa, os investimentos municipais, de qualquer natureza, nas organizações policiais, conformam-se como efetiva prática coronelista dos dirigentes locais.

Ou seja, como a população desconhece qual é a missão do policial, quando esse executa tarefas de interesse exclusivo de um indivíduo residente na comunidade, não ocorre a efetivação de nenhuma denúncia ou cobrança de comportamento contrário por parte desse agente de segurança pública.

Essa prática é extremamente nociva à consolidação da democracia em uma dada sociedade, na medida em que, nesses agrupamentos sociais, a polícia deve possuir poderes suficientes para manter a ordem e a segurança dos cidadãos, mas deve também garantir ao indivíduo mecanismos que lhe permita se proteger ao excesso ou abuso de tais poderes, o que não ocorre em comunidades onde as polícias são utilizadas segundo a lógica clientelista dos dirigentes locais.

Em cenários como este, torna-se impossível a materialização de idéias como responsabilização. No sentido de impedir a ocorrência de situações como esta, as polícias precisam procurar os estabelecimentos de contatos com a população, para que essa as auxiliem no planejamento e implementação das políticas de prevenção e repressão a criminalidade, permitindo, assim, que a participação popular efetive-se de maneira mais ativa e confiável. Isso porque, a despeito da importância do município enquanto fomentador da inserção da população na gestão da segurança pública,

ninguém melhor que as organizações policiais, encarregadas de realizarem tais atividades especificamente, para explicar em que consiste o papel da polícia, bem como quais foram as principais transformações ocorridas com os índices de criminalidade da localidade nos últimos anos.

Sobre a positividade do trabalho policial baseado na prevenção com esteio na participação da comunidade, ressaltam Skolnick e Bayley (2001, p. 237);

As atividades de prevenção do crime projetam a polícia numa postura de "co-produção", que incorpora os cidadãos ao mundo da polícia. O cidadão que co-produz pode experimentar algumas frustrações e limitações de tentar manter a segurança pública. Mas isso é positivo, uma vez que o cidadão será mais propenso a compreender os problemas do policiamento e identificar-se com eles. Dificilmente a polícia podia inventar uma forma mais eficiente de relações públicas positivas, que pode traduzir-se eventualmente em apoio político para a polícia e para suas necessidades de recursos.

Outra questão de suma relevância na participação popular na gestão da segurança pública refere-se a avaliação e controle da atividade policial. Conforme ressaltam Rico e Salas (1992) "não é hábito de nossa administração pública avaliar-se e muito menos se submeter a controle, particularmente, quando o controle é externo."

No entanto, a partir do momento que determinados indivíduos participam da elaboração das estratégias de ação das referidas organizações e, simultaneamente, acompanham a implementação das mesmas, eles passam a serem compelidos a denunciar qualquer desvio do que foi, em conjunto, planejado. Nesses termos, pode-se inferir que na medida em que a comunidade participa da prevenção e repressão à criminalidade através dos mecanismos legalmente estruturados para esse fim, efetiva-se a idéia de transparência na consecução do trabalho policial e o trabalho em conjunto. Por fim, cabe salientar que todas as proposições apresentadas, no que se refere à participação popular na gestão da segurança pública, encontram-se, atualmente, em implementação em diversos estados através dos conselhos da comunidade para a segurança pública, dentro da abordagem de policiamento comunitário. Esses conselhos se constituem como locais privilegiados de ação, na medida em que permitem a participação popular no delineamento de estratégias de prevenção e combate ao crime a serem implementadas pelas polícias.

O interessante neste tipo de procedimento é que se cria um grande espaço para a constante avaliação das estratégias adotadas, pois, como a população ajuda a definir a

lógica da ação policial, quando essa estratégia não é bem sucedida, a responsabilidade passa a ser de todos e não somente da polícia, o mesmo ocorre com os sucessos obtidos. Exemplos como esse são de suma importância porque, além de ampliar a dimensão do controle social sobre as organizações públicas, fortalece os laços existentes entre a polícia e a comunidade. Dessa forma, conclui-se que a consecução da segurança pública não é uma tarefa apenas das instituições que compõem o Estado.

Cabe também à sociedade civil uma participação decisiva na busca das soluções atinentes ao controle da criminalidade. Refere-se aqui não apenas a um dever dos cidadãos para com a comunidade, mas também, a um direito que deve ser defendido e implementado. Além disso, a participação comunitária na segurança pública vem se constituindo numa das experiências mais inovadoras no campo internacional, superando o perverso distanciamento entre as organizações policiais e a comunidade. Conforme salienta Skolnick e Bayley (2001, p. 241) "introduzir e implementar novas idéias policiais não é fácil, mas é possível. Mais do que isso, é essencial que consigamos oferecer segurança pública elementar [...] e ganhar a confiança daqueles que estão sendo policiados.

## **CAPÍTULO II – SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E INTEGRAÇÃO**

### **2.1 MOMENTO ATUAL**

A segurança pública do Brasil passa por uma crise sem precedentes. As cidades do Rio de Janeiro e São Paulo são a "vitrine" disso. Nelas, a criminalidade hoje, abertamente "em enfrentamento contra o Estado", dá mostras de uma situação sem precedentes na história do país: guerra aberta contra o poder constituído, processo que inclui até mesmo a execução de policiais e ataques contra instalações físicas dos órgãos de segurança pública.

Juliet Berg, em dissertação apresentada em 1998 perante o Instituto de Criminologia da Universidade de Cape Town, África do Sul, cita a definição de crime organizado de Sydney Mufamadi, Ministro de Segurança Pública daquele país: "o crime organizado passou a ser, individualmente, a maior ameaça global desde o final da Guerra Fria".

Vale ressaltar que o Brasil, juntamente com a África do Sul, está hoje entre os países mais violentos do mundo, segundo estatísticas recentemente publicadas pela ONU em seu "Sexto Relatório Global sobre Crime e Justiça" (Colocar Referência)

Também é Berg que aponta que o crime organizado, dado sua natureza complexa e o fato de ser, nos moldes atuais, fenômeno social ainda relativamente novo, carece de ser melhor entendido por organizações dentro e fora do aparato estatal (instituições acadêmicas, de análise política e da sociedade civil em geral). Parece semelhante ao que se passa hoje no Brasil o cenário retratado pela pesquisadora citada, quando afirma, referindo-se a situação atual sul-africana, que a polícia tenha um papel importante no fenômeno, principalmente em sua eventual participação nas empreitadas de organizações criminosas, ou mesmo passividade com que as tolera. Segundo Berg, isso possibilita que o crime organizado passe a atuar num ambiente livre de riscos, demonstrando pouco ou nenhum receio de ser infiltrado e conseqüentemente reprimido pelas forças policiais.

Parece que não é necessário um "comprometimento moral majoritário" dos prepostos policiais do Estado para que o crime organizado adquira maior significação, da mesma forma que a corrupção em geral pode contaminar o "espírito nacional" mediante alguns poucos casos seguidos de corrupção de representantes dos Poderes da República, sem que, com isso, possa ser feita "tábula rasa" da integridade da maioria dos membros dos três poderes constituídos.

Uma das dificuldades conceituais apontadas por Berg no trato do fenômeno do crime organizado é o fato de que não existam ainda definições universais do seu preciso significado. A maioria das definições estariam baseadas em determinações estruturais de natureza específica, não sendo possível, portanto, definir genericamente o caráter "corporativo" de que o crime se reveste em diferentes países. Por isso mesmo, Berg recorre ao que a Unidade de Crime Organizado da Interpol estabeleceu como definição

do crime organizado: "É qualquer grupo de criminosos que, tendo estrutura corporativa, estabeleça como objetivo básico a obtenção de recursos financeiros e poder através de atividades ilegais, freqüentemente recorrendo, para tanto, ao medo e intimidação de terceiros."

Na situação brasileira, especificamente, parece que o sistema policial dá mostras de uma dupla vulnerabilidade, talvez não exatamente o caso da África do Sul. No Brasil, a par da existência histórica de uma "banda podre" no aparato policial do Estado, cuja expressão mais crônica poderia ser caracterizada no convívio, politicamente induzido, senão mesmo imposto, de polícias com a ilicitude, caso clássico do Estado do Rio de Janeiro no que se refere à contravenção do chamado "jogo do bicho", some-se a isso a profunda desmoralização e conseqüente frustração, de uma claramente majoritária "banda não-podre". Isso acontece na medida em que policiais reconhecidamente íntegros passaram a ser sistematicamente execrados por representantes do Poder Público que instrumentalizam sua ação política conjuntural tergiversando quanto à legitimidade da ação policial realizada dentro dos limites estritos da lei. Exemplos recentes disso seguem ecoando do Rio Grande do Sul, tanto no que tange a polícia judiciária quanto sua homóloga ostensiva, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul.

No Estado de São Paulo, especificamente, é digna de nota a atitude dos governos estadual e federal, convocando os trabalhos do Departamento de Polícia Federal quando da investigação do seqüestro seguido de morte do Prefeito Celso Daniel de Santo André, medida política que desgasta a Polícia Civil do Estado de São Paulo e potencializa a arrogância da criminalidade local.

É dentro desse quadro de verdadeira "anomia na gestão da segurança pública", hoje instalada no Brasil tanto ao nível federal quanto estadual, a primeira optando por investir apenas em recursos materiais (mais do de sempre...), ao invés de liderar o setor num salto qualitativo de natureza técnico-científica, enquanto a segunda pela prática já habitual de buscar fazer uma "política policial oportunista", que talvez seja interessante revisitar o texto de Juliet Berg. A autora mapeia a escalada do crime organizado e o conseqüente esfacelamento progressivo do Estado, situação hoje claramente instalada em um dos países vizinhos ao Brasil e para qual o Brasil parece marchar perigosamente.

Em um primeiro estágio, o Estado passaria por uma situação de "confrontação" em relação ao crime organizado, empregando métodos policiais para destruí-lo, numa tentativa de total erradicação das ilicitudes por ele praticadas.

Já num estágio seguinte, rotulado por Berg como sendo de "aquiescência relutante", face a incapacidade de adoção de uma estratégia de confrontação bem sucedida com o crime organizado, o Estado seria forçado a aceitar a prevalência de atividades ilegais daquelas organizações em seu território nacional.

Em um terceiro momento, apontado pela autora como de "conivência tácita", já estaria instalado um processo de conluio dos sindicatos do crime com estruturas formais do Estado, a despeito da existência, ainda, de algum poder de confrontação e repressão. Nesse estágio, seria eleita pelo Estado a opção de tirar proveito das operações ilícitas dos sindicatos do crime, na medida em que beneficiassem a economia, a sociedade, ou mesmo os funcionários da segurança pública, eles próprios. Políticas de segurança pública, em países adotando tal abordagem, incluiriam uma "denúncia simbólica" do crime organizado, em lugar da adoção de medidas concretas do seu combate e erradicação, mascarando a passividade do seu sistema de justiça criminal (polícias, Ministério Público e Judiciário).

O quarto estágio seria o de "encorajamento ativo", circunstância em que altos membros do Estado, beneficiários diretos das atividades ilícitas do crime organizado, passariam a prevenir, ou mesmo sabotar, estratégias de contenção, já que as mesmas iriam de encontro aos benefícios por eles auferidos. Tal situação está relacionada a um grau específico de corrupção interna das estruturas estatais, fruto de esforços especialmente desenvolvidos nesse sentido por verdadeiros "lobistas" do crime organizado.

Num momento final, dar-se-ia o conluio, grau mais alto de envolvimento do Estado com o crime organizado. Em tal estágio, o Estado estaria completamente envolvido com grupos criminosos, numa verdadeira relação simbiótica. A estrutura estatal passaria a ter total parceria nas atividades do crime organizado, com seus representantes trabalhando diretamente com os sindicatos do crime. Segundo Berg, o conluio é tão mais aberto quanto maior seja o grau de subdesenvolvimento do país, já que Estados industrializados ou pós-industrializados costumam ser menos abertos em

eventual conluio com o crime organizado, vis-à-vis países pobres que dependem mais intensamente da exportação de mercadorias ilegais.

## **2.2 DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS**

As polícias estaduais dividem-se em polícia civil e polícia "militar". Esta última cumpre tarefas próprias das polícias civis típicas, subordina-se diretamente ao Poder Executivo (Governador e Secretário de Segurança Pública de cada estado) e não é uma força interna do aparato militar nacional. Contudo, mantém o nome de polícia "militar" que lhe foi atribuído ao ser criada em 1977 no decorrer do período de governo militar. Insistindo-se em que não se trata propriamente de uma força militar e em que se subordina diretamente ao Poder Executivo de cada estado, figurará neste relatório entre aspas. A "polícia militar" tem a responsabilidade do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública, ou seja, ela se ocupa, primordialmente, das tarefas diárias de patrulhamento e de perseguição de criminosos. Quanto à subordinação, as polícias estaduais, tanto "militares" quanto civis, subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Artigo 144, parágrafo 6 da CF). O chefe das polícias estaduais é o Secretário de Segurança Pública, auxiliar direto do Governador e responsável pelos atos que pratica ou referenda no exercício de seu cargo.

A Polícia Militar e a Polícia Civil não trabalham em conjunto, como deveriam. Em São Paulo, por exemplo, para combater os seqüestradores, cada polícia tem sua própria equipe de resgate. A Polícia Militar tem o Grupo de Ações Tático-Especiais (Gate), e a Polícia Civil tem o Grupo Especial de Resgate (GER). Os dois trabalham quase independentemente um do outro, sem que haja a menor cooperação entre eles. No Rio de Janeiro, os dois grupos chegam a ter ondas de rádio diferentes, e não conseguem sequer se comunicar. Ambos os grupos já trabalharam na resolução de um mesmo caso policial, cada parte alegando ser sua à competência, num desperdício inaceitável de esforços. "A rivalidade entre as polícias civil e militar é uma prática comum na maioria dos estados brasileiros." Como podemos perceber esses fatos não são isolados e ocorrem com frequência no dia-a-dia com as policias do Estado do Ceará, pois temos a

policia civil e militar realizando às vezes as mesmas investigações, uma concorrendo com a outra pelo espaço na mídia falada, televisiva e escrita nas soluções dos casos, desperdiçando recursos, material humano, que poderia estar resolvendo outros casos e tempo que é primordial para soluções dos delitos. Outro esmolito contundente é a subdivisão da policia militar, pois tem: o Grupo de Ações Tatico-Especiais (GATE), CONTAM e tantas outras denominações que se excluem entre si de informações importantíssima para elucidação dos casos apresentados. Segundo o Dr. Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, Juiz de direito do Juízo Militar do Estado de Minas Gerais, faz uma análise das forças policiais no Brasil, dizendo:

As forças policiais no Brasil encontram-se fragmentadas, existindo inclusive conflito de atribuições no dia-a-dia do exercício das atividades profissionais. A falta de integração das polícias é uma realidade que preocupa o cidadão que busca a proteção do Estado. Alguns integrantes das forças policiais não aceitam a unificação, e esta também em razão da tradição histórica não é o melhor caminho para se reestruturar o sistema de segurança pública.

A Polícia Militar e a Polícia Civil nos Estados devem continuar existindo, sem que isso configure qualquer óbice à melhoria do sistema de segurança pública. O que é necessário é a criação de uma lei federal regulamentando a competência de cada um destes órgãos policia, e que permita uma efetiva integração dos órgãos policiais na busca de um serviço de segurança que seja de qualidade, juntamente com um sistema prisional efetivo, para o cumprimento das penas fixadas pela Justiça, afastando de vez senso de impunidade". Como vemos a preocupação com os modelos de integração no Brasil, partem de diversas vertentes, como por exemplo, deste servidor público, que trabalha na área de segurança pública do Estado do Ceará, no Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, bem como um magistrado no sudeste do país, que comunga a atenção em um problema crescente na administração e manutenção da segurança nos Estado Federado.

Como podemos ver abaixo alguns princípios básicos de integração que foram padronizados no **Fórum de Segurança do Sudeste** para o combate da criminalidade nos Estados da Região Sudeste (Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo), Princípios estes que serviram para integração regional de combate à criminalidade organizada e interestadual, tais princípios básicos de integração, são:

1 - A informação é à base de planejamento de operações policiais.

2 - Portanto, o intercâmbio de informações entre os estados, num sistema integrado de combate ao crime organizado e interestadual deve ser permanente.

3 - A troca de informações deve incluir o sistema policial e o sistema penitenciário de cada Estado e os estados entre si.

4 - Devem integrar o sistema interestadual de informações os dados das respectivas secretarias das fazendas, principalmente, para o combate ao roubo de carga e de combustíveis interestaduais.

5 - É fundamental introduzir nessas relações permanentes de trocas de informações o princípio básico que deve nortear a organização policial: a simplicidade de estrutura, o que implica reduzir o número de pessoas envolvidas ao intercâmbio de informações, de modo que a execução operacional das ações policiais decorrentes da troca de informações seja a mais imediata possível.

6 - O sistema de informações integrado entre os diversos estados possibilitará operações de porte, nas quais a força seja substituída pela inteligência. Isso possibilitará grandes operações que, pela surpresa, minimizará ou eliminará o uso de armas de fogo nas prisões dos delinquentes.

7 - Os postos de fronteira entre os diversos estados contarão com sistema informatizado de informações policiais, de modo a possibilitar imediatamente a identificação de pessoas, automóveis e armas que passem pelas fronteiras.

8 - Criação de Gabinetes de Gestão Integrada de inteligência dos estados do Sudeste, com reuniões periódicas. Esse gabinete será integrado por representantes das polícias Militar e Civil e se reunirá a cada dois meses numa das capitais da região.

9 - Criação de canais ágeis de comunicação entre as autoridades dos estados para permitir imediata ação policial interestadual.

10 - Criação de mecanismos que agilizem o cumprimento de diligências policiais de um Estado no outro.

Eis o nó crítico da Segurança Pública presentemente: precisamos seguir um modelo de polícia única ou optar pela dualidade institucional unificada no campo Estadual?

A adversidade da criminalidade acentuada e a retorno ineficaz dispensada por órgãos de segurança dos Estados na prevenção e coação ao crime, já evidenciavam o desgaste do arquétipo de Polícia fundamentado na classe estanque das colocações das Instituições Técnico-Operacional e Judiciária.

A estrutura aceita na maioria dos Estados brasileiros é uma barreira à ação eficiente no âmbito da Segurança Pública, como as instituições não interagem operacionalmente e, muitas vezes, exercem as mesmas ocupações com a mesma ineficiência.

Ante das circunstâncias da Segurança Pública no Brasil, caminhou a ganhar guarida na importância da comunidade em comum, com ampla contribuição dos órgãos de imprensa, a interrogação da Unificação dos Órgãos Policiais, que aos precários acabou resultando em planejamentos de leis apresentados na Conferência Nacional. A verdade é que a Padronização das Polícias, por uma série de fatores corporativos das instituições e até pelas conveniências políticas em determinados Estados, não foi levada a decorrência. E nem fora trabalhado habilmente pelos setores da cúpula governamental, bem como das Secretarias de Segurança Pública dos estados, levando um legítimo insucesso esse levante.

Ainda não possuir logrado consequência nas controvérsias parlamentares, a interrogação da Unificação continuou a ser debatida em todos os meios sociais. Conscientes da necessidade de reformas do protótipo, os Estados passaram a procurar variáveis para a superação da dicotomia policial sem unir ao padrão de polícia única. É nesse assunto que aparece a Integração das Polícias, pois estabelece de acatar a necessidade de superar o padrão de ato isolado das instituições Policiais e concluir este novo padrão formal solicitado nos dias atuais, pela nova conjuntura de organização da criminalidade apresentada a sociedade.

A Integração das instituições policiais, ao oposto do que muitos refletem, não pode ser vista porquanto um derradeiro em si mesmo. Ela é a etapa essencial para a

criação de um instrumento único de Polícia, como a Unificação não é interrogação somente de Constituição. Sua implementação precisa de uma melhoria paulatina e de um vasto esforço técnico-operacional calcados em experimentações sólidas que proporcionem, em uma primitiva conjuntura, a interação dos integrantes das instituições que comporão a nova polícia.

### **2.3 A COMPLEXIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA**

A teoria da complexidade estuda o comportamento dos sistemas complexos adaptativos - cuja principal característica é responder ou mudar a cada nova informação que chega do ambiente, através de um processo de aprendizado.

Então, como formar esse processo de aprendizado dentro das instituições de segurança, quebrando paradigmas existentes a décadas ou centena de anos? Como agir diante de seus integrantes, não em sua totalidade, mas uma parcela considerável, que insiste em não colaborar para o crescimento técnico-operacional das corporações?

Um sistema complexo adaptativo é formado por vários componentes (agentes adaptativos), que interagem entre si de acordo com um conjunto de normas que constroem o aprendizado, isto é, seu comportamento modifica à medida que ele evolui e interage com o ambiente. O que vemos no interior das instituições é uma tensão ao tentar resolver os problemas enfrentados cotidianamente e uma falta de habilidade e sinergia com a sociedade na hora de solucionar conflitos e de relacionar-se com essa nova perspectiva de mudança.

Neste sentido, os operadores da segurança pública, os especialistas e os governantes devem levar em consideração uma série de questões. Afinal, todos esses

profissionais têm se debruçado na tentativa de explicações lógicas para um fenômeno múltiplo e complexo, e que a cada dia ganha formas de tamanha grandeza e parece não ter soluções a curto e médio prazo. As dificuldades em abordá-lo não justificam, porém, as simplificações e generalizações grosseiras e, muitas vezes, tendenciosas para com o assunto da segurança pública nos estados brasileiros.

Apresentamos, a título de ilustração, uma síntese da complexa teia de fatores intervenientes no fenômeno da violência e criminalidade. Para tanto, usamos o modelo proposto pelo cientista francês Jean-Claude Chesnais, conceituado demógrafo e especialista em violência urbana. Ele traçou um estudo sobre a violência criminal no Brasil, apontando seis causas como fatores responsáveis pela atual situação:

- **Fatores sócio-econômicos:** miséria, agravamento das desigualdades, herança da hiper-inflação;
- **Fatores institucionais:** insuficiência e incompetência do Estado, crise do modelo familiar, recuo do poder da Igreja;
- **Fatores culturais:** problemas de integração racial e desordem moral;
- **Demografia urbana:** as gerações provenientes do período da explosão da taxa de natalidade no Brasil chegando à vida adulta sem muitas referências éticas; e o surgimento de metrópoles, sem a mínima infra-estrutura, que receberam uma fortíssima migração nas últimas décadas.
- **A mídia,** com seu poder, que colabora para a apologia da violência.
- **A globalização mundial,** com a contestação da noção de fronteiras; e o crime organizado (narcotráfico, posse e uso de armas de fogo etc.).

Acrescentaria outro fator, característico e específico da complexidade em se fazer segurança pública nas grandes cidades brasileiras. A organização do tráfico de drogas (disputas pela ampliação de espaço e poder, guerra entre gangues) e suas conexões com outras modalidades de crimes (contrabando, lavagem de dinheiro, corrupção de agentes públicos etc.).

Ora, fica evidente a complexidade que envolve o fenômeno da violência. E, por conseqüência, a dificuldade, ou a quase impossibilidade, do profissional de Segurança, coibir e tratar problemas com raízes tão profundas, na área social, cultural, moral e de infra-estrutura.

Por muitas vezes os agentes de segurança tendem a fazer papel de psicólogo, agente educador, social, apaziguador de pequenas querelas e tantas outras tarefas exigidas pelo cidadão que, em contrapartida, não dispõem dos meios necessários e pessoal especializado para tratar essas questões de maneira satisfatória.

## **2.4 A CULTURA DE PAZ PARA INTEGRAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

A paz em um sentido completo traduz um sentimento que a humanidade busca alcançar incessantemente durante sua trajetória na história, bem como as instituições de segurança procuram a todo o momento traçar programas e planos para programar essa paz na sociedade. Todavia o que percebemos ao nosso redor é um aumento da violência, criminalidade e um enclausuramento do cidadão, fazendo com isto um afastamento do contato social das pessoas e uma menor interatividade real do homem com seus semelhantes, provocando uma falta de sensibilidade, uma falta de compromisso com outro, falta de respeito e porque não dizer falta de amor à humanidade. Como podemos ver e como visualizamos em nossos estudos acadêmicos, a paz não é simplesmente a ausência de guerra, pois o conflito persiste mesmo no momento que a sociedade tem uma aparente tranqüilidade. Se fosse o contrário a sociedade não precisaria mais preocupar-se em manter esse aglomerado de pessoas em harmonia. No entanto, como nos ensina a autora Vera Maria Candau, existe uma guerra permanente dentro da sociedade contemporânea que é a "guerra surda",

é um fenômeno diluído na sociedade, que penetra os diferentes espaços sociais. Afeta comportamentos pessoais e coletivos, mentes, corpos e corações. Necessita outros processos de negociação e outras categorias para ser enfrentada. É neste contexto que a educação tem de se perguntar qual é o seu papel e como pode colaborar para construção de uma cultura da paz. (CANDAU, 2000, p 28-31)

Partindo do pressuposto que em nossa sociedade existe esta guerra silenciada, invisível e que traz tantos problemas aos indivíduos, instituições, corporações, empresas etc., é que procuramos vislumbrar dentro das instituições de segurança pública o que é feito para se cultivar uma cultura de paz; se existe, como funcionam, quais as dificuldades encontradas e como estender essa cultura da paz para todos dentro e fora das instituições.

Para começar a falar da cultura de paz dentro das organizações de segurança pública, relataremos por quais moldes essas instituições de segurança foram criadas, que ideologias foram adaptadas e inculcadas aos seus integrantes durante seu tempo histórico. Assim, é preciso compreender o perfil ideológico dentro do lapso temporal da criação da Polícia Militar do Estado do Ceará, Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará e da Polícia Civil do Estado do Ceará.

O que podemos perceber é que nesses quase duzentos anos de existência, para ser preciso, cento e oitenta e três anos, a polícia militar foi criada e fomentada para guerra, pois, como uma força auxiliar do exército, estava preparada para guerra urbana, sem se preocupar com as pessoas que iria atender. Foi dessa forma que no auge da ditadura militar, nos anos sessenta e setenta, essa ideologia ganhou mais força e cada vez mais era inculcada nos seus integrantes essa idéia de guerra, confronto e rixa entre os policiais militares e os cidadãos dessa época, perdurando traços dessa orientação ideológica até os dias atuais. No tocante ao Corpo de Bombeiros militar em suas décadas de existência foi criada para servir a população de outra maneira. Mesmo sendo militar, a sua bandeira sempre foi salvar vidas e bens. Como podemos ver, em primeiro lugar, trata-se de salvar vidas e posteriormente, os bens dos indivíduos. Com essa ideologia arraigada e difundida em sua tropa procurou e procura atender a todos dentro da sociedade, independente da cor, sexo, raça, condição social etc. A princípio essa ideologia de ariscar sua própria vida para resgatar outra, traz para a corporação a aceitação do serviço prestado e reconhecimento por parte da sociedade. Tal realidade afasta ao Corpo de bombeiros da representação social da polícia militar. Quanto à

polícia civil foi criada para dar suporte técnico-científico para elucidação de crimes como: roubos, assassinatos, estelionatos e tantos outros crimes cometidos dentro da sociedade.

O que podemos ver é que dentro das instituições de segurança pública do Estado do Ceará, não se procura fomentar a cultura da paz e interdependência das instituições. O que vemos são as polícias civil e militar concorrendo entre si para elucidação dos casos sem cooperação mútua, todos tentando mostrar sua eficiência para sociedade através dos meios de comunicação, ocasionando uma ruptura de participação, integração e paz entre seus integrantes.

Nesses jogos de interesses o Corpo de Bombeiros militar está a parte e às vezes até esquecido. Como podemos notar, por exemplo, essa corporação ficou doze anos sem ter concurso público para ingresso de soldados em suas fileiras, trazendo para tropa um desgaste excessivo, pois os seus quadros não se reformulavam. Este exemplo é apenas um detalhe vislumbrado em tantos outros. Podemos citar também o caso das aeronaves compradas pelo Governo do Estado, que a princípio seria para a Secretaria de Segurança Pública, ou seja, cada instituição deveria ter ganhado uma aeronave e colocado seu logotipo nelas. Aconteceu que a polícia militar cravou sua logomarca em todas elas, notando-se claro que fazia parte de seu patrimônio. São esses, dentre tantos outros casos, que nos fazem aceitar que não existe uma cultura de paz no interior de nossas instituições de segurança pública.

O nosso desafio no presente e no futuro é inculcar nas mentes dos integrantes essa ideologia da paz, e que se faz necessário ocorrer primeiro e muito mais, no seio das corporações, assim como do cidadão comum que é o cliente que espera esse serviço com qualidade e eficiência. Não pensar apenas a paz como ausência de guerra ou conflitos. A paz não ocorre sem conflitos, pois estes são inerentes a vida em sociedade. Todavia, a maneira de resolver esses conflitos exige outras maneiras de se tratar o problema, que pode ser através de diálogos e entendimentos mútuos, ou seja, da mediação de conflitos, e até mesmo a procura intervencionista de uma terceira pessoa para solucionar tais querelas. Percebe-se então que a instituição de segurança precisa traçar um novo perfil de ideais e procedimentos para lidar com questões atuais e contemporâneas, como por exemplo, a sobrevivência das instituições em um novo cenário imposto não só pela sociedade brasileira e cearense, bem como pela sociedade

mundial, a busca a cada dia de como garantir os direitos de cidadania de cada indivíduo dentro dessa rede social, não importando as diferenças sociais, políticas, culturais, religiosas etc. O importante é que os cidadãos tenham sua dignidade preservada e o respeito por parte dos integrantes da segurança pública. Tais garantias se fazem necessárias, pois, quando o estado se auto-intitula democrático de direito, todos devem contribuir para se chegar a esse patamar idealizado. Podemos citar um trecho do livro de Vera Maria Candau, com o tema por uma cultura da paz, que diz:

A paz é um modo de viver o humano, de enfrentar os problemas e conflitos, de promover uma maneira não violenta de lutar pelos direitos humanos, capaz de reconhecer o outro e de realizar ações e processos coletivos. A paz é responsabilidade de todos. Governo e sociedade civil. Homens e mulheres. Crianças, adultos e idosos. Afro descendente, indígena, branco, mestiço, etc. Todos têm que expressar nossa voz. Somente na sinfonia de diferentes vozes podemos construir a paz (CANDAUI, 2000, p 70-86)

Como vemos será mais um desafio que o Estado democrático de direito, que reza nossa Constituição de concretizar uma verdadeira cultura de paz em nossas corporações de segurança. O primeiro passo a ser dado é a busca da formação de novos agentes de conhecimentos com uma nova visão de ser cidadão e agente de paz dentro de sua comunidade, corporação e sociedade. As nossas polícias e Corpo de Bombeiros devem abandonar essa visão retrógrada de separação, de cada um trabalhar por conta própria, buscando individualmente atender a sociedade cearense, partindo do pressuposto de seus pontos de vistas e ideais, esquecendo que tais instituições encontram-se inseridas em um contexto complexo de interdependência com a sociedade civil, e que, para a manutenção dessas instituições no futuro depende como esse tema da paz é tratado no interior das instituições.

Percebemos assim que essas instituições têm que avançar para se chegar a um denominador comum entre elas, visando o crescimento comum e dividindo seus anseios, desejos e aspirações. Observando assim esse pequeno escopo de nossas instituições de segurança pública, vislumbramos uma necessidade crescente de aproximação das referidas instituições entre si, isso no primeiro plano. Num segundo plano, outro passo importantíssimo e essencial é conseguir a confiança e credibilidade junto à sociedade civil, que outrora foram abalados por desmandos, truculências, mau atendimento, corrupção, tortura e até mesmo não ter seus direitos civis assegurados por nossas instituições de segurança, contribuindo assim para impunidade e respectivamente para descrédito do judiciário. Uma grande parcela da sociedade menos favorecida não

tem acesso a esses serviços e ficam a mercê da boa vontade de funcionários públicos relapsos, que não têm compromisso com seu papel de orientador e ser agente da paz. Não foi à toa que o governo federal, bem como a sociedade civil exigiu um posicionamento para criação de um plano de segurança pública para o Brasil, pois nenhum cidadão agüentava mais tantas arbitrariedades e violência no seio social. A partir da identificação dos problemas, foram escolhidas prioridades a serem trabalhadas por todos, tanto as instituições de segurança, bem como a sociedade civil.

O Plano de segurança pública começa dizendo que o governo está

Comprometido com a justiça e o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia, incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres de nosso país os direitos civis e os benefícios do Estado de direito Democrático, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas. Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade.

Só no estabelecimento das prioridades se faz mister a integral participação das instituições de segurança para o êxito do plano de segurança, pois só com a quebra do paradigma de que só os altos comandos das polícias é que entendem de segurança pública, é que poderemos reverter esse quadro de guerra. Não a guerra declarada de canhões, aviões e armas sofisticadas de última geração, mas aquela guerra silenciosa que a cada dia cresce seus tentáculos para tragar a dignidade do ser humano e seus direitos fundamentais de sobrevivência e sociabilidade com seus semelhantes. Não é por demais enfatizar a conclusão do Plano de Segurança quando diz: "ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro no Brasil".

Com essa nova perspectiva de paz almejada por todos, se faz essencial a formação de um novo gestor público de segurança, correspondente a nova aliança fundada entre a sociedade civil e o Estado, e também o incremento sustentável duradouro para construção da paz dentro e fora das instituições de segurança, colaborando de maneira decisiva para transformação dessas instituições de segurança, de seus valores, de sua identidade institucional, de sua cultura profissional, de seu padrão de comportamento e de seu respeito incondicional aos direitos civis de todos os cidadãos. Não será um trabalho fácil, mas pelo menos a pedra inicial dessa construção da paz foi fundada a partir do reconhecimento de que o problema não pode ser resolvido apenas com mais agentes de segurança nas ruas, ou com mais viaturas e armas, e de que

o problema é estrutural e social e que todos devemos dar nossa parcela de contribuição para o fomento da paz em todas as esferas da sociedade.

### **CAPÍTULO III - DA INTEGRAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

O método de segurança pública assumida pelo Comando do Estado, especialmente a ir-se conquanto na década de 1990, mais precisamente em 16 de maio de 1997, sob a denominação de Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania - SSPDC, Através da Lei Estadual nº 12.691. Esta Pasta recebeu nova denominação em 07 de março de 2003, com ao advento da Lei Estadual nº Lei Estadual nº 13.297, passando a se chamar Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social- SSPDS. Com a formação da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC), foi apresentada e debatida na conferência que o general Cândido Vargas de Freire, titular da SSPDC, efetuou ao informar no Seminário Políticas Públicas e Violência, materializado pela Câmara dos Deputados, por meio de Terceira Secretaria.

O general Freire aproximou a insídia voltada para o setor da segurança pública implantada no Ceará com o Planejamento Ceará Seguro, que teve e possui como visão vindoura, a alteração comportamental, a reforma estrutural e a Integração administrativa e comunitária. Tudo autenticado na atualização tecnológica e metodológica.

Entre as muitas novas mencionadas pelo general Freire, estão a afirmação da SSPDC, que unificou os comandos das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros, admitindo um esforço integrado.

Ainda defendeu as maiores aquisições nos limites sociais, saúde e educação, de atitude característica, como forma de suavizar a violência, que não é apenas uma questão policial, mas nomeadamente da deficiência de ocasiões para o habitante da urbe. O general Freire ressaltou o empreendimento adjacente em meio aos órgãos de segurança, como forma de reduzir a criminalidade.

Em Corporações como as polícias civil e militar, baseadas na filosofia da burocracia e substancialmente formais, a admissão da doutrina como programa acaba sendo tratada, erroneamente, como "mais uma ocorrência a executar além das prerrogativas normais" e não da forma como careceria, ou seja, como "uma nova forma de aplicar as atividades normais".

Em face do exposto, discutem-se novos paradigmas para a atuação das polícias. Entre eles, a idéia de institucionalizar a teoria de polícia comunitária em nossas corporações, de forma que não seja "somente mais um programa" e sim a coluna vertebral que partirá para o direcionamento dos atos administrativos, objetivando o aprimoramento a atributo da ocupação prestada e, por consecutivo, a atributo de vida da sociedade brasileira.

O Comando do Estado do Ceará, por meio da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social vem implementando uma insídia de segurança pública voltada a robustecer e concluir as atribuições de integração administrativa das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, para juntos e em parceria com os Conselhos Comunitários de Defesa Social e demais poderes formados, trabalharem em proveito da evolução da segurança da população e preservação da ordem, privilegiando a cidadania, procurando a diminuição da criminalidade e fortalecendo a credibilidade dos órgãos de segurança pública.

Na modernidade, o reflexo dessa insídia expandiu-se ao Estado do Ceará, constituindo um exemplo de integração no campo da segurança pública nacional.

Os Campos Administrativos Integrados cuja gênese se deu na década de 1990, com a formação dos Distritos Modelos, ferramenta do artifício de segurança pública, compõem campos estrategicamente planejados onde estão inclusa as Unidades das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros, a posição de Delegacias de Polícias, iniciativa PM, Seções de Comabate a Incêndio, simultaneamente, e de Órgãos especializados dessas Organizações para complementar as prerrogativas *sui generis* ali existentes.

Esta é a recente metodologia assumida pela Secretária da Segurança. Os prós, os contras, o apropriado e o desacertado discutirão a *posteriori*. Finalmente estamos

aqui corretamente para isso. Reunindo os conceitos e separando o que efetivamente pode ser aproveitado alcançaremos nosso trabalho.

Conforme Trojanowicz e Bucqueroux (1999, p.5),

Integração de segurança pública é um sistema e uma tática organizacional que presta uma inovação parceria em meio a população e a polícia. Fundamenta-se na premissa de que tanto a polícia quanto a sociedade necessitam trabalhar juntas para identificar, priorizar e deliberar adversidades recentes tais como crime, drogas, receio do crime, desinteligências físicas e morais, e, em geral, a decadência do bairro, com o escopo de aperfeiçoar a particularidade comum da vida no campo.

Para Dias Neto (2000), a Integração das instituições de segurança nasceu de uma reação das oscilações civis americanos ao exemplo profissional de Polícia, adotado nos Estados Unidos da América, no término dos anos 1960.

No modelo de integração burocrático-profissional, Goldstein (2000) afirma que esta espécie de integração é mais enfaticamente para condutas destinadas a atenuar o momento de revidade às convocações (meios) do que para a detecção das dificuldades com os quais a polícia se defronta (fins).

Cerqueira (1999) diz que a mobilidade de reforma com vistas à profissionalização rompe com um dos preceitos conforme o qual, a polícia deve guardar estreito propósito com a sociedade. "A polícia é o público e o público é a polícia".

As oscilações civis dos anos 1960 cooperaram para desnudar as fragilidades e incongruências da maneira "profissional" de integração.

Com o escopo de esquivar abusos, a Polícia acabou perdendo o seu convívio com a comunidade. Medidas guiadas a proteger a Polícia versus influências indevidas acabaram tornando-a impermeável às influências próprias da doutrina democrática. "Tal isolamento tornava a Polícia norte-americana inapta para abranger a complexidade do assunto comunitário em que atuava e para endireitar os seus estágios a um fato urbana e altamente eficaz". (DIAS NETO, 2000, p.14).

Nos Estados Unidos o agravamento das desinteligências sociais estimulou uma onda de concentração envolvendo a responsabilidade policial e, de jeito exclusivo, o convívio entre Polícia e comunidade.

O Estado do Ceará, tendo tal visão e informação baseou-se nestes fatos para propor, além da lei e da competência, para sociedade que ainda tinha aptidão ser fonte de comando. Notou-se que a Polícia, mesmo tendo legalidade, precisava possuir fidedignidade para capacidade de operar na porta das adversidades de segurança pública.

O modelo de Integração das instituições de segurança pode ser visto como uma composição de amoldamento do arranjo policial, no significado de mantê-la compatível com a atmosfera das sociedades liberal-democráticas contemporâneas.

No Estado do Ceará, em face do agravamento dos temas de segurança pública ao comprido da última década, várias Polícias Militares, em cada cidade, passaram a inaugurar programas de Integração das instituições de segurança, procurando com isso desviar seu sistema e tática de ato, no significado de se acenar a sociedade para identificar, priorizar e procurar saídas para as adversidades de segurança pública.

Conforme Souza (*apud* LEITE, 2002) os problemas em torno da implementação dessa tática de integração partem tanto da estrutura da sociedade quanto do arranjo policial.

Aborda-se da inexistência de apontadores de ação compatíveis com atribuições proativas, da deficiência de mito participativo nas comunidades e preventiva nas polícias, do desconhecimento de propósito dos membros dessa tática de integração, atrelamento a integração de segurança pública às agregações de bairro e rodízio de policiais.

Interiormente do julgamento de Integração das instituições de segurança no estado do Ceará temos habilidade de extrair duas vertentes essenciais: o conhecimento da sociedade e a saída de dificuldades.

A Integração das instituições de segurança deve trabalhar para "identificar, priorizar e solucionar adversidades" (Trojanowicz e Bucqueroux, 1999, p.5).

Conforme Cerqueira (1999, p. 92) "sempre que o assunto do conhecimento da sociedade teve ênfase no quadro da democratização da polícia brasileira, ao mesmo tempo não se pode pronunciar da tecnologia de abertura de adversidades". Salienta

também que este assunto não é anônimo das Polícias Brasileiras, função que é vulgar de ser achado nos textos sobre projeto nos limites de gestão, de propriedade absoluta e no que se alude às metodologias de tomada de deliberação.

Conforme Dias Neto (2000, p. 62), "a reavaliação do propósito polícia-sociedade pressupõe uma reavaliação da ainda índole da colocação policial: ao avesso de limitar-se à coação ao crime, a polícia suporta a operar na definição de decidir dificuldades".

A admissão de uma tecnologia de recursos de dificuldades à capacidade de segurança pública redefine a responsabilidade policial. O sucesso e o malogro das atuações policiais que suportam a depender mais do atributo das decorrências do que das decorrências quantitativas.

O diálogo é que, ao procurar saídas para as dificuldades do lugar - incluindo adversidades atinentes à desorganização - e ao abranger os cidadãos no método, a polícia pode cooperar para fortalecer laços comunitários e renovar a habilidade da também sociedade de atacar suas adversidades e prevenir crimes.

Convém, aliás, não confundir a aceitação de uma tecnologia de porta de adversidades sob a ótica da Integração das instituições de segurança com Integração Direcionada à Saída de Dificuldades.

Conforme Kelly (*apud* CERQUEIRA, 1999, p.92), a dificuldade encontrada é

uma sensata circunstância que cause alarme, prejuízo, ultimato ou receio, ou que seja competente evoluir para um distúrbio na sociedade, especialmente incidentes que tenham competência parecer isolados, mas que têm apropriados atributos banais, tais como um modelo, uma vítima ou uma localização geográfica banal

Por dificuldades Goldstein (2000) conhece a vasta gama de conjunturas que conduzem o habitante da urbe a entrar em comunicação com a polícia, ocasiões como coisa de assaltos, roubo de residências e de carros, ações de vandalismo ou de terrorismo, crianças desaparecidas e, de maneira repetido, o receio particular do crime.

Estes e outras adversidades similares compõem a essência do empreendimento policial e não oferecem uma homogeneidade de atributos, daí sua complexidade.

No Estado do Ceará muito se tem discutido para o envolvimento das corporações policiais no enfrentamento de uma espécie cada vez mais complexa de conjunturas e dificuldades a cada dia.

O uso de conhecimentos por elemento das formações é abundante e preciso, e durante o período em que decorre limita-se à fabricação de informações assalariadas consolidadas pelo setor de estatísticas sem maior ansiedade com a alcunha das ciências, ou contextualização dos elementos.

O exemplo de Integração das instituições de segurança no estado cearense preconiza quatro tipos de saídas aceitáveis: diminuição da constância de ocorrência, cancelamento da dificuldade, modificação nas compreensões sobre o problema e depoimento de incumbências.

Para Goldstein (2000), uma maior especificidade na revelação das dificuldades com os quais a polícia se defronta é de suma relevância para a implementação de táticas mais efetivas de integração, virtude como a investigação detalhada do caráter dessas dificuldades.

O agente particulariza a procura por táticas variáveis como estado para a implementação das novas expectativas de integração, com a implementação dos métodos de transformação e, enfim, a avaliação de suas conseqüências.

O empreendimento policial assaz comumente alude aparências variadas de procedimentos.

Dessa forma, inclui incidentes como delitos - em suas diversas manifestações - , ações de vandalismo, desaparecimento de coisas e indivíduos, necessidade de envio de indigentes e deficientes intelectuais, subsídio na constituição do acesso etc.

Toda modalidade evidenciada de incidente aparenta um problema irregular para a coordenação policial.

Inicialmente, é restrito criticar a função do Estado na preservação da Ordem Pública, colocação que a Filosofia de Segurança Pública, de estilo comum, e as Polícias, de estilo específico, são os autores do Estado cometidos de aplicar estas atuações.

Conforme KANITZ (2001, p.35),

Todas as ideologias políticas esperam que o Estado a ampare a pessoa. Liberais, que tendem a esperar na sociedade e não no Estado, são contra cometer inteireza e segurança pelas próprias mãos. Neoliberais, que preferem um Estado esmorecido prega um Estado forte no campo de segurança pública.

Hobbes diz que o Estado tem por cargo preservar a ordem e escapar que a comunidade se desagregue e atinja o Estado de temperamento, aonde todos lutam contra todos.

Locke acrescenta mais dois cargos às já referidas por Hobbes: afiançar a particularidade privada e a autonomia pessoal.

Para Karl Marx e Friedrich Engels, o Estado é mais do que uma ferramenta de superioridade de uma sociedade sobre a outra, uma máquina de coibição que visa o conhecimento econômico e artifício das classes dominadas.

Como membro integrante do Estado, desse costume ainda deve atuar o aparato policial. A capacidade de polícia das agências policiais não lhes é racional e sim derivado da capacidade de polícia do Estado. A preservação da Ordem Pública e o uso da capacidade de polícia, também de tudo, correspondem à preservação dos direitos e seguranças pessoais de todo ser humano.

Independente do contexto atrás mostrado, o Estado, para preservar a Ordem Pública, faz valer sua capacidade de polícia por meio de suas Instituições policiais, judiciárias e penitenciárias, organizadas de maneira sistêmicas.

No estado do Ceará, a ordem pública e a segurança pública se materializam e se operacionalizam por meio de ações sucessivas realizadas pelas corporações públicas.

Este adjacente de ações sucessivos, organizado no interior de uma metodologia de prestação de serviço público, confunde-se com o julgamento de resguardo público: "anexo de costumes, medidas e atos seguido para assegurar o cumprimento das leis de estilo a escapar, impedir ou suspender a aprendizagem de ações que perturbem a ordem pública".

Tais colocações que o Estado cumpre na preservação da Ordem Pública são exercidas por meio da aplicação de uma série de prerrogativas, encadeadas algumas as outras, interiormente de uma subseqüência, formando dessa atitude uma teoria que tem por escopo revelar os procedimentos imagináveis e inaceitáveis pela sociedade, prevenir para que os procedimentos inaceitáveis não ocorram e não sejam potenciais, reprimi-las, punindo os culpados.

Esta teoria é munida, numa instância de praxe, pelo Poder Legislativo, pelas Polícias Operacional e Judiciária, pelo Ministério Público Criminal, pela Justiça Criminal e pelo princípio Penitenciário.

Inicialmente, cabe ao Estado formar as leis que irão ser encaminhadas à comunicação da sociedade. Compete salientar que o Estado só pode fazer valer a sua capacidade de polícia sobre aqueles acontecimentos lesivos ao benefício trivial previstos na legislação.

Essa responsabilidade do Estado é praticada pelo Poder Legislativo, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal, bem como por uns sensatos órgãos da gestão pública, sempre que calculado em constituição. Compete também ao Estado escapar que a ordem pública seja fracionada, mantendo o Estado de normalidade da sociedade.

Este desempenho é praticado por meio de polícia ostensiva, de competência da Polícia Militar, segundo presume a Constituição de 1988, em seu artigo 144, § 5º. "Às polícias militares competem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; (...)" (BRASIL, 1988, p.91).

No estado do Ceará, o episódio de decorrer a quebra da ordem pública, pertence ao Estado restaurá-la. Esta atuação de coibição contígua é de aptidão tanto das Polícias Militares quanto das Polícias Civis.

Validada a quebra da Ordem Pública, incumbe ao Estado indagar os casos ocorridos o extremo de decretar-lhes a autoria, servindo de item informativo à metodologia judicial.

Esta colocação é praticada pela Polícia Civil, a quem cabe, conforme o § 4º, do artigo 144 da Constituição Federal de 1988: "(...) (BRASIL, 1988, p.91), as

responsabilidades de polícia judiciária e a averiguação das infrações penais, reservado as militares".

Sendo validada a autoria, é cargo do Estado, por meio do Ministério Público, denunciar os cercados, que por sua vez serão julgados pelo Poder Judiciário.

A última colocação do Estado é a internação e recuperação dos condenados a penas privativas de independência, responsabilidade praticada pela Teoria Prisional.

O Ciclo de Polícia divide-se em três fases: o ato em ocasião normal da Ordem Pública, a quebra da Ordem Pública e sua restauração e a fase de averiguação. O Ciclo de Persecução Criminal ingressa-se na segunda fase do Ciclo de Polícia, ou seja, enquanto acontece a quebra da Ordem Pública. Arranja-se de quatro fases: restauração da quebra da Ordem Pública, fase de apuração, fase processual e fase das penas.

Tratar de reorganizar o empenho do Estado no campo da Segurança Pública pressupõe objurgar a constituição destes cargos, partindo do início que estas colocações necessitam existir, não sendo hábil ser suprimidas, livre do dado de instituição abrangidas na filosofia ou também de quais sejam as colocações desempenhadas por toda uma dessas instituições. Uma única instituição seria hábil, hipoteticamente, seguir todas as colocações, seria potencial ter diversas corporações desempenhando um mesmo cargo.

A mais extraordinária nessa contenda é a interação dentre esses cargos, no interior de uma visão que permita ao Estado crescer suas atribuições sem que haja saída de constância nesses atos, não importando em qual instituição elas ocorram. É necessário que toda instituição tenha noção do cargo que ela cumpre e de como essa colocação representa as demais instituições em sua nova Filosofia.

Assim, o Estado desempenha uma série de cargos, inerentes estas à oportuna capacidade do Estado de proporcionar as semelhanças sociais: a colocação de prevenção, de restauração contígua da ordem, de averiguação e investigação de autoria, de conferência da denúncia, de ponderação da coisa e de executar desempenhar a pena.

Entretanto, compete protestar se essas modificações e sugestões se reduzem somente a espaço de Segurança Pública ou se elas têm aptidão para ser estendidas à

Gestão do Estado em comum. Como não uma única comissão de licitação para todos os órgãos do Estado, vinculada à Secretaria da Gestão? Como não um único cerne de treinamento a ser utilizada por todos os órgãos, sob o arranjo da Diretoria de Persuasão da citada secretaria?

Vulgar é se ouvir entre os defensores da padronização das polícias que este procedimento trará favorecimentos no alcance que ocorrerem a armazenamento das atribuições operacionais, tais como cerne de estrutura unificado, utilização de edificações corriqueiras, comissão de licitação única, em meio a outras tantas.

É importante ressaltar que, no Estado do Ceará, a busca pelo desenvolvimento da integração da segurança pública é um trabalho que já vem sendo realizado para o melhor funcionamento do policiamento comunitário que compete perguntar: como dizer somente em padronização das polícias se realiza parte da Filosofia o Ministério Público, o Poder Judiciário e a Teoria Penitenciária? Continuará a haver porta de assiduidade até com polícias unificadas.

O que os defensores da uniformização compreendem como progresso, na verdade é um mero paliativo. Mais avante disso, tratar de Unificação que abrange assuntos relativos ao Poder. Quem mandará em quem? Delegado se subordina a Oficial da PM ou vice e versa? Só esta interrogação já é regular para emperrar ou tornar inexecutável uma uniformização a curto e em médio prazo.

Parece ser mais coeso que, ao avesso de se tentar reinventar a roda, no acontecimento recriar a Doutrina, que se tente executar esta Doutrina, atuando notadamente nas interfaces existentes em meio as instituições, escapando que as atuações sofram recursos de constância e crescendo o estado de interação em meio a elas.

Conferindo as definições pode-se pronunciar que a conjuntura que causa alarme, prejuízo, intimidação ou aversão, fixada como dificuldade, é o risco, e pode-se também avaliar na conceituação de adversidade tanto a noção de risco quanto a de incidentes. Ambas as definições, todavia, são unânimes em asseverar que deve haver um ato sobre os fatores causais das adversidades.

Ao desenvolver o processo de integração da segurança pública no estado do Ceará, as táticas para os recursos de dificuldades aceitas são de costume reativo, guiando-se pelo rebate conduzido para todo incidente tomados solitariamente. Sabemos que um grande dado de incidentes, tais como assaltos em ônibus ou caminhões de responsabilidade, são a decorrência da atuação de escassos indivíduos. Neste significado especial, a não articulação dos atos da Polícia Civil com a Polícia Militar dificulta também mais a identidade, avaliação e o projeto de revides para essas dificuldades.

Afinal, uma das carências recorrentes nas atuações, não só das atuações da polícia especificamente, mas de políticas de segurança de uma forma comum, cataloga-se a completa deficiência de quaisquer mecanismos de ajuizamento tanto da implementação, como das decorrências de atos, programas, táticas ou políticas.

Não se busca dimensionar o público abrangido, o estado de alteração de comportamento requerido tanto na polícia, como do público abrangido, quais outras corporações que são aptas ser compreendidas nos recursos das adversidades; virtude, como das nascentes de expedientes necessários. Não se possui noção certa das decorrências a serem conseguidos: supressão completa ou parcial da dificuldade, ou seu fácil cancelamento da agenda.

Para o bom funcionamento do processo de integração das instituições de segurança no estado do Ceará, o Estado precisa identificar as adversidades, analisando os pontos de maior dificuldade para desenvolver um planejamento e implemento de cautelas para colocar em perfeito funcionamento.

Nesta etapa o policial e os setores cercados da sociedade deliberam quais são os incidentes, as circunstâncias, ou as ocasiões que geram adversidades ou desconforto para os indivíduos que vivem e trabalham na sociedade (Cerqueira, 1998, p.97).

Crucial é a certa identidade da dificuldade, provimento que, se seguida erroneamente, pode induzir ao desperdício de expedientes, como as atuações planejadas têm aptidão não surtir os resultados almejados, não eliminando as ocasiões que causaram as dificuldades.

Trivial é que as preocupações da sociedade estejam arroladas com o crime, todavia, muitas vezes as adversidades relacionadas com a característica de vida são bem

mais respeitáveis e relacionadas com as razões da criminalidade, as quais necessitam ser atacadas para tornar essencial a saída da adversidade.

Esta etapa pressupõe que o policial aprecie o seu setor de patrulhamento, suas precipitações e espaços críticos, a fim de identificar as adversidades que afligem a sociedade.

As dificuldades sociais precisam ser analisadas a despeito das atuações de todo intérprete para decretar seu impacto sobre a conjuntura. Nesta aparência precisa ser observada a conjuntura física, o argumento da sociedade e a continuidade de episódios.

Na criação de alvos os planejadores detalharão por escrito a faixa de méritos aspirada; pretendida ou os decorrências que confiam obter com as táticas aceitas. Isto consente verificar, por meio de indicantes, o sucesso ou má consequência das providências seguidas.

Com pensamento sociológico a ocorrência do empenho policial é abundante vasto. Goldstein especifica que, por padrão, no episódio de roubos, a polícia não somente deve agir sobre o criminoso, mas ainda encorajando o habitante da urbe a se comportar de atitudes mais seguras, de aparência a cancelar determinadas das situações que tenham competência virem a causar essa variedade de acontecimento. Ou seja, se atualmente o esforço policial teria aptidão de se restringir às revides, cumpridos o mais sumário potencial às convocações dos cidadãos, com o intuito de identificar e reter o ofensor, hoje este deve ser redefinido de jeito a incluir medidas preventivas que se refiram ao habitante da urbe e aos recintos em que transitam.

Mas tal revelação da obra de polícia exige que se identifiquem as dificuldades que motivam ocasiões de desorganização ou delito.

Se a integração profissional destaca o caso ocorrido - por isto comumente chamado de integração direcionado para o caso -, as reformulações da produtividade policial indicadas por Goldstein exigem a evidência acima, a adversidade que gera o acontecimento - integração direcionada para a adversidade.

Dessa forma, à polícia compete evidenciar dessemelhantes configurações de procedimentos e circunstâncias que sejam aptas fundamentar ocorrências de

desorganização ou ocorrências delituosas, como pontos e momentos do dia onde mais comumente se dão os incidentes, bem como propriedades dos indivíduos abrangidos e vitimados.

Em suma, o método de saída de dificuldades alude, a identidade da adversidade, a consideração de sua constituição, no significado de abranger seus pretextos, resultados e esfera de ato, a implementação de atuações acima as razões identificadas - etapa do revide - e, enfim, a julgamento desse revide.

Se o empreendimento policial for fixado a agir somente por meio de categorias restritamente relativas à criminalidade, condutas e acontecimentos não criminosos não serão da levantada da capacidade policial.

A população arquiteta expectativas quanto a ato da polícia.

Acredita-se que seus administradores, por padrão, controlem costumes e condutas ofensivos à população de estilo comum ou que seja apto provocar modificações significativas no costume das cidades ou também colaborar para a deterioração de suas vizinhanças.

Essas são as dificuldades de polícia, ainda que nem sempre seja apto ser conceituais como episódios criminosos.

No estado do Ceará, à polícia compete evidenciar dessemelhantes configurações de procedimentos e circunstâncias que sejam aptas fundamentar ocorrências de desorganização ou ocorrências delituosas, como pontos e momentos do dia donde mais comumente se dão os incidentes, virtude como propriedades dos indivíduos abrangidas e vitimadas.

A identidade de adversidades de causar delito e desorganização, dessa forma, sugere o tratamento evidenciado número a episódios dessemelhantes.

Apesar de que, ocasionalmente, adversidades similares tenham competência em vir a demandar réplicas similares, sendo apto, com isso, ser reunidos, não haverá a convicção de que exista tal similaridade, igualmente que haja uma avaliação sólida do caso.

"Dessemelhantes combinações de alternativas como estas são aptas provocar desiguais dificuldades, o que ação dessemelhantes políticas de segurança e tipos de recursos." (Goldstein, 2000, p. 26).

Desse estilo, a primitiva etapa do esforço policial será a identidade dos atributos do acontecimento que gerou a advertência policial, benefício como da adversidade que motivou o seu fato.

A ir-se não oponente daí, a polícia precisará avaliar a adversidade de estilo, a detectar suas propriedades fundamentais e propriedades, o que compõe a etapa seguinte da capacidade policial.

### **Considerações Finais**

Podemos concluir no presente trabalho que, mesmo com a variabilidade de ocorrências e conflitos que se desenvolvem diante do comprometimento policial que trabalha a **integração das instituições de segurança no estado do Ceará**, lê-se a integração como benefício, mesmo diante da extensa gama de dificuldades de sujeitos a motivar tais ocorrências. É fundamental, assim, a ciência para iluminar o conhecimento da atuação policial hoje.

O Projeto para implantação da integração das entidades policiais em nosso Estado expôs que políticas públicas sérias e com boa vontade podem trazer dividendos incomensuráveis a uma sociedade que ao longo do tempo vem sofrendo com a falta de segurança, falta de investimentos na base da pirâmide social, bem como na infância e a adolescência, afetando assim a totalidade do seio social.

O resultado desta pesquisa deve impulsionar uma nova avaliação do processo de integração em destaque, de maneira que possa ser difundido em todas as esferas governamentais e sociais que ainda precisamos evoluir bastante para se chegar a tão sonhada unificação das polícias em nosso Estado, bem como no Brasil.

Sem dúvida, nenhum modelo de integração será passivo de êxito sem uma participação efetiva da sociedade cearense e nacional, no tocante ao rumo que se deve dar ao combate da criminalidade em nosso território. Por tais motivos, as iniciativas e projetos para implantação de uma nova mentalidade policial têm que ser analisadas, debatidas e colocada apreciação de uma sociedade ativa e participativa.

Observamos que a mudança de hábitos e a valorização dos agentes de segurança se faz mister para o êxito da implantação da integração dentro das instituições de segurança.

As ações efetivas aparentam produzir efeitos não previstos de modo explícito pelo conjunto de metas expressos no seu bojo inicial, seja por falta de visualização do que poderia acontecer ou até mesmo pela baixa receptividade por parte dos agentes de segurança, pessoas as quais poderiam ser beneficiadas, com tal processo de integração.

Se fizermos uma retrospectiva pelas diferentes fases da implantação do Projeto de integração da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar, com a participação da Sociedade veremos que as necessidades das instituições e da sociedade às vezes divergem em si, cada organização procurando galgar suas metas e objetivos de maneira distintas e ambíguas.

É provável que a ampliação das ações de implantação do Projeto de integração da segurança pública instalada no Ceará e uma maior visualização da integração, poderão ser difundidas e debatidas no cenário nacional, para que outros estados federados tenham por meio dessas idéias, que foram incorporadas ao longo desses quase vinte anos em nosso Estado, a percepção da real necessidade de implantação dessa nova gestão participativa dentro das corporações. O que se observa é que o crescimento da criminalidade, da marginalidade e da exclusão social tem uma ligação próxima para o agravamento das tensões sociais.

A consideração que fazemos é que, para o sucesso do Projeto de implantação da integração nas instituições de segurança pública, deve-se tornar prática cotidiana dos agentes de segurança essa mentalidade recíproca de doação e recebimento, no que tange informações, materiais e ajuda técnico-operacional e profissional entre as instituições envolvidas no processo (PM, PC e CBM).

Atualmente observamos que os agentes de segurança em determinadas instituições (militar), fazem parte de uma minoria que muitas vezes tem os seus direitos subtraídos, embora haja, por parte do governo estadual, esforços para tentar reverter esse quadro.

Sob uma perspectiva sociológica observamos que este Projeto de integração das instituições de segurança pública reconhece as contradições existentes no meio destas instituições sociais, onde os agentes de segurança que são os atores principais desta complexa rede de interligações, na maioria das vezes, parece não entender qual a sua finalidade e sua real participação na condução desse processo exigido pela sociedade organizada.

Pensando nesta linha sociológica e analisando como foi proposto o Projeto de integração das instituições de segurança no Ceará observa-se que, além de seus objetivos iniciais, havia a necessidade imposta naquele momento de uma busca outra metodologia de trabalho junto as instituições, com a parceria interna e a participação da sociedade cearense. Entendemos que, para compreender esse fenômeno, é necessário primeiramente reconhecer que os problemas em relação a integração dentro das instituições existe e é preciso tomar uma atitude exemplar a caminho dessa meta proposta. Diante desse reconhecimento, o segundo passo seria apaziguar internamente as corporações e fazer entender claramente que esse modelo sugerido é imprescindível para solidificação das bases da Segurança Pública em nosso Estado, bem como a possibilidade de implantação de novas políticas públicas voltadas para o convívio social, respeito pelos direitos humanos e articulação pela igualdade social.

O Projeto de integração trabalha também na perspectiva de trabalho mais junto da comunidade, ouvindo, traçando metas, objetivos e direção no que diz respeito o combate à violência nas comunidades carentes. Também abre um viés para o chamamento comum entre os cidadãos da responsabilidade social a que é cometida, bem como, o desenvolvimento do sentimento da própria cidadania do empoderamento, ou seja, a possibilidade de cada pessoa, com sua participação, tornar-se um sujeito de vida social ativa e participativa, nos rumos para solucionar os desafios da violência no meio social onde vive com interveniência dos agentes de Segurança pública.

Um dos propósitos para uma boa participação comunitária é a comunidade sentir-se partícipe do processo, capaz de se organizar em busca de algo que as pessoas achem importante para sua vida social ou em grupo. Um exemplo disso foi a criação dos conselhos comunitários, que tem como objetivo fazer um intercâmbio das necessidades da comunidade, no tocante a segurança, com ações que devem ser aplicadas pelos agentes de segurança naquele território. Vale destacar que, com a realização de métodos de implementação da integração das instituições de segurança no Ceará, as associações, os grupos de defesa de direitos humanos, tiveram a oportunidade de fazer parte integrante das decisões sobre segurança em nosso Estado. Segurança se faz com a participação da população não apenas como informante de ações criminosas locais, mas, acima de tudo, com a participação dos cidadãos nos processos decisórios em relação a atuação policial, com base nos problemas graves que a população sente no seu cotidiano.

Enfim, esta monografia tenta mostrar que, mesmo com tantas adversidades encontradas para integração das instituições de segurança pública no Estado do Ceará, o caminho trilhado é sem volta, pois o mundo atual exige isso e cobra do governo ações que façam subsistir esse ideal filosófico de representação das instituições, para que os serviços prestados à população sejam eficazes e eficientes.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio et al. *Estratégias de Intervenção Policial no Estado Contemporâneo*. Revista Tempo Social- USP, Vol. 9, 1997.

AGUIAR, Domingos F. de. *Imagem da PMESP: Propostas de Melhoria*. PMESP: CSP - II/93, p. 14.

AZEVEDO, Dermi. *A Polícia e a Sociedade*. SP: PMESP, Apostila de Polícia Comunitária, 1998, p.62.

BARREIRA, César (org.). *Questão de Segurança: políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004,

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BATISTA, Nilo, *As novas "funções" que a mídia vem desempenhando nos sistemas penais*, *RBCCRIM*, 218. Setembro, 2004.

BAYLEY, D. H. *Padrões de Policiamento*. Edusp, São Paulo: 2001, p. 269.

BRETAS, M. L. *Observações sobre a falência dos modelos policiais*. In: *Tempo Social; Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, 9(1): 79-94, maio de 1997.

CAMARGO, Carlos Alberto de Camargo. *Polícia, Sociedade e Criminalidade*. Folha de São Paulo. SP, 20 abr.1998.

CARNELUTTI, Francesco. *As Misérias do Processo Penal*. 2ª ed. Campinas/SP: Bookseller, 2002.

CARVALHO, Glauber da Silva. *Policiamento Comunitário - Origens*. SP: PMESP, Apostila, 1998.

CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, 9ª ed. São Paulo: Ed. Rideel, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. *Revista dos Tribunais*, ano 86, n. 737, março, São Paulo, 1997

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *A evolução do princípio de legalidade e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*. *Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal*, ano III, n. 25, agosto, Curitiba: Zênite, 2003

CRUZ, Hermes B. *Filosofia do Policiamento Comunitário*. Apostila de Polícia Comunitária. SP: PMESP, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu in; *O Papel Da Polícia No Regime Democrático*. SP: Mageart 1996.

DRAIBE, Sonia & HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, Crise e Gestão da crise. IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.3, nº 6, São Paulo: ANPOCS, 1988

FERNANDES, Rubem César. in: *Policiamento Comunitário: Como Começar*. RJ: PMERJ, 1994.

GORDILLO, Augustín. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1982. vol. 5. p. 44.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler, vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M. *Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia*. BIB, Rio de Janeiro, n. 50, 2º Semestre de 2000, pp. 45-123.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo, 4ª Edição, Atlas, 1992.

LANE, Jan-Erik. *The Public Sector: concepts, models and approaches*. London: Sage, 1993.

MARENIN, O. *O Treinamento da Polícia em uma Democracia*. *Electronic Journal*, vol.2, nº 4, novembro de 1997, Internet.

MESQUITA NETO, Paulo de; AFFONSO, Beatriz Stella. *Policiamento Comunitário: A Experiência em São Paulo*. Relatório... SP: Núcleo de Estudos da Violência, 1998.

MIRABETE, Júlio Fabrini. *Processo Penal*. 13º ed. São Paulo: Ed. Atlas S.A. 2002.

MORAES, Bismael B. *Polícia, Governo e Sociedade: Certos Conceitos*. São Paulo: Pioneira, 1992.

MORAIS, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Regulatório. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

NEVES, P. S. C. *Segurança Pública e Cidadania: em busca de novas formas de sociabilidades*. Universidade Federal de Sergipe, Aracaju: 2001, Mimeo.

PUTNAM, Robert D. *Fazendo a Democracia Funcionar*. Revista VEJA . SP, 18Mai 1994.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. BR: Min. Da Justiça, 1996.p.21.

SILVA, Jaime. *Polícia Comunitária: Uma Realidade*. Revista Unidade Comando.SP, n.7, 1998.

SILVA, Jorge da. *Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional*. RJ: Forense,1990.

SOARES, Guido F.S. *In: Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

TÁCITO, Caio, *Poder de Polícia e seus limites*, RDA 27/1.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento Comunitário: Como Começar*. RJ: PMERJ, 1994,

VIEIRA, Ana Lúcia Menezes, *Processo Penal e Mídia*, 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.