



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC**  
**CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO – CETREDE**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO**

**WEILLA GONÇALVES BELO**

**A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA**  
**NO COMBATE À CRIMINALIDADE**

**FORTALEZA**

**2010**

**WEILLA GONÇALVES BELO**

**A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA  
NO COMBATE À CRIMINALIDADE**

Monografia submetida à avaliação  
como requisito para obtenção do  
título de Especialista em  
Policimento Comunitário.

Orientador: Prof. Ms. Geovani de  
Oliveira Tavares

FORTALEZA

2010

**WEILLA GONÇALVES BELO**

**A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA  
NO COMBATE À CRIMINALIDADE**

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

Data da aprovação \_\_\_\_/\_\_\_\_/2010

---

Weilla Gonçalves Belo

Aluna

---

Prof. Ms. Geovani de Oliveira Tavares – UFC  
Orientador

---

Prof. Dra. Celina Amália Ramalho Galvão Lima – UFC  
Coordenadora

Dedico este trabalho aos meus pais que me ensinaram a não temer desafios e ao meu esposo, meu grande amor e companheiro de todas as horas que completa minha felicidade.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pelo dom da vida e por tantos benefícios e alegrias;

Aos meus pais, pelo apoio incondicional, pelo amor e pela educação que sempre me deram e por serem exemplos de sabedoria em minha vida;

Ao professor Geovani Tavares pelo incentivo e sugestões dadas para a realização da monografia.

Ao meu esposo pelo apoio e compreensão durante a realização do trabalho.

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

"O futuro dependerá daquilo que fazemos no presente."

(Mahatma Gandhi)

## RESUMO

Relata a importância do trabalho desenvolvido pela Guarda Municipal de Fortaleza (GMF). Destaca suas competências e seu modo de policiamento preventivo realizado através de rondas e motopatrulhamento. Elenca as campanhas e os projetos sociais na área de segurança pública coordenados pela Guarda Municipal em vários pontos da cidade, especialmente, na área do Território da Paz que compreende os bairros do Grande Bom Jardim. Analisa a atuação da Guarda Municipal de Fortaleza no combate à criminalidade, destacando suas ações desenvolvidas nos últimos anos, especialmente, as de caráter preventivo para reduzir a violência e a criminalidade em Fortaleza. Utiliza diferentes leituras como suporte teórico, adotando como principal eixo metodológico a pesquisa documental, principalmente, através da coleta de informações institucionais. Estabelece como objetivos a reflexão sobre as competências e atribuições da Guarda Municipal de Fortaleza e a análise do trabalho preventivo que tem sido desenvolvido pela GMF para combater a criminalidade.

Palavras-chave: Guarda Municipal de Fortaleza. Combate e prevenção à violência e à criminalidade.

## **ABSTRACT**

Relates the importance of the work done by the Municipal Guard of Fortaleza (GMF). Highlights your skills and your way of preventive policing through patrols and conducted motorcycle patrolling. It lists the campaigns and social projects in the area of public safety coordinated by the Municipal Guard in various parts of the city, especially in the area of “Território da Paz”, which comprises the districts of “Grande Bom Jardim”. Analyzes the performance of the Municipal Guard of Fortaleza in fighting crime, highlighting their actions developed in recent years, especially those of a preventive nature to reduce violence and crime in Fortaleza. Use different readings as theoretical support, adopting as its main methodological research documents, mainly by collecting institutional information. Establishes goals as a reflection on the powers and duties of the Municipal Guard of Fortaleza and analysis of preventive work that has been developed by GMF to combat crime.

Keywords: Guarda Municipal de Fortaleza. Combat and prevent violence and crime.

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	09
<b>2. A violência e a criminalidade urbana no Brasil</b> .....	11
2.1 Medo e sensação de insegurança .....	14
2.2 As causas e os custos da violência .....	17
2.3 Prevenção e controle da violência e da criminalidade .....	23
<b>3. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI</b> .....	25
3.1 O Município na segurança pública .....	28
3.2 O papel das Guardas Municipais .....	31
<b>4. A Guarda Municipal de Fortaleza – GMF</b> .....	33
4.1 Competências da Guarda Municipal de Fortaleza .....	34
4.2 A atuação da Guarda Municipal de Fortaleza no combate à criminalidade .....	35
4.3 Coordenação de Projetos de combate à criminalidade em parceria com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania .....	41
<b>5. Conclusão</b> .....	44
<b>6. Referências</b> .....	47

## 1. INTRODUÇÃO

A Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) é um órgão de segurança pública e defesa civil que faz parte da administração direta e está ligada ao poder executivo municipal. Por ser uma instituição recente, fundada há 50 anos, a GMF ainda está vivenciando um longo processo de transformações em busca de se consolidar como um forte órgão de segurança e de que seja reconhecida de tal modo pela população e pelo próprio poder público.

Nos últimos anos, a GMF foi reaparelhada e teve seu efetivo aumentado com a nomeação de mais de 600 novos guardas municipais, somente no último concurso de 2006. Outros fatores também contribuíram para o crescimento da GMF recentemente, como a conquista do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) e a inclusão da instituição no Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI). Ao fazer parte desse programa, a GMF, através do governo federal, proporcionou ao seu efetivo a oportunidade de qualificação e aperfeiçoamento, bem como a valorização do profissional de segurança pública.

A partir dessas informações sobre as recentes melhorias da GMF, foi definido como recorte temporal deste trabalho a atuação da Guarda de Fortaleza a partir de 2003. Esse período marca a transição da gestão do poder executivo municipal e, desde então, a atual gestão da Prefeitura de Fortaleza favoreceu a realização de profundas mudanças na GMF.

Ao longo deste estudo, buscou-se compreender por que a maioria das pessoas desconhece o trabalho da Guarda Municipal de Fortaleza e de que modo essa instituição tem contribuído para diminuir a violência na capital cearense. Além do desconhecimento desse trabalho, há também muita confusão entre a atuação da Guarda Municipal e a atuação das Polícias.

Deste modo, a abordagem do objeto deste estudo será baseada na análise da atuação da Guarda Municipal de Fortaleza no combate à criminalidade e a problemática se faz presente no questionamento sobre como tem sido essa atuação. Assim, mais importante do que conhecer sua atuação é refletir sobre o modo como a GMF tem se colocado diante do combate à criminalidade, bem como no contexto da segurança pública num âmbito geral.

Este estudo sobre a GMF foi dividido em três partes. Na primeira, faz-se uma contextualização sobre a violência e a criminalidade urbana no Brasil, de um modo geral,

apontando dados sobre as causas e os custos da violência, bem como apresentando as intervenções para a prevenção e combate à violência que podem e devem ser adotadas para reverter esse quadro nacional de medo e sensação de insegurança.

A segunda parte do trabalho traz uma análise sobre a política nacional de segurança pública que vem sendo adotado no Brasil nos últimos anos e foca a análise na responsabilidade do Município nessa política nacional, destacando o papel das Guardas Municipais na segurança pública.

A última parte do trabalho elenca as atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal de Fortaleza no combate à criminalidade, através da prática do policiamento preventivo, do desenvolvimento de campanhas sociais e da coordenação de projetos, na área social e de segurança pública, desenvolvidos em parceria com outros órgãos e instâncias de poder.

Esta pesquisa tem fundamental importância não só no meio acadêmico, mas também perante o público em geral que, em sua grande maioria, desconhece a atuação da Guarda Municipal de Fortaleza. Portanto, a produção deste trabalho poderá fazer com que essas lacunas de desconhecimento sejam preenchidas ou pelo menos reduzidas.

## 2. VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE URBANA NO BRASIL

Quando pensamos em violência, geralmente nos remetemos diretamente à lembrança do crime, quer seja pela experiência de ter sido vítima de um crime ou por conhecer alguém que já o foi.

O crime é uma transgressão imputável da lei penal, por dolo ou culpa, ação ou omissão e os crimes que mais aterrorizam a população são os chamados crimes violentos.

Conforme classificação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, crimes violentos são aqueles que apresentam ameaça à integridade física ou à vida da pessoa e podem ser letais e intencionais (homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte e roubos seguidos de morte – latrocínio), não letais contra a pessoa (tentativas de homicídio, estupro, atentados violentos ao pudor e torturas) e contra o patrimônio (roubos e extorsões, mediante seqüestro).

Num contexto geral, as pessoas acabam aceitando mais os tipos de crime e contravenção como o jogo, a venda e o consumo de drogas, o estelionato e outros. Isso talvez ocorra devido à banalização da violência ou pela ilusão de acharem que esses crimes não venham a ter relação direta de causalidade com os crimes violentos. Temos, portanto, de um lado uma preocupação extrema com os crimes contra a vida e a integridade física e do outro lado, podemos dizer que há uma preocupação relativa com os crimes que envolvem violência de modo aparente.

Fatos que desestruturam famílias inteiras como os desaparecimentos de crianças, geralmente ligados ao tráfico de seres humanos ou redes de exploração sexual, chamam a atenção das pessoas, mas não causam a mesma comoção social que os crimes violentos provocam. Isso ocorre porque os homicídios são colocados em evidência e são utilizados como indicadores de violência em levantamentos estatísticos e diversos estudos. Entretanto, o homicídio não é o único indicador da criminalidade violenta, mas por ser tido como o índice de maior gravidade entre os crimes, é utilizado mundialmente para demonstrar os níveis de violência de uma determinada região, ou ainda, compará-la com outras regiões.

A definição da amplitude da violência e do crime é de fundamental importância para a compreensão desses fenômenos. O Relatório Mundial Sobre Violência e Saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS), editado em 2002, mostra que só no ano 2.000 cerca de 1,6 milhões de pessoas no mundo morreram em decorrência de algum tipo de violência. Esta cifra correspondia a uma taxa geral ajustada de 28,8 por cem mil habitantes.

Tabela 1 - Cifras estimadas de mortes decorrentes de violência no mundo, 2000

Tipo de Violência	Quantidade	Taxa por 100.000 habitantes	Porcentagem do Total
Homicídios	520.000	8,8	31,3
Suicídios	815.000	14,5	49,1
Mortes por conflitos armados	310.000	5,2	18,6
<b>Total</b>	<b>1659.000</b>	<b>28,8</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatório Mundial sobre a Violência e a Saúde, OMS, 2002.

Atualmente, a taxa nacional de homicídios, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), é de 27 por cem mil habitantes, um número expressivo se comparado aos registrados em países desenvolvidos. No Japão, por exemplo, a relação é de um para cem mil, enquanto no Canadá chega a dois e, nos Estados Unidos, a oito.

No período de 1991 a 2000, em estudo realizado em 2004 pelo Ministério da Saúde através da Universidade de São Paulo (USP), dados evidenciam uma tendência de aumento da violência e da criminalidade. No período seguinte de 2001 a 2003, conforme tabela abaixo, a manutenção em altos níveis desses índices de violência ratifica a idéia de que as políticas públicas efetivas de contenção da violência e da criminalidade até então não tinham efeitos reais ou mesmo nem existiam.

Tabela 2 - Registros de Crimes no Brasil, 2001 a 2003. Totais e taxa por 100.000 habitantes.

Delitos	Total de Registros			Taxa por 100.000 Habitantes		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Crimes Violentos Letais Intencionais	46.344	47.531	47.154	26,9	27,2	26,7
Crimes Violentos não Letais Contra Pessoa	64.079	66.147	59.678	37,2	37,9	33,7
Crimes Violentos Contra o Patrimônio	712.877	765.398	856.272	413,5	438,3	484,1

Fonte: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Brasil, 2005.

Todas essas estatísticas demonstram um evidente aumento da violência no Brasil, mas na verdade o que se conhece é somente a ponta do "iceberg", pois se estima que esses números sejam bem maiores.

Segundo o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência, elaborado em 2005 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), regularmente, em muitos estados, as autoridades divulgam as estatísticas oficiais a respeito do crime, sempre com base nos boletins de ocorrência. Todavia, há um grave problema nesse método. Ocorre que, em todo o mundo, a maior parte das pessoas vitimadas por crimes e atos de violência não registra as ocorrências na polícia. Isso acontece, inclusive, nos casos de crimes violentos. Há muitos motivos pelos quais as pessoas deixam de registrar estas ocorrências. Elas podem,

simplesmente, não desejar que a polícia se envolva no caso, seja porque conhecem o autor do delito e preferem lidar pessoalmente com ele, seja porque temem represálias. Elas podem não ter tempo para ir até uma delegacia e efetuar o registro, ou podem avaliar que o esforço necessário para isso não compensa. No Brasil, isso ocorre com frequência porque as pessoas sabem que, em muitas delegacias do país, passarão horas aguardando para registrar um simples boletim de ocorrência. Seja como for, o principal motivo de haver uma subnotificação estará sempre vinculado ao grau de confiança das pessoas na polícia e na sua capacidade investigativa. Quanto maior a confiança, maior a procura da cidadania pelos serviços policiais; quanto menor a confiança, menos as pessoas procuram a polícia ou se relacionam com ela.

Há muitos outros problemas com os registros. Eles podem variar, para mais ou para menos, sem que isso signifique qualquer mudança nas tendências criminais. Assim, por exemplo, se a Polícia trabalha melhor, se amplia seus efetivos ou oferece novos serviços, as pessoas aumentam sua confiança no trabalho policial e passam a registrar delitos que antes não eram registrados. Como resultado, os indicadores apontarão um aumento das taxas criminais que, de fato, pode não ter ocorrido. Pelo contrário, caso a Polícia trabalhe menos ou tenha sua imagem abalada por casos de corrupção ou violência, a tendência é que as vítimas procurem ainda menos por seus serviços. O resultado é que as taxas de crimes registrados irão cair sem que isso signifique, necessariamente, que o crime esteja diminuindo.

Na tentativa de fugir desses registros que não correspondem à realidade, muitos países desenvolvidos têm realizado bases de dados sobre a violência a partir de dados coletados pelas pesquisas de vitimização. Essas pesquisas são realizadas com entrevistas domiciliares e procuram levantar, no conjunto da população, os casos de pessoas que foram vitimadas, dentro de um determinado período de tempo, por um ou mais crimes. Deste modo, pode-se chegar a uma estimativa bem mais próxima do número real de crimes praticados no período.

No Brasil, em geral, os números oficiais são essencialmente produzidos a partir dos boletins de ocorrência, e dentre estes apenas a taxa de homicídio pode ser tomada como um dado confiável, visto que apenas as taxas de homicídio se aproximam do número real porque o número de cadáveres não encontrados é sempre muito pequeno para produzir qualquer efeito estatístico.

## 2.1 Medo e sensação de insegurança

Percebe-se que nos últimos anos, a sociedade brasileira tem sofrido profundas mudanças devido ao aumento da criminalidade que se faz presente no cotidiano das pessoas, através de diversas práticas de violência e de crimes. Houve uma sensível mudança nos hábitos das pessoas que cada vez mais deixaram de frequentar espaços públicos pelo temor de serem vítimas de alguma forma de violência. Nos bairros de classe média e entre a classe mais abastada, já não existem velhos costumes como sentar na calçada e conversar com a vizinhança, passear pelas ruas à noite, fazer compras em áreas comerciais centrais e frequentar praças por lazer. Na contramão desses costumes que permeavam a sociedade de outrora, temos hoje uma fuga dos espaços públicos e uma tendência maior de busca por espaços onde haja segurança privada como shopping centers, clubes, complexos de lazer e outros.

Nos dias de hoje, a segurança do cidadão, da sua integridade física e de seu patrimônio são elementos constantemente ameaçados pela violência urbana. Vivemos obcecados pela busca de mais segurança e esse sentimento atinge quase a totalidade dos habitantes das grandes cidades.

Jean Claude Chesnais, estudioso francês da violência, analisou o aumento da violência criminal no Brasil e mostrou-se chocado com os hábitos das populações das grandes cidades brasileiras, conforme o seguinte relato:

Como todo visitante, ficamos chocados, mesmo fora do local de nossa missão, com a obsessão de insegurança que envolve o total dos habitantes das grandes cidades brasileiras. No coração de São Paulo, as residências com sistema de segurança, cercadas por altas grades, protegidas por vigias, são sinais da desconfiança das classes "burguesas" contra as classes "perigosas"; tudo se passa como se os brancos procurassem reviver feudos europeus, evitando contato com descendentes de escravos chegados aos milhões, como imigrantes, fugindo da miséria do Nordeste, numerosos são aqueles que não hesitam em falar de um "apartheid" social, pois tal segregação faz lembrar a que existe em certos países onde se vê uma forte tensão entre negros e brancos, como nos Estados Unidos, no leste da África ou na África do Sul. (CHESNAIS, 1997, p.19)

De fato, as casas ganharam muros cada vez mais altos, grades e sistemas de segurança demonstrando um visível afastamento da vizinhança e do sentimento de vivência em coletividade. Os registros de Chesnais mostram que no Brasil, a violência, sobretudo urbana, está no centro da vida cotidiana, modificando comportamentos e causando um profundo sentimento de insegurança, visto que a violência ameaça as pessoas naquilo que elas têm de mais precioso: a vida, a saúde e a liberdade.

Por conta desse sentimento de insegurança, as pessoas estão cada vez mais aplicando valores para cercarem suas casas, colocar alarmes, trancas e tudo aquilo que puderem em troca de uma promessa de tranquilidade. Entretanto, o isolamento em residências equipadas com modernos aparatos tecnológicos de segurança não garante a integridade física e nem

mesmo a tranqüilidade daqueles que pagam caro por esses recursos, mas criam uma ilusória sensação de segurança.

Numa sociedade cada vez mais vigiada por câmeras espalhadas pelos principais pontos das cidades e com a expansão do mercado da segurança privada, vivemos hoje num ciclo vicioso com a idéia de que quanto mais vigilância houver, menores serão as chances de que haja violência. É essa idéia panóptica (do olho que tudo vê) que permeia as sociabilidades contemporâneas. O ver é a arma usada para evitar ou controlar a criminalidade e o “vigiar sempre” é o resultado do constante medo da violência.

Atualmente, percebe-se que há uma explícita segregação de classes até mesmo na divisão geográfica da maioria das cidades brasileiras. Os que têm condições de pagar pela segurança privada enclausuram-se em condomínios de luxo, andam nos seus carros com vidros fechados para evitar o contato com as classes ditas perigosas e buscam a todo modo evitar exposições a situações que os levem à possibilidade de serem vitimados.

Deste modo, até mesmo um indivíduo que nunca foi vitimado passa a se sentir um constante refém da criminalidade só pelas narrativas de violência que permeiam seu cotidiano e por mais que ele busque se refugiar desse sentimento de medo, evitando situações que o exponham ao perigo, mais inseguro ele vai se sentir. De acordo com a teoria das oportunidades<sup>1</sup>, esse comportamento correlaciona diferentes combinações para evitar que uma ação violenta venha a acontecer em determinadas situações.

Segundo Adorno (2006), o medo potencializa a insegurança. Isso porque o medo tem sido usado desde a Antiguidade como objeto de manipulação social e política. Atualmente, o medo tem sido estimulado por apelos exagerados da mídia, pelo marketing de empresas de segurança privada e por políticos que querem a todo custo tirar vantagem dessa situação. Como exemplo dessa manipulação, temos no Ceará uma programação televisiva que explora a questão da criminalidade no Estado e são longas horas diárias de espetacularização da violência. Temos também, a cada eleição, novos candidatos a cargos políticos que se valem do medo e do sentimento de insegurança da população para fazerem discursos demagogos ou salvacionistas para ganhar votos na disputa eleitoral. Alguns políticos fazem questão de associar sua imagem ao discurso da segurança e tornam essa questão o foco de seus programas de campanha.

As imagens de uma cidade violenta, onde há um perigo permanente e iminente, levam as pessoas a reagirem aos seus medos. Com isso, buscam o anonimato, evitam as “zonas de perigo” e se aprofundam num individualismo exacerbado.

<sup>1</sup> A teoria das oportunidades expõe que o modo de vida de cada indivíduo está diretamente relacionado a um conjunto de oportunidades em que o crime possa ocorrer em sua vida.

O resultado dessa nova dinâmica de enclausuramento das pessoas tem efeito imediato na área de segurança pública. O Guia para a Prevenção do Crime e da Violência, elaborado pela SENASP em 2005, elenca três desses efeitos, sendo eles: <sup>2</sup>

**A comunidade perde poder:** as pessoas tendem a se isolar cada vez mais e, desta forma, perdem poder. Afinal, se agindo em conjunto, com todos os moradores, elas tinham pelo menos uma chance de melhorar seu bairro e torná-lo mais seguro, se estão sozinhas, suas chances de pressionar as autoridades ou de sensibilizar outros parceiros para a conquista de programas efetivos de segurança serão nulas.

**Menos vigilância, mais crimes:** se as pessoas não estão mais nas praças e nas ruas, teremos menos vigilância natural no bairro. Ou seja, aqueles que estiverem predispostos ao crime, à violência e à desordem poderão agir, agora, com muita tranquilidade, porque não precisam mais se preocupar com eventuais testemunhas. Assim, se a praça – antes freqüentada pelas famílias, pelos namorados e pelas crianças – está agora vazia, ela poderá ser um lugar ideal para o tráfico de drogas e, assim, sucessivamente.

**Desvalorização imobiliária e perda de oportunidades:** se, de fato, os moradores de uma determinada região passam a viver com medo do crime, logo pensarão em se mudar. Por decorrência, haverá uma grande oferta de imóveis no local. O valor venal das propriedades e o preço dos aluguéis cairão rapidamente na região, o que atrairá pessoas com baixo poder aquisitivo. Esta mudança de perfil populacional irá trazer mais problemas sociais para a região e produzirá uma menor identidade comunitária e, portanto, menos chances de atuação conjunta. Os moradores que não conseguirem se mudar podem continuar desejando esta possibilidade e, por isso, já não se sentirão estimulados a realizar investimentos em suas casas ou na própria comunidade. A região receberá menos visitantes e os negócios locais tendem a receber menos clientes. Muitos deles irão fechar ou se deslocar para regiões mais lucrativas. Como decorrência, as oportunidades de emprego na área tendem a cair, o que reforçará a dinâmica de espiral descendente.

A fim de evitar os efeitos gerados pelo isolamento das pessoas, é necessário que a comunidade mantenha-se unida em prol do bem estar coletivo, buscando soluções para resolver desde pequenos problemas como a questão da falta de iluminação no bairro, um fator que pode favorecer a criminalidade, como até mesmo exigir do Poder Público ações focadas nos problemas apontados pela própria comunidade.

O último dos efeitos apontados anteriormente, a desvalorização imobiliária, pode modificar completamente uma localidade. Podemos citar como exemplo dessa situação o caso da Praia de Iracema, em Fortaleza, que até o início dos anos 2000 era um local com forte potencial turístico, muito freqüentado por famílias, turistas e boêmios. A partir de uma série de fatores que envolveram prostituição e uso de drogas, entre outros, a região caiu em profunda degradação e muitas pessoas deixaram de residir ou freqüentar o local pela insegurança que permeou a região durante anos. Restaurantes fecharam, casarões ficaram abandonados e cederam lugar às casas de espetáculo ligadas à prostituição.

<sup>2</sup> O Guia para a Prevenção do Crime e da Violência tem por objetivo sistematizar alguns princípios básicos e orientar aos municípios na elaboração de Planos Municipais voltados para a implementação de ações de prevenção à violência e criminalidade, de acordo com as especificidades locais, bem como tendo como tema transversal o respeito aos direitos humanos e a participação da comunidade.

Atualmente, a Prefeitura Municipal de Fortaleza anseia recuperar a região da Praia de Iracema e trazer de volta seus antigos frequentadores, através de melhorias estruturais como a reforma do calçadão da orla marítima e o aumento do policiamento. Entretanto, o maior desafio a ser vencido será a sensação de insegurança que as pessoas ainda sentem ou possam sentir em frequentar o local.

O avanço do crime e a sensação de insegurança, portanto, espantam oportunidades e empobrecem as regiões afetadas. Os dois problemas – a insegurança (objetiva) e a sensação de insegurança (subjetiva) – são reais e devem ser enfrentados com medidas específicas e políticas públicas eficazes. De nada adianta dizer às pessoas que elas podem estar se preocupando sem maiores motivos e de que o medo que sentem não corresponde aos riscos efetivos que correm. Será preciso lhes oferecer, também, a sensação de segurança.

## **2.2 As causas e os custos da violência**

A violência pode ser conceituada como sendo o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra outra pessoa ou contra si próprio ou contra outro grupo de pessoas, que resulte ou que tenha grande possibilidade em resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento, ou privação. Deste modo, percebe-se que a violência é um fenômeno social amplo que se expressa não somente na questão física, mas também no âmbito simbólico.

Segundo ABRAMOVAY (2003), a violência simbólica refere-se ao abuso do poder baseado no consentimento que se estabelece e se impõe mediante o uso de símbolos de autoridade, como a violência verbal e também a discriminação.

Atualmente, a violência que mais ocupa nossa atenção é a chamada violência urbana, que mostra um quadro de deterioração das redes de controle social e a rápida expansão do crime organizado no Brasil, especialmente no âmbito do tráfico de drogas e de armas.

A violência ocorre a partir de uma relação de poder e dominação e seu monopólio legítimo é exercido pelo Estado porque somente este detém o uso legal da força. Entretanto, na contramão desse monopólio, temos nos grandes centros urbanos o aumento da criminalidade e o Estado não está conseguindo impor seu uso legal da força. Conseqüentemente, como o Estado não está presente nos morros e periferias das grandes cidades, surgem espaços para grupos armados e milícias atuarem de modo pleno e ameaçador. Nesses locais em que o crime organizado se estabelece, vive-se sob as leis dos traficantes.

No Rio de Janeiro, por exemplo, cotidianamente são noticiadas informações sobre a dita “Guerra do Rio” que ocorre, principalmente, nas áreas de periferia e nos morros, áreas conhecidas por serem as mais vitimadas pela criminalidade e por aparecerem, diariamente, na mídia notícias de crimes nessas regiões. Nos últimos anos, as polícias do Rio fizeram

inúmeras incursões nos morros cariocas para prender traficantes e tentar reaver o controle do Estado.

Há muitas desigualdades na guerra travada entre policiais e traficantes no Rio, a começar pelo verdadeiro armamento de guerra utilizado pelos bandidos que, há alguns meses, chegaram ao ponto culminante de abaterem uma aeronave da polícia em pleno vôo. O helicóptero da Polícia Militar explodiu após um pouso forçado durante uma operação no Morro dos Macacos, em Vila Isabel, na zona norte do Rio de Janeiro, no dia 17 de outubro de 2009. Policiais morreram no acidente e o fato repercutiu internacionalmente. Jornais de todo o mundo questionaram como o Estado brasileiro conseguirá vencer essa guerra. Semanas antes, a cidade do Rio de Janeiro comemorava a vitória de ter sido escolhida como sede das Olimpíadas de 2016 e agora a mídia internacional, indiretamente, dissemina a dúvida sobre a capacidade do Estado brasileiro em diminuir a criminalidade no Rio e proporcionar segurança aos participantes das Olimpíadas.

O grande questionamento lançado pela sociedade é saber como o Estado poderá se impor nessas comunidades e ter de volta o controle da situação. Estudiosos em segurança pública apontam que essa situação pode sim ser mudada a partir da implementação de ações focadas nas causas da violência. No entanto, é necessário conhecê-las e evitar ou controlar suas conseqüências, pois ações dispersas de combate às conseqüências da violência não são suficientes para diminuir a criminalidade.

Misse (1995) destaca que alguns autores, e até mesmo o senso comum, incorrem no erro de atribuir a alguns fatores o título de causadores únicos da violência. Para isso, Misse aponta cinco teses equivocadas sobre fatos considerados determinantes como causas da violência (aqui nos deteremos somente na primeira tese, na qual a pobreza é colocada como causa da criminalidade ou do aumento da violência urbana). Ele expõe que a correlação causal direta entre indicadores de pobreza e criminalidade é ingênua e que essa associação imaginária da pobreza com o crime é uma representação social que faz uma associação prévia entre pobreza, limites estruturais e revolta social, e entre revolta e violência popular. Ou seja, já se criou um estereótipo de que pobres e negros são fortes suspeitos, classes ditas perigosas, e eis que surgem preconceitos de classe e até mesmo de raça. O mesmo autor explica que se fosse assim, se a pobreza realmente causasse o crime, a maioria dos pobres seria criminoso, e não é. Segue também argumentado que a esmagadora maioria de presos é de pobres, pretos e desocupados porque a polícia segue um roteiro típico que associa de antemão a pobreza com a criminalidade e que os próprios pobres declaram nas pesquisas que não se identificam com a carreira criminal, pois se denominam trabalhadores honestos.

Diante de tantos argumentos, fica evidente que não é unicamente a pobreza que causa a violência. Se assim fosse, áreas extremamente pobres do Nordeste não apresentariam, como apresentam, índices de violência muito menores do que aqueles verificados em áreas como São Paulo, Rio de Janeiro e outras grandes cidades. Segundo dados do IBGE de 2003, quase metade das famílias nordestinas, totalizando 45,3%, viviam com até ½ salário mínimo, o que denota a situação de extrema pobreza que perdura nessa região. Portanto, se toda a população

de baixa renda que está abaixo da linha da pobreza começasse a cometer crimes, teríamos um país completamente desestruturado, mas isso não corresponde à realidade.

Deste modo, outros fatores contribuem também para o crescimento do crime, como por exemplo, a impessoalidade das relações nas grandes metrópoles e a desestruturação familiar. Esta última é causa e também efeito. É causa porque sem laços familiares fortes, a probabilidade de uma criança vir a cometer um crime na adolescência é maior. Mas a desestruturação de sua família pode ter sido iniciada pelo assassinato do pai ou da mãe, ou de ambos. No entanto, alguns especialistas afirmam que essa causa deve ser vista com cautela. Desestrutura familiar, por exemplo, não quer dizer, necessariamente, ausência de pai ou de mãe; ou modelo familiar alternativo. A desestrutura tem a ver com as condições mínimas de afeto e convivência dentro da família, o que pode ocorrer em qualquer modelo familiar.

A violência é, portanto, um fenômeno complexo que não tem uma causa única, mas sim um conjunto de fatores e não é uma tarefa fácil apontá-los. **Chesnais (1997)** lançou-se nesse desafio e traçou um quadro analítico sobre a violência criminal no Brasil. Para isso, elencou seis causas como fatores que contribuem para o aumento da violência no Brasil e são elas:

1. Fatores sócio-econômicos: agravamento das desigualdades, pobreza e herança da hiperinflação.
2. Fatores institucionais: insuficiência do Estado, crise do modelo familiar, recuo do poder da Igreja.
3. Fatores culturais: problemas de integração racial e desordem moral.
4. Demografia urbana: as gerações provenientes do período da explosão da taxa de natalidade no Brasil chegando à vida adulta e o surgimento de metrópoles, duas das quais mega-cidades (São Paulo e Rio de Janeiro), ambas com super população.
5. A mídia, com seu poder, que colabora para a apologia da violência.
6. A globalização mundial, com a contestação da noção de fronteiras e o crime organizado (narcotráfico, posse e uso de armas de fogo, guerra entre gangues).

Os fatores sócio-econômicos apontados anteriormente nos conduzem à reflexão de que na sociedade brasileira existem profundas desigualdades sociais e sua característica marcante é a injustiça, visto que alguns poucos detêm grandes riquezas em detrimento do sacrifício da grande maioria de uma população pobre. Uma sociedade extremamente estratificada onde os valores são medidos pelo consumismo e pelo poder que desdenham dos menos favorecidos. Um choque de realidades tão distantes separa pobres e ricos e cada vez mais empurra os jovens para a marginalidade, sendo recrutados para o tráfico de drogas em busca do dinheiro fácil.

Está claro que a pobreza não é a causa única da violência, porém a mesma surge dentre os fatores sócio-econômicos que contribuem para que a violência se instaure numa localidade.

Isso ocorre porque as pessoas se sentem desamparadas pelo Estado que não lhes proporciona condições mínimas de qualidade de vida. Os serviços públicos estão falidos, nem a saúde, nem a escola, nem o transporte e nem tão pouco a segurança pública funcionam com capacidade para atender à demanda da população. A falência do Estado reflete-se ainda na segregação social e as classes desfavorecidas buscam meios de proteção e de amparo nos grupos envolvidos com o tráfico, a prostituição, a delinquência e outros.

Os fatores culturais contribuem para o aumento da violência devido ao choque de culturas herdadas desde a colonização do país. A mestiçagem gerada pela mistura de diferentes raças nos deixou preconceitos e desigualdades que persistem até hoje. Basta comparar o índice de desenvolvimento desses grupos e verificar as discrepâncias entre eles. Os brancos são maioria nas universidades e possuem os melhores empregos. Enquanto isso, os negros são maioria nas periferias e na população carcerária do país.

Branco e pardos ainda são a maioria da população brasileira, mas é a população negra que sofre mais preconceitos. Apesar das pessoas não se declararem racistas no Brasil, existe sim um forte preconceito que marginaliza os negros e historicamente tira-lhes a oportunidade de desenvolvimento social e econômico. Esse preconceito racial está diretamente ligado à questão do poder aquisitivo, visto que no Brasil o negro que consegue ter dinheiro, fama ou poder não sofre tantos preconceitos e torna-se respeitável, uma figura que foge do estereótipo das classes perigosas. Devido ao preconceito de cor e de classe, há um evidente uso de dois pesos e duas medidas. Por exemplo, quando o filho do pobre ou do negro faz uso de entorpecentes, ele é taxado de drogado e de bandido, mas quando o filho do branco, classe média ou classe alta, faz uso de drogas ele é apenas doente. Sabemos que a dependência química é uma doença realmente, mas questionamos a existência de diferentes tratamentos entre esses grupos, afinal a Constituição Federal de 1988 reza que somos todos iguais, sem distinção de qualquer natureza.

Já a demografia urbana contribui com a violência devido ao crescimento desordenado de grandes cidades, um verdadeiro caos urbano que as divide em áreas nobres e áreas marginalizadas. As cidades incharam para comportar numerosas populações, pois há grande taxa de natalidade entre as classes menos favorecidas. Somando-se tudo isso ao fluxo migratório no país que atrai o homem do campo para as grandes cidades em busca de oportunidades, surgiram os aglomerados em morros e favelas por todo o país. Intrinsecamente ligada à questão da demografia urbana está a globalização do crime organizado que se desenvolve essencialmente nessas localidades carentes.

Eis que nesse contexto do aumento da violência, a mídia surge como um veículo informativo e ao mesmo tempo aproveitador. A espetacularização da violência é uma constante nos programas policiais que exploram a dor alheia, expõem o direito de imagem de suspeitos, julgam previamente e criticam indiscriminadamente ações policiais. Além disso, a divulgação cotidiana de fatos violentos gera grande sensação de insegurança entre a população. A mídia também enaltece o dinheiro e o consumismo e isso reflete diretamente na criminalidade, pois a sociedade passa a exigir padrões de comportamentos e de convivência baseados no ter, no possuir e aqueles indivíduos que estão aquém desses padrões buscam

quaisquer meios para obtê-los, envolvendo-se na criminalidade precocemente. Crianças e jovens sem perspectivas de um futuro vêem no crime a oportunidade de obter o tênis de marca, o carro e a boa vida que nunca tiveram, ou seja, de possuir tudo aquilo que a sociedade consumista lhes apresenta através da mídia.

A violência e o efeito negativo do crime causam uma série de danos para a sociedade brasileira com impactos nas áreas sociais e econômicas, agindo diretamente na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico do país.

A violência é considerada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) um sério problema de saúde pública da atualidade, tanto para os países desenvolvidos como para os países em desenvolvimento, dada a importância da magnitude das mortes e internações e impactos gerados na sociedade, em especial nas famílias, além de provocar importantes repercussões econômicas para a área de saúde pública.

No período de 1980 a 2006, o Brasil registrou 963.572 homicídios; 230.962, nos anos de 1980; 384.433, nos anos de 1990; e 348.177, de 2000 a 2006. Entre 1980 e 2006, a frequência de homicídio aumentou consideravelmente e passou de segunda causa de morte para a principal entre as externas, um aumento de 249%. A morte por homicídio aumentou até 2003 (51.043), diminuindo 7% de 2003 a 2005. Em 2006, houve um aumento discreto, sendo mais freqüente no sexo masculino (92%; 44.622) e nas regiões metropolitanas (56%; 27.266). (Dados da OMS).

Dados alarmantes do Ministério da Saúde revelaram que as causas externas -acidentes e as diferentes expressões da violência- são responsáveis por 78% das mortes no universo masculino, na faixa etária dos 25 aos 59 anos de idade, de modo que a população masculina brasileira economicamente ativa está morrendo.

Segundo dados do IBGE de 2003, a maior parte da população ocupada concentra-se na faixa etária dos 20 aos 49 anos de idade e no sexo masculino. Essa proporção reflete a imagem de uma sociedade onde o homem ainda é o maior provedor de renda no núcleo familiar. Deste modo, se essa população masculina economicamente ativa está morrendo mais, os impactos dos custos da violência incidem não somente nas vidas perdidas, mas também na perda do capital humano, ou seja, o quanto a vítima deixou de gerar para a economia do país. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em 2004, essa perda chegou aos R\$ 23,8 bilhões. Portanto, os custos da violência têm impactos econômicos e sociais na qualidade de vida da população, bem como no desenvolvimento econômico e político do país.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, com base em relatórios de pesquisas realizadas entre 1995 e 1999 pelo ILANUD (Instituto Latino Americano de Pesquisas), pelo ISER (Instituto Superior de Estudos da Religião) e CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública), definiu os principais custos econômicos e sociais da violência e criminalidade no Brasil, conforme a tabela abaixo:

<p><b>Custos econômicos da violência</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Diretos</u>: são os bens e serviços públicos e privados gastos no tratamento dos efeitos da violência e prevenção da criminalidade no sistema de justiça criminal, encarceramento, serviços médicos, serviços sociais e proteção das residências.</li> <li>• <u>Indiretos</u>: consistem na perda de investimentos, bens e serviços que deixam de ser captados e produzidos em função da existência da criminalidade e do envolvimento das pessoas (agressores e vítimas) nestas atividades.</li> </ul>
<p><b>Custos sociais da violência</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efeitos não econômicos da violência e da criminalidade que podem ser avaliados a partir da incidência dos seguintes fatores: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Doenças resultantes da violência (doenças mentais e incapacidade física);</li> <li>- Mortes resultantes de homicídios e suicídios;</li> <li>- Alcoolismo e dependência de drogas e entorpecentes;</li> <li>- Desordens depressivas.</li> </ul> </li> </ul>

Segundo o IPEA, em 2004 o custo da violência foi de R\$ 92,2 bilhões, sendo que o valor total equivaleu a 5,09% do Produto Interno Bruto (PIB). O mesmo estudo indicou que naquele ano, por exemplo, R\$ 31,9 bilhões (cerca de um terço daquele custo) foram arcados pelo setor público e que dois terços (R\$ 60,3 bilhões) correspondiam a despesas do setor privado. Os valores desembolsados pelo setor público foram majoritariamente com a manutenção da segurança pública (R\$ 28,1 bilhões), mais R\$ 2,8 bilhões com o sistema prisional e R\$ 998 milhões com o sistema de saúde, incluindo agressões e acidentes de transportes. Nos dois terços bancados pela sociedade privada, nem todos os dados computados foram despesas, porque se incluem aqueles intangíveis. Estima-se que R\$ 14,3 bilhões foram desembolsados com segurança privada (contratação de firmas de segurança, por exemplo, mas não se incluem equipamentos sofisticados de segurança em residência ou carros); mais R\$ 12,7 bilhões com seguros e R\$ 9,4 bilhões com transferências por roubos e furtos.

Nos últimos anos, o Governo brasileiro, através da União e Estados, aumentou consideravelmente as despesas realizadas em segurança pública. Entre 2007 e 2008, só no policiamento houve um incremento nos investimentos da ordem de 34,39%. Nesse mesmo período, o Estado do Piauí foi o que mais aumentou suas despesas com policiamento, passando de mais 1,5 milhões de reais em 2007 para mais de 33,7 milhões de reais em 2008, um crescimento de 2.102,43%. Em números absolutos, o Estado de São Paulo foi o que mais teve despesas com o policiamento, chegando ao valor de mais de 7,5 trilhões de reais no ano de 2008<sup>(3)</sup>.

Esses dados mostram que o custo da violência no Brasil é um dos maiores do mundo e trazem à tona a dimensão dos gastos realizados na área de segurança pública.

(3) Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2009.

### 2.3 Prevenção e controle da violência e da criminalidade

A violência é um fenômeno social que preocupa a sociedade e os governos na esfera pública e privada. Diante da dimensão desse fenômeno, é necessário compreender que esforços múltiplos devem ser empreendidos na prevenção e no combate à violência.

Nesse intuito de buscar soluções para a questão da criminalidade, diferentes abordagens teóricas têm colocado a prevenção e o controle em posições opostas. A prevenção busca a solução na correção de distorções sociais, tais como a diminuição da pobreza e da melhor distribuição de renda. Essas medidas são conhecidas como soluções brandas. Do outro lado, as ditas soluções duras, propostas pelos defensores das medidas de controle da criminalidade, apontam maior investimento e disponibilidade de recursos policiais, bem como no aumento de prisões como a melhor maneira de solucionar os problemas da segurança pública no país.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através de estudos realizados em países desenvolvidos, indica que ações de prevenção tendem a ser mais eficientes que ações de controle. Conforme o BID, nos Estados Unidos da América, estima-se que para cada dólar investido em prevenção poderiam ser economizados cerca de 6 a 7 dólares investidos em programas de controle. Entretanto, o que se observa em países em desenvolvimento como o Brasil, é que a maioria dos investimentos dos governos é destinada a combater o crime já ocorrido e ao tratamento das vítimas desses crimes.

Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS, as intervenções para a prevenção da violência podem ser classificadas em três níveis: primário, secundário e terciário.

A prevenção primária caracteriza-se pelas intervenções que buscam prevenir a violência e a criminalidade antes que ocorram. Está voltada para a redução dos fatores de risco e o aumento dos fatores de proteção para toda a população ou para grupos específicos. A prevenção secundária configura-se em ações que visam dar respostas mais imediatas à violência e à criminalidade. Está focada em grupos de alto risco de desenvolvimento de condutas violentas ou criminais, como por exemplo, nos jovens em situação de desigualdade econômica e social. A prevenção terciária compõe-se de intervenções centradas em programas de longo prazo realizados posteriormente às condutas violentas ou criminosas, como a reabilitação de presos e reinserção social e as ações destinadas à redução dos conseqüentes traumas causados pela violência.

Na contrapartida dessas intervenções de prevenção, comumente são aplicadas as ações de controle da violência e da criminalidade. Ações estas que costumam ser imediatistas e atendem ao clamor social por justiça e não têm muito impacto sobre a criminalidade. No geral, essas medidas são: diminuição do tempo de resposta para as chamadas telefônicas para a polícia (após o crime ter ocorrido), patrulhamentos aleatórios sem vínculos com as comunidades onde atuam (diferentemente do policiamento comunitário) e o aumento do número de prisões ou detenções reativas.

Contudo, há ações de controle da criminalidade que, se forem bem definidas, podem sim produzir resultados bem satisfatórios no controle da violência e do crime, tais como: patrulhamento ostensivo dirigido a certos locais e horários de maior concentração de delitos; polícia orientada à resolução de problemas e mediação de conflitos; polícia comunitária; proibição de venda de álcool em determinados locais e horários onde há maior criminalidade; entre outras.

Aliás, experiências realizadas no Brasil e em outras partes do mundo demonstram que medidas tendentes a reduzir o consumo de álcool produzem muito rapidamente quedas nas taxas de crimes violentos. Na América Latina, o exemplo mais recente e mais conhecido talvez seja oferecido pela cidade de Bogotá. A capital colombiana construiu uma política de segurança responsável por uma impressionante redução nas taxas de homicídios e que teve, como um dos seus pilares, a limitação da venda de bebidas alcoólicas até a uma hora da madrugada.

Em suma, as ações de prevenção focam a sociedade em geral com o objetivo de evitar a ocorrência de condutas violentas ou criminosas. A prevenção secundária busca atender a grupos de risco em exposição à violência, seja como agente ou como vítima e, a prevenção terciária é dirigida a indivíduos que já tenham tido condutas violentas ou criminosas ou já tenham sido vítimas dela. Já as ações de controle podem funcionar como mecanismos capazes de dissuadir condutas violentas e, se bem definidas, podem ser vistas como preventivas. Deste modo, ações preventivas e ações de controle da violência podem perfeitamente coexistir e serem integradas, formando um conjunto de ações de médio e de longo prazo para reduzir a criminalidade no Brasil.

### **3. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI**

Em 2003, foi lançado o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, num esforço do governo federal para elaborar uma política pública de âmbito nacional, unificada para o setor de segurança pública, tendo como objetivo maior a integração e articulação das ações policiais, preservando a autonomia das instituições envolvidas. Com a criação do SUSP, houve uma modernização no combate ao crime, a implantação de gabinetes de segurança, a instituição da Força Nacional, a Campanha do Desarmamento e inúmeros outros benefícios para os cidadãos, a quem se destinam os serviços de segurança pública.

No contexto de ações do SUSP, surgiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que foi criado em 2007 pelo governo federal e aprovado por consenso nas duas casas do Congresso Nacional. O programa marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país, explicita a mobilização de esforços na consolidação de um novo paradigma e impulsiona diversas práticas que vêm sendo construídas no Brasil ao longo da última década. O programa tem como marca fundamental o enfrentamento da criminalidade através da articulação de políticas de segurança com ações sociais, bem como prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem deixar de aplicar as estratégias de ordenamento social e segurança pública.

Instituído pela lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, o Pronasci tem como executores a União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública. Atualmente, são integrantes do Pronasci mais de 150 municípios, 21 estados e o Distrito Federal que, de modo integrado, desenvolvem mais de 90 ações.

Entre os principais eixos do Pronasci destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública, a reestruturação do sistema penitenciário, o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Segundo o Ministério da Justiça, para o desenvolvimento do Programa, o governo federal investirá um valor estimado R\$ 6,707 bilhões até o fim de 2012.

O programa tem como público-alvo os profissionais de segurança pública, bem como os jovens de 15 a 24 anos à beira da criminalidade, que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei; presos ou egressos do sistema prisional; e ainda os reservistas, passíveis de serem atraídos pelo crime organizado em função do aprendizado em manejo de armas adquirido durante o serviço militar.

Conforme a lei que instituiu o Pronasci, a gestão desse Programa deverá ser exercida pelos Ministérios, pelos órgãos e demais entidades federais nele envolvidos, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios participantes, sob a coordenação do Ministério da Justiça. O Programa será coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atuará junto aos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM) e tratará da implementação das ações nos municípios. Para garantir a realização das ações no país serão celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais.

O Pronasci é composto por 94 ações que envolvem a União, estados, municípios e a própria comunidade. Alguns projetos já foram implementados com sucesso e outros ainda estão em fase de implementação. Podemos destacar os seguintes:

**Bolsa Formação** – Os profissionais de segurança pública recebem novos estímulos para estudar e atuar junto às comunidades. Desde que teve início, em 2008, o programa já beneficiou mais de 160 mil policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais em 25 estados. Como incentivo à capacitação, o servidor recebe uma bolsa de R\$ 400. Em alguns estados, esse valor chega a representar um acréscimo de 40% do salário. Para ter direito ao benefício, o agente de segurança pública deve receber mensalmente até R\$ 1.700,00 e tem que participar e ser aprovado em cursos de capacitação promovidos, credenciados ou reconhecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça. O primeiro estado a aderir ao Bolsa Formação foi o Rio de Janeiro, com 721 profissionais.

**Formação Policial** - A qualificação das polícias inclui práticas de segurança-cidadã, como a utilização de tecnologias não letais; técnicas de investigação; sistema de comando de incidentes; perícia balística; DNA forense; medicina legal; direitos humanos, entre outros. Os cursos serão oferecidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública

(Renaesp), que envolve diversas universidades brasileiras, entre públicas e particulares, e ainda telecentros para educação à distância.

**Mulheres da Paz** - O projeto capacita mulheres líderes das comunidades em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para agirem como multiplicadoras do Programa, tendo como incumbência aproximar os jovens com os quais o Pronasci trabalhará. O projeto Mulheres da Paz, já envolve, em diversos estados, 10.106 lideranças. Elas atuam como mediadoras sociais, afastando os jovens do crime e conduzindo-os a projetos sociais, como o Protejo. Pela participação, elas recebem um incentivo de R\$ 190 mensais.

**Protejo** - Jovens bolsistas em territórios onde há altos índices de criminalidade que agem como multiplicadores da filosofia passada a eles pelas Mulheres da Paz e pelas equipes multidisciplinares, a fim de atingir outros rapazes, moças e suas famílias, contribuindo para o resgate da cidadania nas comunidades. Esse programa social já conta com a participação de 8.934 jovens de 15 a 24 anos, moradores de rua ou expostos à violência doméstica ou urbana. Eles participam de atividades de cidadania, profissionalizantes, artísticas, culturais e desportivas, além de receberem uma bolsa mensal de R\$ 100.

**Sistema Prisional** - A criação de mais de 40 mil vagas no sistema penitenciário do país atenderá a públicos específicos. Os jovens entre 18 e 24 anos terão unidades prisionais diferenciadas. O objetivo do governo federal é separá-los por faixa etária e natureza do delito e impedir aqueles que cometeram pequenas infrações de se contaminarem pela influência dos líderes do crime organizado. A reestruturação do sistema prisional envolve ações que visam à qualificação de agentes penitenciários e a formação profissional de presos.

**Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública** - A categoria também poderá contar com o Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública, com o apoio da Caixa Econômica Federal. Serão disponibilizadas unidades populares para servidores de baixa renda, que recebam até quatro salários mínimos e a cartas de crédito para a compra da casa própria, no valor de até R\$ 50 mil, para aqueles que recebam até R\$ 4,9 mil.

**Território de Paz** – Desde o início de sua implantação, em dezembro de 2008, o Território de Paz chegou a 09 estados e 17 municípios. Esta iniciativa do Pronasci é um pacote de diversos projetos simultâneos para diminuir a criminalidade nas regiões mais violentas do País.

O Morro Dona Marta no Rio de Janeiro, hoje pacificado, após a ocupação de policiais treinados pelo Programa do Ministério da Justiça é um exemplo do que o Pronasci quer implantar nas comunidades violentas do país.

A partir de exemplos como esse, de comunidades pacificadas através de projetos implantados pelo Pronasci, pode-se dizer que o paradigma da segurança pública começou a mudar, sendo fundamental preservar sua continuidade para que nos anos seguintes possamos semear uma cultura de paz em muitas outras comunidades violentas que estão espalhadas por todo o país.

É importante ressaltar que o programa tem origem numa lei aprovada no Congresso Nacional e, por isso, é um programa do Estado brasileiro, consubstanciado em uma lei federal que gera obrigações e imprime à União uma responsabilidade de financiamento. Segundo o Ministério da Justiça, estima-se que até o final de 2009, foram investidos R\$ 2,73 bilhões no setor - um aumento de 7,57% em relação a 2008, que foi de R\$ 2,5 bilhões. Se o valor for comparado à aplicação de recursos em segurança há cinco anos, quando foram gastos R\$ 1 bilhão, a diferença é ainda maior: 152,82%.

Metade do investimento em segurança pública em 2009 foi destinada ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Para 2010, o Orçamento do governo federal vai destinar R\$ 1,4 bilhão para o Pronasci e, por essa razão, haverá muitos recursos para os municípios que aderirem ao programa.

### **3.1 O Município na segurança pública**

A Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 144, define a segurança pública como um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Deste modo, a Constituição reza que a segurança pública será exercida através de diferentes órgãos, sendo estes: a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Observa-se que a partir da implementação da Constituição de 1988, houve uma crescente democratização e municipalização da maioria dos serviços governamentais que

antes eram extremamente centralizadas na figura da União. Com isso, percebemos o aumento das reflexões relacionadas ao modo de condução da gestão de segurança pública. Essas reflexões têm conduzido a diversas alterações na gestão, mas apesar de várias experiências inovadoras, permanece uma forte questão cultural da origem e condução do sistema, sinalizando um grande desafio aos gestores municipais em direção à gestão democrática de direito.

A política nacional de segurança pública que vem sendo implantada pelo governo federal nos últimos anos está focada numa visão ampliada, sistêmica e contemporânea de segurança pública que, diante das evidências, reconhece que a preservação democrática da ordem pública pressupõe a incorporação de outros atores governamentais além das polícias, assim como necessita garantir a participação cooperativa da sociedade e das agências públicas e civis que prestam serviços essenciais à população. Isso se traduz em uma perspectiva de integração, pautada por ações intergovernamentais e multisetoriais. Deste modo, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, na implementação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, reconhece a vocação e competência natural dos municípios para a implementação de políticas públicas básicas, especialmente as de prevenção da violência e da criminalidade.

As novas propostas de segurança pública, definidas pela 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), realizada em agosto de 2009, partem da prevenção da violência, identificando e combatendo suas causas em busca de uma melhor qualidade de vida da população. Dessa forma, as Diretrizes aprovadas em Brasília pela Conseg não se restringem à criação e à distribuição de polícias como forma repressiva à violência, pois já se sabe que elas sozinhas não conseguem resolver os problemas de segurança.

A partir de uma releitura do artigo 144 da Constituição Federal, os municípios perceberam que o "estado" a que se refere este artigo constitucional, é o Estado Poder Público, ou seja, o Estado Administração e, portanto, aumenta a responsabilidade local dos seus governantes.

A tendência é que os municípios tenham cada vez maior atuação nas políticas de segurança pública, não apenas por uma mera descentralização, mas porque é neles que residem os cidadãos, sendo aos seus governantes que os anseios populares chegam de forma mais direta e presente. Isso ocorre porque o município tem um papel fundamental na atuação da prevenção da violência e criminalidade, que consiste na realização de ações que visem reduzir os fatores de risco e aumentar os de proteção, que afetam a incidência do crime e da violência e seu impacto sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades, especialmente

em locais (bairros, regiões) e junto a grupos em situação de vulnerabilidade criminal. Sobretudo, a experiência de outros países tem demonstrado que grande parte dos fatores decisivos para o sucesso de novos modelos e práticas de ação para a promoção da segurança coletiva passam necessariamente pelo envolvimento dos governos locais.

O foco da presença municipal deve recair sobre a adoção de estratégias preventivas e comunitárias, contando para tanto não apenas com a guarda municipal, como também com a mobilização dos órgãos de gestão urbana e social da própria administração e organizações comunitárias, da sociedade civil e da iniciativa privada em torno de uma política articulada e participativa de ação local, sob a coordenação de um órgão gestor municipal capacitado.

É importante ressaltar que a atuação dos municípios no âmbito da segurança pública é complementar, e não uma alternativa, à ação das instâncias estaduais e nacionais na área, de modo que a construção de mecanismos de gestão e colaboração entre os três níveis, tal como previsto no Sistema Único de Segurança Pública, em implementação no país, representa um dos componentes decisivos para a conquista de êxitos no setor da gestão pública.

Em suma, os municípios são a instância potencialmente melhor aparelhada no modelo federativo brasileiro para o desenvolvimento e gestão de políticas públicas de segurança e de maior proximidade com os problemas das comunidades locais. E considerando essas potencialidades, é importante destacar o vasto papel possível de ser por eles desempenhado na esfera da segurança pública. Isto, evidentemente, não exclui a necessidade de envolvimento dos demais agentes públicos e privados, mas situa a municipalidade como elemento chave e coordenadora geral do processo, construído a partir do leque mais amplo possível de parcerias, seja externamente – por meio da cooperação intergovernamental com o Estado e a União e da integração com cidades vizinhas, seja internamente – por meio do engajamento da sociedade civil, iniciativa privada e comunidades.

### 3.2 O papel das Guardas Municipais

Na Constituição de 1988, o legislador autorizou os Municípios a poderem constituir suas Guardas Municipais, visando à proteção de seu patrimônio, bens, serviços e instalações. Entretanto, quando o constituinte incluiu os Municípios, no capítulo destinado a Segurança Pública, o fez considerando-os entes federados, com suas respectivas parcelas de responsabilidade frente à segurança pública, compreendendo e respeitando as suas possíveis limitações econômicas e, por isso, facultou ao município a criação das Guardas Municipais. Deste modo, os municípios que, de acordo com os seus recursos puderem constituir Guardas Municipais, a fim de contribuir com a sua parcela de responsabilidade na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o farão amparados por este dispositivo constitucional.

Deve-se salientar que há um amplo debate acerca da leitura do texto constitucional sobre o real papel das guardas municipais. A interpretação mais plausível preconiza a atuação dessas instituições através de uma ampla conceituação do termo *bens*, a que se refere o texto constitucional no artigo 144, ao instituir que as guardas municipais são destinadas à proteção do patrimônio, bens, serviços e instalações. Segundo essa interpretação, quando o constituinte se refere ao termo *bens* (sendo este um conceito originário do Código Civil), ele o faz de maneira ampla, abrangendo a vida e o corpo das pessoas (bens corpóreos e incorpóreos), pois o maior bem do município são os seus munícipes.

Com a criação do Plano Nacional de Segurança Pública, iniciou-se uma nova etapa na existência das Guardas Municipais, onde estas corporações passaram a assumir, cada vez mais, a sua parcela de responsabilidade frente à segurança pública local.

A ampliação do papel das guardas municipais no campo da segurança pública é um fato já em curso em inúmeros municípios do país, sobretudo nos de médio e grande porte.

Segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros em 2006, dados coletados pelo IBGE, o número de municípios com guarda municipal era de 786 (14,1%) em 2006, totalizando um efetivo de 74.797 guardas em todo o país. A pesquisa revelou que, nos últimos anos, as funções das guardas municipais têm sido estendidas para outras ações, como auxílio na segurança pública. Entre os municípios com guarda municipal, 248 relataram ter feito atendimento de ocorrências policiais; 264 realizavam o controle de ambulantes; em 435 prestavam atendimento à Polícia Civil; e em 558, prestaram auxílio à Polícia Militar, entre outras atividades. A incidência de guarda municipal aumenta quanto maior é a população dos

municípios, variando de 2%, nos municípios com até 5 mil pessoas, até 77,8%, naqueles com mais de 500 mil habitantes.

Com o crescente número de estruturação e organização de guardas municipais por todo o país, surgiu uma demanda de normatização de processos, procedimentos, condutas, regras de disciplina e de competência a ser elaborada com cautela para a criação de normatização uniforme, evitando-se disparidades e discrepâncias. Nesse intuito, em julho de 2005, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) lançou a Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais, que tem como objetivo enfatizar a atuação dessa instituição na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel dos municípios no Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Também visa estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a formação das guardas municipais no país, respeitando e considerando as especificidades regionais.

A Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais visa contribuir na construção da identidade profissional da Guarda Municipal, definindo sua função e competências específicas, para criar e aperfeiçoar padrões comuns de atuação e organização.

É importante ressaltar que o Guarda Municipal é um Agente de Segurança Pública do Estado com função policial, por isso usa armas não letais e armas letais. Sua missão está prevista na Constituição e, para tal, exerce funções relativas à segurança municipal, investido do Poder de Polícia, como agente do Estado com a função de fiscalizar e aplicar a lei e, para o sucesso de sua atividade, não se pode confundir a Polícia (Órgão) com Poder de Polícia, visto que a Guarda Municipal e a Polícia são instituições distintas e de modo algum podem desviar suas funções.

Contudo, atualmente há uma forte tendência de municipalização das polícias e é na condição de polícias municipais preventivas e comunitárias que as Guardas Municipais atuarão como elo municipal do novo modelo de policiamento comunitário que se busca vivenciar no país, à medida que as Guardas são vocacionadas para ações interdisciplinares, ou seja, elas estão mais aptas que qualquer outra polícia para combinar ações policiais preventivas e comunitárias com políticas sociais urbanas preventivas.

#### **4. A GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA - GMF**

A Guarda Municipal de Fortaleza é um órgão da Administração direta da Prefeitura Municipal de Fortaleza e foi criada em 10 de julho de 1959, com a finalidade de proteger os bens que constituíam o patrimônio municipal, a vigilância dos logradouros, praças, jardins públicos e a fiscalização dos transportes coletivos.

No ano de 1968, a Guarda Municipal foi extinta e a Lei nº 3.557, de 02 de julho, criou o Departamento de Vigilância Municipal com as mesmas atribuições. Em 1985, a Lei nº 6.038 extinguiu o Departamento de Vigilância e criou a Guarda Civil de Fortaleza. Nessa época, a corporação foi dividida em: núcleo de guardas masculinos, núcleo de guardas femininos e Departamento de Assuntos Administrativos. Em 1989, a instituição passou por novas mudanças, como a criação dos cargos de diretor geral, diretor adjunto e a criação de novos setores.

Novas transformações ocorreram na instituição no ano 2000, momento em que passou a fazer parte do Plano Nacional de Segurança Pública e onde surgiu a oportunidade da elaboração e aprovação de convênios junto ao Governo Federal. Em 2002, foi realizado um concurso público para o provimento de cargos de guardas e subinspetores.

Em 2003, a Guarda Municipal e a Defesa Civil do Município foram integradas e, desde então, as instituições trabalham juntas sob uma única administração, atuando junto à população de Fortaleza. A GMF está sediada na Rua Delmiro de Farias, 1900, no bairro Rodolfo Teófilo, num prédio que possui piscina, ginásio coberto, campo de futebol, quadra de esporte sem cobertura, sala de reuniões, sala de leitura, biblioteca e auditório.

A partir da Lei Complementar nº 17, de 07 de Junho de 2004, nasceu o Sistema Municipal de Segurança, Defesa Civil e Cidadania, através da união da Guarda Municipal de Fortaleza e da Agência de Cidadania, passando esta última a ter atribuições de defesa civil.

Em 2008, na gestão da então prefeita Luizianne Lins, deu-se a inclusão da Guarda Municipal no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). A partir dessa inclusão, a GMF realizou um acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Justiça/SENASP para a elaboração, desenvolvimento e implantação do Projeto de Educação à Distância, mediante a implantação do Telecentro.

A Guarda Municipal e Defesa Civil possui 1.003 guardas municipais, 516 subinspetores, seis inspetores e 10 agentes de segurança institucional, 116 agentes de Defesa Civil, 30 agentes administrativos, 08 auxiliares, 02 advogados e 02 administradores, sendo que o último concurso para guardas foi realizado em 2006.

Atualmente, são 454 mulheres no cargo de guardas municipais e 34 estão como subinspetoras. Além do efetivo feminino, a GMF abriu as portas para os portadores de necessidades especiais, destinando 5% das vagas no concurso de 2006, conforme estabelece a Lei Federal 8.112/90.

#### **4.1 Competências da Guarda Municipal de Fortaleza**

A Guarda Municipal de Fortaleza - GMF - é um instrumento de segurança urbana e difusão de cidadania, com a missão de proteção preventiva dos bens, serviços e instalações do Município, do patrimônio histórico do município, da segurança de autoridades, da prestação de serviços de segurança e auxílio à população, bem como o desenvolvimento de atividades preventivas de serviços públicos e de cidadania no âmbito municipal. No que concerne à Defesa Civil, o órgão atua em ações preventivas e emergenciais, procurando reduzir danos quando da ocorrência de chuvas de grande proporção, incêndios e desastres.

Conforme a lei complementar nº 0019 de 08 de setembro de 2004, a Guarda Municipal de Fortaleza tem as seguintes competências:

- I. Executar a vigilância e promover a preservação dos bens, serviços, instalações e logradouros públicos do Município, realizando rondas diurnas e noturnas;
- II. Realizar a segurança do Prefeito, do Vice-Prefeito e, em caráter eventual, de outras autoridades indicadas pelo Chefe do Executivo Municipal;
- III. Efetuar serviço de apoio e fiscalização na área de segurança, aos eventos de interesse da Prefeitura Municipal;
- IV. Executar o serviço de orientação e salvamento dos banhistas no Município, atuando em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Estado;
- V. Apoiar as promoções de incentivo ao turismo local;

- VI. Executar as ações preventivas e emergenciais de Defesa Civil do Município, quando da ocorrência de calamidade pública, prestando socorro às vítimas, em parceria com o competente órgão de Defesa Civil do Estado;
- VII. Realizar a vigilância e a preservação do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico, incluindo os logradouros, praças e jardins;
- VIII. Atuar como corpo voluntário de combate a incêndios, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Estado;
- IX. Auxiliar na área de segurança a Agência Reguladora de Limpeza na fiscalização da prestação dos serviços alusivos às atividades do exercício de polícia nas praças, jardins e logradouros públicos;
- X. Auxiliar a Agência Reguladora de Limpeza na fiscalização da prestação dos serviços de limpeza urbana nas praças, jardins e logradouros públicos;
- XI. Firmar convênios com órgão e entidades públicas, nas esferas municipal, estadual e federal, visando à prestação de serviços pertinentes à área de segurança;
- XII. Colaborar na fiscalização e garantir a prestação dos serviços públicos de responsabilidade do Município, desempenhando atividade de polícia administrativa, nos termos previstos no § 8º do Art. 144 da Constituição Federal, combinado com o inciso XII do Art. 76 da Lei Orgânica do Município.

#### **4.2 A atuação da Guarda Municipal de Fortaleza no combate à criminalidade**

A Guarda Municipal de Fortaleza é a terceira maior do País e nos últimos anos, com a visão de policiamento comunitário, vem atuando em diversos pontos da cidade como nas praças, parques ambientais, terminais de integração do transporte coletivo, postos patrimoniais, unidades de saúde e escolas. Tem também efetiva participação no apoio ao turista e ao cidadão de Fortaleza auxiliando-os com segurança e respeito.

A GMF tem como visão de futuro ser uma organização indispensável à Fortaleza, através da atuação eminentemente preventiva e comunitária, de combate à violência e criminalidade e do desenvolvimento de uma cultura de paz.

Nesse intuito, o efetivo da instituição, no âmbito da segurança pública, está distribuído em cinco pelotões que cumprem missões específicas:

I. Pelotão de Guarda Comunitária (PGC):

O pelotão tem a finalidade de policiamento comunitário. Os componentes foram capacitados para uma formação específica, tornando-os aptos a atuar em qualquer posto e local, oferecendo um serviço de qualidade à população da cidade. O sistema de ronda é feito por viaturas e ronda-motos que dão cobertura aos servidores, realizando rota nos parques, centro e praças. Eles estão 24 horas nas praças do Centro da cidade, Praia de Iracema, Estoril, Beira Mar, parques ambientais Rio Branco e Adahil Barreto. O Pelotão possui três bases comunitárias fixas localizadas nos seguintes pontos: Praça José de Alencar, Praia de Iracema e Lagoa do Porangabussu.

II. Pelotão ROPE (Ronda Ostensiva e Preventiva Escolar):

O Pelotão ROPE possui a missão de fazer rondas motorizadas nas escolas municipais para garantir a segurança dos alunos, professores e funcionários, como também a proteção do patrimônio público municipal. Cada viatura operacional conta com um comandante, um motorista e dois patrulheiros. Além das atividades inerentes à Ronda Escolar, o ROPE participa de operações junto à Defesa Civil e ao Pelotão Especial em manifestações de maior porte e segurança.

III. Pelotão Especial (PE):

O Pelotão Especial foi criado em 2003 com o objetivo de manter o controle de manifestações em órgãos públicos municipais, fazer a segurança da prefeita e de autoridades do município, atuar em processos de reintegração de posse e promover a segurança em eventos da Prefeitura. O apoio à Defesa Civil, às operações de saturação e Blitz em conjunto com outros órgãos de segurança pública são outras ações que recebem a cobertura do PE. O Pelotão Especial dispõe de equipamentos de proteção como escudos, capacetes, perneiras e de armas não letais, tais como: sprays de pimenta, tonfas, bombas de efeito moral e de gás lacrimogêneo.

IV. Pelotão de Salvamento Aquático (PSA):

O Pelotão de Salvamento Aquático da Guarda Municipal de Fortaleza foi criado em 1968. O PSA é composto por guarda-vidas que atuam em torres de observação de 3,5 metros de altura, distribuídas na Orla Marítima, nas praias da Barra

do Ceará, Carapebas, Praia de Iracema, Ponta Mar, AABB e Náutico. O horário é das 9h às 15h e nos finais-de-semana até as 17h. São facilmente identificados pelo seu uniforme: camiseta vermelha com listra azul; a cruz e o nome guarda-vidas em branco; boné vermelho e short azul. Os equipamentos utilizados são: bóias, nadadeiras, binóculos, flutuadores, cordas de resgate, farmácia de primeiros socorros, além de um bote motorizado para o resgate.

V. Pelotão Patrimonial:

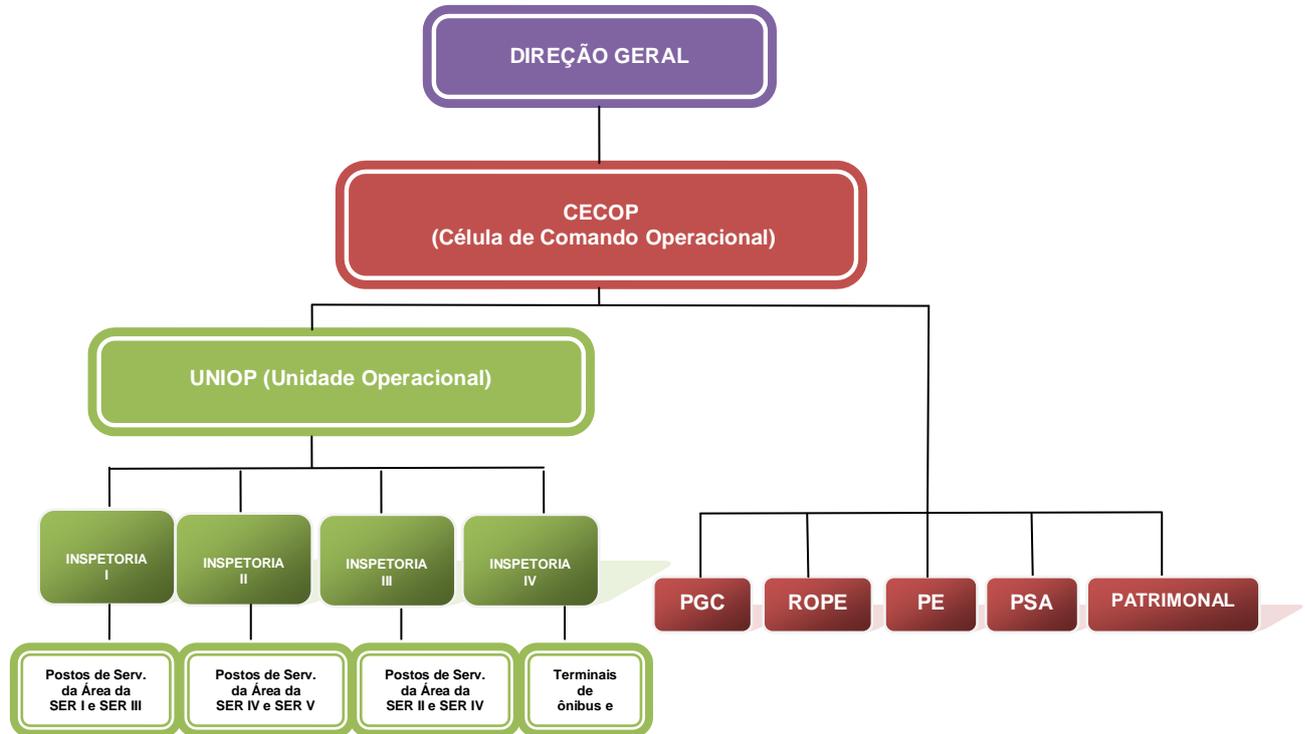
O Pelotão Patrimonial é o maior da instituição, sendo composto por 986 guardas. A sua atribuição é o efetivo emprego diuturno e sistemático do conjunto de medidas técnicas, visando à proteção dos bens patrimoniais, serviços e instalações, bem como a garantia da cidadania dos munícipes.

Os guardas do Patrimonial atuam em diversos postos, órgãos e secretárias de âmbito municipal, como postos de saúde, hospitais, centros de assistência social, mercados municipais e outros.

O Pelotão Patrimonial está presente também nos terminais de ônibus com a finalidade de manter a ordem naqueles espaços e de oferecer proteção aos usuários de ônibus. São sete terminais de ônibus que dispõem do serviço: Parangaba, Lagoa, Siqueira, Papicu, Messejana, Antônio Bezerra e Conjunto Ceará. A cobertura é feita 24 horas, nos turnos da manhã, tarde e noite e cada terminal tem um subinspetor para fazer o gerenciamento da equipe visando um melhor andamento do serviço.

Todos os pelotões atuam de modo preventivo, de acordo com sua missão, e agem sob o comando da Direção Geral, exercida atualmente pelo advogado Arimá Rocha, conforme o gráfico seguinte:

ORGANOGRAMA OPERACIONAL DA GUARDA MUNICIPAL E DEFESA CIVIL DE FORTALEZA



Fonte: Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza / Unidade de Operações.

Além da integração entre os próprios pelotões, o efetivo da Guarda Municipal de Fortaleza atua diretamente com a Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança – CIOPS. A integração junto à CIOPS ocorreu no ano de 2006 e, desde então, a Guarda Municipal atende às ocorrências relativas ao município no tocante à Defesa Civil, preservação do patrimônio público, cultural, histórico, ambiental, eventos municipais e serviços turísticos.

O comando da Guarda Municipal coordena as ações e está interligado ao sistema através da comunicação via rádio, tanto no canal administrativo como no operacional. A integração é um caso único no Brasil e é um passo importante na política de integração, já exercida pela instituição junto à Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros.

A atuação da Guarda Municipal e Defesa Civil, através da CIOPS, ocorre pelo número de telefone 190. O tele-atendimento é composto por 13 servidores, oito guardas e cinco agentes de Defesa Civil em regime de escala, funcionando 24 horas, onde é feito o registro das ocorrências e o sistema faz a triagem para o Grupo de Despacho (GD) e o que é de responsabilidade do Município é repassado para o atendimento dos servidores da Guarda Municipal e Defesa Civil.

No ano de 2009, foram registradas 8.064 ocorrências, no período de janeiro a dezembro e entre as ocorrências atendidas pela instituição destacam-se o apoio às atividades do Município, desapropriações, incêndios, desabamentos, alagamentos e desordem. Nesse mesmo ano, foram adquiridos 130 rádios portáteis e 18 rádios veiculares através de convênio firmado com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) para os comandos dos pelotões que compõem o efetivo da instituição. Os aparelhos facilitaram a comunicação das equipes ostensivas e preventivas com a Ciops e proporcionaram rapidez no atendimento das ocorrências.

A integração nas ações e planejamento de segurança pública entre a Prefeitura de Fortaleza e o Governo do Estado completou seu terceiro ano. Ao todo, de 2006 até 2009, já foram registradas 36.774 ocorrências.

Em 2008, a Guarda Municipal foi reaparelhada com recursos do Ministério da Justiça e do Município da ordem de R\$3.250.000,00. Foram adquiridas 25 motos, 18 novas viaturas, 550 coletes balísticos, fardamento completo para todo o contingente da guarda, algemas, tonfas, coturnos e equipamentos não letais. Dentre as aquisições mais recentes em 2010, estão as *tasers* ainda em fase de implementação nas atividades cotidianas da corporação.

Com o reaparelhamento da GMF, houve uma considerável melhora no atendimento prestado à população, pois esses equipamentos são fundamentais no desenvolvimento do trabalho de prevenção e combate à criminalidade desenvolvida pela instituição.

É com o intuito de prevenir a criminalidade na cidade de Fortaleza que a GMF vem promovendo campanhas e coordenando projetos na área social e de segurança pública, além de sua participação no Gabinete de Gestão Integrada (GGI) e da parceria com os governos Federal e Estadual, visando o combate contra o tráfico de seres humanos, drogas, armamento e prostituição. Portanto, a Guarda Municipal e Defesa Civil tem participação nas seguintes campanhas:

- **Campanha do Desarmamento Infantil:** tem como objetivo promover a cultura de paz e o entretenimento saudável na população jovem e infantil de Fortaleza, além de incentivar o hábito da leitura entre crianças, de 4 a 15 anos, com a troca das armas de brinquedo por uma revista infantil. Durante a campanha, são montados postos de troca em escolas públicas, bancas de revistas, shoppings e no Território de Paz, no Grande Bom Jardim. As armas são coletadas e armazenadas temporariamente nos postos de

troca e depois recolhidas de forma periódica por equipes da Guarda Municipal, sendo armazenadas até a data em que são destruídas publicamente. No ano de 2008, a terceira edição da Campanha de Desarmamento Infantil coletou 17.095 armas de brinquedo em 185 escolas municipais e 41 bancas de revistas, superando as campanhas de 2005 e 2006, que arrecadaram 4.017 e 6.178 armas de brinquedo, respectivamente.

- **Campanha Mão Solidária:** é uma ação permanente da Defesa Civil que funciona como medida recuperativa para o resgate do bem-estar das famílias afetadas por eventos adversos, bem como as famílias que estão sob risco desses acontecimentos.
- **Campanha Natal sem Fome dos Sonhos:** tem o intuito de arrecadar livros, brinquedos e alimentos para as crianças que pertencem aos abrigos assistidos pela Defesa Civil. A campanha foi lançada em Fortaleza pela Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci) e o Instituto Nordeste Cidadania, do Banco do Nordeste.
- **Campanha Sorriso Largo de Criança:** tem como objetivo arrecadar brinquedos em condições de uso para as crianças de entidades filantrópicas da cidade. Os brinquedos são doados para as crianças do Instituto de Prevenção à Desnutrição e Excepcionalidade (Iprede), Casa do Menino Jesus, Associação Peter Pan, Programa Mesa Brasil, ONG Moradia e Cidadania, Instituto do Câncer do Ceará (ICC), Centro de Desenvolvimento Infantil e Casa do Menor São Miguel Arcanjo, além das crianças que se encontram em situação de abrigo, assistidas pela Defesa Civil.

Além dessas campanhas, a Guarda Municipal de Fortaleza realizou, em conjunto com a Universidade Federal do Ceará (Laboratório de Estudos da Violência) e com a Universidade Estadual do Ceará (Laboratório de Estudos da Violência e Direitos Humanos), um mapeamento da criminalidade e da violência em Fortaleza com recursos do PRONASCI, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça e da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). Essa pesquisa foi denominada “Cartografia da Criminalidade e da Violência em Fortaleza” e surgiu a partir da necessidade de conhecer o cenário da violência em Fortaleza para construir políticas públicas de prevenção.

A pesquisa mapeou as áreas mais violentas da cidade com a finalidade de subsidiar políticas públicas de segurança de caráter mais preventivo que repressivo. O projeto visa criar um software (programa de computador) que servirá como base de dados de criminalidade.

Em dezembro de 2009, foram divulgados os resultados iniciais dessa pesquisa e foi possível detectar os três bairros que elevam a taxa de homicídios em Fortaleza. O que mais chamou a atenção dos pesquisadores envolvidos na pesquisa foi o fato de que os bairros que puxam os índices de homicídios são, em primeiro lugar Jangurussu, depois Messejana, e em terceiro lugar o Bom Jardim. Deste modo, apesar da incidência de violência ser alta no Bom Jardim, esse bairro não é o primeiro da lista de Fortaleza com o maior número de homicídios, e tal fato vai de encontro à simbologia do preconceito que considera o Bom Jardim o bairro mais perigoso da cidade.

Os dados finais da pesquisa “Cartografia da Criminalidade e da Violência em Fortaleza” serão conhecidos somente em agosto de 2010, durante um grande seminário.

#### **4.3 Coordenação de Projetos de combate à criminalidade em parceria com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI**

Nos últimos anos, os altos índices de criminalidade no país mostraram ao Ministério da Justiça a necessidade de criação de um plano para conter a violência e implantar a cultura de paz e, para isso, foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Esse programa propõe, articula, e financia projetos de segurança pública e prevenção da violência (ações policiais e de inclusão social), em parceria com os estados e municípios com altos índices de violência, através da construção de “Territórios de Paz”.

Inicialmente, para integrar as ações do Pronasci, foram escolhidas as 11 regiões metropolitanas do país com maiores índices de homicídios. Fortaleza e o Estado do Ceará foram incluídos como 12ª região contemplada, após um processo de convencimento técnico e político dos gestores do Ministério da Justiça. Deste modo, Fortaleza e sua Região Metropolitana foram incluídas no Pronasci em 2008.

Nessas regiões metropolitanas com altos índices de homicídios, através do Pronasci, foram implantados projetos denominados “Territórios de Paz” que são, essencialmente, um conjunto de ações sociais, de prevenção e enfrentamento à violência e são implantados simultaneamente em comunidades carentes, num esforço entre União, estados e municípios.

A Guarda Municipal está coordenando os projetos do Pronasci no Território de Paz do Ceará. Em Fortaleza, o programa foi implantado em dezembro de 2009, inicialmente, no “Grande Bom Jardim” (Bom Jardim, Granja Portugal, Granja Lisboa, Siqueira, Canindezinho).

O Pronasci busca gerar políticas de prevenção à violência e à criminalidade, principalmente entre os jovens de 15 a 29 anos, faixa etária mais atingida, segundo as estatísticas.

O objetivo do programa é reduzir a violência no Grande Bom Jardim, portanto, o programa articula políticas de segurança com ações sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e repressão qualificadas. Nos próximos 12 meses, o programa tem como meta a redução em 20% das ocorrências de violências contra a pessoa no “Grande Bom Jardim”.

O Programa engloba projetos nas áreas de cultura, lazer, esporte, saúde, capacitação e geração de renda. A primeira fase do Pronasci em Fortaleza ocorreu nos anos de 2008 e 2009, onde foi implantado o Gabinete de Gestão Integrada Municipal, que permitiu a aquisição de equipamentos mobiliários, materiais, vídeo-monitoramento e outros sistemas de coleta e mapeamento de ocorrências de violência.

Outra importante iniciativa já implantada é o projeto "Mulheres da Paz". Após passarem por uma capacitação acerca de temas como ética, direitos humanos e cidadania, as mulheres escolhidas passam a atuar como multiplicadoras do Programa e ajudar a construir e fortalecer redes sociais de prevenção e enfrentamento às violências que envolvem os jovens. Durante o período de atuação no programa as mulheres recebem uma ajuda de custo mensal cedida pela Caixa Econômica Federal.

Assim como o Projeto Mulheres da Paz, o Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) também foi implantado na área do Grande Bom Jardim, em parceria com o Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Universidade Estadual do Ceará (Iepro-Uece).

As atividades variam nas áreas culturais, esportivas e educacionais, trabalhando temas como cidadania, juventude, sustentabilidade e políticas de segurança preventiva, por exemplo. Além disso, são oferecidas oficinas complementares e estágio nos serviços municipais, contribuindo com a formação. Os participantes recebem bolsa auxílio no valor de R\$ 100 mensais no período de um ano.

Estruturação do Conselho Comunitário de Defesa Social do Grande Bom Jardim, Aperfeiçoamento de Guardas Municipais, Mulheres em Ação, Teatro Vivo, Dança, Maracatu Estrela Bela, Música Tocando a Vida e Esporte e Lazer na Cidade são ações que devem ser implantadas em Fortaleza na fase seguinte do Programa.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 trata a questão da segurança pública como um direito e um dever de todos, mas é importante conhecer até que ponto todos participam efetivamente dessa tarefa e, especialmente, qual é o papel das guardas municipais, pois mesmo tendo a Constituição Federal feito menção ao papel dos municípios somente em um dos incisos do artigo 144, definindo esse papel de modo vago e impreciso, a realidade brasileira reivindica maior atuação do poder local na segurança pública.

Após as mudanças ocorridas na realidade da segurança pública brasileira nos últimos anos, percebe-se que houve significativo avanço na participação dos municípios na co-gestão da segurança pública, principalmente, a partir de 1997, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, bem como com a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública em 2003, ainda no primeiro mandato do governo Lula.

No âmbito dessa reflexão sobre a participação dos Municípios na segurança pública por meio das Guardas Municipais, ao longo deste trabalho, buscou-se compreender o real papel e mostrar o trabalho da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) no combate à criminalidade, através da prática do policiamento preventivo; do desenvolvimento de campanhas sociais; da coordenação de projetos em parceria com os governos federal e estadual; além de sua participação no Gabinete de Gestão Integrada (GGI).

Diante do panorama geral sobre a relação da Guarda Municipal e a segurança pública nos últimos anos, percebemos quão complexa é a instituição Guarda Municipal e que ela vive numa permanente negociação de sua identidade, confrontando seu papel constitucionalmente indicado e sua atuação cotidiana, pois a Guarda Municipal de Fortaleza ampliou suas competências, a partir da releitura do seu papel constitucional que antes se baseava somente na proteção de bens, serviços e instalações do patrimônio público. Hoje, a GMF desenvolve campanhas e projetos sociais que vão além dessa perspectiva e supera as atribuições de vigilância do patrimônio público municipal.

Atualmente, há um processo de forte tendência de municipalização das polícias e é na condição de polícias municipais preventivas e comunitárias que as Guardas Municipais devem atuar no novo modelo de policiamento comunitário que se busca vivenciar no país.

Portanto, o foco da presença municipal deve recair sobre a adoção de estratégias preventivas e comunitárias, contando para tanto não apenas com a guarda municipal, como também com a mobilização dos órgãos de gestão urbana e social da própria administração e organizações comunitárias, da sociedade civil e da iniciativa privada em busca da articulação de uma política participativa de ação local.

Nesse âmbito, a Guarda Municipal de Fortaleza ainda pode desenvolver muitas ações preventivas e comunitárias através de uma maior aproximação com os problemas da comunidade, participando de reuniões comunitárias, exposições e debates. Certamente, a troca de idéias com lideranças comunitárias nos bairros onde a GMF faz constantes patrulhamentos proporcionaria a oportunidade de focar as atividades nas reais necessidades da comunidade. Por exemplo, a GMF poderia fazer um mapeamento dos principais postos de saúde e escolas, serviços essenciais à população, onde haja maior necessidade de apoio e redistribuir o patrulhamento ostensivo e preventivo nesses pontos, conforme a necessidade. Outro ponto onde a Guarda pode ampliar sua atuação no combate à criminalidade seria a exposição da instituição em eventos e debates para que a população possa conhecer melhor essa instituição e para que os laços de confiabilidade se fortaleçam por intermédio da colaboração e até mesmo da cobrança popular, a partir do momento em que a população passa a conhecer as competências da Guarda Municipal.

A maioria das pessoas ainda desconhece o trabalho da Guarda Municipal devido ao complexo processo de transformações pelos quais a instituição vem passando nos últimos anos e, devido a isso, a população está vivenciando um processo de adaptação ao trabalho que está sendo desenvolvido pela instituição. A Guarda Municipal de Fortaleza é um órgão de segurança pública que traz para si a responsabilidade de combater a criminalidade na região em que atua e está disposta a ampliar sua participação na elaboração de políticas públicas de segurança e, para isso, vem desenvolvendo parcerias em pesquisas e projetos, de modo que essa instituição tem contribuído bastante para combater a violência na capital cearense, quer seja pela presença constante de guardas municipais em diversos pontos da cidade ou pela direção de trabalhos como o “Território da Paz”.

Em consonância com a filosofia do policiamento comunitário, a Guarda Municipal de Fortaleza utiliza o uso progressivo da força e realiza um policiamento de caráter predominantemente preventivo, embora tenha que agir de modo repressivo em situações extremas de conflito. Em determinadas situações, a Guarda Municipal faz abordagens, realiza prisões e apreensões, mas isso caracteriza exceções, visto que a GMF ainda se coloca diante

da população essencialmente através do primeiro nível do uso da força, a presença policial, ou seja, o guarda municipal de Fortaleza, mesmo sem portar uma arma de fogo é colocado no patrulhamento de ruas e praças da cidade e impõe sua presença. Não se sabe até que ponto essa mera presença é eficaz, e nos últimos anos a direção geral da instituição vem sofrendo fortes apelos para que o efetivo passe a fazer uso da arma de fogo, através do porte institucional que ainda não foi legalizado pelo poder executivo municipal.

Em suma, a Guarda Municipal de Fortaleza não é Polícia, mas colabora com esta e atende ocorrências através da CIOPS e atua no policiamento ostensivo da cidade. Além disso, a GMF não é mais vista pela população como uma mera guarda patrimonial e dessa imagem não há como retroceder.

Conclui-se que a Guarda Municipal é um agente atuante na prevenção e no combate à criminalidade na cidade, devido à sua capacidade de agir de modo criativo e pró-ativo junto aos problemas locais da população de Fortaleza, buscando elaborar soluções para sua própria realidade. Essa atuação da GMF tem se mostrado satisfatória e pode ser ampliada, podendo vir a desenvolver trabalhos sociais que envolvam toda a população de Fortaleza, além de grupos específicos.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Miriam e PINHEIRO, Leonardo Castro. “Violência e Vulnerabilidade Social”. In: FRAERMAN, Alicia (Ed.). **Inclusión Social y Desarrollo: Presente y futuro de La Comunidad Ibero Americana**. Madri: Comunica, 2003.
- ADORNO, S.;LAMIN, C. Medo, violência e insegurança. In: **Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.
- BARREIRA, César.(org.). **Questão de segurança: políticas governamentais e práticas policiais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. 185 p.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASÍLIA. **Lei nº 11.530, de 24 de Outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Brasília, 2007.
- CERQUEIRA, D. R. C. et al. **Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil**. Brasília: Ministério da Saúde/CNPq, 2007.
- CHESNAIS, J. C. **O aumento da violência criminal no Brasil**. *Justitia*, São Paulo, v. 59, nº 177, p. 18-45, jan/mar. 1997.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2009.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Editora Vozes, 1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2006.
- MISSE, Michel. “Cinco Teses Equivocadas sobre a Criminalidade Urbana no Brasil”, in *Série Estudos*, nº 91, vários autores, **Violência e Participação Política**, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial sobre a Violência e a Saúde**. 2002.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. **Guia para a Prevenção do Crime e da Violência**. Brasília, 2005.
- WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros**. Brasília, 2008.