



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO – CETREDE
ESPECIALIZAÇÃO EM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: TURMA I

FRANCISCO NACELIO FRAGOSO DOS SANTOS

GENEALOGIA DA GUARDA MUNICIPAL E DEFESA CIVIL DE FORTALEZA
“1959 A 2009 CINQUENTA ANOS DE TRANSFORMAÇÕES”

Fortaleza, Outubro de 2009

GENEALOGIA DA GUARDA MUNICIPAL E DEFESA CIVIL DE FORTALEZA
“1959 A 2009 CINQUENTA ANOS DE TRANSFORMAÇÕES”

FRANCISCO NACELIO FRAGOSO DOS SANTOS

Trabalho Monográfico apresentado a coordenação do Curso de Pós-Graduação de Policiamento Comunitário, da Universidade Federal do Ceará - UFC como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Policiamento Comunitário, área de concentração Segurança Pública.

Orientadora: Professora, Doutora; Rosemary de Oliveira Almeida.

FRANCISCO NACELIO FRAGOSO DOS SANTOS
GENEALOGIA DA GUARDA MUNICIPAL E DEFESA CIVIL DE FORTALEZA
“1959 A 2009 CINQUENTA ANOS DE TRANSFORMAÇÕES”

Monografia submetida à coordenação do Curso de Pós-Graduação em Policiamento Comunitário, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Policiamento Comunitário, Área de concentração Segurança Pública.

Aprovada em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof^a. Doutora: Rosemary de Oliveira Almeida, Orientadora

Prof^a. Doutor: César Barreira Coordenação Geral - CETREDE

Prof^a. Doutora: Celina Amália R. G. Lima Coordenação Adjunta - CETREDE

Fortaleza, Outubro de 2009

DEDICATÓRIA

(In Memorium)

Dedico a realização desse momento em minha existência e a realização dessa pesquisa a você minha mãe: Maria Carneiro de Souza. Mãe; pobre, analfabeta, humilde, mas, acima de tudo, perseverante em sua simplicidade, ética e defensora das coisas tidas como corretas, que nunca permitiu que sua falta de letramento fosse empecilho para dar bons exemplos de vida, onde até hoje tenho como referencial, na escolha do caminho mais acertado a seguir. Essas poucas linhas não podem traduzir toda a minha gratidão por sua eterna lembrança, na certeza de que, onde existir vestígio de sua presença, estará sempre na defesa destes seus descendentes, que algum dia talvez, volte a nos encontrarmos. Enquanto isso, estarei aqui, sempre seguindo seus ensinamentos na defesa de nossa família.

A defesa é natural,
Cada qual para o que nasce,
Cada qual com sua classe,
Seu estilo de agradar,
Um nasce pra trabalhar,
Outro nasce para a briga,
Outro vive de intriga,
Outro de negociar,
Outro vive de enganar,
O mundo só presta assim,
É um bom, outro ruim,
E não tem jeito pra dar,
Prá acabar de completar,
Quem tem o mel, dá o mel,
Quem tem o fel, dá o fel,
Quem nada tem, nada dá.

Autor: Zé Ramalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, especialmente Liduina Gomes da Silva, esposa e eterna incentivadora de minhas realizações e aos meus dois pupilos, Nathalia Gomes Fragoso e Marcelio Gomes Fragoso Junior aos quais, quanto mais ensino, mais aprendo.

Agradeço também a minha turma de Policiamento Comunitário, a qual, só tenho a enaltecer por tantas e boas contribuições, nestas 512 horas de troca de saberes.

Um agradecimento especial aos meus amigos que me ajudaram direta e indiretamente na realização desta pesquisa, Giovanni Nunes de Matos, José Araildo do Nascimento Amorim, Epifânio de Queiroz Louro Neto, Gleílson Cunha da Silva, entre tantos, bem como todos os servidores de carreira que fazem a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza.

E enalteço com um agradecimento caloroso, a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, a Universidade Federal do Ceará - UFC, bem como a coordenação Geral do Centro de Treinamento e Desenvolvimento CETREDE, e ainda todo corpo docente;

Carlos Alberto de Oliveira, Especialista.

Celina Amália R. G. Lima, Doutora.

César Barreira, Doutor.

Geovani de Oliveira Tavares, Mestre.

Geovani Jacó de Freitas, Doutor.

José Élcio Batista, Mestre.

José Raimundo Carvalho, Doutor.

Laércio Giovanni Macambira Marques, Mestrando.

Leonardo Damasceno Sá, Mestre.

Linda Maria de P. Gondim, Doutora.

Luiz Fábio Silva Paiva, Mestre.

Maria Glaucéria Mota Brasil, Doutora.

Roberto Alysson de Vasconcelos Uchoa, Especialista.

Rosemary de Oliveira Almeida, Doutora.

A todos, meus eternos e sinceros agradecimentos.

RESUMO

No município de Fortaleza podemos focalizar a Guarda Municipal Defesa Civil de Fortaleza de fundamental importância na área de Segurança Pública, no que diz respeito as premissas municipais, fazendo crer na tese que é de extrema necessidade um sistema de Segurança Pública Municipal como parte fundamental desta capital. Tenho, nesta pesquisa, uma perspectiva de elencar pontos da historicidade da instituição que podem ser os sustentáculos de mensuração das especificidades de gerações de servidores, na perspectiva de perceber que as diferenças e os conflitos são a base principal de sua força e que devem ser focados na cidadania e democracia. Fortaleza é composta de diversidades e atrativos para todos os gostos dignos de elogios, porém, tanto quanto suas atrações são seus problemas estruturais, culturais e sociais. Esses problemas não têm causas específicas, mas sim interligações provenientes de diversos fatores, necessitando de diferentes intervenções por parte do Estado para prováveis soluções. Neste trabalho, entretanto, delimitarei o estudo para o contexto da Segurança Pública Municipal, mais especificamente o “Cinquentenário da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza”, fazendo um histórico questionador das transformações ocorridas na instituição no período de 1959 a 2009. A pesquisa se delimita sobre a Segurança Pública no âmbito municipal e sua relação direta com as gerações de servidores de seus quadros, sendo foco da pesquisa a averiguação de como, por que e onde ocorreram transformações neste setor. Por outro viés, pretendo trazer uma versão sucinta da data comemorativa de meio século de existência da Guarda Municipal de Fortaleza e as competências da segurança no município, sendo o papel do Guarda Municipal de fundamental relevância para o município. Outros pontos periféricos sobre segurança municipal serão discorridos, tais como: abordagem entre as antigas metodologias empregadas para o atendimento ao cidadão e as novas ferramentas disponíveis para a profissionalização dos servidores das Guardas Municipais; a relação direta como defensora dos direitos humanos e da cidadania, e como essa cidadania se faz presente nos moldes internos dos acontecimentos institucionais, e, também, o que está sendo discutido no Brasil sobre Guardas Municipais. Neste contexto a intenção é fazer uma abordagem dialética em relação às perspectivas de uma nova cultura de atendimento e às necessidades de um sistema de segurança pública municipal, tendo o cidadão como o principal valor a ser cuidado.

Palavras - chave: Guarda Municipal, Mudanças, Geração, Segurança, Servidor, Direitos, Cidadania.

ABREVIATURAS

AER - Aeronáutica do Brasil
AMC - Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza
CDMAC - Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura
CETRED - Centro de Treinamento e Desenvolvimento
C.F. - Constituição Federal
CIOPS - Centro Integrado de Operações de Segurança
COL - Coronel
COMDEC - Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
DOM - Diário Oficial do Município
DOU - Diário Oficial da União
ETUFOR - Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza S/A
EX - Exército do Brasil
FEB - Força Expedicionária Brasileira
FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNCI - Fundação da Criança e da Família Cidadã de Fortaleza
GCM - Guarda Civil Metropolitana
GD - Ocupante do cargo de Guarda
GM - Guarda Municipal
GMDCF - Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza
GMF - Guarda Municipal de Fortaleza
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSP - Ocupante do cargo de Inspetor
INTERNET - Rede (Mundial) computadores Interligados
LC - Lei Complementar
METROFOR - Metrô de Fortaleza
MIS - Museu da Imagem e Som
MP - Medida Provisória
ONG - Organização não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PC - Polícia Civil
PCCS - Plano de Cargo Carreira e Salários
PF - Polícia Federal
PGM - Procuradoria Geral do Município

PM - Polícia Militar
PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública
PRF - Polícia Rodoviária Federal
RDI - Regimento Disciplinar Interno
RMF - Região Metropolitana do Fortaleza
SECULTFOR - Secretaria de Cultura de Fortaleza
SEDEC - Secretaria Nacional de Defesa Civil
SEINF - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura
SEMAM - Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSEG - Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SER - Secretaria Executiva Regional
SI - Ocupante do cargo de Subinspetor
SINDIFORT - Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Fortaleza
SINGMEC - Sindicato dos Guardas Municipais do Ceará
SINGMF - Sindicato dos Servidores de Carreira de Segurança Pública da GMF
SSPDS - Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
SUSP - Sistema Único de Segurança Pública
TRANSFOR - Transporte de Fortaleza
UECE - Universidade Estadual do Ceará
UFC - Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO:	10
2 A INSTITUIÇÃO GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL E EM FORTALEZA:.....	13
2.1 UM BREVE RELATO SOBRE GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL:	13
2.2 DIMENSIONANDO FORTALEZA:.....	18
2.3 RELATOS HISTÓRICOS DA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA/GMF:.....	22
2.3.1 A EXTINÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA:	25
2.3.2 A CRIAÇÃO DA GUARDA “CIVIL” DE FORTALEZA:	25
2.3.3 AS REESTRUTURAÇÕES DA GUARDA MUNICIPAL:.....	25
3 O SERVIDOR DA GUARDA MUNICIPAL: CONFLITOS E TRANSFORMAÇÕES:....	28
3.1 DEFININDO CARGO, FUNÇÃO E CARGO EM COMISSÃO DO SERVIDOR PÚBLICO:	28
3.2 FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS NA GMF:	29
3.3 AS GERAÇÕES DE SERVIDORES:	30
3.3.1 PRIMEIRA GERAÇÃO:	30
3.3.2 A SEGUNDA GERAÇÃO:	32
3.3.3 A TERCEIRA GERAÇÃO:	33
3.3.4 A QUARTA GERAÇÃO:.....	35
3.3.5 A QUINTA GERAÇÃO:	41
3.4 CONFLITOS E MUDANÇAS NA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA:	42
4 GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA:.....	46
4.1 ENTRE A LEI E A REALIDADE:	46
4.2 A FALTA DE IDENTIDADE DA GM:	50
4.3 PROFISSIONALIZAÇÃO:	51
4.4 MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO:	52
4.5 CONFLITOS ENTRE INSTITUIÇÕES:	54
4.6 POLÍCIA MUNICIPAL:	56
4.7 ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS GUARDAS MUNICIPAIS:.....	56
4.8 NORMAS E POSSIBILIDADES:	56
5 À TÍTULO DE CONCLUSÃO:	59
5.1 SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL, O QUE É ISSO?	59
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	63

1 INTRODUÇÃO

O tema visionado neste trabalho é balizado em referências bibliográficas depositadas no arquivo público do Município de Fortaleza, nas bibliotecas públicas presenciais e virtuais, em acervos particulares de livros sobre Guarda Municipal, no Município de Fortaleza e, principalmente, fontes que tenham a segurança Pública como abordagem, sendo a pesquisa norteada em dados de fontes oficiais, complementada com relatos de servidores de carreira. Busca também ser um texto narrativo de forma a proporcionar uma leitura de fácil assimilação.

Ao analisar a historicidade dos cinquenta anos iniciais da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, a intenção é repassar à sociedade versões de acontecimentos na visão de quem estava em vários momentos sendo ator e espectador dos atos e fatos. Sendo um servidor de carreira da Guarda Municipal Defesa Civil de Fortaleza há mais de duas décadas, atualmente ocupando o cargo de Subinspetor, sendo um estudioso de suas leis, regimentos e competências, tenho o intento de aprofundar nesta pesquisa, tópicos mais intensos sobre as gerações iniciais de servidores da GMF. Tenho neste trabalho, uma oportunidade ímpar para este fim, considerando que, críticas construtivas podem contribuir para a solução de embates, tendo como foco principal as gerações de servidores que adentraram em seus quadros funcionais no período pesquisado. Portanto, o intuito primordial é identificar e mensurar as transformações evidenciadas no seio das gerações de servidores da instituição Guarda Municipal, e até que ponto essas transformações têm contribuído para a eficácia no tratamento com os demais membros da instituição, principalmente com o cidadão.

A pesquisa foi elaborada inicialmente com base teórica, catalogada nos arquivos públicos de Fortaleza, endereços eletrônicos do Diário Oficial do Município (DOM) e Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). Bem como livros, revistas, jornais e relatórios disponibilizados pelas fontes oficiais do Governo Brasileiro, depositados nos arquivos e bibliotecas públicas presenciais e virtuais, tendo como exemplo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Centro Integrado de Operações de Segurança (CIOPS), Senado Publicações, complementados com a rede mundial de computadores (INTERNET). Posteriormente foi realizado trabalho de campo por meio de entrevistas coletivas e individuais junto aos servidores existentes na instituição nas suas várias classes, funções, cargos e hierarquias. Com relação aos relatos dos pesquisados, concordo com o seguinte parâmetro metodológico: a possibilidade da verdade absoluta não existe, o que existe, são possibilidades de verdades de cada um. Saliento, ainda,

que os entrevistados em nenhum momento serão identificados, e seus relatos foram contextualizados para melhor adequação a linguagem científica. O pressuposto delimitado na pesquisa são as novas dinâmicas de sustentabilidade na perspectiva de uma instituição de Segurança Municipal, abrindo possibilidade de reflexões no uso das novas ferramentas de planejamento em um novo sistema, sendo a segurança de proximidade e cidadania, a nova linha a ser almejada. Busca-se, também, a compreensão da dinâmica institucional do setor de segurança no âmbito Municipal e as relações com as novas temáticas teóricas de cidadania como forma de promover segurança pública municipal.

Dentro dos quadros da instituição pública, Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, do dia 10 de Julho de 1959, a 10 de Julho de 2009, foram identificadas cinco gerações de servidores de carreira, isto sem levar em conta os servidores ocupantes de funções administrativas, ou seja, servidores que não estão inseridos no quadro funcional de classes da instituição, mais sim, no quadro geral de servidores da Prefeitura Municipal de Fortaleza nas mais diversas funções. Por este motivo, não serão objetos de discussão nesta pesquisa, contudo, no momento oportuno serão devidamente identificados. A pesquisa identificou a historicidade de cada geração de servidores, sendo a primeira iniciada em 1959, todos ocupantes de função; a segunda geração começada em 1988; a terceira teve estréia em 2000 com a transferência de cento e trinta e sete (137) servidores da “AMC” para os quadros da “GMF”; a quarta teve seu princípio em 2003; a quinta adentrou aos quadros no terceiro concurso público no ano de 2007 e efetivado na carreira em 2008, todos ocupantes de cargos.

As cinco gerações identificadas têm fortes características que internamente são visíveis, mas a intenção é relatar para um público maior as seguintes questões: Quais as diferenças? Como convivem? Como e quando ingressaram no serviço público municipal? Como funciona a hierarquização institucional e de classe? Quais as transformações que estas gerações acarretaram para a Guarda Municipal? Qual o comportamento institucional de seus integrantes no período de 1959 a 2009? Faça ainda, uma discussão dentro das prerrogativas formais legalistas de uma instituição de Segurança Municipal de Fortaleza.

O diálogo deste trabalho é contextualizado na carreira de segurança pública municipal, aqui definido como “servidores da Guarda Municipal de Fortaleza” ou simplesmente “Guardas Municipais”, sendo um dos objetivos, as minúcias de suas gerações de servidores na defesa do patrimônio público, levando em conta que, para o novo contexto social, o patrimônio maior de um município é o cidadão.

Nesta perspectiva, inúmeros motivos fomentam as discussões em torno da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, dentre os quais posso enfatizar o fato de ser servidor

de carreira desde 20 de Abril de 1988, portanto, oriundo da segunda geração de servidores, e da primeira geração de cargos da instituição. Nesta data pertencente à classe B, no cargo de Subinspetor, nível I, padrão 7. Outro motivo é a deficiência de materiais bibliográficos do assunto referente à Guarda Municipal, não só de Fortaleza, mas de todo Brasil. Um motivo especial é fazer o resgate da historicidade da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMF) em comemoração aos cinquenta anos de sua criação e as influências pessoais, profissionais e intelectuais junto a cada geração de servidores da instituição.

Para uma compreensão mais espaçosa dos temas abordados neste trabalho, iniciarei com um sucinto relato de cada assunto na intenção de melhor orientar a localização por tema; trazendo um relato histórico das Guardas no Brasil desde a chegada dos colonizadores europeus; as capitânicas hereditárias; o primeiro Governador Geral do Brasil; as primeiras providências na tentativa de manter a ordem pública; a chegada da família Real Portuguesa; a criação da Guarda Real Brasileira, e os grandes nomes históricos como Tiradentes e Duque de Caxias, tidos como os primeiros comandantes de Guardas no Brasil. Em seguida, as modificações formais com relação à segurança pública municipal até os dias contemporâneos. Para complementar faço um dimensionamento da cidade de Fortaleza, na intenção de confrontar a grandiosidade da capital alencarina em termos quantitativos básicos e o órgão responsável direto na segurança de seus próprios. Fechando o tema, faço uma abordagem historiográfica da Guarda Municipal de Fortaleza e suas reestruturações até a data comemorativa de cinquenta anos de fundação.

Nessa abordagem, dedico um espaço exclusivo ao servidor público da Guarda Municipal de Fortaleza, iniciando com a definição básica de cargo, função, cargo em comissão ou chefia e funções administrativas. A perspectiva é proporcionar uma leitura assimilativa entre servidor e suas funções dentro de um órgão público, complementado com o histórico das cinco gerações de servidores que foram identificadas até o ano de 2009 nos quadros da GMF com características, conflitos, transformações, e principalmente, o que foi benéfico ou não, para a Instituição no tratamento com o cidadão.

Com um olhar mais amplo sobre guardas municipais na segurança pública, entre a lei e a realidade, uma visão proporcionada de quem está vivenciando de dentro os atos e fatos há mais de vinte anos, tive o cuidado de rebuscar conhecimentos na tentativa de compreender algumas questões, entre elas: a falta de identidade dos servidores das Guardas Municipais, a profissionalização, os mecanismos de controle corregedoria e ouvidoria, conflitos entre instituições de segurança pública, atribuições constitucionais das guardas municipais, e possibilidades na perspectiva de uma nova polícia no contexto municipal.

2 A INSTITUIÇÃO GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL E EM FORTALEZA

2.1 UM BREVE RELATO SOBRE GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Em 20 de novembro de 1530 assumia o trono Português Dom João III, e concedeu jurisdição de todos os integrantes de sua armada e todos os habitantes da Colônia Brasil a Martim Afonso de Souza, que foi incumbido da primeira expedição colonizadora em nosso território, partindo de Lisboa no dia 3 de Dezembro de 1530. Abaixo, trecho da carta de nomeação.

A quantos essa minha carta de poder virem faço saber que eu a envio ora a Martim Afonso de Souza do meu conselho por capitão-mor da armada que envio à terra do Brasil e assim de todas as terras que ele achar e descobrir (...) aos capitães da dita armada, e fidalgos, cavaleiros, escudeiros, gente de armas, pilotos, mestres, mareantes e todas as outras pessoas que haja ao dito Martim Afonso de Souza por capitão-mor da dita armada e terras e lhe obedçam em tudo e por tudo o que lhes mandar. (D. João III, Rei de Portugal, 20/11/1530).¹

Martin Afonso de Souza em 1531 chega a Pernambuco com o primeiro embasamento destinado à ordem pública e a Justiça no Brasil, através da carta de competências delegadas pelo rei de Portugal dando organização civil e penal para todas as questões da época, tendo nos livros das ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, a forma de condução processual, sendo nas ordenações Filipinas, os primeiros balizadores na criação das Polícias Urbanas no Brasil. Em 1548 D. João III rei de Portugal estava tendo grandes problemas com relação à administração nas capitânicas das terras colonizadas no Brasil, e ponderou que as mesmas não prosperavam por falta de uma autoridade a que todos os donatários obedecessem. Com o intento de organizar e hierarquizar a administração no país colonial criou o cargo de Governador-Geral do Brasil, e para sede do Governo-Geral, o Rei português escolheu a Bahia, levando em conta que essa capitania ficava mais ou menos no meio da costa brasileira, dando possibilidade ao governador de atender às necessidades do norte e do sul da colônia. Entretanto, como as capitânicas eram hereditárias, passando de pai para filho, nem o próprio Rei que as havia criado, tinha poderes para tomá-las de seus donatários.

D. João III foi obrigado a comprar a capitania da Bahia ao filho de Francisco Pereira Coutinho, para nela estabelecer a sede Geral do país e nomeou Tomé de Sousa como o primeiro Governador Geral do Brasil que, atrelado ao cargo, recebeu poderes e obrigações

¹ Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, t. 24 (1º trimestre), 1861, pp. 74-79, apud Darcy Ribeiro & Carlos de Araujo Moreira Neto (Orgs). A fundação do Brasil: Testemunhos, 1500-1700. Petrópolis: Vozes, 1992, Pg.136-8.

entre as quais: fundar na Baía de Todos os Santos a cidade de Salvador, tratar bem os índios que se mostrassem amigos dos portugueses, podendo até condenar à morte os colonos que os escravizassem, nomear funcionários e conceder sesmarias (grandes extensões de terras) aos que quisessem estabelecer-se com engenhos de açúcar. Para auxiliar Tomé de Sousa, D. João III nomeou o Alcaide-mor, Chefe da Milícia; um Ouvidor Geral; Pêro Borges que cuidava da Justiça; um Capitão-Mor da Costa; Vero Góis da Silveira para defender o litoral dos ataques dos estrangeiros e um Provedor-Mor da Fazenda, Antônio Cardoso de Barros, que cuidava das rendas da colônia. Esta equipe chegou à Bahia em março de 1549, com a tarefa de administrar a colônia Brasil. Foi necessária a criação de estâncias que organizassem a conduta e a segurança dos povoados, desta forma, foram criados e hierarquizados três escalões, sendo o primeiro o “Exército”, escalão que tinha a condição maior de garantir a segurança externa dos povoados e manutenção da ordem pública dentro das cidades, mesclado entre as pessoas de notável porte físico e grande coragem a serem pagos pelo erário público. Quando não estavam em movimentações bélicas, ocupavam funções outras na sociedade, inclusive, a de “Policar”.

O segundo escalão, organizado na perspectiva de garantir a ordem interna nos vilarejos e povoados foram os “Semesteiros”, composto por pequenos lavradores e camponeses moradores de cada localidade escolhidos entre os demais, e eram considerados membros da “milícia”, quando necessário, manuseavam armas, pois tinham recursos financeiros para comprar as mesmas.

O terceiro escalão, na linha de manutenção da ordem pública dos povoados, foram os “Quadrilheiros”, escalão presente em vilas, cidades e lugares para prender os malfeitores. Esses “policiais” eram moradores dessas cidades incumbidos de vigiar as ruas divididas em quadras, eram controlados pelos Alcaldes² e mais tarde, pelos Juízes da terra. Os integrantes destes Guardas de quarteirões tinham a ordenação quantificada da seguinte forma: 20(vinte) eleitos por Juízes e Edis³ das câmaras municipais, sendo empossados por ato, sendo um escolhido como Oficial Inferior de Justiça para ser o comandante dos demais, e trabalhavam gratuitamente por três anos. Com o tempo, essa “Polícia” foi caindo em desuso, e deixou de ter importância. Os Quadrilheiros foram substituídos progressivamente por pedestres, uma primeira versão de “Guardas Municipais”, Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças⁴, na Legislação Brasileira, a partir de 31 de março de 1742. Não existem relatos sobre os

² Alcaldes: Antigos oficiais de justiça

³ Edis: Vereadores

⁴ Ordenanças: Soldado às ordens de um superior

Quadrilheiros⁵, alguns historiadores acreditam que possivelmente foram substituídos pelos atuais Oficiais de Justiça.

No ano de 1550, Duarte Coelho primeiro donatário da capitania de Pernambuco, propôs uma “Polícia” e uma Justiça rigorosa de “escarmento”, para conter os perversos e criminosos que molestavam os povoados das capitanias da época. A Justiça era efetivada segundo as bases estabelecidas nos livros das ordenações Afonsinas, Manuelinas, e no Livro V das ordenações Filipinas, os quais pormenorizavam os crimes e as penas, bem como, a forma de condução processual, tendo nas ordenações Filipinas, título LXXIII do livro I onde abordava os “Semesteiros” e os “Quadrilheiros”.

Em 9 de junho de 1775, em Minas Gerais, temos a primeira instituição de segurança no Brasil paga pelo erário público, sendo esse, o Regimento de Cavalaria Regular, então comandado pelo Alferes Joaquim José da Silva Xavier “o Tiradentes”, em 1780, sendo considerada a precursora da Polícia Militar de Minas Gerais.

No início do Século XIX a Europa passava por fortes tensões militares. A França, país com forte poderio bélico, controlada pelo Imperador Napoleão Bonaparte, estrategista e com tendências de expansão, determina o famoso “Boloqueio Continental” em 1806, onde os países deveriam fechar os portos aos navios e comércio com os Ingleses, e deveriam passar a comercializar com os Franceses. O não acatamento da ordem implicava em invasão militar, e a paz, para os descumpridores do bloqueio custava repasses generosos de alimentos, ouro e prata, além de exclusividade comercial, fato que mexe com todos os tronos europeus.

Portugal, por manter fortes relações comerciais com os ingleses, não fechou seus portos, e em represália as tropas Napoleônicas invadem a Espanha e marcham em direção a Portugal no fim de 1807. Na madrugada de 27 de Novembro de 1807 a Corte Portuguesa tem a invasão de seu território como fato, e a coroa posta em risco. Resolvem, então, fugir para o Brasil, se atropela com pressa e desordem no cais na cidade de Belém para embarcar pessoas da mais alta nobreza que esperam subir a bordo com a roupa do corpo e com pouco ou nenhum dinheiro. D. João VI, acompanhado de D. Pedro Carlos, infante de Espanha, primo de Carlota Joaquina, embarcam na Nau Capitânia Príncipe Real, com mais de 1.000 (mil) integrantes da monarquia portuguesa, e aportam em 7 de Março de 1808, na cidade do Rio de Janeiro.

E apenas 63 (sessenta e tres) dias de estadia no Brasil, D. João VI cria o cargo de Intendente Geral de Polícia, através do Alvará de 10 de Maio de 1808, sendo o que mais se

⁵ Quadrilheiros: Pessoas que eram responsáveis pela segurança de ruas divididas em quadras

reporta as Guardas Municipais. Um decreto do dia 13 de Maio de 1809 cria a Divisão Militar da Guarda Real, no Rio de Janeiro, homologando a existência das Guardas Municipais Permanentes no Brasil. As Guardas Municipais Permanentes passaram a ser subordinadas ao Governador das Armas da Corte, e comandante da Força Militar subordinado ao Intendente Geral de Polícia. A reorganização deste contexto aconteceu em 14 de Junho de 1831, quando foi criado em cada distrito de Paz um Corpo de Guardas Municipais, e os mesmos divididos em “esquadras”. Em 18 de Agosto de 1831, em consequência da abdicação de Pedro I, o Brasil passou a ser governado pela “Regência Trina”, sendo assim, editada a lei que institui a Guarda Nacional, sendo extintas no mesmo ato as Guardas Municipais, Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças.

Em 10 de Outubro de 1831, foi novamente reorganizado o Corpo de Guardas Municipais Voluntários, na cidade do Rio de Janeiro, e nas demais províncias através de Decreto Regencial. No mesmo documento as províncias foram autorizadas a formarem suas próprias Guardas, ato realizado pelo então regente Diogo Antonio Feijó. Este feito, mesmo já passados sete anos, era uma das coisas que mais lhe causava alegrias, tanto que, em 1839, em pronunciamento no Senado afirmou:

Lembrarei ao Senado que, entre os poucos serviços que fiz em 1831 e 1832, ainda hoje dou muita importância a criação do Corpo Municipal Permanente; fui tão feliz na organização que dei, acertei tanto nas escolhas dos oficiais, que até hoje é esse corpo o modelo da obediência e disciplina, e a quem se deve a paz e a tranquilidade de que goza esta corte (Diogo Antonio Feijó 29/05/1839).⁶

Em 25 de Novembro foi extinto o cargo de Comandante Geral das Guardas Municipais Permanentes do Brasil, em 05 de junho de 1832 foi criado o posto de Major das mesmas, assumindo este cargo o Major Luiz Alves de Lima e Silva “Duque de Caxias”, no dia 18 de outubro do mesmo ano, onde permaneceu até dezembro de 1839. Quando foi nomeado Coronel e tendo que assumir a Presidência e Comando Geral das Armas da Província do Maranhão, na solenidade de despedida fez a seguinte declaração:

Camaradas! Nomeado Presidente e Comandante das Armas da Província do Maranhão, vos venho deixar e não é sem saudades que o faço: o vosso comandante e companheiro por mais de oito anos, eu fui testemunha de vossa ilibada conduta e bons serviços prestados à pátria, não só mantendo o sossego público desta grande capital, como voando voluntariamente a todos os pontos do Império, onde o Governo imperial tem precisado de nossos serviços (...). (Quartel de Barbonos, 20/12/1839. Luis Alves de Lima e Silva).⁷

⁶ O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar. Fundação Biblioteca Nacional; Curitiba, 2005, livro 636. Pg. 16

⁷ O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar. Fundação Biblioteca Nacional; Curitiba, 2005, livro 636. Pg. 16

No dia 1º de Julho de 1842 foi instituído o regulamento Geral n.º 191, das Guardas Municipais Permanentes do Brasil, dando-lhes atuação padronizada, patentes e uniformes. Em um período conturbado da história Brasileira permeado de revoltas e Guerras, temos relatos de participação de Guardas Municipais, principalmente no Paraná, na Guerra do Paraguai, com 1.239 (mil duzentos e trinta e nove) soldados, sendo 416 (quatrocentos e dezesseis) Guardas Nacionais, 221 (duzentos e vinte dois) soldados de linha, 85 (oitenta e cinco) recrutas, 517 (quinhentos e dezessete) voluntários da pátria. Temos também a participação deste segmento na segunda Guerra Mundial, sendo a participação brasileira possível por intermédio do Estado de São Paulo, onde foram oriundos 44 (quarenta e quatro) voluntários da Guarda Civil para a formação da Força Expedicionária Brasileira. Com o término da Guerra e o retorno da “FEB” ao Brasil, o Estado-Maior do Exército criou a 1ª Companhia de Polícia do Exército. Em 18 de Setembro de 1946, quando da promulgação da quinta Constituição da República Brasileira, foram instituídas as “Polícias Militares” para a segurança interna e manutenção da ordem dos estados, sendo consideradas forças auxiliares do Exército. No dia 2 de julho de 1969 com o Decreto Federal n.º 667, e Decreto Federal n.º 1.070 de 30 de dezembro do mesmo ano, os municípios foram impedidos de exercer segurança pública, e aqueles que tinham Guardas Municipais restringiram suas atividades a bandas de músicas ou a vigilância interna do seu patrimônio. Em algumas cidades, estas instituições mudaram de nome, sendo usada a terminologia de Guarda Civil Metropolitana ou simplesmente Guarda Civil.

Como podemos perceber esses relatos historiográficos sobre as Guardas Municipais no Brasil, têm um longo caminho e é bastante valoroso, porém, escasso bibliograficamente e em muitos momentos entrelaçado com os demais relatos históricos sobre segurança pública da Nação. Em alguns casos, as Guardas foram transformadas em novas instituições de acordo com as necessidades de cada momento político, mas o foco principal é que essas corporações de segurança sempre estiveram diretamente formatadas e vinculadas a grandes momentos e nomes da história brasileira, bem como conexo na comunidade local de cada distrito, merecendo ainda muitas pesquisas sobre o tema. Neste sentido, é interessante que membros das Guardas Municipais resgatem sua própria identidade historiográfica dentro de cada município brasileiro, para enaltecermos sempre o dia 10 de Outubro de 1831, como a data comemorativa do Guarda Municipal. Após essa historiografia das Guardas Municipais, lanço um olhar especial na análise da Guarda Municipal de Fortaleza.

2.2 DIMENSIONANDO FORTALEZA

Antes de iniciar a discussão sobre a Guarda Municipal de Fortaleza, é interessante descrever um pouco sobre a dimensão da cidade e a necessidade de uma segurança pública no contexto municipal. Fortaleza é a capital do Estado do Ceará e está geograficamente na região nordeste do Brasil. Pertence a uma das sete (7) mesorregiões existentes no estado, com o nome oficial de Mesorregião Metropolitana de Fortaleza, composta por quinze municípios (15) sendo Fortaleza uma microregião. Tem sua toponímia uma alusão ao Forte Schoonenborch, construído pelos holandeses quando de sua permanência por cá em 1637 a 1654. O lema da cidade esculpido em seu brasão em latim, “fortitudine”, significa *Força, valor, coragem*. Foi batizada de loira desposada do sol, pelos versos do poeta Francisco de Paula Ney. Além disso, Fortaleza é um importantíssimo centro industrial, comercial e turístico do nordeste. A mesorregião Metropolitana de Fortaleza tem cerca de 3.415.455 milhões de habitantes, distribuídos em quinze (15) municípios. Destes, nove tem Guarda Municipal, sendo a de Fortaleza a de maior evidência.

A capital do Ceará está localizada na faixa litorânea do Estado com altitude média de vinte e um metros, e área geográfica de 313,14 km², com 2.431,415 habitantes, densidade demográfica de 7.587,68 hab/km²), segundo dados do IBGE em 2008. Seu litoral tem uma extensão de trinta e quatro quilômetros quadrados (34 km²), com um total de quinze (15) praias e cento e vinte (120) bairros; faz limite com a foz dos rio Ceará ao norte, e rio Pacoti ao sul. Outros rios e riachos que deságuam no litoral são: Riacho Pajeú, Riacho Maceió e o Rio Cocó. O rio Ceará faz limite entre Fortaleza e Caucaia, e sua foz tem o nome de praia da Barra do Ceará, localizada ao norte onde está fincado o marco zero da cidade relatado por muitos historiadores como o ponto da primeira edificação na cidade, com o nome de Forte de Santiago e vila de Nova Lisboa, inaugurados em 25 de julho de 1604 pelo açoriano Pero Coelho de Souza. O local tem estimada relevância para a historiografia da cidade por outro fato significativo; a chegada da imagem de Nossa Senhora da Assunção em 1621 por solicitação de Martin Soares Moreno, sido aclamada como a Padroeira do local. O Santuário é ad eternum da Barra e, foi por Álvaro de Azevedo incorporado à tradição lusa da Barra com título de "Fortaleza da Assunção" em 1654, hoje localizado no bairro centro.

A estrutura de Fortaleza é permeada de equipamentos para bem servir o cidadão, embora muita das vezes estes equipamentos não tenham a devida manutenção, ou não estejam localizados em áreas favoráveis ou de fácil acesso para o munícipe, e quando estão, a ordem e a limpeza deixa a desejar. Deterei-me aqui somente naqueles tomados como ícones da cidade,

como o Aeroporto Internacional Pinto Martins, por onde adentram maior número de turistas para desfrutar das belezas da cidade, tais como prédios históricos, principalmente das Igrejas como de Santa Edvirens, São Pedro, Navegantes e outras. Todas localizadas na zona litorânea. Outros equipamento são: Estoril, Ponte Metálica ou Ponte dos Ingleses e o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC), o último destaca-se no contexto cultural por ter uma diversidade de atrativos educativos e culturais em suas instalações, como museus, teatros planetário, cinemas e espaços para apresentações públicas de cantadores, poetas, bandas e demais espetáculos. O Centro Dragão do Mar situa-se no entorno de uma das áreas consideradas por alguns historiadores, como de fundação dos bairros nobres da cidade e com um patrimônio arquitetônico ainda preservado, remanescente dos tempos grandiosos do algodão, com sua arquitetura em estilo francês, além de casarões com suas fachadas em estilo colonial, muitas delas, ainda preservadas. Existe ainda na orla marítima da capital, duas estátuas de Iracema, uma inaugurada em 1965, e uma outra inaugurada nos anos 1990.

A vida cultural é diversificada e cheia de opções, com muitos artistas famosos e anônimos, escritores, pintores e cantores que utilizam os palcos e as praças mais movimentadas da cidade para divulgar seus trabalhos. Dentre os teatros, destaca-se o Teatro José de Alencar e o Teatro São Jose, onde, em seus palcos, obras mais relevantes da cultura do estado são eternizadas. Em relação a preservação da história, há várias bibliotecas públicas e particulares, com destaque para Biblioteca Estadual Menezes Pimentel, Biblioteca da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Biblioteca Municipal Dolor Barreira, Biblioteca virtual Aida Marques, Biblioteca Funcet, Biblioteca da Universidade Federal do Ceará (UFC). Contamos, ainda, com vários museus dentre os quais destacamos o da Imagem e Som (MIS), a Casa de José de Alencar em Mesejana considerada um patrimônio de grande valor histórico e cultural, por ter sido considerada o primeiro bem tombado de Fortaleza no ano de 1964, amparado por lei Federal. Há outros museus como o Museu das Secas, Centro de Cultura e Arte do Banco do Nordeste. Todas estas instituições preservam e guardam o conteúdo Histórico mais relevante da memória fortalezense, merecendo uma citação especial ao acervo historiográfico resguardado por Miguel Ângelo de Azevedo, mais conhecido por “Nerez”, onde é possível encontrar quase tudo sobre a vanguarda musical do Ceará e do Brasil. Outras instituições prezam por nosso passado histórico ainda presentes na vida da cidade. Entre tantas, podemos destacar a Academia Cearese de Letras e o Instituto do Ceará, ambas criadas no final do século XIX por nomes de relevância nacional como Capistrano de Abreu e Farias Brito. A Casa do poeta Juvenal Galeno é outra importante instituição cultural e abriga biblioteca e espaços para eventos e exposições.

Grande parte do patrimônio arquitetônico está concentrado no centro da cidade, como o Cine São Luiz, onde todos os anos acontece o festival de cinema “Cine Ceará”, e o antigo Hotel São Pedro, único prédio do mundo com nove (9) pavimentos sem ter em sua estrutura ferro ou cimento, ambos localizados em frente a praça do Ferreira, palco das manifestações históricas sociais e populares. A praça da Estação Ferroviária João Felipe construída durante a seca de 1877, também localiza-se na parte central da capital bem próxima ao mar. Neste sentido, é possível fazer uma turnê de possibilidades culturais como visitar o Hotel Marinas, promotor do festival conhecido como “Ceará Music”, a antiga cadeia pública hoje conhecida como Encetur (centro de turismo), a Santa casa de Misericórdia (hospital filantrópico de referência), em seguida, a praça dos mártires mais conhecida como “Passeio Público”, o prédio histórico da 10ª região militar que faz parte do Forte Schoonenborch citado no início do tópico, o novo mercado central, a catedral da Sé, o centro de referência do professor, a praça Dom Pedro II, praça dos leões, o prédio conhecido como Palácio do Bispo comprado pela prefeitura na década de 1980 e renomeado para Paço Municipal rodeado pelo bosque central e cortado pelo riacho pajeú, e, ao cruzar a ponte do riacho, entramos no antigo prédio do DOPS (utilizado nos tempos de repressão militar), hoje Secretaria de Cultura de Fortaleza SECULTFOR e sede do Teatro Municipal Antonieta Noronha a dois quarteirões da praça do Cristo Redentor, construída em comemoração ao 1º centenário da proclamação da república, onde temos o Teatro São José, Biblioteca Menezes Pimentel e a entrada do complexo Cultural Dragão do Mar, todos já anteriormente citados.

A Capital alencarina tem ainda um sistema integrado de transporte coletivo composto por sete (07) terminais de integração, (02) dois terminais rodoviários, intermunicipal e interestadual, um sistema de transporte ferroviário com sede na estação João Felipe no centro da Capital, que tem a perspectiva de ser integrado ao metrô (METROFOR) e ao TRANSFOR, obras em andamento em Fortaleza. Tem ainda vários Estádios de futebol, mais (2) dois merecem destaque por se enquadrarem nos moldes oficiais da CBF, sendo o Plácido do Castelo (Castelão) de propriedade Estadual, com capacidade para mais de sessenta mil (60.000) espectadores, e o Presidente Vargas (PV) com capacidade para mais de vinte e dois mil (22.000) espectadores, sendo de propriedade Municipal. Este, porém, está interditado para eventos oficiais desde o primeiro semestre de 2007, com possibilidade de entrar em reforma em 2009, tendo em vista a escolha de Fortaleza, como uma das cidades sede para a copa de 2014. A rede de Escolas Municipais é extensa, no total de quatrocentas e vinte nove (429), segundo dados da Secretaria Municipal de Educação (SME). Quanto ao atendimento Médico Hospitalar, segundo dados da Secretaria Municipal de saúde, existem cento e seis

(106) unidades de saúde de atendimento básico e oito (8) Hospitais de Atendimento Emergenciais. Devo acrescentar ainda, as áreas de domínio público ou espaços de lazer, como várias lagoas, parques ecológicos ou botânicos. A cidade conta ainda com cento e vinte (120) bairros e em média duas (2) praças por bairro, perfazendo duzentas e quarenta praças, lembrando que dados não oficiais reportam o dobro do quantitativo exposto aqui. É importante esclarecer que esta descrição dos equipamentos sociais de Fortaleza é meramente quantitativa no sentido de apresentar a extensão de instituições e equipamentos urbanos sociais e culturais, sem, no entanto, analisar qualitativamente tais equipamentos.

Fortaleza é administrado executivamente na figura do Prefeito(a), sendo auxiliado por Secretários Regionais nomeados por livre escolha do poder Executivo Municipal. Estes têm a função de equacionar problemáticas oriundas de suas diversas áreas geográficas e de atuação dentro dos setores de saúde, educação, saneamento, esporte, cultura, lazer, segurança, iluminação, pavimentação, controle epidemiológico, além de administrar os servidores lotados em seus vários setores.

O Poder legislativo é realizado na figura dos vereadores no total de quarenta e um (41) sendo os mesmos, representantes diretos e eleitos pelo povo tendo como metas principais a elaboração de leis que normatizem as ações da sociedade bem como, a fiscalização das ações do Poder Executivo local. Na década de 1990 a administração municipal passou por duas reformas que reorganizou a distribuição das atribuições e o organograma geral do sistema administrativo. A primeira reforma ocorreu em 01 de Janeiro de 1997 com a lei nº 8.000. Nesta lei ocorreu uma mudança geral na gestão do Município; a cidade foi dividida em seis regiões formadas individualmente por bairros vizinhos que apresentam semelhanças em termos de necessidades ou possibilidades sociais. A efetivação descentralizada da gestão levou a uma intersetorialidade em que o serviço Público é planejado de forma integrada e articulada, superando a fragmentação das políticas públicas que no projeto piloto é atribuição das seis Secretarias Executivas Regionais (SERs). A segunda reforma ocorreu em 11 de Janeiro de 2002, por meio do decreto Nº 11.108. Desta data em diante apenas pequenas mudanças foram verificadas no contexto organizacional da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Este breve relato sobre Fortaleza é fundamental para a compreensão média do patrimônio geral da cidade e como a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza é responsável direta ou indiretamente em termos de defender o patrimônio municipal. É de suprema importância no contexto da segurança pública, sendo possível também uma comparação entre as demandas da cidade e o quantitativo de servidores da instituição que será abordado no tópico seguinte, relato histórico da Guarda Municipal de Fortaleza.

2.3 RELATOS HISTÓRICOS DA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA/GMF

No dia 10 de julho de 1959 foi fundada a Guarda Municipal de Fortaleza mediante Lei nº. 1396, Diário Oficial do Município nº. 1.649, sancionada pelo então Prefeito General Manuel Cordeiro Neto, regulamentada pelo Decreto nº. 2286, Diário Oficial do Município nº. 2529 de 04 de Julho de 1962. Suas competências básicas são definidas em seu artigo 1º: (...) tem por escopo a defesa dos bens que constituíam o patrimônio municipal e a vigilância dos logradouros, praças, jardins públicos e a fiscalização dos transportes coletivos sob a orientação do departamento competente, (...). Quando de sua criação teve o seguinte quadro de servidores: três fiscais de 1ª Classe, quatro fiscais de 2ª Classe, cinco fiscais de 3ª Classe, oito guardas de 1ª Classe e cento e trinta guardas municipais perfazendo um total de cento e cinquenta (150) servidores, todos ocupantes de função. O artigo 5º em seu parágrafo único determina as regras básicas para ser incorporado aos quadros da instituição, (...) a) ser brasileiro nato; b) ter mais de 20 anos de idade e menos de 30; c) ser reservista e eleitor; d) saber ler e escrever, e possuir conhecimentos rudimentares de história do Brasil e do Ceará, aritmética e geografia; e) ter altura mínima de 1,64cm; f) não apresentar defeito físico; g) possuir boa conduta e gozar de boa saúde. O horário de trabalho era dividido em quartos de seis horas para cada plantão ou a critério das necessidades do serviço. O artigo 19º é um dos que merece destaque neste trabalho por conta das calorosas discussões sobre o porte de arma letal, que já em 1959 fora concedido o porte de arma ao servidor da Guarda Municipal de Fortaleza, mediante requisição ao Secretário de Segurança Pública do Estado, bem como a gratuidade no transporte coletivo da cidade. No artigo 25º temos um fato interessante, em que a GMF era considerada força reserva da Polícia Civil do Ceará e seus servidores poderiam trabalhar à disposição da Polícia Civil nas delegacias de Fortaleza, fato este que persistiu até o começo dos anos 1990, em que os “Guardas Municipais” faziam o trabalho conjunto, hoje desenvolvido pelos inspetores e investigadores da Polícia Civil. Estes pontos abordados e que eram normais para a sociedade da época, hoje são considerados ilegais e desvio de função, sendo passíveis de punição. Mas o interessante da discussão é que, no princípio do século XXI continua em plena evidência o dilema focal da sociedade com relação à segurança pública em como integrar todas as agências responsáveis por este setor nos níveis Federal, Estadual e Municipal para atender as necessidades de uma sociedade dinâmica, diversificada, exigente e complexa, que requer maiores responsabilidades principalmente dos servidores públicos.

Retornemos a historicidade da GMF em seu cinquentenário. Encontra-se na décima sede provisória “prédios alugados” tidos como ponto de conquista de cada Diretor Geral. A primeira sede em 1959 quando de sua fundação foi no centro de Fortaleza na praça conhecida como Parque das Crianças em frente à igreja Coração de Jesus, onde hoje funciona a (FUNCI) Fundação da Criança e da Família Cidadã de Fortaleza. A segunda sede em 1962 foi para o prédio onde funcionou o Matadouro Público da cidade, onde hoje funciona o Colégio Figueiras Lima na Av. Expedicionários nº. 3910 no bairro Jardim América, permanecendo até o final de 1963. Na terceira sede em 1963 foi transferida para a Avenida Imperador nº. 376, esquina com a Rua Guilherme Rocha. A quarta sede em 1967 foi deslocada para a Avenida Tristão Gonçalves nº. 1074. A quinta sede em 1972 foi para a Rua Guilherme Rocha nº. 1427, lá permanecendo até 1985. A sexta sede foi na Av. Gomes Brasil nº. 555 no bairro de Parangaba no prédio que hoje abriga o terminal da lagoa. A sétima sede em 1989 volta novamente para a Rua Guilherme Rocha nº. 1469 onde hoje funciona o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Fortaleza (CONDICA). A oitava sede no ano 2000 localizava-se na Avenida Aguanambi nº. 90 onde hoje funciona a Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania Fortaleza (AMC). A nona sede em 2003 situou-se na Avenida dos Expedicionários nº. 5677, local que hoje funciona a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza S/A (ETUFOR). A décima sede em 2007 está localizada na Rua Delmiro de Farias nº. 1900, o prédio pertencente à congregação religiosa católica redentorista, onde por trinta e dois anos foi sede do colégio redentorista e teve suas atividades encerradas em 1998. A edificação faz esquina com a Rua Francisca Clotilde no Rodolfo Teófilo em frente à Igreja de São Raimundo Nonato e ao lado da lagoa de porangabussu.

Ao longo destas inúmeras sedes contabilizam-se dezoito Diretores Gerais, assim distribuídos com suas respectivas datas de permanências: de 10/07/1959 a 16/04/1963 Inspetor GMF, Edmundo Maciel de Souza; de 18/04/1963 a 31/12/1964 Inspetor GMF, José Bezerra Filho; de 31/12/1964 a 08/04/1968 Inspetor GMF, Francisco de Paula Holanda; de 08/04/1968 a 17/04/1969 Col. EX. Edynardo Rodrigues Weyne; de 17/04/1969 a 02/05/1970 Tem EX. Jose Geraldo Duarte Pinto; de 02/05/1970 a 15/03/1971 Col. PM. Antonio Nilso Rodrigues; de 15/03/1971 a 17/04/1975 Ten. AER. Orlando Guerreiro de Brito; de 17/04/1975 a 03/01/1983 Cláudio Augusto Fernandes Pinho; de 03/01/1983 a 28/08/1985 Jose de Carvalho Melo; de 02/09/1985 a 31/01/1986 Francisco Humberto Maia; de 03/02/1986 a 22/10/1986 Jose Mauricio Silva; de 22/10/1986 a 31/12/1988 Cap. PM. Manoel Messias da Silva; de 01/03/1989 a 30/06/1989 Col. PM. Francisco Hamilton Rocha Barroso;

de 30/06/1989 a 23/11/1989 Col. PM. José Elmadan Albuquerque Barroso; de 23/11/1989 a 12/11/2000 Ten Col. PM. João Teixeira de Souza; de 08/11/2000 a 09/09/2004 Col. EX. Joaquim Izídio Neto; de 09/09/2004 a 31/12/2004 Col. PM. Jose Gilson Liberato; de 01/01/2005 a 2009 o Advogado Jose Arimá Rocha.

Como é possível constatar mediante as exposições a cima, em meio século de existência e inúmeros Gestores Municipais que por esta cidade passaram até esta data, com diversos partidos políticos e pluralidades ideológicas, ainda não conseguiram transformar a Guarda Municipal Defesa Civil de Fortaleza em uma Instituição forte, independente, adotada pela sociedade como marco da eficiência e capaz de atender os anseios e magnitude que os nossos munícipes merecem. Utilizando com eficácia a capacidade do profissionalismo de seus servidores. Temos como base que, somente os três primeiros Diretores Gerais foram servidores de carreira, os demais foram três do Exército, um da Aeronáutica, seis da Polícia Militar-Ce e cinco pertencentes a outras áreas. Portanto, possuidores de históricos profissionais arraigados a outros perfis. Neste contexto a direção da GMF passou a ser apenas uma conquista de força política partidária indicativa que é premente, deixando de lado por vezes a qualificação profissional e intelectual de servidores de carreira dos quadros da GMF. Complementando esse enfoque, considero como ponto de reflexão a hierarquia de comandos institucionais, que em alguns casos, é deformada por interferências político-partidárias com a exigência de cargos para aqueles servidores que supostamente os apoiaram em pleitos eleitorais. Esses dados tiveram mais frequência na Gestão Luiziane Lins, de 2005 a 2009, comprovados de forma pesquisada internamente através de verificação de (C.O.)⁸ e portarias publicadas no (DOM) no mesmo período. Sendo que, noventa e oito (98%) por cento dos cargos de comando interno e chefias na GMF no mesmo período, foram ocupados por servidores da segunda geração de cargos (2003). A evidência mais contundente que robustece esta informação é a ocupação do cargo de Chefe de Gabinete, que conceitualmente é somente um setor de secretariado, no período, é ocupada por um servidor do cargo de guarda, que, durante a data estipulada ocupa o cargo, mas, de fato exerce a função de Diretor Adjunto da GMF. E é quem realmente determina os procedimentos internos institucionais e grande parte dos procedimentos externos embora seja ocupante da classe inicial da instituição. Outra observação a ser fotografada é, a pratica neste período de procedimentos direcionais em que os chefes de setores ou comandantes não são nomeados formalmente, portanto, não têm gratificação específica do cargo mas, são remunerados embora erroneamente. Com o

⁸ C.O. Comunicado Interno

recebimento de carga total de horas extras mensais e a gratificação de adicional noturno, mesmo trabalhando em horários administrativos ou diurnos. Esta informação pode ser comprovada facilmente mediante publicações mensais do Diário Oficial do Município (DOM), no endereço eletrônico <<http://www.fortaleza.ce.gov.br>>. Nas relações políticas, os relatos durante a pesquisa foram explanados por servidores que participaram de reuniões e exigiram o anonimato para não sofrerem retaliação. No ano eleitoral de 2008, alguns desses servidores se depararam por vezes, com cenas de candidatos a cargos eletivos ou concorrendo à reeleição, bem como candidatos novatos adentrarem em recinto fechado para reuniões tidas como secretas com servidores na perspectiva de apoio eleitoral. Esta prática, além de ser totalmente ilegal perante a Justiça Eleitoral, é socialmente contrária a ética e a urbanidade da moderna democracia, tendo como consequência, um órgão burocrático, direcionado, travado e ineficiente na solução de problemas tanto interno como externos.

2.3.1 A EXTINÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA

No dia 2 de julho de 1969 entrou em vigor o Decreto Federal nº. 667 que determina e reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. No dia 30 de Dezembro do mesmo ano o Decreto Federal nº. 1.070 que retira dos municípios a prerrogativa de exercer segurança pública, e aqueles que tinham Guardas Municipais restringiram suas atividades a bandas de músicas ou a vigilância interna de seus próprios. Em algumas cidades, essas instituições mudaram de nome sendo usada a terminologia de Guarda Civil Metropolitana ou simplesmente Guarda Civil, a exemplo da cidade de São Paulo. Mas, um ano antes dos Decretos Federais serem editados, o então prefeito de Fortaleza engenheiro José Walter Cavalcante cria a Lei municipal nº. 3.557 publicada no Diário Oficial do Município nº. 3.956 de dois de Julho de 1968, extinguindo a Guarda Municipal de Fortaleza, e criando o Departamento de Vigilância Municipal, este, assumindo todo o patrimônio e atribuições da GMF.

2.3.2 A CRIAÇÃO DA GUARDA “CIVIL” DE FORTALEZA

2.3.3 AS REESTRUTURAÇÕES DA GUARDA MUNICIPAL

Em 2 de Julho de 1985 assume como Prefeito de Fortaleza José Maria de Barros Pinho, e no dia 5 de Dezembro 1985, edita a Lei nº. 6.038 publicada no Diário Oficial do Município nº. 45.569, extinguindo o Departamento de Vigilância Municipal, e recriando a

Guarda Civil de Fortaleza reavendo todo o patrimônio. Em 2 de Abril de 1990 assume como prefeito de Fortaleza o médico Juraci Vieira de Magalhães que tinha como proposta dá um novo reordenamento na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Por meio da lei Complementar nº. 004 de 16 de julho de 1991 publicada no Diário Oficial do Município, suplemento nº. 9659. A Guarda Civil de Fortaleza é renomeada para Guarda Municipal de Fortaleza, bem como são atribuídas novas finalidades e competências na estrutura organizacional básica. A Lei cria novos cargos comissionados na estrutura organizacional da Direção Geral, que nos moldes da nova lei teria um comandante Geral, um Subcomandante, um secretário titular, um assistente técnico, um diretor de departamento, um diretor de divisão, um chefe de unidade e quatro chefes de serviço, ficando definido quantitativamente e qualitativamente o quadro geral institucional, em seu anexo III define expressamente as diretrizes dos cargos e funções da Instituição assim discriminados:

Nº de cargos	Classes	Nº de funções *	Classes
300	Guarda aspirante	361	Guarda 2ª classe *
1000	Guarda 2ª classe	44	Guarda 1ª classe *
100	Guarda 1ª classe	05	Subinspetor aspirante *
60	Subinspetor aspirante	03	Inspetor 3ª classe *
45	Subinspetor 3ª classe	01	Inspetor 2ª classe *
35	Subinspetor 2ª classe	10	Inspetor 1ª classe *
25	Subinspetor 1ª classe	Total 424	
18	Inspetor 3ª classe	Nº de cargos	Classes
15	Inspetor 2ª classe	Total 21	Inspetor 1ª classe *
10	Inspetor 1ª classe	Total geral ser extinto 445 *	
Total geral de ocupantes de cargos 1.608		(*) extinto quando vagar	

Em 29 de dezembro de 1994, entra em vigor o Decreto Municipal nº. 9.565 que aprova o manual de descrição de cargos dos servidores do Município de Fortaleza, no item 2.4 que trata da categoria Guarda Municipal de Fortaleza em suas diversas classes. Em 23 de Abril de 1996, entra em vigor o Decreto Municipal nº. 9.848 que trata da regulamentação de ascensão funcional de servidores, sendo que esses dois últimos complementam o artigo 3º, da Lei nº. 7.141 de 29 de Maio de 1992 publicada no Diário Oficial do Município suplemento nº. 9876. No mesmo ano, no dia 18 de Agosto são aprovados os Decretos Municipais nº. 8.878, e nº. 8.880 publicados no Diário Oficial do Município no dia 21 agosto 1992, que versam sobre Regimento Disciplinar interno (RDI) e Regulamento Interno (RI) da Guarda Municipal de

Fortaleza. Os Decretos Municipais nº. 8.878 e 8.880 foram utilizados por quinze (15) anos e prejudicaram muitos servidores, muitos sofreram processos administrativos por fatos, na melhor hipótese, inusitados tais como: está sem a cobertura (quepe), está sentado na cadeira do coletivo e não ceder o acento caso um superior hierárquico adentrasse ao mesmo, botasse as mãos no bolso quando fardado em posição de descanso, não prestar continência a superior mesmo não estando de serviço. Com isso duas vertentes têm início: por um lado, a ideologia dos comandantes da época que, ao serem reconhecidos como carrascos e impondo o medo, aderem à linguagem institucional “Caxias”⁹, mantendo os subalternos adestrados; por outro ângulo, uma forma de barrar a ascensão funcional daqueles que eventualmente poderiam contestar as ordens, já que pela Lei Complementar nº. 7.141/92 (PCCS/GMF), todo o servidor condenado em processo disciplinar ficava impedido de acender as vacâncias de carreiras entre 3 (três) a 5 (cinco) anos, além de protelar ou perder a Licença Premio. Estes processos eram conduzidos internamente sem o direito de defesa, lembrando que a corregedoria da GMF foi criada em julho de 2007 com a Lei Complementar nº. 0037. Muitas das vezes os servidores só tinham conhecimento do ocorrido, quando eram indeferidos seus pedidos de licença Premio ou quando sofriam um processo de expulsão. Os servidores foram prejudicados pelo fato de não terem o conhecimento adequado das formalidades jurídicas do País, e não saberem que leis federais proíbem qualquer tipo de ordenamento interno em que não seja lei complementar devidamente aprovada no Poder Legislativo Municipal. Este procedimento é necessário para evitar que Gestores ou Diretores não utilizem suas vontades pessoais no sistema público, e assim agraciar de alguma forma situações ou servidores.

O equívoco dos citados Decretos foram corrigidos no ano de 2007, com a Lei Complementar nº. 0037 de 10 de Julho e publicado no Diário Oficial do Município no dia seguinte. No dia 08 de Setembro de 2004, foi votada a Lei Complementar nº. 0019, publicada no Diário Oficial do Município no dia 15 do mesmo mês, que deu nova redação a alguns artigos da Lei Complementar nº. 004 e acrescentou novos artigos, dando teor com mais especificidades nas competências da Guarda Municipal de Fortaleza. Em 18 de Dezembro de 2006 foi aprovada a Lei complementar nº. 0034, publicada no Diário Oficial do Município no dia 29 do mesmo mês, novamente, alterando a Lei Complementar nº. 004. No dia 10 de julho de 2007 foi aprovada no Poder Legislativo Municipal a Lei Complementar nº. 0038, publicada no Diário Oficial do Município em 11 de Julho do mesmo ano. Esta lei é o primeiro Plano de Cargos, Carreiras e Salários específicos da Guarda Municipal e Defesa Civil de

⁹ Caxias: Muito escrúpulo no cumprimento do dever.

Fortaleza (PCCS/GMF), onde trata das novas fórmulas metodológicas de progressão por tempo de serviço, promoção por merecimento e capacitação profissional, ficando revogadas todas as prerrogativas do antigo plano da Lei Complementar nº. 7.141/92, por se tratar de Plano de Cargos, Carreiras e Salários geral dos servidores da Prefeitura de Fortaleza. Os servidores da GMF a partir de então, passam obedecer às novas regras, partindo do nível inicial de sua classe, sendo a primeira fase de enquadramento efetivada com base no tempo de serviço na instituição. Explicando melhor, os anos de serviço de cada pessoa são divididos por três, e o resultado é o padrão de tempo de cada servidor no nível I; a segunda fase de enquadramento prever a utilização dos títulos de capacitação profissional individual que determinará em que nível o servidor finalmente ficará em sua classe, e só depois destas duas fases, todos começarão a concorrer entre seus pares, na perspectiva de mudança de nível e classes hierárquicas.

No dia 10 de Julho de 2007, também é aprovada na Câmara Municipal de Fortaleza a Lei Complementar nº. 0037 e publicada no Diário Oficial do Município em 11 de Julho de 2007. O "Regimento Disciplinar Interno" (RDI) trás a ordenação metodológica interna sobre formas de conduta, procedimentos, hierarquização, bem como a sistematização processual interna para os servidores de carreira, ou que estejam prestando serviço na GMF. Um ponto que merece destaque nesta lei é a criação da Ouvidoria e Corregedoria específicas da instituição, ferramentas que são utilizadas como mecanismos de controle interno e externo para todos os servidores e cargos comissionados independente da hierarquia. É um dos sistemas utilizados na maioria dos países democráticos e também recomendado pelo Sistema Único de Segurança Pública/SUSP, Secretaria Nacional de Segurança Pública SENASP.

3 O SERVIDOR DA GUARDA MUNICIPAL: CONFLITOS E TRANSFORMAÇÕES

3.1 DEFININDO CARGO, FUNÇÃO E CARGO EM COMISSÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

Durante o diálogo deste trabalho tenho utilizado algumas nomenclaturas inerentes às formalidades jurídicas dos servidores públicos, porém, três merecem uma explicação metodológica mais apurada para evitar erros de interpretação na oratória gramatical utilizada, são elas; "cargo, função e cargo em comissão". Para que esses termos fiquem bem explanados, temos a seguinte diferenciação:

Cargos: são ocupações dentro do serviço público, criados por lei específica

devidamente aprovada pelo Poder Legislativo competente. São necessariamente preenchidos por servidores concursados, e quando o servidor é aposentado, exonerado ou entra em óbito, é declarada a vacância do cargo, podendo este, ser preenchido por outro servidor devidamente concursado, cabendo uma observação: para a extinção do cargo passa novamente pelo Poder Legislativo competente, é o lugar inserido no sistema administrativo público caracterizando-se, cada um, por determinado conjunto de atribuições e responsabilidades de natureza permanente, com denominação própria, número certo, pagamento pelo erário público.

Funções: são ocupações dentro do serviço público para servidores não concursados, sendo o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, observando que esse procedimento foi extinto com a Constituição Federal de 1988, sendo que, o grande diferencial das funções em relação aos cargos, é a não existência de vacância. Se o servidor for aposentado, exonerado ou entrar em óbito, a função será extinta automaticamente.

Cargo em comissão ou cargo comissionado: é um posto dentro das instituições públicas com salário e atribuições definidas, ocupado por pessoa da confiança do nomeante, e não necessariamente, um servidor de carreira. Os cargos em comissão são popularmente conhecidos como “cargos de confiança”, embora só tenham sido regulamentados no século XX, remontam à era colonial, na qual, o patrimônio do estado confundia-se com o do Rei, e a administração era uma extensão da casa do soberano. Quando o cargo em comissão é ocupado por servidor de carreira geralmente se diz que é uma “Chefia”.

3.2 FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS NA GMF

Na introdução deste trabalho foi explicitado que na Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza havia cinco gerações de servidores, e que havia também, servidores ocupantes de funções administrativas, ou seja, servidores que não estão inseridos no quadro organizacional da instituição, já que a GMF é hierarquizada, fardada, composta por carreiras¹⁰, classes¹¹, cargos¹² e funções¹³.

Na tentativa de explicitar as funções administrativas, serei sucinto na explanação

¹⁰ Carreira: conjunto de cargos da mesma natureza, com deslocamento de progressão e promoção, em níveis de capacitação em padrões de vencimento.

¹¹ Classe: agrupamento de cargos/funções com qualitativo, quantitativo, responsabilidade e complexidade definido.

¹² Cargo: conjunto de atribuições e responsabilidades de natureza permanente, criados por lei, remunerado pelo erário público, com investidura através de concurso público.

¹³ Função: conjunto de atribuições e responsabilidades atribuídas a um servidor público, extintas quando vagar.

do motivo pelo qual, os ocupantes de funções administrativas não ocupam uma geração na GMF e sim, fazem parte do quadro geral de servidores da Prefeitura Municipal de Fortaleza, apesar de, pertencerem exclusivamente a GMF, e por este motivo não são sujeitos de discussão nesta pesquisa. De acordo com a Lei Complementar nº. 0038/2007 já citada anteriormente, a hierarquia institucional obedece às seguintes regras: o Guarda trabalha em cumprimento às ordens do Subinspetor e do Inspetor, o Subinspetor trabalha em cumprimento às ordens do Inspetor. Todos estes estão inseridos na carreira de segurança pública.

Os Agentes de Serviços Públicos e Cidadania estão inseridos na carreira de Defesa Civil, e os Agentes Especiais de Serviços Públicos estão inseridos na carreira de Segurança Institucional. Na carreira de Defesa Civil e Segurança Institucional não há hierarquia, e todos trabalham em cumprimento às ordens do Diretor Geral e do Chefe (a) do Poder Executivo Municipal. Portanto, os servidores do quadro de funções administrativas foram excluídos do organograma geral da GMF e colocados no quadro geral da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Contudo, são servidores de fato e de direito desde a década de 1980 e suas remunerações estão no organograma orçamentário da GMF, nas funções de motorista, dois (2); auxiliar de serviços gerais, oito (8); agentes administrativos, trinta e dois (32); advogado, dois (2); e administrador, dois (2). Essas profissões existem de fato, mas, não existem de direito nos quadros da GMF.

3.3 AS GERAÇÕES DE SERVIDORES

3.3.1 PRIMEIRA GERAÇÃO

Quando da fundação da Guarda Municipal de Fortaleza, em 10 de Julho de 1959, o efetivo era de cento e cinquenta (150) servidores, todos ocupantes de funções, ou seja, todos adentraram no serviço público municipal de Fortaleza sem prestarem concurso público, mesmo porque, na época, não existia exigência de concurso para adentrar no serviço público, fato este, que passa a ser obrigatório com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 5 de Outubro de 1988. Nas décadas de 1960, 1970, 1980, em um período de forte controle da sociedade pelo Estado, a Guarda Municipal de Fortaleza foi utilizada como aparelho de contenção ao comércio ambulante, principalmente no centro da cidade, onde ficou conhecida pejorativamente como “Guarda do Rapa”, por cumprir ordens diretas dos Gestores do Município para: coibir, apreender e retirar das ruas todo e qualquer vendedor ambulante que não estivesse devidamente cadastrado no sistema municipal. Este procedimento ocasionou

vários conflitos entre os Guardas Municipais e as pessoas que, por sua vez, pela necessidade de buscar uma forma de sobrevivência, se dispunham a comprar mercadorias muita das vezes sem nota fiscal, para revendê-las no centro da cidade por um preço inferior ao das lojas formais; em outros casos, as mercadorias eram conseguidas por consignação, ou seja, o cidadão levava a mercadoria e pagava “no apurado”, em outras palavras, quando conseguisse vender o produto, pagaria o verdadeiro “dono”, e apenas o que restasse seria seu lucro pessoal. Tais pessoas eram e são consideradas pelo sistema de “trabalhadores informais”, tendo o nome pejorativo de vendedores ambulantes. Os comerciantes da época, como os de hoje, não vêem com bons olhos este tipo de atividade, por considerarem lesivas e de concorrência desleal ao sistema formal, e acionavam politicamente a prefeitura que, por sua vez, utilizava o mecanismo repressor mais fácil a seu dispor que era a Guarda Municipal de Fortaleza.

Esta política foi propagada por décadas e, em alguns casos, os ânimos de ambos os lados se acirravam de tal forma que ocasionava lesões corporais graves, até que na década de 1980, um servidor perdeu a vida em um desse embates no local entre a Praça José de Alencar e a Praça da Lagoinha, no centro de Fortaleza. Por conta desses episódios, o citado espaço sofreu reforma e, em homenagem ao servidor falecido, recebeu o nome oficial de “Centro Comercial de Pequenos Negócios SI-GMF¹⁴ Raimundo Espinosa”, popularmente conhecido como Beco da Poeira. Este local está no planejamento do METROFOR, para ser sua primeira estação subterrânea.

Os episódios relatados, dentre tantos outros, mancharam os brios da instituição, pois outras atividades desempenhadas com afinco por seus integrantes, não tinham tanta notoriedade pela sociedade, cito como exemplo, Guarda-vidas nas várias praias que compõem a orla marítima da cidade, segurança das instalações físicas da prefeitura, segurança pessoal do Chefe do Poder Executivo, banda de música, extinta há duas décadas.

Outro fato marcante na primeira geração é a falta de requisitos específicos para a ocupação de função, entre tantos podemos citar: escolaridade e cursos específicos de aperfeiçoamento profissional, em que seus integrantes são oriundos dos mais diversos segmentos sociais e também migratórios de diversas repartições públicas, em especial da Polícia Militar do Ceará, Polícia Civil e Forças Armadas. Esta geração atualmente, ocupa a carreira de segurança pública na classe B, na Função de Subinspetores, observando que função, é única e exclusiva do servidor, não abrindo possibilidade de vacância, como já

¹⁴ SI-GMF: Subinspetor da Guarda Municipal de Fortaleza

explicitado no tópico definição de cargo e função. Nesta geração foram identificados poucos servidores detentores do ensino médio, somente dois com graduação e um com especialização. O fato marcante é que, somente uma servidora SI/GMF Francisca Aldenir Neres, pertence à geração única de funções.

3.3.2 A SEGUNDA GERAÇÃO

Em 29 de Novembro de 1987 foi publicado o primeiro edital para concurso público da Guarda Civil de Fortaleza, para preenchimento dos primeiros quatrocentos e cinquenta (450) cargos da repartição, sendo quatrocentas (400) vagas, para homens e cinquenta (50) vagas, para mulheres, as quais foram preenchidas no dia 20 de Abril de 1988. Uma demonstração efetiva de ética e moralidade por parte de um gestor municipal, sendo este feito realizado pela então prefeita Maria Luiza Fontenele, gestão 1986/1989 que, apesar de passar por vários percalços em sua administração, antecipou praxes que foram transformadas em regras como o concurso, fato que, no dia 5 de Outubro de 1988, passou a ser Lei Federal pela Carta Magna brasileira.

Os servidores de 1988 são todos ocupantes de cargos, na carreira de segurança pública inicialmente na classe A, de Guarda de 2ª classe. Na atualidade, ocupam duas classes distintas, a classe A com seis (6) integrantes no cargo de Guarda, e a classe B no cargo de Subinspetor, com cento e setenta e três (173) integrantes. A escolaridade da grande maioria é o ensino médio completo, com um elevado número de graduados nas mais diversas áreas do conhecimento, tais como pedagogia, história, geografia, direito, psicologia, estatística, filosofia, música e sociologia. No ano de 2009, conta com vários especialistas nos quadros da GMF nas mais diversas áreas do conhecimento.

Do quantitativo inicial desta geração, duzentos e setenta e um (271) servidores pediram ou foram exonerados de seus cargos por motivos diversos. Aqueles que permaneceram, fazem parte de um arcabouço de servidores advindos de 1988 e têm uma importante representatividade nos servidores graduados e pós-graduados, possuidores de elevado conhecimento teórico das Guardas Municipais do Brasil, e principalmente, de Fortaleza. Esta geração, chama a atenção além dos motivos abordados acima, por terem conotações voltadas para um contexto democrático social e por terem representatividade Jurídica, por conta da forte presença de lideranças nas entidades representativas da categoria, tanto que, fundaram uma entidade representativa específica da categoria no município de

Fortaleza em forma de sindicato, com a sigla “SINGMF¹⁵”, em agosto de 2008. E o sindicato de âmbito estadual, o “SINGMEC¹⁶”, representante da categoria Guarda Municipal no Ceará, é dirigido por esta geração desde 2005.

3.3.3 A TERCEIRA GERAÇÃO

Esta geração é composta por servidores ocupantes de cento e trinta e oito (138) cargos, concursados do ano de 2000. São de servidores com índice de escolaridade de ensino médio e um grande número de graduados; têm uma participação feminina significativa. Originalmente não fizeram concurso para os quadros Guarda Municipal, e sim, para a Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza – AMC. Entretanto, por força da lei nº. 8.692 de 31 de Dezembro de 2002, publicada no Diário Oficial do Município do dia 21 de janeiro de 2003, esses servidores foram transferidos para os quadros da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, em um total de cento e vinte sete (127) Agentes de Serviços Públicos e Cidadania, hoje, integrantes da carreira de Defesa Civil, e mais onze (11) Agentes Especiais de Serviços Públicos, hoje integrantes da carreira de Segurança Institucional. Segmento formado para permanecer em alerta constante, no sentido de desenvolver ações de cidadania e preservação do patrimônio do município, principalmente, voltadas para o bem estar da população, sobretudo, no que se refere ao período chuvoso, onde as famílias que moram nas encostas dos morros e dunas, bem como as que estão às margens dos rios e lagos necessitam de uma constante vigilância para que nada trágico venha vitimar esses cidadãos.

Os agentes de cidadania desenvolvem as mais diversas atividades no que tange as de relevância social da Prefeitura Municipal de Fortaleza, com foco no exercício da cidadania. Atuam em parceria com os órgãos da administração pública municipal, em atividades de caráter sócio-educativas, bem como, o desenvolvimento de tarefas correlatas, lembrando que a Defesa Civil está no arcabouço geral da GMF, mas cada Secretaria Executiva Regional (SER) tem um núcleo de Defesa Civil, onde as ações são interligadas com a célula geral. Vele salientar que este departamento é composto por servidores ocupantes dos cargos de Agentes de Serviços Públicos e Cidadania, hoje reconhecidos simplesmente como Agentes de Defesa Civil, tendo como atribuições básicas do cargo as seguintes prerrogativas, de acordo com a

¹⁵ SINGMF: Sindicato dos servidores de carreira de segurança pública da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza.

¹⁶ SINGMEC: Sindicato dos Guardas Municipais do Estado do Ceará.

Lei Complementar 0038/07, Anexo VII, da descrição específicas dos Cargos/Funções, abaixo reproduzidos:

- I - realizar o levantamento das famílias habitantes de áreas de risco, bem como proceder ao cadastramento destas para ulteriores ações de defesa civil;
- II - estudar e elaborar mapas temáticos de ameaças, riscos e vulnerabilidades, de acordo com levantamento de áreas de risco;
- III - coletar dados e informações básicas para o gerenciamento de emergências e contingências de risco ambientais e sociais no município;
- IV - atuar em conjunto com os órgãos e Secretarias da administração municipal em programas de orientação à população sobre direitos humanos, cidadania e práticas que ponham em risco a incolumidade dos munícipes;
- V - participar de capacitações, treinamentos, práticas e simulados, inerentes a ações de defesa civil;
- VI - atuar nas ações de socorro, assistência e reabilitação das populações vitimadas por situações de emergência ou desastres;
- VII - executar, acompanhar e coordenar planos de ações preventivas, de contingência e de recuperação;
- VIII - planejar a intervenção preventiva, o isolamento e a evacuação da população de áreas de risco intenso e das edificações vulneráveis;
- IX - avaliar, preparar e efetuar o isolamento e a evacuação da população de áreas de risco intenso e das edificações vulneráveis;
- X - realizar serviços de entrega de materiais de distribuição gratuita nos abrigos públicos às famílias atingidas por calamidades;
- XI - executar campanhas públicas e educativas para estimular o envolvimento da população, motivando ações relacionadas com a defesa civil;
- XII - planejar e executar as ações de competência da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), nas fases de prevenção, preparação e resposta às emergências e desastres, e na reconstrução e recuperação, como dispõe a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC);
- XIII - vistoriar edificações e áreas de risco juntamente com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF) e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) e o Corpo de Bombeiros;
- XIV - articular junto a outras instituições para que dêem apoio à Comissão de Defesa Civil à arrecadação de alimentos e roupas, através de campanhas de doações. Com referência aos Agentes Especiais, estes devem fazer a função de segurança pessoal do chefe (a) do Poder Executivo, conforme preconizado na Lei Complementar nº. 0038/2007, sendo que estes passaram a ocupar a carreira de Agentes Institucionais com as seguintes atribuições básicas do cargo:
 - I - auxiliar a Assessoria de Segurança Institucional da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza;
 - II - coletar e analisar dados e informações sobre temas relacionados à segurança institucional da esfera municipal, promovendo a necessária interação de informações entre os órgãos municipais;
 - III - elaborar relatórios de acordo com análise de informações coletadas para realização de atividades de segurança institucional;
 - IV - realizar estudos estratégicos relacionados com a prevenção da ocorrência e articulação do gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional;
 - V - atuar em atividades de segurança institucional, por meio da produção de conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência no processo decisório e na ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do município de Fortaleza;
 - VI - atuar em ações de segurança institucional, através da adoção de medidas que protejam os assuntos sigilosos relevantes do município de Fortaleza;
 - VII - supervisionar e garantir segurança institucional e pessoal de autoridades do Gabinete do Chefe do Poder Executivo e de outros órgãos determinados pelo diretor-geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza;

VIII - realizar segurança pessoal e institucional de autoridades, quando determinado pelo chefe do Poder Executivo Municipal e/ou pelo diretor-geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza;

IX - apoiar a equipe de segurança do chefe do Poder Executivo Municipal, em situações de emergência, quando solicitado pelo diretor-geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza;

X - solicitar aos órgãos da administração pública municipal e aos setores da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza informações ou documentos necessários ao atendimento de demandas de segurança institucional;

XI - elaborar e executar planos operacionais de segurança pública para realização de eventos de médio e grande porte, promovidos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza;

XII - elaborar e executar planos de segurança patrimonial, a fim de assegurar a integridade física das instalações dos órgãos que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, (DOM, Pg. 17, Anexo VII).

Com estas explanações sobre a terceira geração da GMF que, embora seja uma carreira única e sem hierarquia de classe, tem sua peculiar importância para os munícipes. Entretanto, seus integrantes dão conta de vários descontentamentos, tais como; ser discriminados institucionalmente e haver desvio de função, principalmente no caso dos Agentes Institucionais, já que estes, não estão exercendo suas atribuições a contento, pois as estão sendo exercida por integrantes de outros cargos, chegando ao extremo, de servidores terceirizados ocuparem os cargos, ocorrência constatada na segurança pessoal do Chefe (a) do Poder Executivo e o departamento de "SI" (Segurança Institucional), período 2005 a 2009.

3.3.4 A QUARTA GERAÇÃO

Os servidores da quarta geração da GMF têm origem no segundo concurso público para preenchimento de cargos, basicamente compostas por quinhentos e nove (509) cargos de carreira de segurança pública. Na classe "A" como Guardas adentraram quatrocentos e vinte três (423) servidores, e na classe "B" como Subinspetor, oitenta e seis (86) servidores, que ingressaram na instituição em 2003. Deste total, até o primeiro semestre de 2009, já havia saído dos quadros da GMF, mais de setenta (70) servidores, e os que permanecem têm escolaridade elevada e grande número de graduados nas mais diversas áreas do conhecimento.

Esta geração ocasionou grandes modificações dentro da instituição e traz consigo uma predominância de acontecimentos positivos e negativos. Positivamente, um dos fatos mais significantes é a elevação do nível intelectual e profissional dos servidores. Do lado negativo, é a realização de forma inadequada de concurso público sem seguir as prerrogativas da legalidade formal, burlando expressivamente a lei e o direito adquirido de servidores de

carreira, que não tiveram suas progressões e promoções por tempo de serviço e merecimento, efetivado antes do concurso público. A responsabilidade de tal ato está relacionada à Direção Geral da época e concomitantemente ao Poder Executivo, gestão Juraci Magalhães 2000/2004 e o Coronel do Exército Joaquim Izidío Neto.

Para melhor esclarecimento deste tópico é necessário algumas considerações. O segundo concurso público para o preenchimento de setecentos e cinquenta (750) cargos, lançado pelo edital nº. 010/2002 do dia 12 de Agosto de 2002, publicado no Diário Oficial do Município em 14 de agosto de 2002, sob o nº. 12.397, com as seguintes características: para o Cargo de Guarda de 2ª classe, seiscentas (600) vagas na referência 1C; para o cargo de Subinspetor de 1ª classe, cento e cinquenta (150) vagas na referência 3B. Algumas pontuações são importantes sob o ponto de vista fundamentado em leis. Naquela data já existia um plano municipal de cargo, carreira e salários da Prefeitura Municipal de Fortaleza, sancionado através da lei nº. 7.141 de 29 de Maio de 1992, regulamentada pelos Decretos nº. 9.565 de 29 de dezembro de 1994 e nº. 9.848 de 14 de maio de 1996, em que as normas de ascensão, progressão e promoção de servidores de carreira, no caso da Guarda Municipal de Fortaleza, estavam estabelecidas qualificadas e quantificadas, concomitantemente com a lei nº. 8.070 10 de outubro de 1997, que dispõe sobre o quadro do Poder Executivo e dá outras providências, especificamente com referência a categoria institucional Guarda Municipal e seu quantitativo máximo de cargos com suas respectivas referências por tempo de serviço e merecimento dentro de cada classe e cargo. Relembrei sucintamente o quantitativo especificado na citada lei nº. 8.770 assim dispostos:

- 300 Guardas Aspirantes na referencia 1B;
- 439 Guardas de 2ª classe na referencia 1C a 1D;
- 215 Guardas de 1ª classe na referencia 1E a 1G;
- 60 Subinspetores aspirantes na referencia 2A;
- 40 Subinspetores de 3ª classe na referencia 2B a 2C;
- 35 Subinspetores de 2ª classe na referencia 2D a 2F;
- 04 Subinspetores de 1ª classe na referencia 2G a 3B;
- 02 Inspetores de 3ª classe na referencia 3C a 3D;
- 03 Inspetores de 2ª classe na referencia 3E a 3G;
- 16 Inspetores de 1ª classe na referencia 3H a 4C.

Perfazendo um total de mil cento e quatorze (1.114) cargos, em quarenta e oito (48) referências de tempo, considerando que os dados acima são transcritos de fontes oficiais, analisarei somente os pontos em desacordo com as disposições na visão da legalidade jurídica. O cargo para início de carreira na GMF seria o de Guarda aspirante na referência 1B, mas o edital publicado para concurso foi para o cargo de Guarda de 2ª classe, na referência 1C, ou seja, uma referência acima. Para o cargo de Subinspetor de 1ª classe houve outro

equivoco, pois o cargo inicial seria de Subinspetor aspirante na referência inicial 2A, e no edital foi publicado para o cargo Subinspetor 1ª classe na referência 3B, ou seja, nove (9) referências acima do que estava normatizada. Considerando o que estava referendado no Plano geral de cargo carreira e salários (PCCS/92) da Lei Complementar municipal nº. 7.141, em seus itens específicos da GMF, que determina que, cada referência corresponde a dois anos de efetivo exercício em um cargo, (9) nove referências correspondem há dezoito anos a frente dos primeiros concursados, caracterizando que o direito adquirido dos servidores de carreira não foi considerado.

Nos relatos dos servidores da primeira e segunda geração, é forte a indagação de que os veteranos foram usurpados pela Direção Geral da Guarda Municipal de Fortaleza da época, na pessoa do Col. do Exército Joaquim Izidío Neto, Diretor Geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, gestão 08/11/2000 a 09/09/2004. Resumem suas indignações nas frases:

Um cidadão formado nos princípios da ética e moral da conduta humana espargidos pela força maior da segurança nacional, o Exército do Brasil, teria inadvertidamente cometido tal equivoco? A Procuradoria Geral do Município (PGM) como escritório jurídico da Prefeitura emitiu parecer favorável? As entidades Sindicais representativas da categoria foram omissas?¹⁷

Os servidores do primeiro concurso e ocupantes dos primeiros cargos juntamente com os ocupantes de funções, sentiram uma sensação de insignificância. Desprezo, revolta, auto-estima abalada, foram os dilemas chaves da questão, protestando o porquê da não atenção devida às normas da legalidade antes do concurso público. Por que não foram efetivados no quadro de progressões por tempo de serviço e as promoções por merecimento como preconizava a lei naquele momento para todos os servidores de carreira que nela se enquadrassem? E, se ainda houvesse vacância, aí sim, estas, deveriam ser destinadas a concurso público, se a lei assim permitisse.

Outro fato que merece destaque nesse episódio, diz respeito à referência de tempo¹⁸, que no edital estava 3B, como já explicitado no começo do tópico. Os servidores menos prejudicados tiveram o equivalente a dezoito anos de perda em suas pastas funcionais, onde toda uma vida é depositada a espera de suas devidas promoções, salários e auto-estima na forma de realização pessoal e profissional. Estes acontecimentos não ocorreram sem conflitos entre Direção Geral e servidores, houve embates e questionamentos. Depois de

¹⁷ Assembléia Geral de servidores, discussão da legalidade do 2º concurso GMF, auditório da Câmara Municipal de Fortaleza 10/2002.

¹⁸ Referência de tempo: posição do servidor no padrão de vencimento em função do tempo de serviço.

esses fatos terem sido questionados por diversos servidores, entre os quais podemos destacar na época, os Guardas de 1ª classe Giovanni Nunes Matos, Francisco Nacelio Frago dos Santos (autor deste trabalho), José Araildo do Nascimento Amorim, Epifânio de Queiroz Louro Neto, entre outros, o contrato de admissão para os cargos de subinspetor foi assinado na referência 1G. Já com relação ao quantitativo geral determinado na lei em vigência, na época, que só teria 04 (quatro cargos) para Subinspetor, o diretor Geral da Guarda Municipal de Fortaleza, usando de sua influência política e subterfúgios nos bastidores do executivo e legislativo, fez com que fosse aprovada a lei nº. 8.811, no último dia de trabalho da Câmara Municipal de Fortaleza, às dez horas da noite, 30 de dezembro de 2003, e publicado no Diário Oficial do Município nº. 12.743, sete dias depois, em 06 de Janeiro de 2004. Foram alterados os quantitativos existentes na GMF em seu anexo único, abaixo reproduzidos:

Denominação do cargo	Lei nº. 8.070-10/10/97	Lei nº. 8.811-30/12/03
Guarda – Aspirante	300	* ¹⁹
Guarda de 2ª Classe	439	639
Guarda de 1ª Classe	215	658
Subinspetor – Aspirante	60	60
Subinspetor de 3ª Classe	40	252
Subinspetor de 2ª Classe	35	70
Subinspetor de 1ª Classe	04	154
Inspetor de 3ª Classe	02	12
Inspetor de 2ª Classe	03	28
Inspetor de 1ª Classe	16	66
Carreira de Defesa Civil		
Agente M. S. Públicos e Cidadania	*	200
Agente E. S. Públicos	*	30
Total	1.114	2.169

Esta estratégia política/administrativa perdurou exatos dezesseis (16) meses e vinte e dois (22) dias; colocou a direção da GMF dentro da lei, mas usurpou o direito legítimo de quatrocentos e oitenta e cinco (485) servidores de carreira, dos quais os que menos tempo tinham de casa contavam com dezesseis (16) anos no exercício de sua função em 2003. Este procedimento acarretou várias consequências institucionais, tanto positivas quanto negativas.

Do lado positivo; proporcionaram um entrelaçamento de amizade entre os chamados “antigões”, servidores não concursados que adentraram no serviço público antes de 1988, ocupantes de funções, e os chamados veteranos, servidores do primeiro concurso ocupantes dos primeiros cargos em 20 de abril de 1988. Sentirem menosprezados pela Direção Geral GMF, vislumbraram a necessidade de compartilhar suas vivências, na perspectiva de reivindicação de direitos básicos, assegurados por instrumentos legalizados,

¹⁹ *Extinto quando vagar

passando a se associarem em entidades Sindicais, que, apesar de serem constantemente recebidas pela Direção Geral da GMF, não tinham suas reivindicações acolhidas. Um fato relevante aconteceu em uma determinada reunião, quando todos os pontos levantados pela Direção Geral tinham sido devidamente rebatidos pelos representantes dos servidores, sem possibilidades de defesa balizada, foi expressa a seguinte citação por parte da Direção Geral da GMF:

Nós compreendemos que vocês estão corretos, mas o Poder Executivo Municipal determinou dessa forma, e quem se achar prejudicado que procure os meios Jurídicos cabíveis²⁰

Com relação às consequências negativas foram gravíssimas entre as gerações, entre tantas posso destacar: auto-estima pessoal de cada servidor abalada, desmotivação para o desempenho das funções, descrença no Poder Executivo na Administração da GMF e na Procuradoria Geral do Município (PGM), contribuindo para a formação de grupos dentro da instituição. A Guarda Municipal de Fortaleza para amenizar a situação, que ficara politicamente insustentável, elaborou a Lei Complementar nº. 0017 de 07 de Junho de 2004, publicada com vetos, e três meses depois revogada pela Lei Complementar nº. 0019 de 08 de Setembro de 2004, com dois vetos a menos, acrescentando alguns benefícios e competências para a Guarda Municipal de Fortaleza. Entre as reivindicações antigas dos servidores implementadas, algumas merecem destaque; a primeira foi, diminuição dos cargos hierárquicos saído dos dez (10) para três (3) cargos, os antigos cargos de; Guarda Aspirante, Guarda de 2ª classe, Guardas de 1ª classe, Subinspetores aspirantes, Subinspetores de 3ª classe, Subinspetores de 2ª classe, Subinspetores de 1ª classe, Inspetores de 3ª classe, Inspetores de 2ª classe, Inspetores de 1ª classe, para os atuais cargo de Guarda, Subinspetor e Inspetor. A segunda conquista foi o direito ao passe livre nos transportes coletivos do município quando em serviço e/ou fardado. Outra conquista, na concepção dos servidores, foi o direito ao porte de arma de fogo, contudo, este último, ainda depende de mais dois outros complementos formais para efetivação total do direito, que são: o Decreto Municipal regulamentador do porte de arma de fogo para servidores da GMF, e o cumprimento por parte da Guarda Municipal de Fortaleza de portaria federal, que trata das normas gerais de porte de arma de fogo para servidores das guardas municipais no Brasil. As demais reformas foram basicamente atualização no quantitativo e qualitativo da Lei básica da GMF e nova redação em parte dos artigos da Lei Complementar nº. 004 de 16 de Julho de 1991, perdurando esta situação até o fim da gestão Juraci Magalhães em Dezembro de 2004. A turbulência pela qual

²⁰ Reunião do Diretor Geral GMF e servidores da primeira geração de cargos (1988), Julho de 2002.

passou essa geração é merecedora de pesquisa mais aprofundada em relação aos ocupantes de cargos de Subinspetores pertencentes à terceira geração (2003). Alguns destes se organizaram e blindaram um grupo em torno da Direção Geral, tendo como escudo alguns ocupantes de cargos de Guardas e principalmente Subinspetores, tendo um contexto político de apoio. Este fato ocasionou um distanciamento da Direção Geral GMF das demais gerações de servidores no período de 2006 a dezembro de 2008, especialmente da segunda geração (1988), da terceira geração (2000) e principalmente das entidades sindicais representativas da categoria.

Em 01 de Janeiro de 2005 toma posse na Direção Geral da GMF, José Arimá Rocha, graduado em Direito e pós-graduação em Segurança Pública pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Coordenou a Anistia Internacional no Estado do Ceará de 1997 a 2000 e foi diretor da Anistia Internacional no Brasil em 1999. É ainda membro da Comissão Brasileira de Justiça e Paz da CNBB/Nordeste I. Em seu primeiro ano de gestão à frente da instituição, teve uma excelente convivência com os servidores de todas as gerações, e as entidades representativas da categoria em geral, tanto que, convidou servidores de carreira que tinham domínio dos procedimentos oficiais do município em relação à ascensão, progressão e promoção funcional da Guarda Municipal de Fortaleza, e que fossem respaldados pelas entidades para realizar um trabalho de resgate e correção de equívocos administrativos. Não somente no que era de direito adquirido, mas, embasados nos moldes legais em vigor, principalmente na elevação da auto-estima de cada servidor prejudicado. Assim, foi realizado um levantamento da ficha individual de cada servidor para análise do tempo de serviço, bem como a análise dos méritos pessoais.

O trabalho começou em fevereiro e findou em maio de 2005, sendo o resultado entregue à unidade de pessoal, representado na época pela Subinspetora Lia Gondim, ao Diretor Geral da GMF José Arimá Rocha e às Diretorias das Entidades Sindicais SINDIFORT²¹ e SINGMEC, bem como para servidores de carreira que resguardam a historiografia da Guarda Municipal Defesa Civil de Fortaleza. Em Dezembro de 2005 foi publicado no Diário Oficial do Município o ato nº. 8.125/2005 Anexo Único, com a efetivação das progressões devidas por tempo de serviço para todos os integrantes da GMF com mais de quatro anos de serviço no Município de Fortaleza. Contudo, a Direção Geral da GMF não efetivou a segunda etapa do processo, a ascensão funcional por merecimento e capacitação, referendadas no primeiro plano de Cargos, Carreiras e Salários PCCS de 1992. O resultado concreto dos acontecimentos abordados é que, ha mais de dezessete (17) anos, na

²¹ SINDIFORT: Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Fortaleza.

Guarda Municipal de Fortaleza, não existe promoção por merecimento, e nem preenchimento da classe C no cargo de Inspetor, que, desde sua criação em maio de 1992, permanece os cento e seis (106) cargos, a espera de preenchimento, e os únicos seis (6) Inspetores que existem na instituição são ocupantes de Função e tiveram suas promoções a mais de vinte anos.

Este fato é objeto de enervadas discussões entre os servidores de 1988, principalmente por conjecturarem que os Subinspetores de 2003 viabilizam esforços para o não preenchimento dos cargos de Inspetor por servidores de 1988, para não serem comandados por antigos. Por outro lado, responsabilizam o Diretor Geral GMF, Arimá Rocha, gestão 2005/2009, por não viabilizar junto ao Governo Municipal de Fortaleza (Luiziane Lins), uma alternativa amenizadora para a “capenga”²² questão, que é agravada com a falta de um projeto de aposentadoria digna para os servidores ocupantes de função, que, em muitos casos, já estão comprometidos nas condições físicas e psicológicas.

3.3.5 A QUINTA GERAÇÃO

Esta geração é constituída na sua totalidade por servidores ocupantes de cargos de Guardas Municipais todos remanescentes do concurso público lançado no dia 25 de Agosto de 2006 no Diário Oficial do Município nº 13.397, por meio do edital nº. 35/2006. As provas foram realizadas em Janeiro de 2007 e o resultado da primeira etapa divulgado em março com novecentos e vinte (920) candidatos aprovados, através dos Atos Nº 1.358/2008 dos classificados e Nº 1.952/2008 dos classificáveis, adentrando na instituição em 2008. Nas etapas finais conseguiram êxito seiscentos e trinta três (633) candidatos, sendo todos convocados para assumir os cargos em estado probatório, só sendo devidamente efetivados após trinta e seis (36) meses. A maioria possui escolaridade de ensino médio com elevado número de graduados. Outros dois pontos que merecem referência nesta geração são o índice elevado de mulheres na proporção em torno de vinte e cinco (25%) por cento do efetivo e o fato de adentrarem nos quadros da GMF servidores portadores de necessidades especiais.

Esta geração teve sua formação básica teórica dentro das diretrizes conceituais da matriz curricular sugerida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com disciplinas ministradas por professores universitários ligados à instituição proponente do curso, o Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Universidade Estadual do Ceará

²² Capenga: Que falta algo.

UECE/IEPRO. Quanto ao treinamento técnico operacional, foi realizado na sede da GMF, espelhado em parâmetros condizentes com a realidade da cidade, buscando a performance mais próxima possível do ideal.

Uma observação relevante no treinamento teórico e profissional foi levantada com relação à carga horária total, considerada pelas entidades sindicais que representam a categoria, como insuficiente para a importância do profissionalismo que a sociedade merece. Os sindicatos SINGMEC e SINGMF recomendam sempre treinamento teórico e técnico criterioso, com um acompanhamento médico e psicológico constante para todo efetivo bem como, fardamento e aparelhamento de excelente qualidade, na perspectiva de garantir para os municípios de Fortaleza um profissional de qualidade na área de segurança pública municipal.

3.4 CONFLITOS E MUDANÇAS NA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Como podemos perceber, a instituição Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, apesar de ser temporalmente jovem, tem um histórico cheio de características inusitadas, sendo merecedora de exploração amiudada em suas mais variadas formas e probabilidades. Neste sentido, elas podem ser percebidas com mais nitidez nas formas ideológicas e necessidades que ocasionaram sua criação e utilização como aparelho de contenção e repressão ao comércio ambulante na cidade de Fortaleza até a década de 1990, e, a partir desta percepção, identificar como novas posturas foram se incorporando aos seus segmentos institucionais advindos de novos caracteres e ideologias sociais. Por outro lado, é relevante compreender, a gradual desoxigenação institucional, ocasionada com a alegação mais contundente da década de 1990 por parte do Chefe do Executivo Municipal Gestão Juraci Vieira de Magalhães de 1990 a 1993/1997 a 2005, e Antonio Cambraia de 1993 a 1997. Demonstraram ter uma visão míope da instituição GMF, e a consideravam uma “pária”²³ para o sistema, por não ser uma fonte arrecadadora e não gerar recursos financeiros, portanto, um órgão que não merecia investimentos e deveria ser extinto.

Na contra mão deste pensamento localizado, as mudanças nacionais na área de segurança pública tiveram início em 1º de Janeiro de 1995, com a publicação da Medida Provisória nº. 813, publicada no Diário Oficial da União (DOU) pagina 01, coluna 01²⁴. Em seguida, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública,

²³ Pária: Homens excluídos da sociedade; Vagabundos.

²⁴MP nº. 813: Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, transformada na lei nº. 9.649, de 27/05/1998.

SEPLANSEG em 1º de Janeiro de 1997, depois transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP, por meio do Decreto Federal nº. 2.315, de 4 de setembro de 1997, que alterou o Decreto nº. 1.796 de 24 de Janeiro de 1996. Em 27 de Setembro de 1998 entra em vigor a Lei nº. 9.649, de 27 de maio de 1998, tornando visível um redimensionamento institucional no arcabouço geral na área de segurança pública no Brasil. Em 14 de Fevereiro de 2001 é publicada a Lei nº. 10.201, em substituição a medida Provisória nº 2.120-9, e institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), posteriormente alterado pela Lei nº. 1.0746 de 10 de Outubro de 2003.

Em relação a Guarda Municipal de Fortaleza essas mudanças começaram a brotar no ano de 2000, com a possibilidade da entrada de recursos vultosos por parte do Governo Federal na instituição, com intuito de formar, qualificar e reaparelhar as Guardas Municipais. Neste contexto, posso tentar alcançar um dos possíveis motivos da primeira geração não ter sido incentivada a qualquer tipo de capacitação intelectual, tático e principalmente, a estudos mais avançados como graduação universitária ou cursos de especialização. Na época, o que tinha valor primeiro eram o porte físico e a coragem pessoal, pois o atendimento profissional ao cidadão não era premissa básica institucional e, em muitos dos casos, deveria ser analisado como uma “coisa” a ser reprimida ou mantida sob domínio.

As mudanças materializadas nos primórdios da década de 2000, as conquistas democráticas consolidadas pela sociedade brasileira, bem como a disseminação de novas dinâmicas políticas advindas do Governo Federal, alcançaram a perspectiva de solidificar as prerrogativas da constituição de 1988 em benefício do cidadão. Por outro lado, as novas possibilidades de bom atendimento ao cidadão, geraram necessidades institucionais em todos os setores do serviço público. Na Guarda Municipal não foi diferente, sendo a primeira geração bastante afetada pelas dificuldades de acomodação às novas políticas exigidas pela sociedade, pelo fato da desoxigenação relatada no tópico da primeira geração.

A segunda geração entrou no serviço público, em uma gestão voltada para as questões sociais, houve uma quebra de protótipos arcaicamente pré-determinados. Tendo em vista que, esses servidores com média de idade na casa dos dezenove (19) anos, saindo do segundo grau na época, e entrando na universidade, traziam uma bagagem educacional e cultura diferenciada para os padrões do serviço público oferecidos na época, tanto que, se recordarmos a historiografia da geração, é possível perceber um dado importante; duzentas e setenta e uma (271) pessoas deixaram a instituição, e os motivos alegados com mais frequência foram; falta de perspectiva no crescimento profissional, falta de incentivo aos estudos, discordância nos moldes operacionais da época, por último, baixos salários. Para

reforçar estes argumentos, os servidores que permaneceram, mantiveram um afastamento acentuado da sede da Guarda Municipal, em certos casos, evitavam até mesmo de receber seus extratos de pagamento, por períodos prolongados superiores há doze meses, entre esses servidores, o autor deste trabalho.

Com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o cenário para as Guardas Municipais foi alterado, principalmente, as das capitais, que passaram a ter um grau de reconhecimento evidente, e a possibilidade de viabilizar implementos financeiros para a melhoria de suas estruturas físicas, operacionais e organizacionais. Aqui em Fortaleza as mudanças começaram pela Direção Geral, antes de posturas militaristas ultrapassadas, foi substituída por Diretores de posicionamentos menos radicais e mais intelectuais, voltados para o planejamento das ações junto ao cidadão.

A segunda geração vislumbrou a possibilidade de reaproximação da Gestão Municipal, mas os servidores que até então permaneciam no poder desenvolveram um sentimento de ameaça de status e prontamente rechaçaram esta aproximação. Em 2002 foi inevitável, considerando que, os “chefes” de setores da época estavam aquém das novas dinâmicas metodológicas esperadas pelos Gestores Nacionais, e, em consequência, o municipal que, inevitavelmente tiveram que exigir do Diretor Geral da GMF, novas posturas administrativas, tendo como base o Plano Nacional de Segurança Pública de 2003, principalmente na parte específica da reforma substantiva na esfera municipal, que trata da Segurança Pública nos Municípios e das Guardas Municipais.

O Diretor Geral da época, por não ter conhecimento ou aproximação adequada com a segunda geração, somado a assessoramento ineficiente de seus comissionados, que, muito embora possuidores de elevado intelecto, eram remanescentes de quadros com visões ultrapassadas, positivistas, militaristas e sem o devido conhecimento da legislação municipal, realizou o segundo concurso público para preenchimento de cargos de subinspetor. Mas a lei define claramente que só tem concurso para o preenchimento de cargo, no início da carreira, ou seja, para o cargo de Guarda. Por tanto, atropelou às formalidades já explanadas no tópico da quarta geração. Com relação à terceira geração posso afirmar que, são servidores treinados para atuar principalmente como promotores da cidadania e na resolução de questões que envolvam desastres ocasionados pela força da natureza, ou pelo homem e que proporcione risco à vida do cidadão ou ao patrimônio dos municípios. Por atuarem nesta linha de ação, ficam dentro da carreira de Defesa Civil da Guarda Municipal.

A quarta geração foi e é pivô de algumas celeumas mal resolvidas na esfera administrativa da Direção Geral-GMF, período 2003/2009, pois, se apoderou de mecanismos

idênticos ao aprendizado para criar uma redoma de proteção em torno de supostos grupos, criados para manipulação e manutenção de privilégios internos, tidos pela maioria dos servidores como “dança das cadeiras”. Esta geração, apesar de ser fruto da Gestão Municipal Juraci Magalhães e Col. Joaquim Izidio, criou força principalmente na Gestão Municipal de Luiziane Lins, 2005 a 2009, praticando ensinamentos de gestões passadas, além dos já citados. É notório que, durante o período de quatro anos e meio, não conseguiu ainda formar a identidade própria para a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza. Os projetos são de curta duração a exemplo das casas de segurança espalhados nas praças da cidade sem a mínima condição de trabalho e atualmente inoperantes. Outros projetos foram copiados de servidores de outras gerações a exemplo das Inspetorias e as Carteiras de Identidades Funcionais e o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) que comprovadamente foram concebidos pelos servidores de carreira, Giovanni Nunes de Matos e o Autor desta pesquisa, que depois de entregue a Direção Geral da Guarda Municipal foi readequado as necessidades ideológicas do Poder Municipal em exercício.

Por outro lado, os servidores são orientados a manterem-se afastados das entidades sindicais, caso contrário, terão fortes restrições para serem relacionados na escala de hora extra que, em 2009, tem o limite de cinquenta e duas (52) horas/mês, e dependendo do cargo poderá representar até cento e vinte (120%) por cento do salário base do servidor por mês, e que na falta desta, compromete o orçamento individual de cada um.

Esse tipo de controle democrático é implícito para os servidores, ocasionando uma notória divisão interna em grupos e subgrupos, sendo utilizada a filosofia vã, de dividir para manutenção de poder. Enfim, entre conflitos positivos e negativos, o fato é que, ao mesmo tempo em que cometeu erros, também tem sua parcela de acertos. Um ponto de unanimidade entre os servidores sobre esta geração é o fato de ter se transformado em um divisor de conceitos da Guarda Municipal de Fortaleza entre o antigo e inadequado, o contemporâneo impróprio e o novo ineficiente. Desta mistura, surgiram grandes transformações das quais algumas merecem destaques:

- A reestruturação das formas legais institucionais da Guarda Municipal de Fortaleza dando uma redação mais apropriada à lei complementar nº. 004, de modo que a mesma atenda às novas dinâmicas da sociedade local;
- A criação de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) específico da Instituição GMF;
- A criação de Regimento Interno Disciplinar (RDI);
- A criação da Ouvidoria e Corregedoria específica da Guarda Municipal;

- O desafio às outras gerações para superação;
- Maior visibilidade da Guarda Municipal perante a população.

Em relação à quinta geração até abril de 2009, por ter pouco mais de um ano de história institucional, considero ainda prematuro qualquer relato aprofundado dos acontecimentos relevantes, tendo em vista que seus integrantes estão cumprindo estado probatório, mas, já é possível observar que está contribuindo com o crescimento geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, juntamente com as outras gerações.

4 GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA

4.1 ENTRE A LEI E A REALIDADE

O aumento de atos e fatos com conotações delituosas nas sociedades mundiais é fato constatado, e aqui no Brasil não é diferente, com um agravante, episódios antes registrados, só em capitais de Estados, hoje é trivial na maioria dos mais de cinco mil municípios. Neste contexto, nasce a importância da participação das Guardas Municipais na segurança pública. Atualmente no Congresso brasileiro tramitam vários projetos de Emendas Constitucionais (EC), visando à concessão do poder de polícia às Guardas Municipais. Apesar de urgentíssimas estratégias políticas voltadas para o bem estar do cidadão, em relação às alternativas possíveis para o combate à violência, é um assunto de grande relevância, que não pode ser tratado sem a devida precaução, pois a urgência poderá induzir a equívocos desnecessários, e prudência nunca é demais com relação à alteração constitucional do artigo 144º e o papel das Guardas Municipais.

O tema segurança pública é item imprescindível na organização das sociedades, desde os primórdios das civilizações, e, na modernidade, torna-se fundamental nas ferramentas de planejamento voltadas para o bem estar da comunidade, principalmente nas possibilidades de policiamento comunitário. Com relação à segurança municipalizada no Brasil, ainda está em fase de estudos, levando em consideração, que já existem experiências em várias partes do planeta sobre a municipalização da segurança com excelentes resultados. Mas, considero que a segurança pública não caminha sozinha e nem poderia, precisa ser complementada por políticas públicas de saúde, e principalmente, de educação, considerando que no palco da vida, não tem único ator e sim, muitos coadjuvantes no elenco para um filme único, a busca do prazer de viver bem. Com este olhar, considero que as Guardas Municipais no campo da segurança pública, é uma necessidade premente no Brasil. Muito embora, já existam alguns municípios do país praticando este trabalho, com algum sucesso, ainda

estamos muito aquém das necessidades básicas de um sistema municipal de segurança. Assim, tenho observado que as Guardas precisam de planejamento e estratégia para tentar refletir sobre questões constitucionais e cotidianas.

Na Constituição Federal de 1988, o legislador autoriza os Municípios a constituírem suas Guardas Municipais, visando à proteção de seus próprios bens e serviços de acordo com o exposto no texto no caput do Artigo 144²⁵. Essas Guardas Municipais são desmilitarizadas e totalmente desvinculadas de qualquer força policial, sendo consideradas de fato, agências públicas de segurança municipal, porém, não de direito, tendo em vista as limitações impostas pelo texto Constitucional. Podemos aqui lembrar alguns artigos do texto oficial da Constituição Federal do Brasil de 5 de Outubro de 1988.

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ - 1º (...) ao § - 7º (...);

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

Se a Constituição Federal de 1988, é a lei maior do país e é uma lei Federal, então a frase “conforme dispuser a lei”, também depende de um Decreto Federal regulamentador das diretrizes gerais norteadoras, para que os municípios tenham um parâmetro a seguir. Na falta deste decreto, cada município cria suas Guardas Municipais de acordo com os interesses ideológicos, políticos ou sociais de cada gestor. Tais considerações levantam um questionamento fundamental: se as Guardas ainda não estão constitucionalmente inseridas como órgãos responsáveis também pela segurança pública, qual o verdadeiro papel das Guardas Municipais? E assim recorro novamente a Constituição 1988, em seu Artigo 30²⁶ com a seguinte redação:

Art. 30º - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - (...) ao V – (...);

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

²⁵ Constituição Federal de 1988. Capítulo III, da segurança pública.

²⁶ Constituição Federal de 1988. Capítulo IV, dos municípios.

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora Federal e Estadual.

Para termos uma visão mais panorâmica da celeuma em que se encontram as Guardas Municipais, temos o Artigo 1º, com a seguinte redação:

Artigo 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;
II - a cidadania;
(...)

Só para aguçar as possibilidades sobre falta ou ausência de um Decreto Federal regulamentador do parágrafo 8º, que, embora não sendo o foco central deste trabalho, é parte periférica no arcabouço geral do mesmo, lanço as seguintes questões para discussão:

- Se as guardas não estão constitucionalmente inseridas como órgãos responsáveis pela segurança pública, qual é o verdadeiro papel das guardas municipais?
- Qual deve ser a nova redação a ser dada ao Art. 144 da Constituição Federal no que se refere às guardas municipais?
- Como o Governo Federal e municipal podem compartilhar as propostas e negociação, aprovação e implementação das mudanças?
- Quais as metas macros que devem ser alcançadas pelos operadores da segurança municipal, para liberação de financiamento Federal?
- Quais as metas básicas que os municípios devem alcançar no que diz respeito à liberação de recursos Federais?
- Quais competências básicas de cada ente Federado?
- Qual a natureza e o perfil mínimo das Guardas Municipais no Brasil?
- Quais as exigências mínimas no processo de criação das Guardas?
- Que mecanismos de integração institucional e operacional das Guardas existem com os demais órgãos estaduais e federais de segurança pública?
- Qual o tipo de controle interno e externo?
- Qual a remuneração básica mínima para os profissionais, operadores de segurança pública?
- Como, quem e para que, uma avaliação se fará necessário para o setor de Segurança pública?

Esses questionamentos ainda não são possíveis de respostas adequadas, ou finalizadas, mas, é sabido legalmente que as Guardas Municipais são operadoras de segurança pública de fato, contudo, não de direito, e, estão sendo incentivadas principalmente pelo

Governo Federal por intermédio do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Embora o efetivo das Guardas Municipais seja exclusivamente servidores civis estatutários concursados e ocupantes de cargos, incorporam muitas das vezes parâmetros espelhados no militarismo, como fardamento, hierarquia, disciplina e linguagem militarista. Esta peculiaridade é fato, principalmente pela cultura dos Governos municipais do Brasil que, via de regra, escolhe para a direção das Guardas, oficiais de reserva das Polícias Militares ou Forças Armadas, dados esses, reforçado no relatório divulgado pelo IBGE, perfil dos municípios Brasileiros 2006.

Quanto à formação dos Diretores Gerais das Guardas Municipais foi catalogado nos mais de setecentos e oitenta e seis (786) municípios que possuem Guardas Municipais no Brasil, apenas cento e setenta e seis (176), possuem civis no posto de Diretor Geral. A grande maioria formada por Policiais Militares ou do Corpo de Bombeiros, Militar das Forças Armadas, Policiais Civis e Federais, sem levar em conta que estes diretores impõem que os servidores devem tratá-los considerando suas patentes das instituições de origem, renegando o título de direito que é Diretor Geral de Guarda Municipal, abaixo, segue a reprodução parcial do relatório IBGE:

Formação profissional de comandante de Guarda Municipal no Brasil em 2006.
PoliciaI militar 39,6%;
Guarda Municipal 23,5%;
Cidadão Civil 22,6%;
Militar das Forças Armadas 6,3%;
PoliciaI civil 4,8%;
Bombeiro Militar 2,7%;
PoliciaI Federal 0,5%.

No Ceará dos cento e oitenta e quatro (184) Municípios, cinquenta e um (51) tem Guardas Municipais com um efetivo em torno de cinco mil (5.000) servidores, com a seguinte formação de comandantes;

- PoliciaI militar, 37%; Civil, 27%;
- Guarda Municipal, 18%;
- Militar das forças armadas, 12%;
- Bombeiros militares, 4%;
- PoliciaI civil, 2%.

Balizado nos dados acima, que são oficiais, é relevante registrar que, não estou defendendo o “militarismo” é bom ou ruim, e sim, argumentando que as melhores instituições de segurança do Brasil e do mundo são reconhecidas pela sua eficiência na maioria de suas

missões por méritos próprios, desenvolvido através de alta competência intelectual e investigativa, capacitação constante, treinamento diferenciado e, principalmente, mecanismos de trabalho adequados ao contexto de suas ações. A exemplo; Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Federal Bureau of Investigation (FBI), Central Intelligence Agency, International (CIA), Criminal Police Organization (INTERPOL), dentro de um profissionalismo de alta performance e identidade solidificadas.

4.2 A FALTA DE IDENTIDADE DA GUARDA MUNICIPAL

O interessante nesta discussão diz respeito a um simples questionamento: se o profissional da segurança já está na “reserva” ou aposentado e com sua remuneração garantida, somando-se o fato do cidadão advindo de trinta anos ou mais, praticando procedimentos operacionais padronizados e com identidade própria, como justificar que, ao assumir o cargo de diretor geral de uma Guarda Municipal, trabalhará novos conceitos, novas metodologias, dinâmicas ou fórmulas junto aos seus dirigidos? É possível ter a perspectiva de criar uma identidade própria para as Guardas Municipais? Esta indagação não é de minha autoria, mas reafirmada por diversos servidores das guardas do Brasil, em discussão permanente por meio do portal eletrônico; segurança com cidadania, à disposição na rede mundial de computadores, e ressaltada nas discussões travadas em sala de aula no curso de Policiamento Comunitário nas dependências da Universidade Federal do Ceará – UFC. Contudo, muitos são unânimes em acreditar que a criação da grade curricular para a formação de servidores das Guardas Municipais elaborada pela SENASP é a primeira etapa para a formação desta identidade própria.

Outro ponto a ser discorrido neste tema diz respeito à falta de plano de cargos, carreira e salários (PCCS) na maioria das Guardas do Brasil, que dar uma perspectiva para os servidores de carreira, vislumbrar possibilidades de progressão por tempo de serviço e suas capacidades intelectuais reconhecidas pela promoção de classe, ou seja, a ascensão de classe por capacitação de títulos.

As reivindicações são simples: um sistema de hierarquização de classes simples complementado com um Centro de Formação e Capacitação profissional para os servidores das Guardas das Capitais dos Estados, e esses, multiplicarem o conhecimento a todos os integrantes das Guardas dos municípios do resto do Estado, da qual, a capital seja sede e modelo padrão mínimo a ser seguido, assim teríamos a nível municipal um padrão mínimo a ser seguido em relação à segurança pública.

4.3 PROFISSIONALIZAÇÃO

A profissionalização dos operadores de segurança pública é um dos pontos mais polêmicos e merecedor de discussões aprofundadas. Neste nível, é uma exigência mínima da sociedade democrática, conhecedora de direitos básicos, que seja resguardada na capacitação profissional mínima, não só para os servidores das Guardas Municipais, mas, para todos os operadores de segurança pública, já que estes servidores devem ser aptos a trabalharem com qualquer tipo de atendimento ao cidadão na garantia da ordem pública, bem como, com situações que envolvam resolução de conflitos. É comprovado que, na maioria das vezes, o cidadão atendido está envolvido em algum tipo de conflito pessoal ou social, assim, para prestar um atendimento de excelência, o guarda ou qualquer operador de segurança pública deve ter a capacidade de compreender a complexidade e a dinâmica de uma profissão que visa exclusivamente manter a ordem e promover o bem estar da sociedade local.

Com essas argumentações, defendo a tese de que o cidadão é patrimônio maior de qualquer município e, portanto, deve ser sempre bem atendido. Mas, para isto, o atendente necessariamente tem que ser um profissional devidamente qualificado, com identidade própria. Neste sentido, é preciso conciliar a escolha pessoal pela profissão, com capacitação profissional em política permanente, na perspectiva de construção de agências municipais de segurança, dentro de um formato moldado na profissionalização do setor para o aprimoramento da segurança pública no Brasil, e plena inserção no Sistema Único de Segurança Pública. É fundamental, edificação de políticas públicas nacionais voltadas para os municípios, direcionadas principalmente a três vieses fundamentais: Educação, Saúde e Segurança, dos quais, a cidadania depende diretamente. Neste campo, o desenvolvimento de estratégias preventivas deve combinar com o paradigma da segurança, possíveis diagnósticos locais consistentes, na atuação das Guardas Municipais, seguindo um modelo de policiamento comunitário e da resolução pacífica de conflitos, mensurado de ações sociais preventivas focadas por áreas de incidências. Neste contexto os operadores de segurança precisam passar por uma reforma interna em suas estruturas organizacionais, a fim de sanar problemas corriqueiros, tais como, servidores desestimulados, com a auto-estima em baixa, falta de perspectiva de ascensão etc.

Estes fatores trazem um risco constante para a sociedade, tendo em vista que, servidores com este tipo de comprometimento tendem a surtar psicologicamente, e os danos podem ser irreversíveis. O ideal é que a preservação da ordem e fiscalização de posturas municipais devem se materializar por meio da formulação e implantação de planos municipais

de segurança e prevenção à violência criminal, os quais necessariamente podem contemplar o envolvimento articulado dos diversos setores da administração municipal e da sociedade civil e comunidades locais em torno de uma sociabilidade em rede de políticas públicas. É necessário sair do marasmo institucional, onde chefes de setores (comandantes de postos ou pelotões), saiam de seus gabinetes climatizados, e se disponham a trabalhar dentro das realidades vivenciadas por quem realmente faz o serviço, o Guarda.

Os servidores das Guardas Municipais poderão em breve, serem gestores e operadores da segurança pública na esfera municipal, e já, o são profissionais de fato, habilitados a compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e podem agir em conformidade com esta compreensão, atuando, como mediadores de conflitos. O procedimento prioritário ainda que não exclusivo, deve ser a atuação na resolução de crimes de “baixo poder ofensivo”, tendo em vista que esses crimes representam mais de cinquenta por cento (50%) das chamadas atendidas pelo Comando Integrado de Operações de Segurança (CIOPS)-CE, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). Com as Guardas Municipais atuando na base de resolução de conflitos de baixo poder ofensivo, desonerando em parte, as Polícias Militares, para que essas, atuem na resolução de delitos de médio e alto poder ofensivo, esse olhar um tanto temático, poderá dar uma contribuição significativa para o dilema da segurança nos municípios, principalmente, no interior dos estados, onde os Gestores Públicos tem grandes dificuldades em equacionar falta de Policiais Militares, com as demandas locais.

4.4 MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO

O controle dos órgãos de segurança é imprescindível, tanto externo como interno para resguardar os direitos e deveres dos servidores e da sociedade atendida, sendo os mais comuns: Ouvidorias e Corregedorias. As Ouvidorias institucionais das Guardas Municipais devem ser independentes, formadas por profissionais de carreira na última classe hierárquica com graduação superior, capacitados e treinados em mediação e resolução pacífica de conflitos, com poder investigativo próprio, em um processo permanente, multidisciplinar, comprometido permanentemente com a ética e a urbanidade.

As Corregedorias por sua vez, devem ser formadas por profissionais de carreira na última classe hierárquica com graduação superior, mesclada com profissionais não pertencentes à instituição, para procederem de forma processual na garantia de resguardar os direitos e deveres dos servidores e dos munícipes, de forma autônoma e apolítica na prestação

de um serviço voltado para a legalidade com eficiência. Mas estes órgãos de controle externo e interno, às vezes, são mal informados ou recebem documentação com algum tipo de graciousidade tendenciosa e não fazem uma minuciosa comparação de dados, se atendo somente ao que lhe foi repassado. Tem-se o exemplo das Guardas Municipais do interior do Ceará, onde sua grande maioria não dispõe de Ouvidoria e nem Corregedoria própria, sendo o processo de apuração de condutas, inicialmente feito pelo Diretor Geral da Guarda, embasado em decretos municipais de regulamentação interna, na maioria dos casos, editados pelos próprios diretores, e enviados para a Procuradoria Geral do Município (PGM). Diante da falta dos órgãos de controle específico e o caminho a ser seguido, percebemos dois pontos a serem discutidos: primeiro; decretos municipais de regulamentação interna ou externa não são permitidos pela Constituição Federal. O correto é o Regulamento Disciplinar Interno (RDI), devidamente discutido, votado e aprovado nos poderes legislativo, no caso de Guardas Municipais, nas câmaras municipais, devidamente publicado em Diário Oficial do Município (DOM), sendo resguardado sempre o amplo direito de defesa e do contraditório aos envolvidos no fato. Segundo ponto; diz respeito à conduta do ocupante do cargo de Procurador Geral do Município, nos casos pesquisados nas Guardas de algumas cidades do interior do Ceará, foi constatado procedimentos de condenação em processos administrativos de servidores, sem direito a ampla defesa e ao contraditório, bem como utilização dos já citados decretos regulamentadores como embasamento final, mas, o interessante neste foco é, que para ocupar o cargo de Procurador do Município, necessariamente, tem que ter graduação em bacharelado de direito, e teoricamente tem ou deveria ter, o conhecimento das formalidades adequadas a serem seguidas em um processo. Por que não as seguem?

Com relação à estruturação e organização das Guardas Municipais demanda normatização de processos, procedimentos, condutas, regras de disciplina e de competência que deve ser elaborada com a cautela e uniformidade, evitando-se disparidades e discrepâncias nos mecanismos de controle interno e externo, bem como, sua regulamentação sendo importantes, que as regras gerais e diretrizes sejam traçadas na perspectiva de evitar a instalação de confusão ou incomunicabilidade de normas e procedimentos. Assim, é fundamental que as normas e diretrizes gerais sejam balizadas em recomendações da Secretaria Nacional de segurança Pública, levando-se em conta as necessidades específicas de cada Município da Federação. No Brasil existem cinco mil quinhentos e sessenta quatro (5.564) municípios. Destes, apenas pouco mais de setecentos e oitenta e seis (786) têm Guardas Municipais, ou seja, somente doze (12%) por cento, com um número aproximado de setenta e cinco (75.000) mil servidores.

O Ceará é composto por cento e oitenta e quatro (184) municípios, destes, quinze (15) fazem parte da região metropolitana de Fortaleza. Neste contexto temos até o primeiro semestre de 2009 pouco mais de cinquenta (50) Municípios com Guardas Municipais, vinte e dois (22%) por cento dos municípios, sendo uma situação vantajosa em relação ao Brasil, com um efetivo em torno de cinco mil (5.000) servidores; nove delas estão localizadas na área metropolitana. Em alguns municípios, as Guardas existem de direito, mas não de fato, ou seja, estão na lei, mas não têm servidores. Sendo a de Fortaleza com maior contingente, mais de mil e seiscentos (1600) servidores, com um diferencial, estar moldada de acordo com as regras sugeridas pela SENASP; a segunda maior é a Guarda Municipal de Sobral seguida pela de Juazeiro do Norte.

4.5 CONFLITOS ENTRE INSTITUIÇÕES

A inclusão das Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública não deve ser percebida como uma instituição concorrente das já existentes, e sim, como um reforço, podendo contribuir sobremaneira na sensação de segurança que deve ser repassada para a sociedade. Entretanto, tal inclusão tem gerado conflitos diversos entre as instituições policiais e políticas. Ora, se as instituições de segurança municipais forem inseridas no sistema nacional de segurança, podem fazer um trabalho elaborado e próximo da comunidade voltado para a resolução de conflitos de baixa complexidade, e, desta forma, desonerando as polícias estaduais que teriam a possibilidade de atuarem melhor nos delitos de média e alta complexidade.

Outro conflito se avizinha deste tópico, trata-se da carta elaborada pelos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, no dia 28 de abril de 2001, no XXIV Encontro Nacional dos Integrantes do Conselho Nacional de Comandantes, que tornou público um documento intitulado “Carta do Rio de Janeiro: declaração ao povo brasileiro, e, em especial, às autoridades responsáveis pela segurança pública do país”. O citado documento é formatado em dez itens, e em seu primeiro assentamento diz respeito precisamente ao papel que deve desempenhar a Guarda Municipal na manutenção da segurança pública: “O Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, Estaduais, reunido em sessão plenária, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, deliberou, por unanimidade, e vem a público declarar que:

Embora entendendo que a função primeira dos municípios é desenvolver políticas públicas ligadas a área social realizando assim o processo primário de prevenção da criminalidade, posiciona-se favoravelmente à atuação supletiva das guardas municipais no policiamento ostensivo, através de convênio dos municípios com o respectivo Estado-membro, sempre sob orientação, coordenação e controle das Polícias Militares²⁷.

O que chama atenção neste parágrafo é exatamente a última frase, coordenação e controle das Polícias Militares. Tal documento gera conflitos e discussões acirradas nos corredores das instituições municipais, tendo em vista que, as Polícias Militares tem notadamente dificuldades de dar conta de seu próprio efetivo, agravado com a sensação social de serem consideradas relativamente ineficientes em suas missões fundamentais. Além disso, hoje a tendência nacional é a independência institucional dos órgãos, bem como a desmilitarização destes, tendo como premissa o respeito e o profissionalismo como possibilidade de eficácia. Desta forma, o debate da questão tem um viés inaceitável, além de demonstrar claramente a falta de conhecimento do que poderá ser melhor para a sociedade brasileira. Nesta linha de raciocínio, sob um olhar sociológico, a regulamentação das Guardas “Civis” Municipais como polícia municipal preventiva e comunitária pode incluir todas as reformas substantivas propostas pelo “Programa Segurança Pública para o Brasil”²⁸, e outras que estabeleçam o perfil de uma polícia multidisciplinar capaz de interagir permanentemente com a sociedade civil organizada.

Estas possibilidades podem harmonizar diversas versões acerca da segurança pública e capacitar os servidores da segurança pública na esfera municipal na atuação orientada no sentido da mediação de conflitos e da capacidade de identificar problemas e possibilidades de soluções, de modo a envolver outras instituições e criar uma rede uniformizada de linguagens e códigos entre os Órgãos Governamentais.

Essa uniformização, quando iniciada e recomunicada com as instituições municipais, possa interagir com mais facilidade entre si, facilitará o diálogo entre o Governo Federal, Estados e Municípios. A perspectiva é de proporcionar agilidade e praticidade na busca de resolução das necessidades da população, adequando à distribuição de planejamentos estratégicos com eficiência nas políticas públicas de segurança, evitando assim a demora nas respostas às demandas comunitárias, antes que as demandas tornem-se alvos de descontentamento generalizado, ocasionando insatisfação e repúdio ao gestor e principalmente aos órgãos, que lidam diretamente com a população.

²⁷ XXIV Encontro Nacional dos Integrantes do Conselho Nacional de Comandantes, Rio de Janeiro, 28 de abril de 2001.

²⁸ Programa do Governo Federal para Segurança Pública lançado em 2003, item 4, p.47 a 51.

4.6 POLÍCIA MUNICIPAL

Como não é defeso ou vetado ao Município, o poder de polícia, que não é um poder “da Polícia Militar”, nem “da Polícia Civil”, mas, um poder estatal, facultado a administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, exercido por intermédio de agentes do poder público, em matérias que sejam próprias nos parâmetros da lei. Logo, as autoridades municipais, no interesse soberano da coletividade, não estão impedidas de utilizar as Guardas Municipais na colaboração com a segurança pública. As autoridades municipais e a sociedade podem apoiar suas Guardas Municipais para evitar ingerências, denominá-las como “Polícia Municipal”, tenho convicção que é um direito adquirido das Guardas Municipais, por sua relevância junto às necessidades de cada sociedade regionalizada.

4.7 ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS GUARDAS MUNICIPAIS

4.8 NORMAS E POSSIBILIDADES

A competência e as atribuições fixadas pela Constituição aos órgãos de segurança delegam poderes específicos somente quando expressamente admitidos e permitem delegação. No caso das Guardas Municipais no Brasil, até o término desta pesquisa, este fato não foi efetivado, não existe a permissão constitucional para atuação das Guardas Municipais como instituição de segurança pública de acordo com o Artigo 144º, tópico discorrido anteriormente. Assim os gestores municipais ficam impedidos de formalizar através de legislação ordinária, de modo a permitir as Guardas Municipais funções ou atribuições de policiamento ostensivo nos moldes dos órgãos supra qualificados no artigo 144º, na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

No exercício de suas funções as Guardas Municipais podem e devem efetuar averiguação de atos ou fatos delituosos, abordagem de suspeitos, prisões em flagrante, em caso de crimes perpetrados contra o patrimônio, serviços ou instalações municipais²⁹. Percebe-se que, apesar de haver algumas controvérsias, tendo em vista o texto constitucional, sobressaem o entendimento de que as Guardas não atuam (e não podem atuar) diretamente na segurança pública.

Os serviços de segurança comumente desempenhados pelos servidores das Guardas Municipais basicamente ficam circunscrito à guarda das edificações, guarda vidas

²⁹ Parecer da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Aplicação da Nova Constituição Federal: Pareceres, 2º V, São Paulo: Centro de Estudos, 1991, p. 50).

nas praias, lagos e rios, brigadas contra incêndios, brigadas contra crimes ao meio ambiente. Contudo, nada impede que se estendam a setores que se façam necessários a proteção dos municípios e a preservação do patrimônio público, de forma abrangente e voltada para o social das comunidades, possibilitando aos gestores municipais a utilização das Guardas Municipais além de suas funções básicas. Outras funções de estimada relevância que definirei neste trabalho como “segurança social preventiva”, em outras palavras, os servidores das Guardas Municipais podem intervir como operadores sociais em duas linhas de ação.

A primeira possibilidade é os guardas atuarem como câmeras fotográficas sociais tirando retratos das realidades e necessidades de cada rua, praças, escolas, postos de saúde, iluminação pública, limpeza, saneamento básico, gerando relatórios para uma central de comunicação e relacionamento em rede com todos os órgãos da prefeitura, encaminhando as demandas sociais das comunidades para as devidas soluções nos setores competentes. Já na segunda possibilidade, os guardas atuariam em conflitos sociais de baixa complexidade, a exemplo; brigas de vizinhos, excesso de barulho, crimes ambientais, degradação visual e física dos logradouros, fluxo de trânsito, entre outros. Nesta visão as demandas dos órgãos estaduais de segurança seriam direcionadas para os delitos de média e alta complexidade.

Certo é que, no âmbito da legislação Federal tramitam no Congresso Nacional, diversas Emendas Constitucionais objetivando modificações no sistema de segurança nacional no que se refere à Constituição Federal, título V, da defesa dos estados e das instituições democráticas, capítulo III, da segurança pública. Entre as mais de trinta (30) propostas posso destacar algumas Emendas Constitucionais que têm como sugestão alargar as atribuições das Guardas Municipais, respaldando expressamente o poder-dever de zelar pela segurança pública. A seguir expressarei algumas delas:

- Proposta de Emenda nº 409/96:
Os Municípios com mais de 200 mil habitantes assumiriam as polícias civis e militares, disciplinando-as por meio de lei municipal;
- Proposta de Emenda nº 154/99:
A segurança pública das cidades com mais de dois milhões de habitantes passaria a ser atribuição da autoridade municipal;
- Proposta de Emenda n. 21/2000:
Os Municípios com mais de um milhão e meio de habitantes poderiam constituir unidades de polícia militar e de bombeiros militares, subordinadas ao Prefeito municipal;
- Proposta n. 240/00:

Seria permitida a criação de Polícias Cíveis e Militares municipais para os Municípios com mais de 200 mil habitantes;

- Proposta 275/00:
Prever que os municípios com mais de 500 mil habitantes poderiam organizar suas próprias polícias cível e militar;
- Propostas de Emenda nº. 95/95, 247/95 e 343/96:
As Guardas Municipais passariam a ser forças complementares dos órgãos de segurança pública independentemente do número de habitantes do Município;
- Proposta de Emenda nº. 250/00:
As Guardas Municipais teriam a capacidade de exercer as funções de polícia judiciária, bem como de polícia ostensiva;
- Proposta de Emenda n. 266/00:
Atribui às Guardas funções próprias de forças locais de segurança pública, conforme disposto em lei;
- Proposta 284/00:
O poder de polícia das Guardas ficará condicionado aos termos de lei complementar;
- Proposta 291/00:
Os Municípios com mais de dois milhões de habitantes, de forma complementar, as Guardas poderiam desempenhar as funções de polícia judiciária e ostensiva;
- Proposta n. 317/00:
Os Municípios com mais de 500 mil habitantes poderão decidir se conferem ou não as Guardas atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública;
- Proposta n. 87/99:
Prevê que os Municípios interessados em utilizar a Guarda na Segurança Pública deverão fazer um convênio com o Estado;
- Proposta n. 276/00:
Os Municípios com mais de um milhão de habitantes, as Guardas deveriam exercer a função de polícia judiciária, e, por meio de convênio, poderiam também fazer o policiamento ostensivo.

O levantamento das Emendas Constitucionais que tramitam no congresso, para a realização deste pequeno extrato, foi complementado com visitas às Guardas Municipais de Canindé, Paracuru, Palmacia, São Gonçalo do Amarante, Aracati, Maranguape, onde foram realizados encontros e palestras sobre o tópico Segurança Pública Municipal.

Concomitantemente, foram realizados vários contatos com pessoas interessadas no assunto e principalmente servidores de Guardas Municipais de todo Brasil, por meio da rede mundial de computadores, complementado ainda com participação na primeira Conferência Nacional de Segurança Pública CONSEG, por intermédio da Conferência livre para os servidores da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza realizada no dia 04 de Abril de 2009, na Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental Monsenhor Linhares (EMEIF), localizada na Rua Lino da Encarnação nº. 1130 no Bairro Parquelândia. Tais encontros serviram de base para reavaliar posicionamentos adotados pelos diversos agentes envolvidos com a matéria, da análise das propostas de Emendas Constitucionais que tramitam no congresso, e das conversas informais com pessoas que, de uma forma ou de outra, estão ligadas à questão da segurança. Enfim, com base na pesquisa empírica e nas leituras de textos relativos à matéria, foi possível perceber a existência de pontos positivos e negativos em todas as possibilidades colocadas, portanto, o diálogo permanece aberto no que se refere às atribuições e possibilidades das Guardas Municipais.

5 À TÍTULO DE CONCLUSÃO:

5.1 SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL, O QUE É ISSO?

O questionamento é oportuno dentro do novo contexto de segurança pública e efetivação da cidadania, evidentemente, que ninguém pode ficar isento de conhecer a importância do tema de segurança pública. A população está assustada com a sensação de insegurança, mas, onde entra o contexto municipal? Como o município poderá ser a ferramenta de efetivação de cidadania? O município deve interferir nesta área? Quais os embasamentos legais? Quais as necessidades sociais dos munícipes? Como os instrumentos utilizados na coibição dos delitos podem ser explorados pelo município? E quais os princípios a serem seguidos?

As indagações tornam-se ainda mais flamejantes quando contrapostas com a tradição institucional e ao marco constitucional em vigor no país. Sendo “direito e responsabilidade de todos”, a segurança pública está histórica e constitucionalmente concentrada no Brasil no âmbito das atribuições e atividades dos vinte e sete (27) entes Federativos³⁰.

³⁰ Vinte seis Estados e o Distrito Federal (Brasília)

O constante crescimento dos índices, padrões, atos delituosos e práticas de violência espalhados por todo território nacional, acentuados pela crise dos meios e conceitos de políticas tradicionais de ação, exigem uma reação de toda a sociedade, especialmente, dos organismos tradicionalmente responsáveis pela ordem pública. Diante da problemática de caráter prioritário, que esta dialética passa a ter entre as diversas camadas das sociedades organizadas e da opinião pública no geral, os setores que compõem a estrutura do chamado Estado Organizado, deve tomar para si a responsabilidade sobre o setor de segurança. Urge a participação de Governos Municipais, Governos Estaduais e Governo Federal, bem como, das organizações não governamentais, centros de pesquisas e iniciativa privada, complementadas com políticas abrangentes de cunho cooperativo, interativo e unificadas em suas áreas de especificidades. Trata-se de uma ação integral de rede social em harmonia, de maneira preventiva, ostensiva e duradoura, visando cobrir e se fazer presente para bem servir a sociedade, cobrindo os espaços de ação pública preventiva, face às ações delituosas, atendendo assim as evidentes necessidades da sociedade no seu conjunto.

Os Municípios podem e devem cooperar de forma expressiva neste posicionamento, na condição de serem os mais próximos dos cidadãos. Seus governantes sentem a pressão dos anseios populares de forma direta e presente, mas, sobretudo porque a experiência tem demonstrado que grande parte dos fatores decisivos para o sucesso de novos modelos e práticas de ação para elaboração da segurança pública coletiva, passam necessariamente pelo envolvimento dos Governos Municipais.

A gestão da segurança pública urbana não constitui peculiaridade brasileira, e sim, uma tendência mundial, com exemplos sucessivos de experiências coroadas de êxitos. Programas neste sentido, existentes em diversos países, e a absorção também de tal orientação como componente central da atuação de organismos internacionais diversos na área, podem significar o crescimento de relevada importância e aprimoramento dos órgãos policiais e de justiça criminal, processual e administrativo. É uma combinação equilibrada, no sentido de complementar os órgãos já estabelecidos componentes, constituindo um diferencial renovador no tema da segurança pública brasileira.

O município talvez seja a peça chave imprescindível para o sucesso na área, as experiências têm demonstrado que a presença municipal neste campo deve recair sobre a adoção de estratégias preventivas e comunitárias. Com este ângulo de visão, as Guardas Municipais e a mobilização dos órgãos de gestão urbana e social da própria administração municipal, com a participação da sociedade civil e da iniciativa privada, é fator indispensável para garantir uma política articulada e participativa de ação, tendo em foco a estruturação e

criação de Secretarias Municipais de Segurança Pública, como já é fato comprovado em alguns municípios do Ceará. Neste sentido, a atuação municipal na segurança pública é fundamental, mas não é o remédio final, é apenas complementar e de essencial importância.

A alternativa mais viável à ação são as políticas de construção e planejamento efetivos de co-gestão e aplicação entre níveis, tendo como exemplo as áreas de saúde e educação, onde cada instância tem seu grau definido de competências. No âmbito federal, há os Ministérios, nos estados as Secretarias Estaduais, nos municípios as secretarias municipais. Desta forma, são possíveis novas possibilidades na melhoria das questões de segurança, porém, várias adequações devem ser formatadas para a efetiva consolidação e resultados satisfatórios.

Finalizando, sugiro algumas fontes de consulta para que o leitor possa obter mais informações sobre este tema, que a meu ver, é fonte inesgotável de possibilidades:

Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e da Violência, editadas e indicadas pela ONU³¹ como referências globais para a ação na área.

- Documento Conceitual do Programa Cidades mais Seguras – conceitos e exemplificados para a fundamentação de Segurança Urbana e da gestão municipal.
- Prevenção Comunitária do Crime e da Violência na América Latina – Guia de recursos para os Municípios, editado pelo Banco Mundial com exemplos e orientações para a formulação de políticas sobre Segurança Pública Municipalizadas.
- A segurança Pública e os Municípios – Documento elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos com sugestões sobre segurança Municipal.
- A coleção Polícia e sociedade, da Editora da Universidade de São Paulo.

Para concluir, retomando a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, é fato que, até o primeiro semestre de 2009, a Guarda tem em seus quadros funcionais um efetivo considerável de servidores, incluindo-se aqui os ocupantes de funções administrativas. Deste quantitativo, o setor de Recursos Humanos tem uma demanda de servidores que estão à disposição de outros órgãos (D), licença de interesse particular (LIP), licença médica (LM), licença prêmio (LP) e férias. Com isto, o quantitativo que já não atende as necessidades atuais da capital fica mais fragilizado, na plenitude de um trabalho com um grau médio de qualidade, sendo um dos prováveis motivos de adentrarmos em um Órgão Municipal e nos depararmos com serviço terceirizado no setor de segurança, muitas das vezes, melhor equipados no uso de materiais de proteção individual do que os da GMF. Isso se dá por uma

³¹ ONU: Organização das Nações Unidas

pluralidade de motivos, dentre tantos, podemos discorrer alguns tais como: forte centralização de poder administrativo, falta de vontade política ou política inapropriada, planejamento sem visão espacial, material humano de posturas inadequadas, capacidade criativa limitada, orçamentos financeiros falhos, compreensão inadequada do que é responsabilidade funcional própria da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza. Enfim, a Guarda Municipal é uma instituição que trabalha diretamente com resolução de conflitos e desastres ocasionados pela força da natureza ou pela intervenção inadequada do homem na natureza ou no meio social. Neste sentido, para concretizar com profissionalismo um serviço de alta qualidade para o cidadão, necessita de ferramentas adequadas para cada situação emergencial, que podem e devem ser previstas dentro de um planejamento estratégico, somando-se a um sistema de comunicação de excelente qualidade. Neste contexto, o orçamento para aplicação na área de segurança precisa ser viabilizado constantemente na compra de ferramentas e manutenção do material de uso ininterrupto, e, o mais importante, recursos para aplicação na formação continuada do contingente, por meio de cursos de aperfeiçoamento e profissionalização das várias gerações dentro da GMF, tendo a percepção de profissionalismo e eficiência no sentido de garantir os direitos e deveres dos servidores e principalmente dos cidadãos de Fortaleza.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BARROSO Gustavo. História militar do Brasil, 2ª edição. São Paulo. Brasiliense, Biblioteca Pedagógica Brasileira, Série V. Companhia Editora Nacional, SP, 1938.

BRASIL. Brasília. Decreto nº. 667, de 2/07/1969. Reorganiza as Policias Militar e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União de 3 de Julho de 1963.

BRASIL. Constituição Federal, (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de Outubro de 1988: Atualizada até a Emenda Constitucional Nº 1/92 a 44/04 e Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. 2004.

CARNEIRO, David, o Paraná na história militar do Brasil, Paraná. SINOPSE 1942.

CASTRO, José Liberal. Fatores de Localização e de Expansão da Cidade de Fortaleza. Fortaleza. Editora UFC, 1977.

EGON Bittner; Aspectos do Trabalho Policial, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº. 8; Organização: Nancy Cardia; Título original: Aspects of Police Work).

ESCÓSSIA, Fernando Melo. Guia cultural, quatro vezes Fortaleza. Fortaleza. Edições Demócrito Rocha. 2000.

FORTALEZA. Decreto N.º 2288, Regulamentação da Guarda Municipal. Diário Oficial do Município nº. 2529 de 04 de Julho de 1962.

FORTALEZA. Decreto N.º. 8608 de 26/12/2001. Transferência da subordinação da Guarda Municipal para o Poder Executivo. Diário Oficial do Município de 26 de Dezembro 2001.

FORTALEZA. Decreto nº. 9.848 de 23/04/96. Regulamentação da progressão e ascensões funcionais do Primeiro Plano de Cargos Carreiras e Salários (PCCS/PMF). Diário Oficial do Município nº. 1085 de 14 de Maio de 1996.

FORTALEZA. Edital do primeiro concurso da Guarda Municipal de Fortaleza 22/10/87. Diário Oficial do Município nº. 48667, de 22 de Outubro de 1987.

FORTALEZA. Edital nº 010/2002, segundo concurso da Guarda Municipal de Fortaleza. Diário Oficial do Município de 14 de Agosto de 2002.

FORTALEZA. Edital nº 36/2006, terceiro concurso da Guarda Municipal de Fortaleza. Diário Oficial do Município de 25 de Agosto de 2006.

FORTALEZA. Enciclopédia Livre wikipedia: _____. Fortaleza, 2009. V. 1. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Fortaleza>>. Acesso em: 11 de Julho. 2009.

FORTALEZA. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: _____. Fortaleza, 2009. v. 1. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 de Julho. 2009.

FORTALEZA. Lei Complementar Nº. 0017 de 07/ 06/ 2004, primeira reestruturação da Lei Complementar nº. 004/91. Diário Oficial do Município de 16 de Junho de 2004.

FORTALEZA. Lei Complementar Nº. 0019 de 08/ 09/ 2004, segunda reestruturação da Lei Complementar nº. 004/91. Diário Oficial do Município de 15 de Setembro de 2004.

FORTALEZA. Lei complementar nº. 0034 18/12/2006, alteração da Lei Complementar nº 0019/04. Diário Oficial do Município nº. 13482. De 29 de Dezembro de 2006.

FORTALEZA. Lei complementar nº. 0037 11/07/2007, regimento disciplinar da Guarda Municipal de Fortaleza. Diário Oficial do Município nº. 13.612. De 11 de Julho de 2007.

FORTALEZA. Lei complementar nº. 0038 11/07/2007, Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Guarda Municipal de Fortaleza (PCCS/PMF). Diário Oficial do Município nº. 13.612. De 11 de Julho de 2007.

FORTALEZA. Lei Complementar nº. 004. Reordenamento organizacional da Guarda Municipal. Diário Oficial do Município de 16 de julho de 1991.

FORTALEZA. Lei Complementar nº. 7.141 de 01/05/92. Primeiro Plano de Cargos Carreiras e Salários (PCCS/PMF). Diário Oficial do Município suplemento nº. 9.876, de 29 de Maio de 1992.

FORTALEZA. Lei nº. 1.396, Criação da Guarda Municipal. Diário Oficial do Município nº. 1.649, 10 de Julho de 1959.

FORTALEZA. Lei nº. 3.557, extinção da Guarda Municipal. Publicada no Diário Oficial do Município nº. 3.956 de dois de Julho de 1968.

FORTALEZA. Lei nº. 6.038 5 /12/1985, extinção do Departamento de Vigilância Municipal e recriação da Guarda Civil de Fortaleza. Diário Oficial do Município nº. 45.569, de 5 de Dezembro de 1985.

FORTALEZA. Lei nº. 8.070 10/10/97. Quantificação do quadro único de pessoal do Executivo. Diário Oficial do Município nº. 11.215, de 23 de Outubro de 1997.

FORTALEZA. Lei nº. 8.070 10/10/97. Requantificação do quadro único de pessoal do Executivo. Diário Oficial do Município nº. 11.320. De 30 de Março de 1998.

FORTALEZA. Lei Nº. 8692 de 31/12/2002. Transferência dos Agentes de Cidadania e Agentes Especiais para os quadros da Guarda Municipal. Diário Oficial do Município de 21 de Janeiro de 2003.

FORTALEZA. Lei nº. 8811 de 30/12/2003, requantificação do quadro do Poder Executivo. Diário Oficial do Município nº. 12.743 de 06 de Janeiro de 2004.

FORTALEZA. Secretaria de Administração do Município de Fortaleza (SAM):_____. Fortaleza, 2009. V. 1. Disponível em: < <http://www.sam.fortaleza.ce.gov.br/> >. Acesso em: 04 de Julho. 2009.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (SME):_____. Fortaleza, 2009. V. 1. Disponível em: <<http://www.sme.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 10 Julho de 2009.

FRADERICO Claudio de Carvalho; O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nuca teve a quem perguntar. Fundação Biblioteca Nacional; Curitiba, 2005, livro 636.

GIRÃO, R. Fortaleza e a crônica histórica. Coleção alagadiço novo. Fortaleza. UFC/Casa de José de Alencar, 1997.

HERMAN Goldstein; Policiando uma Sociedade Livre. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade, nº. 9; Organização: Nancy Cardia, Título original; Policing a Free Society).

JACK R. Greene, (orgs.). Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. (Série Polícia e Sociedade; nº. 5; Organização: Nancy Cardia; Título original: Managing Police Work: Issues and Analysis Vários autores).

JEROME H. Skolnick, David H. Bayley; Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Série Polícia e Sociedade; nº. 6; Organização: Nancy Cardia; Título original: Community Policing: Issues and Practices Around the World).

MICHAEL Tonry, Norval Morris; Policiamento Moderno (orgs.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade, nº. 7; Organização: Nancy Cardia; Título original; Modern Policing)

NEREZ, Miguel Ângelo Azevedo. Cronologia Ilustrada de Fortaleza: Roteiro para um turismo histórico e cultural, 2 volume, Fortaleza. Programa editorial da Casa de José de Alencar, 2001.

NETTO, Raymundo. Um Conto no Passado, Cadeiras na calçada, Fortaleza. Ed. Secult. 1ª. Edição. 2005.

PINTO Junior, Diário Oficial do Município ingos Ventura “et al.”. A Polícia do Exército Brasileiro. Porto Alegre, Gênese, 2001.

ROBERT Reiner; A Política da Polícia, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. (Série Polícia e Sociedade, nº. 11: Organização Nancy Cardia; Título original: The politics of the Police).

SOUZA, Simone de; NEVES, Frederico de Castro (organizadores). Fortaleza: História e Cotidiano — Intelectuais. Fortaleza. Edições Demócrito Rocha, 2002.

SOUZA, Simone de; NEVES, Frederico de Castro (organizadores). Fortaleza, História e Cotidiano — Comportamento. Fortaleza. Edições Demócrito Rocha, 2002.