



**UNIVERSIDADE INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA (DEAAD)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

MARCÍLIO LINHARES TÁVORA

**PROGRAMA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO URBANA (PMPU): Contribuição
Estratégica de Segurança Cidadã em Fortaleza – CE.**

REDENÇÃO – CE

2018

MARCÍLIO LINHARES TÁVORA

PROGRAMA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO URBANA (PMPU): Contribuição
Estratégica de Segurança Cidadã em Fortaleza – CE.

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal Universidade Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB), Diretoria de Educação Aberta e a Distância, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. ^o Ms. C. Francisco Wilson Ferreira da
Silva

REDENÇÃO – CE

2018

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Távora, Marcílio Linhares.

T237p

Programa Municipal de Proteção Urbana PMPU: contribuição estratégica de segurança cidadã em Fortaleza ? CE / Marcílio Linhares Távora. - Redenção, 2018.

42f: il.

Monografia - Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Coordenação De Pós-graduação, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Prof. Me. C. Francisco Wilson Ferreira da Silva.

1. Gestão Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Segurança Pública. I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 354

FOLHA DE AVALIAÇÃO

A monografia intitulada *Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU): Contribuição estratégica de segurança cidadã em fortaleza - CE*, de autoria de Marcílio Linhares Távora, sob orientação do Prof. Ms.C. Francisco Wilson Ferreira da Silva, apresentada em sessão pública ao Programa Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Diretoria de Educação Aberta a Distância, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, foi aprovada em 00/11/2018, pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.º Ms.C. Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestre em Economia (Setor público) pela Universidade Federal do Ceará (UFC)
Orientador (PPGPM-UNILAB)

Prof. ° Ms.C. Charles Lobo Pinheiro

Mestre em Agronomia
Examinador 01

Prof. ° Ms.C. José Arnaldo Farias Sales

Mestre em Agronomia
Examinador 02

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, primeiramente, à Deus.

À minha mãe, ao meu pai, à minha esposa, ao meu filho, aos meus irmãos e aos colegas da Guarda Municipal de Fortaleza.

AGRADECIMENTOS

Aos professores participantes da banca examinadora pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Ao Prof.^o Ms.C. Francisco Wilson Ferreira da Silva, pela excelente orientação.

Aos colegas da turma da especialização, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

EPÍGRAFE

O município é o *locus* territorial onde tudo acontece e é no município que as políticas se desenvolverão”.

(Batitucci, 2008, p. 22)

RESUMO

Trata-se de um estudo acerca do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), recentemente implantado em Fortaleza-CE, que visa, sobretudo, atuar com foco na prevenção da violência. O Programa pauta-se pela prática de técnicas preditivas, ações urbanísticas, socioeducativas, desportivas, amparo ao usuário de drogas, vigilância sistemática eletrônica e patrulhamento preventivo e ostensivo. Apresentar a contribuição do Programa Municipal de Proteção Urbana para a Segurança Pública em Fortaleza é o objetivo do estudo. O tema será contextualizado a partir do marco legal dos instrumentos que regulamentam a atuação do município na Segurança Pública, observando-se as atribuições das Guardas Municipais, com ênfase na Guarda Municipal de Fortaleza. A discussão perpassa, ainda, a visão de alguns autores sobre as políticas públicas de segurança no Brasil, ressaltando a necessidade premente de planejar, reforçar e inovar as medidas de enfrentamento à violência. Nessa perspectiva, são apresentados os resultados iniciais do Programa Municipal de Segurança Cidadã, com a instalação das duas primeiras células na cidade, nos bairros Jangurussu e Goiabeiras. O método de pesquisa empreendido segue natureza qualitativa, do tipo com pesquisa do tipo bibliográfica, com abordagem descritiva e exploratória.

Palavras-chave: Gestão Pública. Políticas Públicas. Segurança Pública. Guarda Municipal.

ABSTRACT

This is a study about the Municipal Program of Urban Protection (MPUP), recently implemented in Fortaleza-CE, which above all pursues to act with a focus on violence prevention. The program is guided by the practice of predictive techniques, urban, socio-educational, sporting activities, drug user support, systematic electronic surveillance and preventive and ostensible patrolling. The objective of this study is to present the contribution of the Municipal Program of Urban Protection for public safety in Fortaleza. The theme will be contextualized from the legal framework of the instruments that regulate the performance of the municipality in Public Security, observing the attributions of the municipal guards, with emphasis on the Municipal Guard of Fortaleza. The discussion also goes through the view of some authors about public security policies in Brazil, highlighting the urgent need to plan, strengthen and innovate the measures to combat violence. In this perspective, the initial results of the Municipal Citizen Security Program are presented, with the installation of the first two cells in the city, in the Jangurussu and Goiabeiras neighborhoods. The research method used was qualitative, with a bibliographic research, a descriptive and exploratory approach.

Keywords: Public Management. Public Policies. Public Security. Municipal Guard

LISTA DE ABREVIATURAS

CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GMF	Guarda Municipal de Fortaleza
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ONU	Organização das Nações Unidas
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PMPU	Programa Municipal de Proteção Urbana
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	AIS de Fortaleza	29
Figura 2	Dados da redução de CVLI por período e locais do PMPU	33
Figura 2	Índice de homicídios nos territórios. 2013-2017	34

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1. Justificativa	14
1.2. Problema da pesquisa	15
1.3. Hipótese	16
1.4. Objetivos	16
1.4.1 Objetivo Geral	16
1.4.2 Objetivos Específicos	16
1.5 Organização da pesquisa	16
2 REVISÃO DE LITERATURA	18
2.1 Marco legal dos instrumentos de segurança pública	18
2.2 O papel do município na Segurança Pública	20
2.3 Guarda Municipal e Segurança Pública	21
2.4 Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU) como política pública de segurança	22
3 RESULTADOS E DISCUSSÕES	24
3.1 Segurança pública e o papel do município	24
3.2 Panorama institucional da Guarda Municipal de Fortaleza	26
3.3 Políticas públicas de segurança	29
3.4 Programa Municipal de Proteção Urbana: desafios e perspectivas	30
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

Segurança Pública tem sido um tema amplamente discutido nos plenários nos quais decide e opera o Poder Público, no contexto judiciário, no meio acadêmico, nas organizações não governamentais, chegando, inclusive, às casas dos cidadãos, cada vez mais atingidos pela disseminação exacerbada da violência.

A estrutura dos órgãos relacionados com a Segurança Pública precisa acompanhar o *locus* de ocorrência da violência. Nesse sentido, o Município representa importante papel, pois é no microterritório a violência acontece, assim, parece sensato que seja a partir dele combatida.

Reconhecer isso é imprescindível para o adequado planejamento de programas, políticas e ações eficazes no combate ao crime, superando o modelo de gerenciamento de crises adotado comumente, não desprezando a sua necessidade, mas constatando o fato de que, isoladamente, não tem atingido o efeito necessário na maioria dos estados brasileiros.

Do ponto de vista legal, estão dispostas as competências de cada ator de Segurança Pública no Art. 144 da Constituição Federal de 1988, que em seu caput define como “dever do Estado e responsabilidades de todos”. É consenso que a segurança é matéria de bastante relevância para a legislação brasileira, encontrando reforço na doutrina e na jurisprudência nacionais.

Entretanto, o principal ponto de divergência recai sobre o papel do município nesse contexto. Há uma parcela de críticos desfavoráveis à atuação das guardas municipais relacionada à proteção das pessoas. Para muitos, a atividade de segurança pública seria privativa das forças policiais. No caso do território objeto de nossa pesquisa, vejamos alguns elementos que o caracterizam.

Como categorias de pesquisa selecionamos: Gestão Pública; Políticas Públicas; Segurança Pública; Guarda Municipal. Acreditamos que o tema abordado perpassa cada um desses conceitos, não de forma absoluta, já que estamos

conscientes da impossibilidade de exaurir qualquer que seja a temática, tampouco tratando-se de assunto vasto, complexo e controverso como o debatido nesse estudo.

A pesquisa ora desenvolvida tem natureza qualitativa, sobretudo, por primar pela compreensão dos fatos, compreendendo valores além de números. Tentaremos, dessa forma, nos aproximar do que Marconi e Lakatos (2010) explicam sobre esse tipo de pesquisa. Para as autoras, nesse caso, tem-se como premissa analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano e ainda fornecendo análises mais amplas sobre as investigações, atitudes e tendências de comportamento.

A abordagem utilizada é do tipo descritiva, pois, além de contar com o elemento descritivo na configuração do território, do cenário apresentado, dos atores envolvidos, importa trabalhar tais informações de forma a dar significado ao objeto estudado: O Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU).

Além disso, classifica-se como exploratória, já que buscamos a elucidação do fenômeno da violência para embasar a interpretação dos dados coletados e, assim, contarmos com a possibilidade de formulação de hipóteses.

No caso concreto, verificamos se for confirmada a hipótese de o PMPU representar uma alternativa viável e satisfatória como intervenção política por parte do Poder Público municipal diante da emergente demanda social por segurança em Fortaleza.

O método de pesquisa tem caráter bibliográfico, a partir de acervo considerável que existe a respeito do tema, universalizando-o por meio de livros, artigos científicos, monografias, dissertações e teses acadêmicas, além de matérias publicadas em mídias como jornais e revistas; e documental, ao qual tivemos acesso aos dados institucionais, que, habitualmente fazem parte de nosso instrumento de trabalho como servidor da Guarda Municipal de Fortaleza.

1.1 Justificativa

Fortaleza-CE está situada no norte do estado do Ceará, no nordeste brasileiro. Apresenta extensão territorial aproximada de 314,930 km² (IBGE, 2017). Em termos de população, no último censo, realizado em 2010, havia um total de

2.452.185 habitantes, com densidade demográfica de 7.786,44 hab/km², ocupando, assim, a 5ª posição na lista de cidades brasileiras mais populosas (IBGE, 2017). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dessa capital, em 2010, ainda segundo o IBGE, era de 0,754, em uma escala de 0 a 1.

Nessas proporções, como a maioria das grandes cidades, Fortaleza está marcada pelos elevados índices de criminalidade. Os dados divulgados nacionalmente pelos órgãos especializados na área são desanimadores.

Altos índices de Homicídios por Arma de Fogo (HAF) revelam que Fortaleza passou de 19ª (2004) para 1ª (2014) colocada no ranking nacional de Homicídios por Arma de Fogo (HAF) nas capitais (WAISELFISZ, 2016). Nessa esteira, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015) divulgou a respeito de Fortaleza a taxa de 77,3 mortes violentas a cada 100 mil habitantes em 2014.

O interesse pelo tema originou-se da observação da realidade como cidadão, exposto às vulnerabilidades de uma grande capital, como é o caso de Fortaleza. Como operador de Segurança Pública, integrante da GMF há muitos anos, tive oportunidade em minha carreira de atuar como gestor de relevante setor, a partir do qual pude ver nascer o Programa aqui tratado. Além disso, como acadêmico, inspirei-me no fato de que, embora haja vasto conteúdo disponível sobre Segurança Pública, a escassez da abordagem sobre o papel do município me parece preocupante, haja vista a sua importância para o enriquecimento do debate.

1.2 Problema da pesquisa

O Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), modelo em vigência na capital cearense, apresenta como principal proposta oferecer à população fortalezense maior sensação de segurança, sobretudo, nas proximidades das comunidades atendidas, invertendo “a lógica de que as ações de defesa da comunidade devem partir do macro para o micro” (FORTALEZA, 2018).

Partindo da premissa de que é preciso inovar e atuar preventiva e ostensivamente de maneira justaposta, no campo da segurança pública, buscaremos resposta para a indagação: Os primeiros resultados gerados após a implementação

do PMPU são satisfatórios em relação ao cenário de violência nas áreas atendidas por esse Programa?

1.3 Hipótese

Lançada a hipótese de que tal iniciativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) possa contribuir positivamente no sentido de atender parte da grave demanda social que é segurança do cidadão da capital cearense.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

Apresentar a contribuição do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU) para a Segurança Pública em Fortaleza - CE.

1.4.2 Objetivos Específicos

- a) Debater sobre o papel do município na Segurança Pública;
- b) Destacar o papel da Guarda Municipal de Fortaleza como instituição atuante na Segurança Pública;
- c) Discorrer acerca das políticas públicas de segurança existentes no Brasil;
- d) Avaliar a importância do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU) para a construção de uma Cultura de Paz em Fortaleza.

1.5 Organização da pesquisa

O presente trabalho será apresentado em quatro capítulos: Introdução, Revisão de literatura (Desenvolvimento), Resultados e Discussões e Conclusão.

Na Introdução, serão expostos os elementos: justificativa, problema, hipótese, objetivos e estrutura da pesquisa.

No segundo capítulo, será verificado o papel que o Município tem, enquanto ente federativo também responsável pela Segurança Pública e sua atuação no cenário de violência urbana à luz da Constituição Federal e do Estatuto das Guardas, na tentativa de contribuir para a construção de uma Segurança Cidadã. Como subtópico, será contextualizada a realidade de Fortaleza, apresentando um breve histórico e atual perfil da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF), bem como da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), à qual está subordinada.

O terceiro capítulo é dedicado a uma reflexão sobre as políticas públicas de segurança implementadas no Brasil. Para tanto, recorreremos a autores que, dialogicamente, fomentam o debate a partir de conceitos, marcos teóricos, eventuais lacunas bibliográficas e perspectivas que envolvem a questão.

A seguir, no mesmo capítulo, apresenta-se o Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), descrevendo-o enquanto intervenção municipal na Segurança, apontando sua origem, a atuação da GMF na condição de principal órgão executor da política municipal de segurança urbana, os primeiros resultados alcançados e os desafios surgidos até o momento.

Outrossim, serão apresentadas as considerações finais do trabalho, analisando se os objetivos foram alcançados de acordo com os resultados obtidos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A realização desta pesquisa tem como ponto fulcral a consciência de que o tema, por ser plural, reúne inúmeras perspectivas. Assim, com a finalidade de estabelecer uma dialogicidade entre os pontos de discussão expostos no objetivo geral e nos objetivos específicos, mantendo a lucidez discursiva e o equilíbrio de ideias, buscamos tecer uma rede argumentativa coesa, partindo de diferentes pontos de vista sobre os segmentos teóricos abordados.

2.1 Marco legal dos instrumentos de segurança pública

Partimos da previsão constitucional de segurança pública entre os direitos sociais e individuais, no Art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988).

A preocupação com a questão da Segurança também está presente em um dos mais importantes documentos mundialmente reconhecidos – a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948. Em seu Art. 3º dispõe: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.

Dada a relevância de compreendermos a evolução dos Direitos Humanos e a inclusão da segurança no rol dos direitos legitimados, recorreremos ao pensamento do filósofo italiano Norberto Bobbio, segundo o qual os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, uma vez que resultam de um processo de lutas por liberdades, conquistados gradualmente pelos cidadãos (BOBBIO, 1992).

E a que tipo de lutas Bobbio se refere? Podemos entender que envolvem reivindicação, interesse pela coletividade, organização de associações, luta pela qualidade de vida, pela segurança, pela educação, entre outros, nos mais diversos

espaços sociais (família, bairro, cidade, trabalho, escola, etc.) ou seja, ações que visem ao alcance da cidadania.

Acerca de cidadania, a filósofa alemã Hannah Arendt (apud LAFER, 2003) a considera como elemento fundamental para a garantia dos Direitos Humanos, pois é o que precede ao “direito de ter direitos”. É no exercício da cidadania que nos sentimos pertencentes a um espaço comum a todos, no qual cada um exerce o papel de cidadão.

Para compreendermos a Segurança Pública em sua potencialidade semântica multifacetada, convém nos apropriarmos de outras concepções correlatas, além das citadas, tais quais: insegurança, violência, criminalidade, trazidas por Adorno (1996), Castel (2005), Cerqueira (2001).

De forma a situar o leitor sobre essa problemática no município de Fortaleza, servimo-nos de dados colhidos nas publicações do “9º Anuário” do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015); do “Mapa da Violência”, de Waiselfisz (2016); do último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010); do portal “Cidades”, também produzido pelo IBGE (2017), o qual oferece o perfil de cada município brasileiro em relação a variados indicadores de interesse da gestão pública e do cidadão. Tais dados auxiliam-nos a configurar o território escolhido para pesquisa, qualificando-o objetivamente.

Já os dados colhidos junto à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS, 2018) do estado do Ceará nos permitem formar um painel sobre os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs) disponibilizados mensalmente pela Secretaria, por meio de seu website. Desses índices são extraídos os resultados nas áreas das torres de observação implantadas em 2018 (nos bairros Jangurussu e Goiabeiras), antes e depois do início do PMPU.

Com o intuito de discutir sobre a participação do Município nesse contexto, ampliando o debate para o alcance e limites do desempenho da função precípua de proteger a vida e o patrimônio, recorreremos a alguns doutrinadores do meio jurídico, como Moraes (2006), Meirelles (1990) e Mello (1979).

Além desses renomados constitucionalistas e juristas especializados em Direito Administrativo, trazemos a visão de Kahn e Zanetic (2005) que no Relatório Final dos Concursos Nacionais de Pesquisa Aplicada em Justiça Criminal e Segurança Pública da SENASP referem-se à relação município-segurança pública; e Xavier (2008), no concernente à Segurança Pública no Estado Democrático de Direito.

Por se tratar de um dissenso entre os teóricos, buscamos visualizar os argumentos de autores que se posicionam favoráveis e desfavoráveis à interpretação do dever constitucional do Município na Segurança Pública, *lato sensu*.

2.2 O papel do município na Segurança Pública

A Constituição Federal de 1988, especialmente para tratar a discussão sobre a estrutura da Segurança Pública, é a principal fonte normativa. O texto constitucional dispõe no caput do 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”. No § 8º do mesmo artigo encontra-se a possibilidade de criação de órgãos municipais que auxiliem as polícias: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

A esse respeito há uma parcela de críticos desfavoráveis à atuação das guardas municipais relacionada à proteção das pessoas. Para muitos, a atividade de segurança pública seria privativa das forças policiais.

Entre os defensores dessa interpretação do texto constitucional citamos Medeiros (2009), que afirma não ser a Guarda Municipal uma força de segurança propriamente dita. Além de Moraes (2006, p. 784), que chama atenção para o fato de que a Constituição Federal não reconhecer a possibilidade de as Guardas Municipais exercerem as atividades de polícia ostensiva ou judiciária.

Por outro lado, há especialistas partidários de uma perspectiva mais ampliada sobre os preceitos constitucionais. Eles compartilham do entendimento de que a expressão “dever do Estado”, prevista no caput do Art. 144, diz respeito a todos os entes federativos. Kahn e Zanetic (2005, p.3), por exemplo, discorrem acerca de

como se desenvolveu o panorama favorável à expansão das Guardas Municipais no Brasil.

Conforme defendem os autores que se afinam com esta linha de pensamento, o termo Estado pode ser compreendido como Nação e, neste caso, englobaria os Municípios, Estados e União. Ademais, o próprio texto constitucional, em seu Art. 1º, certifica que a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Neste sentido, os Municípios não estariam excluídos do dever para com a segurança pública. Pelo contrário, teriam a obrigação de executá-la em virtude de preceito constitucional. Silva (2018, p. 762) pondera em relação a essa problemática que “a Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações, conforme dispuser em lei”. Apesar disso, em outra obra, Silva (2012, p. 638-639), não deixa de considerar que os municípios “não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função”.

2.3 Guarda Municipal e Segurança Pública

Brevemente, contextualizaremos a história das Guardas Municipais no Brasil. Destaca-se a característica inicial de estar mais diretamente vinculada à comunidade e de ser reflexo dos anseios da população urbana em relação à sensação de insegurança. Torres (2012), Carvalho (2011), Maciel (2011) e Medeiros (2009) sintetizam o dilema vivenciado pelos guardas municipais de forma geral. O pensamento de Minayo (1997) e Balestreri (1998) enriquecem a discussão, à medida que destacam a condição de sujeitos dos operadores de segurança.

Em nível nacional, não poderíamos deixar de consultar a Lei nº. 13.022, de 08 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, uma vez que regulamenta as atividades desempenhadas pela categoria. Entre outras medidas, o texto dispõe acerca do poder de polícia dessas instituições em todo o território nacional, além de regulamentar o porte de arma: “Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei”.

As principais leis municipais que balizam a atuação da Guarda Municipal de Fortaleza também compõem o nosso referencial teórico: Lei Complementar nº. 6794/90 - Estatuto dos Servidores do Município de Fortaleza; Lei Complementar nº. 0034/2006, que altera a Lei nº. 0004/91, a qual disciplina a organização, finalidade, competências e estrutura organizacional básica da Guarda; Lei nº. 0037/2007 - Regulamento Disciplinar Interno (RDI); Lei nº. 0154, que altera a Lei nº. 0038/2007 - Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) da categoria. Servem para aprofundarmos o assunto sobre como tem atuado a Guarda Municipal de Fortaleza.

2.4 Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU) como política pública de segurança

A pertinência em abordar sobre políticas públicas nesse estudo reside no fato de que o Poder Público se utiliza delas como mecanismo de atender às demandas que emanam da sociedade. Resultam da atividade política, direcionando a tomada de decisões por parte do gestor.

Soares (2003) aborda as iniciativas no campo das políticas de segurança no Brasil. Xavier (2008) também se posiciona acerca o assunto, além de Carvalho e Beato Filho (1999).

Beato Filho (1999), por exemplo, analisa a violência como problema social, portanto, como problema público. Vislumbra a atividade policial diante do cenário no qual esse problema se estabelece, quando o cidadão clama por ajuda e o Estado precisa intervir por meio das políticas públicas.

O dilema brasileiro de alguns setores que discutem política de segurança no Brasil consiste em equacionar essas várias instâncias de controle sob o denominador do controle exclusivamente externo da polícia. Isto ocorre porque a atividade policial envolve uma dimensão moral que diz respeito à questão de se a polícia está ou não tratando os cidadãos de acordo com os princípios da cidadania. (BEATO FILHO, 1999)

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nessa seção, serão demonstradas as implicações da pesquisa realizada. Para tanto, as ideias serão encadeadas a partir da exposição dos posicionamentos teóricos e dos documentos analisados após a coleta de dados.

3.1 Segurança pública e o papel do município

A discussão teórica encontra nesse subtópico a mais controversa das problemáticas envolvidas com o tema. Há duas correntes de pensamento a respeito da participação do município na Segurança Pública.

A primeira delas compreende a letra da Lei em sentido amplo, portanto, “dever do Estado”. Nesse caso, considera o Estado como ente municipal, estadual ou federal, que compoñha o Poder Público, em total harmonia com a ação do município na Segurança.

Nesse caso, as Guardas Municipais representariam o órgão responsável por desempenhar esse papel. Suas atribuições são norteadas primordialmente pela Constituição Federal, em seu Art. 144, cujo caput dispõe “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”. No § 8º do mesmo artigo encontra-se a possibilidade de criação de órgãos municipais que auxiliem as polícias: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Como autor partidário dessa opinião, destacamos Santos (2016):

Criação de uma Guarda Municipal é um dos poucos instrumentos mais efetivos que um prefeito pode adotar par ajudar no combate à criminalidade e na prevenção da violência em seu município. E aos prefeitos é facultativo fazer isso de duas formas: a Guarda Municipal armada ou desarmada.

Por outro lado, temos um segundo ponto de vista, que, no sentido estrito, restringe a função a patrimonial. Em virtude da amplitude das suas atribuições no texto

normativo e da sua proximidade da comunidade, quando necessário a prestação dos serviços, tratar-se-ia de um órgão de Segurança Cidadã, mas não propriamente de Segurança Pública.

Moraes (2006, p. 784) afirma que a Constituição Federal não reconhece a possibilidade de as guardas municipais exercerem as atividades de polícia ostensiva ou judiciária:

Por fim, a Constituição Federal concedeu aos Municípios a faculdade, por meio do exercício de suas competências legislativas, de constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária.

Para Medeiros (2009), a Guarda Municipal no Plano de Segurança Pública Nacional deve seguir a restrição constitucional de segurança patrimonial:

A Guarda Municipal (como igualmente a chamada “Força Nacional de Segurança” – Dec. nº. 5.289, de 20/11/2004) não faz parte da segurança pública propriamente dita, tanto que não é listada no aludido caput do dispositivo constitucional, mas sim referida em um parágrafo (o 8º), cujo respectivo texto é explícito e conclusivo ao limitar a ação da mesma à proteção dos bens dos municípios e de seus serviços e instalações, e, ainda assim, desde que o seja “conforme dispuser a lei”.

Nessa perspectiva, Xavier (2008, p.46) recomenda:

A partir da CF de 1988, as guardas municipais são, pela primeira vez, mencionadas como organismos de vigilância patrimonial municipal, sem integrarem o conjunto de órgãos da segurança pública das pessoas, ou seja, sem poder de polícia, mas de vigilância, do espaço municipal. Isso deve ser repensado, pois, [...] as políticas públicas no âmbito do município são mais diretas, haja vista a maior proximidade com as pessoas e com os problemas sociais.

Diante disso, após a aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais no Congresso Nacional, é notório o fortalecimento de uma nova tendência nos municípios brasileiros, em relação à Segurança Pública Municipal.

Foi aprovada em 11 de agosto de 2014 a Lei nº. 13.022 que trata sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Entre outras medidas, o texto dispõe acerca do poder de polícia dessas instituições em todo o território nacional, além de regulamentar o porte de arma: “Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei”. Estabelece, porém, que o direito pode ser suspenso “em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente”.

Maciel (2011) esclarece que “não se trata da municipalização da segurança pública e nem da transferência da responsabilidade para os municípios. Na verdade, a ideia é expandir a participação do poder municipal no desenvolvimento e execução de programas e ações de prevenção da violência”.

Esta perspectiva aponta para a transversalidade, articulação entre as forças de segurança, incluída a guarda municipal. Entre os aspectos envolvidos com esse posicionamento estão o reconhecimento do poder de polícia e o polêmico uso do armamento.

Para Adorno (1996, p.128), a sociedade contemporânea viveria em uma cultura do medo, que resultaria em um constante estado de alerta, no qual haveria uma tendência obsessiva de “Trata-se, por conseguinte, de um Estado armado contra o perigo e que tende a ver inimigos por toda a trama do tecido social”. E ainda:

Há, por conseguinte, um sentimento generalizado de que, em curto período de tempo, não apenas cresceram os crimes, como também eles se tornaram mais violentos. Em um espaço, digamos, de trinta anos, teríamos transitado de uma crônica do crime como excepcionalidade para uma crônica do crime como cotidianidade. (ADORNO, 1996, p. 128)

Por outro lado, essas demandas sociais não podem ser ignoradas. Como o próprio texto constitucional afirma “Segurança é dever do Estado”, significa que este não pode ser omissivo. E como superar tais dilemas, sobretudo, no que tange ao ente municipal?

Diante de um quadro de violência instalado em uma grande cidade, indubitavelmente, toda ajuda abalizada pelas normas vigentes do país é bem-vinda.

Dessa forma, defende-se que a Guarda Municipal pode e deve ser inserida no conjunto de forças que atuam na Segurança Pública, prestando importante papel para a comunidade que vive em constante apreensão por conta da violência que assola a cidade de Fortaleza.

3.2 Panorama institucional da Guarda Municipal de Fortaleza

Historicamente, as Guardas Municipais no Brasil remontam aos anos de 1980. Na década seguinte, 1990, em Pelotas (RS), realizou-se o I Congresso Nacional

das Guardas Municipais, com a finalidade de fortalecer o intercâmbio e propor o aperfeiçoamento legislativo dessas instituições. Desde então, têm sido realizados congressos anualmente.

No período em que os municípios ampliam os debates por todo o Brasil, o governo federal inicia forte participação na política nacional de segurança pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) foi instituída em 1997, com a competência de “formular, induzir, pactuar e monitorar a Política Nacional de Segurança Pública, respeitando o pacto federativo”. Essa política foi traduzida no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado em 2000.

Em 14 de fevereiro de 2001, a Lei n.º 10.201 (posteriormente alterada pela Lei n.º 10.746, de 2003 e revogada pela MP n.º 841/2018) criou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com o objetivo de “apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do Programa de Segurança Pública para o Brasil do governo federal” (BRASIL, 2001).

Em 2003 foi idealizado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que prevê a integração de esforços entre a União, estados e municípios, com o objetivo de modernizar e melhorar a qualidade do atendimento por parte dessas instituições, e desenvolver ações para reduzir o sentimento de insegurança no País. O Projeto de Lei n.º 3.437/12, que trata da matéria, foi aprovado, tendo sido instituído recentemente pela Lei n.º 13.674, de 11 de junho de 2018.

A SENASP realizou em 2009 a I Conferência Nacional de Segurança Pública, envolvendo gestores, trabalhadores da área e demais segmentos da sociedade civil para discutir o modelo vigente e construir um novo paradigma para a área.

Com a criação da SENASP, do FNSP e do SUSP houve maior número de medidas de prevenção da criminalidade e da violência foram desenvolvidas pelos municípios, como qualificação e formação dos agentes, maior preocupação com equipamentos e das infraestruturas, desenvolvimento e modernização de sistemas de informações, inteligência e estatísticas, entre outros.

Passemos agora a discorrer sobre o poder de polícia da Guarda Municipal.

Segundo Meirelles (2009, p.115), “Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. O autor defende que “onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses. É a regra, sem exceção”.

Fortaleza constituiu sua Guarda no ano de 1959, pela Lei Municipal nº. 1.396, com o nome de Guarda Municipal de Fortaleza. O efetivo era de 150 servidores. Nesse mesmo ano, o município comprou armas e concedeu também o porte de arma de fogo para os guardas da GMF, conforme previa o artigo 19, que foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº. 2.286 publicado no Diário Oficial do Município nº. 2.529, do dia 04 de julho de 1962.

Em 1968, o órgão passou a se chamar Departamento de Vigilância Municipal pela Lei Municipal nº. 3.557. Em 1985, com a aprovação da Lei Municipal nº. 6.038, passou a se chamar Guarda Civil de Fortaleza. Os servidores que ingressaram na instituição antes de 1988 ocupam função pública e, na época, era dada preferência às pessoas oriundas das Forças Armadas e ex-policiais militares e civis. Os que ingressaram a partir de 1988, quando houve o primeiro concurso, ocupam cargo público efetivo.

Em 16 de julho, por força da Lei Complementar nº. 004, a instituição voltou à denominação original de Guarda Municipal de Fortaleza. Esta Lei trata das competências, finalidades, organização e estrutura da GMF. Em 2004, com a Lei nº. 017, criou-se o Sistema Municipal de Segurança, Defesa Civil e Cidadania.

A Lei Complementar Municipal nº. 019, de 08 de setembro de 2004, em seu Art. 21, autorizava o porte de arma de fogo pelos integrantes da GMF, de acordo com a Lei Federal nº. 10.826, Estatuto do Desarmamento, o que deveria ser regulamentado por decreto pelo poder executivo municipal.

No entanto, com a vigência da Lei nº. 10.826, de 2003, novo Estatuto do Desarmamento, as regras para o porte de armas foram modificadas, passaram a ser disciplinadas por lei federal, exigindo-se das Guardas Civis Municipais mais treinamento, devendo haver, a cada 2 anos, uma reciclagem.

Seguindo essa visão panorâmica, veio a Lei nº. 13.022, de 2014 e o Convênio nº. 0012/2017 SESEC/GMF, firmado pela PMF e PF, já citado e que legitima os guardas designados para servir nas torres ao porte de arma. Em 2013, foi criada a SESEC pelo Decreto nº. 13.131, de 29 de abril, à qual a GMF passou a ser subordinada e teve seu organograma reestruturado.

Atualmente, a GMF se faz presente em diferentes espaços da municipalidade e muitos deles com suas peculiaridades e contextos sociais específicos. Assim, esse órgão deve procurar capacitar seus servidores com uma formação voltada para o público a que se dirige. Nos hospitais municipais, por exemplo, ocorrem muitos conflitos entre familiares de pacientes e funcionários da saúde e a mediação cabe ao guarda municipal, que deve ser justo nas suas decisões. O efetivo da corporação é composto por aproximadamente dois mil e duzentos guardas, distribuídos entre as três Coordenadorias (COESP/COINSP/COPCOM).

A instituição tem como missão: “Executar políticas de segurança cidadã, promovendo a proteção do patrimônio público municipal dos seus usuários e dos agentes prestadores de serviços em Fortaleza”. E como valores institucionais definidos: ética, compromisso, profissionalismo, respeito, transparência, presteza (ASPLAN/GMF, 2014).

3.3 Políticas públicas de segurança

As políticas públicas de segurança no Brasil têm enfrentado forte abalo e cada vez mais vêm sendo discutidas na academia, na literatura e no próprio seio da sociedade. No entanto, parece que não conquistou ainda nos espaços políticos e institucionais a devida importância, a ponto de se reconhecer a urgência por soluções aos problemas cotidianamente apresentados pela população.

Os gestores precisam planejar as ações a partir do que clama o destinatário dos serviços públicos. Nas mais diversificadas áreas sociais, as questões se multiplicam e ficam cada vez mais complexas. Não seria diferente no âmbito da segurança. E isso, como vimos no tópico anterior, não constitui problema apenas do estado enquanto ente federativo, mas também ao município.

Nas palavras de Batitucci (2008, p. 22): “o município é o *locus* territorial onde tudo acontece e é no município que as políticas se desenvolverão”.

Vejamos o que entende Adorno (1996, p. 40) a esse respeito:

É preciso problematizar a própria natureza, perfil e funções do Estado na contemporaneidade, as quais extravasaram os limites ditados pelo modelo contratual de organização societária. Como vem demonstrando vários analistas, em particular Boaventura de Sousa Santos, cabe considerar que, na atualidade, o Estado é cada vez mais caracterizado pelo pluralismo jurídico e pela coexistência de mais de uma ordem jurídica no mesmo espaço geopolítico, o que contrasta com as clássicas funções e características do Estado moderno. Nesse terreno, é preciso lembrar que vivemos sob a égide de uma “civilização do risco” que arrasta atrás de si importantes consequências políticas, em especial para as formas de controle social penal, tudo enfiado em torno de um Estado de Prevenção.

Ainda segundo Adorno (1996, p.147), “O poder público revela-se cada vez mais impotente para contê-los dentro dos marcos aceitáveis da legalidade democrática”. A saída viável é o incremento e aperfeiçoamento das políticas públicas nas áreas mais deficientes como a segurança, para que, assim, a sociedade tenha quantitativa e qualitativamente suas necessidades mais prementes atendidas.

3.4 Programa Municipal de Proteção Urbana: desafios e perspectivas

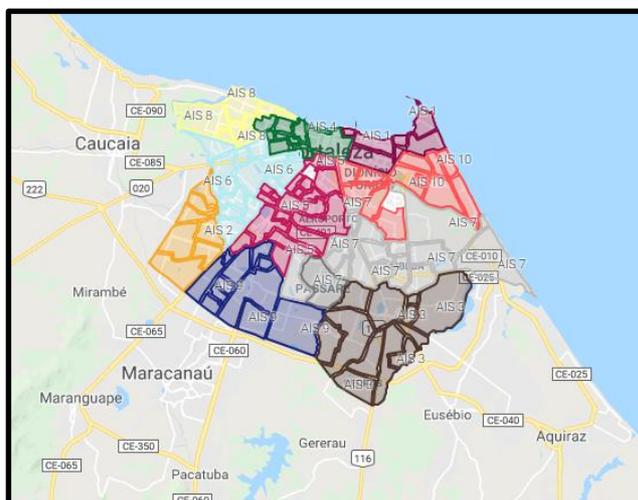
Para nosso estudo, foram solicitadas institucionalmente as informações necessárias, tais como: número de crimes violentos letais intencionais (CVLIs) por parte da SSPDS, que nos forneceu prontamente, abrangendo o período antes e depois da instalação das torres de observação, por Área Integrada de Segurança (AIS).

Cabe esclarecer que atualmente a capital cearense conta com oito AIS's (Figura 1). Situando o território estudado, a área dos bairros Jangurussu e Goiabeiras, nos quais foram instaladas as primeiras Células de Proteção, estão localizadas nas AIS 3 e 8, respectivamente.

Em seguida, para obter os dados específicos da região atendidas pelas células de proteção, sobrepusemos o mapa disponibilizado, com mapas da própria SESEC, a fim de obtermos, fidedignamente, o quantitativo de CVLIs antes e depois

da implantação do PMPU e, assim, verificarmos o seu impacto real em termos de segurança para a população local.

Figura 1. AIS de Fortaleza



Fonte: SSPDS. Disponível em: <http://www.pm.ce.gov.br/mapas-ais/>

Para tanto, cabe descrevermos o projeto em sua origem, as táticas de planejamento adotadas, a forma como tem se dado o seu desenvolvimento, enfim, aspectos importantes para chegarmos à ponderação sobre os diferenciais do Programa.

Com a intenção de somar forças com outros atores da Segurança Cidadã no sentido de contribuir para a redução da criminalidade, a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), a partir de estudos técnicos que diagnosticaram as principais e reais necessidades da população, lançou o Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU).

O Programa está centrado em um modelo sistêmico, Inter setorial e colaborativo. Assim, envolve todos os órgãos municipais, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensoria Pública e outros órgãos federais e estaduais.

Para tanto, foi estabelecida parceria entre a Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), à qual estão vinculadas a Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) e a Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil (COEPDC), e outros órgãos do Poder Público, tais como: a Secretaria de Segurança Pública e Defesa

Social (SSPDS); Polícia Militar do Ceará (PMCE); Polícia Civil do Ceará (PCCE); Ministério Público Estadual (MPCE); e Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE). Tal estratégia evidencia a integração, que tem sido cada vez mais perseguida pela perspectiva moderna de gestão.

Definir uma territorialidade restrita pela técnica de proteção de proximidade relaciona-se com a necessidade de prevenção da criminalidade. Tal procedimento perpassa os seguintes conceitos, que constam no escopo do projeto do próprio PMPU:

- a) Prevenção Primária, tais como: urbanização, lazer e iluminação.
- b) Prevenção Secundária: iniciativas culturais, educativas e esportivas, assim como ações voltadas para a área social e para a geração de emprego e renda.
- c) Prevenção Terciária: através da vigilância eletrônica e ações de patrulhamento, envolvendo também a vigilância comunitária, que, através de um aplicativo, une a população aos esforços da GMF e da PMCE. (FORTALEZA, 2018)

As técnicas de operação adotadas compreendem: produção de estatísticas e pesquisas; iniciativas socioeducativas; ações de desporto e lazer; vigilância eletrônica em tempo integral; amparo a usuários de drogas e ações urbanísticas. A escolha do percurso e a duração do patrulhamento serão determinadas mediante sorteio randômico do quadrante, contando com o fator surpresa como estratégia.

Quanto à estrutura, está prevista a formação de um Conselho Municipal de Proteção Urbana funciona como órgão colegiado, consultivo e executivo-operacional, com a participação da União, dos Estados, Municípios, Ministério Público e Poder Judiciário indicando as diretrizes e prioridades para o PMPU. O referido Conselho vincula uma Secretaria Executiva, constituída pelas Coordenadorias: Geral; Comunicação, relações comunitárias e ouvidoria; Socioeducativa e terapêutica; Inteligência (policial, social e preditiva); e Planejamento Operacional.

O Programa inclui também o Aplicativo “Olho Vivo”, cujo objetivo consiste na participação da comunidade no processo de vigilância urbana, reforçando a visão de segurança democrática e cidadã. Trata-se de aplicativo instalado em celular

previamente cadastrado, com a participação do cidadão pelo acionamento do “Botão do Pânico”, com a intenção de obter maior agilidade no atendimento das ocorrências por parte da equipe integrante da Célula de Proteção Comunitária.

Ainda está previsto no projeto inicial o “Espaço da Cidadania”, com a prática de atividades sociais, esportivas e culturais, cujo público alvo é a população circunvizinha das torres de segurança. Nesses locais, as atividades distribuem-se em: emissão de primeiras e segundas vias de documentos; empreendedorismo e economia solidária; atenção profissional ao dependente químico; cursos na área de geração de emprego e renda; educação de trânsito; educativas, esportivas e culturais.

Originalmente, vislumbrou-se atender dez bairros que revelaram maior número de homicídios, com base em estudos sobre o panorama da violência de 2016. Assim, em ordem decrescente de prioridade, relacionam-se os seguintes bairros e o respectivo quantitativo de homicídios: Jangurussu (59); Barra do Ceará (49); Granja Lisboa (43); Barroso (39); Mondubim (35); Vicente Pizon (35); Floresta (34); Pici (33); e Bom Jardim (31).

Para atender a comunidade, a equipe de patrulhamento por compõe-se de: 2 guardas e 1 policial por torre; 3 guardas em patrulhamento de bicicleta nos 3 quarteirões circunvizinhos; 3 guardas em patrulhamento de motocicleta em uma área quadrada de 9 quarteirões; 3 policiais em patrulhamento de motocicleta, alcançando 15 quarteirões quadrados. Para que esta dinâmica ocorra de forma satisfatória, cada célula conta com 40 Guardas Municipais (GMF); 20 Policiais Militares (PMCE); e 40 Câmeras. Portanto, a área de influência abrangerá em torno de 200 quarteirões por célula (SESEC, 2017).

Em 4 de dezembro de 2017 foi firmado convênio entre a Polícia Federal e a PMF no sentido de autorizar e capacitar os guardas que trabalhem nas torres possam utilizar armas de fogo em função do serviço. Agentes selecionados têm recebido treinamento para este fim. Em uma primeira turma foram certificados 116 servidores, com convocação de mais 157 servidores para a avaliação psicológica para a obtenção do porte de arma pela Portaria Conjunta nº. 0012 SESEC/GMF.

Atualmente, 80 câmeras são usadas nas duas Células de Proteção Comunitária existentes e 32 no Centro e Paço Municipal. É importante salientar que,

até o fim de 2019 será ampliado o número de células. A previsão é de mais dez. Além disso, as 43 câmeras gerenciadas pela Autarquia Municipal da Autarquia e Cidadania (AMC), cujo principal objetivo é garantir a fluidez do tráfego, também podem ser utilizadas pelo videomonitoramento do PMPU para o monitoramento de infrações. Câmeras particulares existentes na região poderão ser acessadas via *stream* (IP), de forma a ampliar o alcance da cobertura contando com mais essa infraestrutura complementar.

A PMF contratou uma empresa francesa pelo período de cinco anos, o que contempla o monitoramento, a manutenção e a reposição de equipamentos, conforme demanda (FORTALEZA, 2018).

Serão drones (veículos aéreos não tripulados) como forma de vigilância complementar. Estes contarão com câmeras ativadas e controladas por meio de aplicativo móvel, com o objetivo principal de facilitar o reconhecimento do território, auxiliar nas operações de busca e ações preventivas.

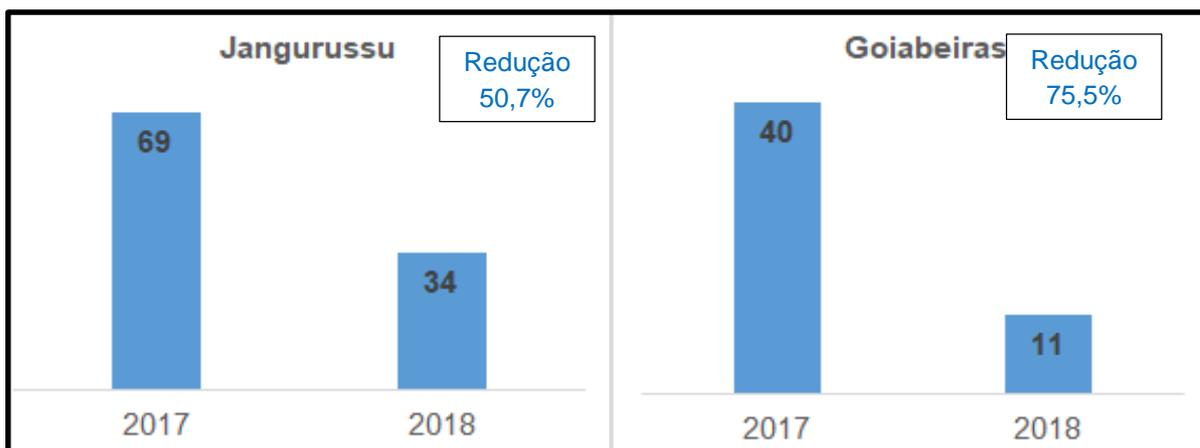
Sabe-se que o objetivo principal dos equipamentos é munir os setores de inteligência com imagens e dados para subsidiar ações de segurança preventiva. Além disso, também faz parte do Plano a ação ostensiva no perímetro atendido, levando-se em conta a premissa de que, associadas, as formas de abordagem tendem a ser mais eficazes.

Diante disso, indaga-se: E quais foram os resultados obtidos desde a implantação do Programa até hoje? Quais as expectativas doravante?

Em geral, a aceitação por parte de estudiosos, munícipes e críticos tem sido positiva. Exemplo disso pode ser confirmado pelos dados levantados junto a Secretaria de Segurança Cidadã (SESEC), revelando que os bairros Barra do Ceará e Jangurussu, regiões que receberam torres de segurança do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), em 2018, apresentam queda de homicídios, respectivamente, de 75,5% e 50,7%".

Tais dados (Figura 2) referem-se ao período entre os dias 28 de fevereiro a 28 de agosto de cada ano, no caso do Jangurussu; e 19 de junho a 28 de agosto, no caso das Goiabeiras.

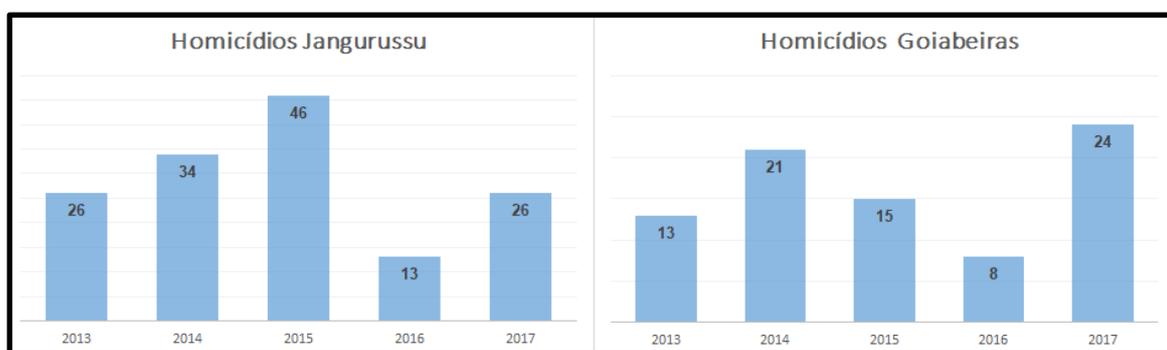
Figura 2. Dados da redução de CVLI por período e locais do PMPU



Fonte: SESEC. Adaptado pelo pesquisador.

Segundo os dados da SESEC, nota-se pela Figura 3 o número de homicídios nas áreas do Jangurussu e da comunidade Goiabeiras. Em relação ao ano de 2018, foram registrados nos territórios 6 homicídios desde a inauguração da torre Jangurussu (28 de fevereiro) e 13 desde 19 de junho, quando foi inaugurada a torre Goiabeiras.

Figura 3. Índices de homicídios nos territórios 2013-2017



Fonte: SESEC. Elaborado pelo pesquisador.

Estes números influenciaram sobremaneira para a escolha dos territórios, haja vista a vulnerabilidade em relação à criminalidade. O histórico de CVLIs dos bairros selecionados, juntamente ao perfil socioeconômico local, será avaliado cuidadosamente em cada uma das próximas instalações do Programa.

A expectativa é de que no primeiro semestre de 2019, além das já implantadas, mais duas Células de Proteção Comunitária sejam instaladas pela capital, sequencialmente, nos bairros Canindezinho e Dendê.

Em 28 de fevereiro de 2018, a primeira unidade, no bairro Jangurussu foi entregue à comunidade. Desde então, percebe-se entre os moradores certa esperança quanto à redução da criminalidade e violência no entorno da Célula de Proteção Comunitária.

Além da repercussão na mídia local, as autoridades competentes dos órgãos participantes, especialistas em violência urbana e a sociedade em geral, demonstram boa receptividade ao modelo, sobretudo, por sua viabilidade de execução, no sentido de suprir as reais necessidades da população fortalezense sem comprometer o seu futuro, pelo contrário, irá agregar meios de profissionalização, qualificação e oportunidades concretas para os jovens, estimulando-os a exercer sua cidadania, como protagonistas de sua transformação socioeconômica.

No dia 28 de setembro de 2018 foi inaugurada a terceira torre, localizada no bairro Vila Velha. Até o fim de 2018, estão previstas outras na Barra do Ceará e no Caça e Pesca. As expectativas são animadoras, pois espera-se atingir o quantitativo total de 30 células, o que corresponde a 6.000 quarteirões. Dessa forma, pretende-se atender, aproximadamente, a área quadrada de 18.000 quarteirões, o que corresponde a um terço de toda a cidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PMPU tem sido considerado pelos críticos como um Programa criativo e ousado, pois inverte a lógica de que as ações de defesa da comunidade devem partir do nível macro para o micro espacial, mostrando que ações menores, com territorialidade definida, permitem avaliação mais precisa, acompanhamento mais efetivo e melhor desempenho.

Espera-se, com isso, colaborar para que Fortaleza se distancie das estatísticas criminais desanimadoras e passe a primar pela identidade de cidade resiliente, cada vez mais capaz de superar os graves problemas que tem enfrentado nos últimos anos.

Neste Programa alia-se: a participação comunitária, a tecnologia, os esforços conjugados das forças de segurança e demais órgãos interessados em transformar o quadro do município, tornando-o cada vez mais seguro, inclusivo e pacífico.

Embora seja recente a sua implantação, já é possível reunir dados que apontam para um promissor desempenho como a redução de 75% e 50% dos CVLI's nos bairros Goiabeiras e Jangurussu, respectivamente. Com o tempo e a continuidade de sua execução, vislumbra-se a viabilidade de realização de um diagnóstico consistente, com coleta de dados junto aos atores envolvidos, em posterior pesquisa de campo. São pretensões do pesquisador em sua trajetória acadêmica.

O desafio, indubitavelmente, é grande, porém, estima-se que, para as comunidades contempladas, esse seja de fato um importante passo na redução da violência e que seja levado até elas o braço do Poder Público, por meio da Guarda Municipal e da Polícia Militar do Ceará, forças unidas pelo bem comum, favorecendo o exercício pleno da cidadania por parte dos moradores.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S.F. **A gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. (Tese livre-docência) Departamento de Sociologia. Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1996.

BATITUCCI, E. C. Sistema de Justiça Criminal em Belo Horizonte: diagnósticos e perspectivas. **Revista Pensar BH/Política Social**. n.21, nov. 2008. p.17-22.

BEATO FILHO, C.C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. São Paulo Perspec. 13(4): São Paulo, out/dez, 1999.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus;1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei Federal nº. 13.022**, de 08 de agosto de 2014. Institui o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília: DOU, 2014.

_____. **Lei Federal n.º 10.826**, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências. Brasília: DOU, 2003.

_____. **Lei Federal n.º 10.201**, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências. Brasília: DOU, 2001.

_____. **Lei Federal n.º 10.746**, de 10 de outubro de 2003. Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei n.º 10.201/2001. Brasília: DOU, 2003.

_____. **Medida Provisória n.º 841/2018**. Revoga a Lei n.º 10.746/2003. Brasília: DOU, 2018.

CARVALHO, C.F. **A guarda municipal e a Constituição Federal**. BuscaLegis, 2007. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16224->

16225-1-PB.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.

CARVALHO, V. e SILVA, M. F. **Política de segurança pública no Brasil**: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**. n.14. v. 1. 2011. p. 59-67. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2018.

CASTEL, R. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Tradução de Lúcia M. Endlish Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CERQUEIRA, C. M. N. Remilitarização da segurança pública: A Operação Rio. In: CERQUEIRA, C.M.N. **O futuro de uma ilusão**: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FORTALEZA. **Lei Municipal n.º 1.396**, de 10 de julho de 1959. Cria a Guarda Municipal de Fortaleza. Fortaleza: DOM, 1959.

_____. **Lei Complementar Municipal n.º 004**, de 16 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização, finalidade, competência e estrutura organizacional básica da Guarda Municipal de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: DOM, 1991.

_____. **Lei Complementar Municipal n.º 019**, de 07 de junho de 2004. Altera a Lei Complementar n.º 004/1991 e a Lei n.º 8.811/2003. Fortaleza: DOM, 2004.

_____. **Lei Complementar Municipal n.º 0017**, de 07 de junho de 2004. Dispõe sobre a mesma matéria da Lei n.º 019/2004. Fortaleza: DOM, 2004.

_____. **Lei Complementar n.º 0038**, de 11 de julho de 2007. Aprova o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos Serviços da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: DOM, 2007.

_____. **Lei Complementar Municipal n.º 0137**, de 08 de janeiro de 2013. Cria a Secretaria Municipal da Segurança Cidadã, dispõe sobre a organização da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: DOM, 2013.

_____. **Decreto Municipal n.º 13.131**, de 29 de abril de 2013. Dispõe sobre a estrutura organizacional, a distribuição e a denominação dos cargos em comissão, da Secretaria Municipal de Segurança Cidadã e dá outras providências. Fortaleza, DOM, 2013.

_____. **Portaria Conjunta n. ° 0012/SESEC/GMF**, de 04 de dezembro de 2017. Estabelece o Convênio entre Polícia Federal e Prefeitura Municipal de Fortaleza para a o uso de arma de fogo pelos guardas. Fortaleza, DOM, 2017.

_____. **Vice-prefeito Moroni Torgan apresenta o Programa Municipal de Proteção Urbana em Fórum Nacional de Segurança**. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Segurança Cidadã, 25 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/programa-de-protecao-urbana-sera-apresentado-em-forum-nacional-de-seguranca-publica-municipal>>. Acesso em: 05 set. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panoram>>. Acesso em: 15 set. 2018.

KAHN, T; ZANETIC, A. O papel dos municípios na Segurança Pública. **Relatório Final: Concursos Nacionais de Pesquisa Aplicada em Justiça Criminal e Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2005.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica: técnicas de pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MACIEL, M. Gestão Segurança Pública Guardas Municipais e os Municípios. **Canal Amigos da Guarda Civil**. [Blog]. 29 de março de 2010. Disponível em: <<http://amigosdaguardacivil.blogspot.com.br/2010/03/gestao-seguranca-publica-guardas.html>>. Acesso em: 15 set. 2018.

MEIRELLES. H.L. **Direito Municipal Brasileiro**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MELLO. C.A.B. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. 2ª ed. São Paulo: Ed. RT, 1979.

MINAYO. **Saúde, trabalho e formação profissional**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 19 Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** – DUDH, 1948.

RICARDO, C.M.; CARUSO, H.G.C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança**. v. 1 n. 1, 2007, p. 102-119. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/10>>. Acesso: 18 ago.2018.

SANTOS, C. Guarda Municipal armada dá mais segurança aos cidadãos. **Jornal Opção Cultural**. Edição 2145, 13 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/reportagens/guarda-municipal-armada-da-mais-seguranca-aos-cidadaos-72706/>>. Acesso em: 06 set. 2018.

SAPORI, L.F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

_____. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOARES, L. E. Novas políticas de segurança pública. **Estudos av.** n. 17 v. 47. São Paulo: jan/abr, 2003.

TORRES, L. As guardas municipais e a Segurança Pública. **Jornal A Voz da Serra**. 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://avozdaserra.com.br/noticias/as-guardas-municipais-e-a-seguranca-publica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da violência 2016: Homicídios por arma de fogo no Brasil**. Brasília: Flacso Brasil, 2016.

XAVIER, A.R. Políticas Públicas de Segurança. **Perspectivas contemporâneas**. n. 3 v. 2. Campo Mourão ago./dez. 2008. p. 39-32.