

# A municipalização da segurança pública em Maracanaú-CE:

desafios em um contexto histórico de violência e fragilidade do poder público

The municipalization of public security in Maracanaú-Ce: challenges in a historical context of violence and fragility of public power

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos \*

**RESUMO:** O presente trabalho discute os significados da incorporação dos municípios como atores na área da segurança pública no Brasil através da análise do plano de segurança pública da prefeitura de Maracanaú (2005-2007). Dei atenção ao processo inicial de formulação, legitimação e gestão da política desta política, com a intenção de analisar as dificuldades inerentes a um novo imaginário institucional. Procurei refletir sobre as seguintes indagações: o que representa a ênfase dada à prevenção para o entendimento das causas e das maneiras de agir sobre a violência no âmbito municipal? Qual o contexto que tornou possível a emergência de uma racionalidade política ligada à ênfase da Prefeitura de Maracanaú na segurança pública? Como, em seu planejamento e implementação, o plano de segurança municipal de Maracanaú dialogou com as diretrizes que fundamentam as políticas públicas municipais na área da segurança? Aponto para o fato de que o discurso da segurança pública municipal investe na conciliação do antagonismo histórico nesta área entre *repressão* e *prevenção* e que em tais projetos colocam-se questões importantes: as dificuldades na definição da identidade profissional do guarda municipal, as barreiras burocráticas e políticas entre os setores da prefeitura e entre polícias, prefeitura e a população.

**Palavras-chave:** prefeitura, segurança pública, prevenção

A violência como tema de política pública no Brasil

Com o fim do regime militar no Brasil, a Constituição de 1988 consagrou os princípios e os valores do novo regime que se instituía. Contudo, a garantia de direitos e a formalização das regras de funcionamento do novo regime não

significaram a superação de antigas práticas nas instituições. Uma das áreas que teriam demonstrado maior resistência a uma mudança nos valores que pautam suas rotinas e procedimentos é a das instituições responsáveis pela segurança pública. Os ritos de transição democrática teriam se operado “por fora”, faltando ainda uma mudança que se consolide “por dentro” das instituições. Ao mesmo tempo, a partir do processo de redemocratização, somou-se ao problema da violência estatal o crescimento da criminalidade urbana violenta. Assim, o medo, a resolução dos conflitos pela violência, a desconfiança e o descrédito das instituições judiciárias e policiais, o tráfico de drogas e armas e os índices de criminalidade violenta formam um quadro desfavorável para a garantia da cidadania e justiça social que desafia a construção de uma ordem democrática no país (ADORNO, 1999; BARREIRA, 2004).

Nos primeiros embates de opinião sobre a criminalidade como tema de política pública ganhou destaque a crítica ao caráter repressivo da atuação das instituições de segurança pública. *Prevenção e Repressão* eram categorias que não se encontravam em um mesmo discurso, por duas ordens de consideração interligadas: 1) *política*: repressão se ligava ao funcionamento do aparelho policial na época da ditadura, voltava-se à conservação da ordem, assunto próprio à direita. Para o pensamento situado à esquerda, caberia denunciar a violência estrutural, de origem histórica em um Estado autoritário e em uma ordem capitalista, e pensar na mobilização política contrária; 2) *“técnico-conceitual”*: reprimir a criminalidade seria “enxugar gelo” ou agir nos “efeitos”; as causas fundamentais, de sentido estrutural, é que deveriam ser atendidas.

No cenário da crítica à violência do Estado e do sistema capitalista, portanto, não havia maior espaço para considerações sobre a especificidade e autonomia das instituições de segurança pública e justiça criminal e sua interferência no problema da criminalidade urbana violenta. Esta haveria de ser solucionada através da ação direcionada às “causas estruturais”, centralmente a desigualdade sócio-econômica, a ser corrigida com políticas públicas de distribuição de renda e oportunidades (educação e emprego). A autonomia das questões de segurança pública começa a se desenvolver quando o olhar se volta para os custos sociais e políticos da vitimização e quando se institui uma oposição entre a militarização da segurança e o seu controle democrático. As instituições de segurança pública, de instrumento “neutro” ou de dominação de classe - no primeiro caso, não haveria a necessidade de reforma e no segundo, a própria “demonização” impedia pensar senão na desestruturação do aparelho policial -, passam a ser consideradas como um mecanismo relevante para a defesa de uma legalidade democrática (ZALUAR, 2004).

As críticas às instituições de segurança pública durante o processo de redemocratização envolveram profissionais do direito, policiais, organizações da sociedade civil e cientistas sociais em um “denso campo de produção de sentido social” (BARREIRA, 2004). Desde então há esforços contínuos para imposição e criação de uma agenda política que enfrente as questões referentes tanto às resistências destas instituições às mudanças, como ao apoio de parte da população à violência institucional e a diminuição do medo e dos índices criminais. Apesar dos constantes conflitos nesta área, principalmente entre grupos militantes pelos direitos humanos e agentes da segurança pública, intensificou-se o processo de construção de um espaço comum para o debate, encaminhamento e gerenciamento de iniciativas com vistas à contenção da violência, no seio do qual nascem novas abordagens relativas às questões institucionais na segurança pública (ADORNO, 1999).

As pressões para reforma nas instituições estatais na área da segurança se direcionaram para a criação de uma institucionalidade democrática, pautada pela transparência, pela participação, pela prestação de contas – *accountability* – e pela criação de políticas e de procedimentos condizentes com a complexidade dos fenômenos da violência e da criminalidade (LIMA, 2011). Mesmo reconhecendo a importância da estrutura social para o aumento da violência, essas formulações teóricas não pretendem esperar pela redução dos níveis de desigualdade e exclusão social, que podem ou não vir a ser reduzidas, e quando reduzidas, o seriam muito vagarosamente. Trata-se de pensar no controle da violência não a partir de mudanças estruturais, mas apesar delas. Caberia atuar de maneira mais imediata, com outros meios, que não excluam a utilização do aparelho policial. Esses outros meios - estratégias de prevenção - compreendem a consideração de políticas sociais e urbanas como fatores na redução da violência. Parte-se da constatação de que a vitimização por crimes violentos não é homogênea, mas varia em função de áreas geográficas, situações localizadas, grupos sociais específicos e que os efeitos da violência interferem nas disposições dos indivíduos e em seus contextos de interação, retroagindo sobre as causas (SOARES, 2006).

Uma política pública preventiva se orientaria a partir de uma análise sistemática da violência com base no mapeamento do crime na cidade (identificando hora, local, perfil do criminoso e da vítima) e do “enraizamento de uma cultura participativa na vida política da cidade” (SOARES, 2005). O que se liga ainda a reformulações na própria estrutura, funcionamento e distribuição das instituições policiais e órgãos do Estado. Para que essas ações integradas, “pluriagenciais” e “multidisciplinares” se implementem, seria necessário, segundo Guindani (2004), que o processo envolva três estágios: 1) Diagnóstico das dinâmicas criminais e dos *fatores de risco*

(de *vitimização* ou/e recrutamento pelo crime); 2) Um plano de ação com prioridades, recursos e metas; 3) Avaliação dos resultados e do processo, junto a um monitoramento.

Estas seriam as bases de um circuito que possibilitaria uma avaliação mais aperfeiçoada da eficiência e da eficácia das políticas públicas.

## A Prefeitura como ator da segurança pública

Para a redução da violência, portanto, aposta-se na articulação entre inclusão social e o desenvolvimento econômico com a presença do Estado no fortalecimento das políticas sociais de forma integrada em diferentes níveis governamentais, aliado a políticas de segurança pública que não separem a eficácia das ações de mecanismos de participação social na identificação dos problemas e no planejamento de ações efetivas. É nesse sentido que as experiências de descentralização político-administrativa, associadas à criação de Secretarias Municipais de Defesa Social ou Segurança Urbana e à ampliação do policiamento preventivo e comunitário com a reestruturação da Guarda Municipal são incentivadas (HUGHES, 2004). As Prefeituras não possuiriam o controle sobre instituições policiais, judiciárias ou prisionais, contudo, por estarem mais próximos das áreas e grupos onde a violência se manifesta, poderiam manejar uma série de instrumentos e recursos no desenvolvimento de políticas sociais e urbanas direcionadas à prevenção da violência – incentivo à educação, à arte e ao esporte e re-ordenamento de espaços públicos - complementando, assim, as ações tradicionais de contenção da violência.

Abre-se, dessa forma, espaço para o movimento que defende um “alargamento conceitual e institucional da questão da segurança” (KAHN & ZANETIC, 2004), que ocorre questionando a visão predominante da segurança pública como área de atuação dos governos estaduais e dos seus órgãos de sistema de justiça criminal. Argumentava-se que a Constituição, em seu artigo 144, definia essa ampla margem de apropriação do monopólio da segurança por parte dos estados. No entanto, uma mudança de perspectiva ganha corpo, dando ênfase ao caráter multidisciplinar na questão da segurança e abrindo espaço para a participação dos municípios. O município é evidenciado, na medida em que mais pode manejar instrumentos que atuam no sentido da regulamentação do espaço público das grandes cidades, na intervenção inter-setorial em políticas sociais e urbanas, assim como tem condições de manter uma relação mais próxima com a sociedade civil (PAES, 2010; VERÍSSIMO, 2010).

Esse movimento ganha contornos de projeto político nacional de mudança administrativa e em exemplos internacionais de segurança municipal, como

no caso de Bogotá e Nova York, exemplos mais influentes. As experiências internacionais nessa área serviram de exemplo e modelo para diversas iniciativas de reforma nas instituições de segurança pública e de construção de políticas públicas municipais, sendo inclusive foco de investimentos de agências multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento e as Nações Unidas (MIRAGLIA, 2006). As metas gerais desse projeto seriam: 1. Desarmamento dos cidadãos e estímulo ao consumo responsável de bebidas alcoólicas; 2. Criação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos; 3. Recuperação do espaço urbano; 4. Policiamento e melhoria da capacidade de sancionar o delito (RICARDO, 2004).

No Brasil, o governo federal viu como legítima e buscou incentivar a atuação dos governos locais, incentivado também, pelo peso cada vez maior da preocupação com o tema da violência, que ocasionou uma pressão popular que não distingue claramente as atribuições funcionais das esferas administrativas no que condiz à segurança. Demonstração contundente desse fenômeno deu-se nas eleições municipais de 2000, quando ocorre uma intensificação do debate em torno do problema da segurança pelos candidatos a prefeito, o que se transformou em uma oportunidade para a legitimação do papel das Prefeituras. O âmbito municipal passou então a ser considerado um importante espaço institucional nas propostas de mudança nas instituições de segurança pública nas décadas ao fim dos anos 1990 e nos anos 2000.

Assim, o Fundo Nacional de Segurança Pública, a partir do Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, abriu a possibilidade para que os municípios requisitassem recursos para formulação de projetos de segurança. O critério para o acesso aos recursos pelos municípios foi vinculado à apresentação de projetos condizentes com a diretriz nacional da política de segurança pública, necessitando, para isso, possuírem uma Guarda Municipal, realizarem ações de policiamento comunitário ou terem Conselho de Segurança Pública. Além disso, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) orienta à elaboração de um Plano Municipal de Segurança Urbana, que contenha diagnósticos (área geográfica, problemas da região, principais crimes e ocorrências policiais, características sociais, econômicas, etc) dos problemas existentes e de ações para seu enfrentamento.

A ideia da atuação por parte de Prefeituras na segurança, apesar dos exemplos exitosos, sempre gera controvérsias no Brasil. Uma das controvérsias centrais diz respeito à interpretação das determinações da Constituição no que se refere à responsabilidade dos entes federativos em matéria de segurança, tradicionalmente esfera de atuação estadual. A questão é tratada muitas vezes como proposta populista para amealhar votos, ou espaço para a criação de

uma terceira polícia e para a apropriação de meios repressivos por parte de grupos políticos municipais. Esse debate demonstra o ainda pouco grau de legitimidade e institucionalização de mecanismos municipais de segurança. No entanto, várias administrações municipais apresentaram soluções aos problemas das suas cidades. São exemplos as iniciativas municipais (Santo André, Novo Hamburgo, Canoas, Porto Alegre, São Gonçalo) e regionais (Fórum Metropolitano de São Paulo<sup>1</sup> e Recife), além de experiências de parcerias entre sociedade civil e policiamento comunitário (Projeto Fica Vivo).

O exemplo mais veiculado de atuação municipal na área da segurança é o da prefeitura de Diadema, em São Paulo, que por muitos anos teve a incômoda primeira posição entre as cidades com maiores índices de homicídios no Estado de São Paulo. Com as políticas públicas implantadas, Diadema registrou uma queda de 78,61% nos homicídios comparando os anos de 1999, que marcou o pico da violência com 374 mortes, e 2007, com 80, conforme estatísticas da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Esta redução elevou a política implementada ao *status* “novo paradigma”. A política se constituiu em um conjunto de medidas construídas de maneira “interdisciplinar” e “pluriagencial”, voltadas para melhorar o policiamento, para fiscalizar o cumprimento das leis, para estabelecer parcerias para a realização de ações sociais no sentido da prevenção. Como ações fundamentais podem ser citadas: a criação de uma Secretaria de Defesa Social, a constituição do mapeamento como instrumento de diagnóstico e planejamento de mudanças nas rotinas de funcionamento de equipamentos públicos e a integração das polícias civil e militar com a guarda municipal. Além disso, foram criadas instâncias, como o Conselho Municipal de Segurança, que buscam favorecer a participação popular no desenvolvimento de políticas de segurança. Certamente, das medidas adotadas a mais polêmica é a “Lei Seca”. A consideração do efeito do álcool, da distribuição de bares e casas noturnas como elemento intensificador da violência revela, embora muito contestada, foi popularizada como uma medida central para a redução dos índices de violência. (GUINDANI, 2005).

<sup>1</sup> Associação de prefeitos de São Paulo, criada em 2001, que se consolidou como um espaço institucional voltado para a formulação de políticas públicas de segurança que mobilizam instrumentais, procedimentos de investigação e atuação focalizando o âmbito local e municipal.

Essas foram as referências levadas em consideração para o processo de construção de uma política pública de segurança municipal em Maracanaú.

## A municipalização da segurança pública em Maracanaú-CE

Maracanaú, cidade da região metropolitana de Fortaleza é o quarto colégio eleitoral e o terceiro município em termos populacionais do Ceará. É onde se situa também o maior distrito industrial, responsável pela segunda maior

arrecadação do estado. Sofreu um vertiginoso crescimento populacional, motivado principalmente pela expansão das atividades industriais, que exerceram forte atração junto à classe trabalhadora de Fortaleza. Este processo de crescimento populacional é reivindicado, pelo discurso legitimador das iniciativas da prefeitura, como um dos fatores para a existência de uma cidade “desorganizada”, sem iluminação e conservação de ruas e logradouros públicos, com uma população sem assistência adequada de serviços de saúde, educação e policiamento e, por conseguinte, elementos que explicariam os altos índices de violência criminal.

Segundo Barreira (1998), Maracanaú era considerado pela imprensa local e órgãos de segurança como sendo, à época do texto, o município mais violento do Estado do Ceará e principal celeiro da pistolagem. Sua ainda recente história política revela as marcas da inscrição da violência na imagem da cidade: no ano de 1987, seu primeiro prefeito, Almir Dutra, é assassinado por pistoleiros. O principal acusado da encomenda era o, à época, vice-prefeito<sup>2</sup>. Chacinas, grupos de “justiceiros”, gangues, corrupção e violência policial e um grande número de casos não solucionados seriam constantes no noticiário da imprensa. Um caso marcante foi o da “Chacina do Pantanal”, em 1983, quando três adolescentes foram assassinados por um grupo de “justiceiros”, com o envolvimento de policiais e vereadores do município.

As eleições municipais de 1996 é outro momento em que o tema da violência se torna central. Apresentaram-se duas candidaturas: a de Julio César (PSDB), ex-vereador e ex-prefeito, e de Renato Torrano (PFL), delegado da Polícia Federal e ex-secretário de segurança do Estado. Julio César, o candidato vencedor, pautou sua campanha na ideia de que Maracanaú era uma cidade em desenvolvimento e que a violência não seria privilégio de Maracanaú, mas faz parte de toda cidade que se desenvolve. A imagem negativa de um município violento é então naturalizada, e vista como passageira. Já Renato Torrano fundamentava seu discurso na constatação de uma situação de insegurança e de crescimento da violência. Essa situação demandaria um “xerife”, um defensor da ordem e da justiça, para administrar a cidade.

Após dois mandatos consecutivos, Julio César é derrotado por Roberto Pessoa (PL), em uma campanha marcada por denúncias de corrupção. Roberto Pessoa construiu seu discurso em torno da ideia de “re-começo”: “O futuro começa agora” é o slogan da campanha que busca aliar desenvolvimento econômico com bem-estar social e segurança. Uma estratégia discursiva que transfere à gestão passada o legado do passado e do tradicional, em oposição à ideia do futuro e do moderno. É nesse sentido que é colocada a questão da segurança: o descaso nas iniciativas de segurança contraposta a

2 O assassinato do prefeito provavelmente será mais um crime não esclarecido – o vice-prefeito foi preso em 1997, mas inocentado em 2001. Duas testemunhas foram assassinadas. O caso prescreveu em 2007.

um caráter mais responsável e sistemático das iniciativas nesta área. Uma marca discursiva próxima à elaborada pelo “Governo das Mudanças” no governo do Estado, na área da segurança pública (BARREIRA, 2004).

Embora a violência seja objeto de disputa de interpretações nos discursos sobre a cidade, a narrativa cotidiana de crimes e violências é parte indissociável da história política de Maracanaú, afetando a dinâmica eleitoral de modo peculiar. O assunto “violência” e “segurança”, portanto, é um dos princípios de construção do discurso político: é uma abertura para a entrada de policiais na política - embora essa entrada encontre dificuldades diante da ambigüidade da relação da população com a polícia - e um dos temas prioritários na agenda dos gestores municipais. Seja através da afirmação ou da negação, a violência figura como questão central. É notória a participação de policiais e quadros da segurança pública nas eleições seguintes<sup>3</sup> - tentativas de apropriação do tema da violência como capital político, que nem sempre resultam em boa estratégia. Tanto para o cargo de vereador como para o cargo de prefeito a busca por soluções para o problema da violência e da insegurança deram, em grande parte, a tônica do discurso<sup>4</sup>.

## O debate sobre a “Lei Seca” no Ceará

Foi projeto do então governador Lúcio Alcântara (PSDB) estreitar vínculos com os municípios no fortalecimento de iniciativas na segurança pública. O reforço na atuação nesta área era um aspecto fundamental para as suas chances de reeleição, visto ser um setor da administração estadual bastante exposto, diante da importância da violência como problema público, sendo criticado por conta do pouco investimento que recebeu por ter sido incapaz de conter o aumento da violência no estado. Era intenção do governador apoiar o prefeito Roberto Pessoa (PL) na realização de seus objetivos, pois sua meta era estudar a implementação das medidas em Maracanaú, como experiência, para então adotá-las em Fortaleza.

No ano de 2005, o prefeito Roberto Pessoa viaja a Diadema e inicia um intercâmbio para a capacitação de uma equipe responsável por elaborar e implementar as medidas em Maracanaú. Vão ao Ceará com esse intuito os pesquisadores do Instituto Fernand Braudel, elaboradores do projeto de Diadema. Formou-se então uma Guarda Municipal, comandada pelo Coronel Rogério Castelo Branco Mourão, cuja primeira turma era composta por 50 guardas (48 homens e duas mulheres) e uma Assessoria de Defesa Social, responsável pela realização de pesquisas ligadas ao planejamento de políticas e pela articulação entre a população e a prefeitura, entre os setores da administração municipal e entre estes e os órgãos de segurança pública estaduais, composta

3 Nas eleições de 1996, um dos candidatos ao cargo de prefeito era delegado da Polícia Federal e ex-secretário de segurança do Estado. Concorreram ainda ao cargo de vereador, 21 policiais civis e militares (BARREIRA, 1998).

4 A inserção, ou tentativa de inserção de policiais na política é creditada, em muitos aspectos, à existência de uma Companhia de Polícia Militar e um Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, que proporcionariam um grande contingente policial na cidade e a atuação de policiais no “campo social”. O trabalho “na comunidade” adquire o caráter de uma preparação ou ritual de passagem para o exercício de funções civis (BARREIRA, 1998).

por dez estagiários, universitários de várias áreas do conhecimento (Ciências Sociais, Enfermagem, Matemática, Psicologia e Direito), sob a coordenação do psiquiatra e professor Antonio Mourão Cavalcante.

Contudo, apesar de justificadas e encaminhadas várias iniciativas, a conquista de legitimidade das iniciativas na segurança pública por parte da prefeitura enfrentou sérios entraves, principalmente por conta da ligação com a ideia da Lei de restrição ao funcionamento de bares ou “Lei Seca”, discussão muito presente nos jornais no ano de 2005. Algumas notícias expressam essa movimentação. No dia 31 de abril, o jornal O POVO noticiava: “Lúcio estuda fechar bares às 22 horas”. A notícia afirma que é intenção do governador Lúcio Alcântara, com a justificativa de amenizar a violência, adotar a medida experimentalmente. A reportagem dá conta ainda da opinião de moradores, comerciantes e donos de bares e restaurantes de Maracanaú, onde se destacariam opiniões contrárias à medida: “Uma lei como essa vai atrapalhar o cidadão e não vai diminuir a violência. A medida é descabida. O problema não está na população, está na falta de policiamento. Falta lei, falta ordem, falta moral”, afirma o dono de uma churrascaria na Avenida Cinco, conhecida como Calçadão. A reportagem contrabalança as opiniões críticas com uma matéria sobre o “Êxito na aplicação da medida em São Paulo”, onde se destacam as medidas adotadas em Diadema.

No dia onze de maio, o jornal O POVO publicava outra notícia: “Donos de bares reagem à lei seca”, notícia que dá conta da reação do presidente da Associação Brasileira de Bares, Restaurantes e Similares (ABRASEL) no Ceará contrária à ideia de implementar a medida, por compreender que ela causaria prejuízo aos estabelecimentos comerciais e desemprego. No dia oito de dezembro, a notícia “Empresários discordam da “Lei Seca” analisa a discussão entre os “empresários do setor de bares, restaurantes e similares” e o projeto de lei do deputado Francisco Cavalcante, em que se anuncia que projeto no mesmo sentido seria enviado à Câmara Municipal de Maracanaú ainda no primeiro semestre de 2006.

Dois editoriais são importantes de serem relacionados, pois colocam algumas das bases ideológicas que fundamentam a adoção da medida. O primeiro é intitulado “Cercos à Violência” (30 de março de 2005, p. 06) faz o seguinte destaca:

[e]spera-se que o bom exemplo de Maracanaú desperte os cearenses [...] para o enfrentamento da violência urbana de forma séria e decidida. Ou se faz isso, ou a sociedade brasileira poderá chegar a um ponto em que não terá mais

condições de reagir e criar anticorpos capazes de conter a violência avassaladora que inferniza seus centros urbanos [...] Para quem se horroriza com esse tipo de providência, classificando-a de autoritarismo, basta saber que muitas sociedades democráticas funcionam justamente porque praticam esse tipo de disciplinamento [...] Evidentemente, deve-se trabalhar a opinião pública, mostrando-lhes as vantagens destas restrições, de modo objetivo. As pessoas estão dispostas a fazer um pouco de sacrifício se em troca tiverem mais tranqüilidade e segurança em suas vidas, pois já não suportam o nível de violência no seu cotidiano.

O segundo editorial, “Álcool e Violência” (30 de dezembro de 2005, p. 06), segue a mesma linha:

[o] debate sobre a restrição do horário de funcionamento de bares e restaurantes, como forma de reduzir a violência, vem sendo feito em todo o Brasil, a partir da experiência de alguns municípios no Sudeste que teriam acusado a redução de homicídios e de acidentes de trânsito a partir da implantação de uma legislação restritiva. Alguns defendem que é hora de Fortaleza implantá-la [...] Num caso como esse, de confronto de interesses, há de prevalecer o interesse público. É preciso saber o que é mais vantajoso para a coletividade. O valor da vida e a pacificação urbana sobrepõem-se ao valor econômico-financeiro. O correto, no entanto, é tomar uma medida baseada em fundamentos objetivos, científicos e no respaldo da sociedade [...] Caso seja confirmada a hipótese da relação entre os dois fatores (funcionamento noturno dos estabelecimentos que vendem bebida alcoólica e índices de violência) poder-se-ia selecionar essas áreas e aplicar-lhes a restrição, especificamente. De qualquer forma, a legislação deveria ser submetida a referendo municipal para que os cidadãos pudessem pronunciar-se democraticamente sobre a lei

Nos dois editoriais, em tom mais ou menos alarmista, apela-se para o sacrifício do interesse e liberdade particular em favor do interesse maior da coletividade, definido em termos da redução do número de mortes, da sensação de segurança e tranqüilidade. Um sacrifício em prol do “valor da vida” e da “pacificação urbana”.

## As etapas de construção da política em Maracanaú

Na seção anterior percebe-se uma movimentação durante todo o ano de 2005 em torno da legitimação da “Lei Seca” no estado do Ceará que se utilizou de mecanismos como pesquisas de opinião e estatísticas de mortes violentas para referendar a adoção da medida. Houve inúmeros conflitos com organizações de interesse dos proprietários de estabelecimentos que vendem bebida alcoólica, principalmente os mais ligados ao setor turístico. Diante desses conflitos, a estratégia de escolha dos bairros mais violentos ou de municípios como projeto-piloto, surgiu como alternativa. É assim que Maracanaú é ressaltada.

O plano de segurança implementado em Maracanaú teve como marco a *I Conferência Municipal de Defesa Social*, no mês de novembro de 2005, onde foram apresentados os resultados do *Levantamento Epidemiológico da Violência*<sup>5</sup> e discutidas as principais propostas originadas de um ciclo de debates ocorrido em encontros nas seis Áreas de Desenvolvimento Local – ADLs<sup>6</sup>. Os relatórios dos encontros nas ADLs e do *Levantamento* seriam então encaminhados às demais Secretarias da Prefeitura para a efetivação de um trabalho coordenado. Na *I Conferência* foi também aberto o *Fórum Permanente de Defesa Social*, que ocorre a cada três meses, que em sua primeira reunião, ocorrida no dia 17 de dezembro de 2005, discutiu e elaborou, a partir das reivindicações e sugestões coletadas em cada ADL, as prioridades para o governo municipal no que concerne à Defesa Social e Segurança.

Esse processo de diálogo é uma ideia que surge do exemplo de Diadema, que também utilizou desse recurso para construir uma maior legitimidade às ações implementadas. Percebe-se logo de início que esse diálogo se construiu levando em conta fatores relativos a diversos aspectos da vida da população e a diversos serviços da Prefeitura como saúde, educação e assistência social. A redução dos níveis de violência se efetivaria somente através de um trabalho conjunto e articulado entre diversos setores da administração pública, sendo as reuniões nas ADLs uma base para orientar a distribuição dos equipamentos públicos municipais. Uma estratégia que está associada a um conceito bastante amplo de violência, não apenas agressão física.

As pesquisas realizadas, no entanto, tinham geralmente um foco preciso: o estudo das causas de morte no município, as causas do homicídio, relação entre bebida alcoólica, funcionamento de bares e violência, sempre como subsídio às políticas implementadas. Foi o caso da *Por que se mata? Diagnóstico psicossocial dos casos de homicídio no Município de Maracanaú*, realizada com o objetivo de aprofundar determinadas questões surgidas da

5 Consistiu no levantamento das ocorrências de crimes e mortes no município no período de 2003 / 2005.1. Com ele se criou uma espécie de “mapa da violência”.

6 As ADL servem de referência para a espacialização dos equipamentos da Prefeitura.

primeira pesquisa. A equipe da Assessoria pretendeu traçar um “quadro psicossocial” das pessoas envolvidas nos casos de homicídio, ocorridos no período de cinco de dezembro de 2005 a 21 de julho de 2006. Para alcançar seus objetivos, buscou-se localizar as famílias das vítimas para compreender, através dos relatos, as dinâmicas geradoras ou alimentadoras do crime de homicídio. O estudo aponta algumas sugestões para auxiliar “o poder público, unindo-se à sociedade, pode atuar na prevenção, chegando assim antes que o crime aconteça”. Diante do número elevado de mortes por motivos familiares e passionais, por exemplo, a ideia seria criar Núcleos de mediação de conflitos, iniciando a instalação desses Núcleos nos locais onde se constatarem os maiores números de casos.

Um terceiro estudo, a *Pesquisa quantitativa sobre o comércio do Município de Maracanaú*, realizado junto ao Instituto Estudos Pesquisas e Projetos (IEPRO) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), ocupa um lugar especial. Ela pretendeu traçar um perfil sócio-econômico do comércio da cidade de Maracanaú responsável pela venda de bebidas alcoólicas, para avaliar o impacto social de uma medida impeditiva da venda de bebidas alcoólicas e para saber o nível de aceitação ou discordância. O estudo teria apontado que a medida de fechamento de bares a partir das 22 horas não seria o caminho mais adequado para a redução da violência, o que aponta uma mudança nas expectativas iniciais de implementação da “lei seca” de acordo com a especificidade da situação em Maracanaú.

Uma das coisas que foi feita em Diadema foi essa: a proibição da venda de bebidas alcoólicas, a partir de 22 horas [...] Nós sempre fomos reticentes a esse tipo de conduta. Por que? Porque [...] se você toma leis que não são razoáveis elas não vão funcionar. Então o que acontece é o seguinte: em Maracanaú existem mais de 1220 estabelecimentos que vendem bebidas, ou são restaurantes ou são bares ou, enfim, vendem bebidas [...] e tem horários os mais diferentes. A prefeitura e o estamento policial não teriam condições de fiscalizar o cumprimento dessa lei. Então iria ser uma lei inócua, que não iria pegar [...] iria desmoralizar a administração pública. Então, em Diadema deu certo porque eles já estavam com uma estrutura militar montada, não é? [...] e mais recentemente o Nilson, que é um técnico do Instituto Fernand Braudel, escreveu um artigo dizendo que o êxito de Diadema não se deve ao fato dos bares terem fechado, não. Se deve ao fato da polícia ter

aparecido mais [...] Então nós dissemos ao prefeito que iria ser uma medida inócua(A.M. Cavalcante).

Ou seja, a medida não poderia ser adotada por falta de condições para a sua aplicação e por ser, antes de tudo, mais efetiva a presença do poder público, através da Guarda Municipal e da polícia, do que o simples fechamento dos bares, medida relativizada em sua eficácia.

Com base nas pesquisas, foram desenvolvidos alguns projetos de intervenção, como: a Operação de Combate à Venda de Bebidas Alcoólicas para Menores (COBAM); o Ronda Escolar, parceria entre Guarda Municipal e Polícia Militar, na realização de visitas diárias em certo número de escolas; o Projeto Escola: elaboração de um calendário cultural, inicialmente em cinco escolas, através de uma parceria entre a equipe da Defesa Social e a Secretaria de Educação, com o intuito de criar uma “cultura de não violência”; a iluminação de ruas, praças e campos de futebol, com o intuito de aumentar a capacidade de vigilância de “crimes de oportunidade” e a sensação de segurança da população; diante do índice de suicídios, parceria com o sistema de aconselhamento do Centro de Valorização da Vida (CVV); o projeto cadeia pública, que visava catalogar e enviar ao Ministério Público os processos criminais de presos que já cumpriram a pena e ainda se encontram na prisão; a criação da Delegacia da Mulher, parceria entre os poderes estadual e municipal; e ciclo patrulhamento realizado pela Guarda Municipal.

Esse breve panorama das principais iniciativas da Prefeitura de Maracanaú na segurança pública demonstra que houve um esforço por desenvolver ações, na maioria das vezes simples, em várias frentes, não desprezando a parceria com o governo do estado e não desmerecendo o apoio ao recurso da repressão, mas visando atuar de acordo com a concepção de “defesa social” ou de “prevenção”. As ações foram efetivadas de acordo com uma racionalidade ancorada nos modelos de política pública para a área - planejamento das ações de acordo com um diagnóstico da criminalidade através do controle dos dados policiais e do desenvolvimento de pesquisas; ação que considera as prioridades enumeradas pela população -, mas ao mesmo tempo atentos as especificidades locais, permitindo a mudanças, a exemplo da não aplicação da “lei seca”.

Segundo o comandante da Guarda Municipal, as principais razões para o sucesso que ele considera terem conseguido na redução dos índices criminais de homicídio, seriam as ações articuladas entre o governo do estado e a prefeitura (principalmente Guarda Municipal e Polícias), que teriam criado uma base para o planejamento de ações com base na sistematização e no monitoramento dos índices de violência. A Guarda faria o cruzamento entre

os crimes violentos - principalmente homicídios -, com sua data, hora, perfil da vítima e localização por bairro e o acompanhamento contínuo desses dados - através, principalmente, do IML e da Delegacia Metropolitana, que fornece as ocorrências diariamente à Guarda Municipal e Assessoria de Defesa Social - contrapondo uma abordagem emocional e episódica a uma abordagem sistemática, racional e articulada:

O trabalho aqui tem esse escopo. Tem o escopo da cientificidade. Não se está fazendo nada de forma emocional, nem episódica [...] Todos vamos para o mesmo barco. Remar na mesma direção. A prefeitura fez um convênio com o governo do estado, para arcar ou ajudar em algumas soluções logísticas, manutenção de viaturas [...] A outra [parceria] é a própria Guarda Municipal, que é um vetor. É um vetor que eu chamo de municipalização da segurança. O que é a municipalização da segurança? É um encargo que o município assume no combate direto à violência que é um dever do estado como ente federado (C. Branco).

## Dilemas de consolidação de um novo imaginário institucional

### A Assessoria de Defesa Social

A função deste órgão corresponderia à função de uma Secretaria de Defesa Social, de acordo com o modelo de política pública que orienta o projeto de Maracanaú. Além de implementar ações específicas de segurança, sua função seria a de inculcar a lógica da segurança na atuação dos demais órgãos e secretarias da prefeitura: direcionar programas sociais para uma população considerada “em risco” – no sentido de se tornar tanto vítima quanto criminosa; mostrar às demais agências da prefeitura as “consequências criminais” da construção de projetos de habitação, de escolarização, de saúde, etc; interferir no Plano Diretor da cidade, para ser alvo de mudanças no sentido de indicar locais para instalação de equipamentos públicos de acordo com o potencial de prevenção previsto. Dessa forma, seria enfatizado o “caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário da problemática da segurança”, como tema transversal às políticas públicas municipais e não somente assunto de polícia (KAHN & ZANETIC, 2005).

Contudo, está muito presente um pesar sobre as condições de trabalho. A falta de uma estrutura operacional apropriada

faz com que os trabalhos sejam, em grande parte, feitos, muitas vezes, na base do voluntarismo e do improviso, como afirma Nelydélia Kelene, socióloga estagiária: “nada aqui é feito ‘formalmente’, tá entendendo? [...] Nós não recebemos verba da Prefeitura para tocar os projetos. Tudo é meio improvisado”. A fala citada coloca a questão das dificuldades estruturais da Assessoria e as dificuldades que esta enfrenta para lidar com a máquina administrativa e demonstram certa dependência institucional da Assessoria à Guarda Municipal (A.M. C.).

Quando indagado sobre quais as perspectivas, a longo prazo, para esse vínculo entre Prefeitura, Universidades e o grupo de estagiários que compõem a Assessoria, no caso de mudança do grupo político gestor nas próximas eleições, Antonio Mourão Cavalcante revela que a tendência maior seria a própria incorporação dos projetos da Assessoria pelas demais Secretarias do Município, embora considere importante a continuidade das ações:

[o]s estagiários tem um tempo de (eu digo individualmente cada um) dois anos no máximo né?, Um ano renovando um ano. Espero que venham outros, mas isso aí a gente vai ter que conversar com a Prefeitura. Na realidade eu penso que a gente poderia chamar isso de “movimento de defesa social” e sendo um movimento ele é muito dinâmico e poderá se tornar alguns desses aí, programas da própria estrutura da prefeitura [...] da Secretaria da Educação, ou da Ação Social. Eu acho que seria talvez um futuro possível [...] Criada uma dinâmica [...] eu acho que a coisa deve continuar [...] (A possibilidade) de que isso se acabe ou de que isso não continue, aí depende da força da comunidade

Essa conclusão, sobre o possível futuro da Assessoria, é considerada por conta da sua atuação conjunta ou em espaços de intervenção social tradicionalmente da competência de outras Secretarias. No cumprimento daquilo que seria a sua função - inculcar a lógica da segurança e da “defesa social” na atuação dos outros órgãos da Prefeitura - a Assessoria não se depara com uma realidade isenta de conflitos, seja na relação com as Secretarias ou com a Câmara Municipal como se constata na fala abaixo.

Na verdade, algumas dessas medidas foram implementadas, outras não. Algumas Secretarias

realmente se empenharam. De modo geral todos acharam legal, bacana e tal né? Mas há um certo ar de, não sei se seria de inveja ou de desconfiança: “quem são esses aí pra tarem dando ordem à gente?” A gente tem procurado ter sempre muita habilidade, sobretudo com as Secretarias da área social [...] Existe o apoio do prefeito de que essas coisas aconteçam [...] mas a máquina administrativa, burocrática, é muito devagar [...] Nós não temos nem um lugar físico [...] Nós simbolicamente convocamos esses Fóruns [Fóruns de Defesa Social] para a Câmara Municipal né? Para dar a ideia de que é o poder e tal. Lamentavelmente, nos dois Fóruns não tinha um vereador. Inclusive devo dizer algo de mais sério: no final do I Fórum, os próprios populares, lideranças, tinham umas 300 pessoas, criticaram os vereadores. Aí eu tomei a palavra e disse que nós deveríamos fazer um abaixo-assinado com os que estavam ali para encaminharmos ao presidente da Câmara, lamentando a ausência. Foi feito esse abaixo-assinado [...] na segunda-feira eu fui considerado “persona non-grata” pelos vereadores (risos) porque estava insultando o poder legislativo (A.M.C.).

Como se vê nas últimas falas, o trabalho da Assessoria junto às lideranças comunitárias coloca um problema importante para os projetos de segurança municipal: a falta de articulação entre as instâncias comunitárias de mobilização e participação social e a estrutura burocrática e representativa da Prefeitura. Embora se tenha conseguido alguma articulação com as Secretarias, a relação com a Câmara Municipal é bastante conflituosa.

## A Guarda Municipal

O comandante da Guarda Municipal, Coronel Castelo Branco, ao sugerir quais seriam as causas da redução dos índices de homicídio, destaca em primeiro lugar a parceria com o governo do estado e em segundo a Guarda Municipal. Essa parceria entre estado/município é ressaltada em diversos momentos: na criação da delegacia da mulher, na reativação da delegacia do distrito industrial e no trabalho rotineiro da Guarda: “Hoje a prefeitura fala com a polícia pelo telefone. Eu me ligo com o posto da polícia como se fôssemos companheiros do mesmo barco” (Entrevista 04/12/06). A parceria entre estado e município se deu também na formação da Guarda Municipal, através de um convênio entre Polícia Militar e Prefeitura de Maracanaú. Nesse trabalho fala-se em uma “mudança de mentalidade” que se operaria

de acordo com a concepção assumida de trabalho preventivo e de “defesa social”, em oposição à atitude repressiva vinculada à atuação da polícia pelo uso da arma de fogo: “A ideia que eu acho que é a da municipalização da violência em Maracanaú, no meu entendimento, é prevenção [...] [...] é uma mudança de mentalidade do que seja segurança pública [...] é de educação, de cultivar os valores (N. Kelene).

Diante das falas anteriores, surgem alguns questionamentos: mesmo levando em consideração a “mudança de mentalidade”, qual o seu peso efetivamente no trabalho da Guarda? O contato próximo à Polícia Militar e às demandas da população pelo uso da força não acarreta alguma consequência para o trabalho da Guarda Municipal? A atuação preventiva da Guarda Municipal ocuparia um “vácuo” existente no policiamento, liberando a PM fundamentalmente à tarefa de combate ao crime? De acordo com o depoimento do ex-guarda municipal da primeira turma de formação, Anderson Duarte<sup>7</sup>, o contato entre Polícia Militar e a Guarda acarreta consequências importantes. Mesmo ressaltando o aspecto positivo da integração, ele aponta para conflitos e alterações no próprio modo de atuação da Guarda, de forma que a “mudança de mentalidade” não estaria plenamente assegurada

Inicialmente a ideia, na primeira turma de formação, a ideia era algo bem mais próximo da comunidade do que hoje de fato nós vemos. O que aconteceu foi que a Guarda Municipal foi instruída para agir de uma forma e o seu *modus operandi* ao chegar lá na rua passou a ser outro. No início, quando chegamos na rua lembro que a população, a comunidade, ela elogiava bastante a postura do Guarda [...] Com o passar do tempo, com a própria natureza do serviço [...] de se combater vários delitos acabou se distanciando um pouco essa ideia do guarda cidadão e se tornou muito semelhante a PM [...] Essa é a percepção minha como Guarda Municipal. É a minha autocrítica mesmo [...] Passou-se a copiar muito o modelo da PM e esquecer o propósito inicial que seria essa guarda cidadã que trabalharia mais na parte de cidadania e defesa social que propriamente no combate direto ao crime.

A situação complexa em que se insere a Guarda Municipal, para manter a “ordem pública” em trabalho conjunto com a PM, é demonstrada pelo interesse de criar um “grupo especial” armado dentro da Guarda, com 10 guardas que poderiam eventualmente portar armamentos (A. M. C.).

7 Atualmente integrado à Polícia Militar e mestre em sociologia pela UFC.

## Considerações Finais

A experiência da Prefeitura de Maracanaú demonstra o quanto a institucionalização dos mecanismos municipais de intervenção é heterogênea e ainda em processo. Como se procurou demonstrar, na construção do plano houve a busca constante da legitimidade e operacionalização através do diálogo com a sociedade e bases comunitárias, através da parceria com as instituições de segurança pública do Estado e da interação entre as Secretarias da Prefeitura. As ações desenvolvidas ocorreram em várias frentes, não desmerecendo o apoio ao recurso da repressão, mas visando atuar de acordo com a concepção de “defesa social” ou “prevenção”. As ações foram efetivadas de acordo com uma racionalidade ancorada nos modelos de política pública para a área, espelhando-se em Diadema, mas ao mesmo tempo considerando as especificidades locais, permitindo a mudança de planos. Exemplo disto, foi a discussão sobre a “Lei Seca”, que serve como demonstrativo de que se criou, em vários estados do Brasil, uma cultura de leis de fechamento de bares que não consideraria de forma mais detalhada o conjunto de ações de uma política municipal de segurança (OLIVEIRA, 2006).

A Assessoria de Defesa Social e a Guarda Municipal foram as principais agências da política, que enfrentaram desafios importantes. No caso da Assessoria de Defesa Social há necessidade de maior institucionalização que garanta autonomia para um exercício contínuo das atividades de pesquisa e interlocução. A não institucionalização da Assessoria constitui-se um entrave para a continuidade da política. Ao mesmo tempo, a relação de dependência ou autonomia entre uma Assessoria ou Secretaria e a Guarda Municipal é importante, pois interfere no perfil das medidas a serem adotadas.

No que se refere ao papel da Guarda Municipal pretende-se um policiamento preventivo, mas nota-se que, embora haja uma ênfase maior no “policiamento de serviço”, a Guarda sofre pressões no sentido de um “policiamento de combate ao crime”. Essas pressões partiriam da própria sociedade e do trabalho muito próximo à Polícia Militar. A polarização entre “Proteger” e “Servir” interfere fundamentalmente nas concepções sobre eficiência policial (MUNIZ et al, 1999). Nesse sentido, embora prevenção e repressão não sejam vistos como inconciliáveis, há uma disputa pela ênfase que há de ser colocada na atuação das Guardas Municipais, característica que expressa falta de normatização adequada de um perfil destas organizações.

Em síntese, percebe-se que as dificuldades em sua implementação são oriundas, muitas vezes, da própria indefinição do que seja “ordem pública” para setores do Estado e da sociedade. Questões que apontam para tensões

existentes entre demandas por segurança e garantias constitucionais de liberdade individual na administração dos conflitos sociais no Brasil.

**ABSTRACT: This work discusses the meanings of the incorporation of municipalities as actors in the area of public security in Brazil through the analysis of the public security plan of the city of Maracanaú (2005-2007). We gave attention to the initial process of formulation, legitimacy and political management of the policy, with the intention of examining the difficulties inherent in a new institutional imagination. We seek to reflect on the following questions: what represents the emphasis to prevention for the understanding of the causes and the ways of taking action on violence in the municipal scope? What's the context that made possible the emergence of a political rationality related to the emphasis of Maracanaú on public security? How, in their planning and implementation, the municipal security plan of Maracanaú tackled the guidelines for municipal public policies in the area of security? We point to the fact that the discourse of municipal public security investing in reconciliation of historical antagonism between repression and prevention in this area and that such projects are important questions: the difficulties in defining the professional identity of the municipal guard, bureaucratic and political barriers between sectors of the city and between police, City Hall and the population.**

Artigo

Recebido: 30/12/2014

Aprovado: 11/05/2015

**Keywords: public security, city hall, prevention.**

## Referências

ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. Revista Tempo Social (São Paulo), v.11, n.2, 1999.

BARREIRA, C. Em nome da ordem: a proposta da política de segurança pública. Revista São Paulo em Perspectiva, v.18 n.1, 2004.

\_\_\_\_\_. Lugar de policial é na política? Estratégias simbólicas de afirmação e negação. In: (Org.) BARREIRA, I. e PALMEIRA, M. Candidatos e candidaturas: enredos de campanha eleitoral no Brasil. SP: Annablume, 1998.

\_\_\_\_\_. (Org.). Questão de Segurança: políticas governamentais e práticas policiais. RJ: RelumeDumará, 2004.

GUINDANI, M. O processo de gestão da segurança municipal. O público e o privado. Fortaleza: UECE, ano 2, n.4, 2004.

\_\_\_\_\_. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, J.T. (Org.). Prevenção da violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

KAHN, L & ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. SENASP. Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Relatório Final. Ministério da Justiça, 2006.

LIMA, R. S. de & PAULA, L. de. (Org.). Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2006.

\_\_\_\_\_. Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.

MESQUITA NETO, P.& RICARDO, C. de M. O Fórum metropolitano de segurança pública e a ampliação do debate sobre a violência em São Paulo. Lusotopie, 2003.

MUNIZ, J.; JÚNIOR, D. P.; DINIZ, E. Ordem pública e Polícia Militar: direções para a Fundação Ford no Brasil. Relatório Final, 1999.

OLIVEIRA, N. V. O mito da “lei seca” na redução da criminalidade: o caso de Diadema e outros exemplos em São Paulo. São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2006

PAES, V. Sobre limites e expectativas da sociedade civil com relação à criação de uma política municipal de segurança. In: KANT DE LIMA, R. et al. Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada. Vol.2. 2010.

RICARDO, C. de M. A Prevenção do crime e da violência como dimensão necessária de uma política de segurança pública. Disponível em: [http://www.spcv.org.br/documentos/texto\\_carol\\_out04.pdf](http://www.spcv.org.br/documentos/texto_carol_out04.pdf). Acessado em: outubro de 2005.

\_\_\_\_\_ e CARUSO, H. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. Revista Brasileira de Segurança Pública, ed. 1. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.

SOARES, L. E. Segurança municipal no Brasil: uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). Prevenção da violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. Legalidade libertária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VERÍSSIMO, M. As políticas de segurança municipal e a construção do conhecimento antropológico. In: KANT DE LIMA, R. et al. Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada. Vol.2., 2010.

ZALUAR, A. Violência e crime: saídas para os excluídos ou desafios para a democracia? In.: Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: FGV, 2004.