

## A SEGURANÇA PÚBLICA NO CEARÁ NO “GOVERNO DAS MUDANÇAS”: AGENDA POLÍTICA, FATOS, FEITOS E PROMESSAS

XAVIER, Antônio Roberto<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar as promessas de mudanças, os fatos e os feitos na área da Segurança Pública no estado do Ceará no contexto da redemocratização do pós-1985. Logo após o triunfo nas urnas do primeiro governo estadual civil pós-regime militar no Ceará, o governador eleito, Tasso Ribeiro Jereissati, além de reforçar a agenda das políticas de segurança pública em geral, prometeu erradicar o crime de “pistolagem” no interior cearense, principalmente no Vale do Jaguaribe. Para análise dessas questões, construiu-se esta escrita com abordagem qualitativa de estudo de caso fundamentada em empiria de conteúdo documental. Os resultados parciais relativos ao serviço de segurança pública indicam que muitas práticas ilegais e ilegítimas continuaram presentes nas ações dos protagonistas dos órgãos da segurança pública no contexto pesquisado. Entretanto, houve alguns avanços, como: modernização, controle e responsabilização dos órgãos de segurança pública com relação às suas atuações.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Segurança Pública. Agenda Política. Democracia.

**Abstract:** The aim of this paper is to analyze the promises of change, the facts the deeds in the area of public security in the state of Ceará in the context of the post-1985 democratization. Soon after the triumph at the polls the first post-military regime civil state government of Ceará, the elected Governor, Tasso Ribeiro Jereissati, and enhance the agenda of public security policies in general promised to eradicate the crime of “banditry” inside cearense mainly in the Valley of Jaguaribe. For analysis of these issues was constructed this writing with a qualitative approach case study based on empirical documentary content. Partial results of the public security service indicate that many illegal and illegitimate practices still present in the actions of the protagonists of the public security organs of the search context. But some advances such as modernization, control and accountability of the public security organs in their performances are checked, considerably.

**Key words:** Public Policies. Public Safety. Policy Agenda. Democracy.

<sup>1</sup>Professor Adjunto II do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) do Curso de Graduação em Administração Pública presencial e do Mestrado em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis ambos da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Mestre em Políticas Públicas e Sociedade e em Planejamento em Políticas Públicas (ambos pela Universidade Estadual do Ceará), Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Contato: roberto@unilab.edu.br. Artigo elaborado a partir da Dissertação de Mestrado Acadêmico em Políticas públicas e Sociedade: “Segurança Pública: do projeto Ceará Seguro (1999-2002) ao Projeto Ceará Segurança Pública Moderna (2003-2006)”, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

## Introdução

O crescimento desordenado da violência e da criminalidade no Brasil, de modo geral, e no estado do Ceará, de modo específico, está associado a fatores de risco com legado oriundo das profundas desigualdades social e econômica, historicamente construídas; da perversa distribuição de renda; da grande disponibilidade de armas em poder indevido; da indistinção de tipos penais nos cárceres; da falta de programas de inclusão social; da formação de um Estado com pilastras baseadas numa cultura de violência; e da falta de inclusão das políticas públicas de Segurança Pública na agenda de discussão exequível, dentre tantos outros.

A violência, em geral, além de um problema social, torna-se também um problema público. Nesse sentido, exige do Estado soluções viáveis por meio das instituições responsáveis por essa área, as quais devem apresentar variadas resoluções possíveis e plausíveis com o objetivo de solucioná-lo. Detectado o problema pertinente a esse assunto, os responsáveis diretos, como os governantes, os legisladores, os organismos policiais, o poder judiciário, o ministério público, etc., necessitam não só atacar o problema, mas, em primeiro plano, saber como atacá-lo.

Assim, diante da real existência do fenômeno da violência criminal, é preciso investigar e descobrir as causas e as vulnerabilidades desse fenômeno para remediá-lo com o antídoto correto, mediante ações estratégicas vinculadas às políticas públicas. Para análise dessas questões, construiu-se esta escrita, com abordagem qualitativa de estudo de caso fundamentada em análise de conteúdo documental e com fundamentos epistemológicos em obras sobre a temática em tablado.

## A segurança pública na agenda do “Governo das Mudanças<sup>2</sup>” no estado do Ceará

---

<sup>2</sup> “Governo das Mudanças”: autodenominação da governabilidade no estado do Ceará iniciada com a eleição do empresário Tasso Ribeiro Jereissati (1987-1990), Ciro Ferreira Gomes (1991-1994) e Tasso Ribeiro Jereissati (1995-2002). É racional ressaltar que o governo sucessor Lúcio Gonçalo Alcântara (2003-2006), embora tenha sido, inicialmente, também considerado pertencente ao slogan do “Governo das Mudanças”, além de ter sido acusado de romper com o governo anterior, no âmbito da Segurança Pública, adotou outra denominação para o projeto da segurança pública, a saber: “Ceará Segurança Pública Moderna”, em substituição ao projeto “Ceará Seguro” de seu antecessor. Todavia, na esfera da política, sobretudo no que diz respeito ao triunfo da primeira campanha ao governo de do estado do Ceará, Lúcio Alcântara contou com o apoio de seu antecessor.

O ponto de partida ou delimitação desta escrita dá-se a partir do advento da instalação do Estado Democrático de Direito no Brasil, com a possibilidade de sua consolidação através da efetividade de políticas públicas voltadas para o serviço de Segurança Pública, previsto no artigo 144 da Carta Magna de 1988. Finalmente, após um quarto de século, o serviço de Segurança Pública seria definido legalmente em defesa da sociedade, e não usado pelo poder estatal contra esta. A partir daquele marco, a Segurança Pública passava a figurar como um direito social fundamental definido constitucionalmente e um bem democrático conquistado legitimamente, indispensável a todos os componentes da sociedade brasileira.

Com o processo de redemocratização a partir de 1985 e com a promulgação da Constituição Federal em 1988, os organismos responsáveis pelas políticas de Segurança Pública passaram a ser definidos, bem como suas respectivas atribuições e competências. A partir de então, as demandas por políticas na área da Segurança Pública passaram a reivindicar ações governamentais concretas, visando preservar, garantir e promover os espaços de liberdade e proteção das pessoas contra os fatores e mecanismos de inseguranças causados pela violência e pela criminalidade, salvaguardando, incondicionalmente, os Direitos Humanos e as garantias constitucionais conquistadas no Estado Democrático de Direito com a Constituição Federal de 1988.

Desse modo, com a garantia expressa na vigente Constituição, em seu artigo 144, corroborada nos artigos 256-258 da Constituição do Estado do Ceará de 1989, em relação à Segurança Pública como uma responsabilidade do poder público, “direito e dever de todos”, inaugurava-se, assim, a formação de uma agenda no âmbito das políticas públicas para a Segurança Pública.

Contudo, mesmo com a definição de políticas públicas previstas na legislação em prol da Segurança Pública, o que se tem visto e vivido na sociedade brasileira como um todo é a evolução e a expansão da violência e da criminalidade em suas mais variadas formas em todos os espaços do país e contra todo tipo de pessoas, indiferente à classe social, cor, religião, situação civil, etc. O direito à Segurança Pública é um direito fundamental à existência humana. Inexistindo esse direito ou sendo ele desrespeitado, existirá, conseqüentemente, o desrespeito à própria existência da vida humana, à cidadania, ao

Estado Democrático de Direito, às leis que regem o Estado constitucional, enfim, às leis maiores e ao próprio Estado soberano.

As demandas por políticas públicas na área da Segurança Pública vêm apresentando continuamente a necessidade de reinterpretação e exequibilidade de planos, programas e projetos, sob a ótica do Estado Democrático de Direito e dos Direitos Humanos, com a participação efetiva da comunidade, pois “[...] somente governantes legitimados democraticamente pela sociedade civil e voltados para os direitos humanos terão alguma possibilidade de exercer com sucesso o poder e a força contra a criminalidade” (VELHO, 2002, p. 26-27).

As promessas doravante constantes na agenda das políticas de Segurança Pública no estado do Ceará adentram no cenário juntamente com as promessas de ruptura das práticas políticas e policiais tradicionais do regime militar. A abertura política iniciada no país em 1985 se consolida gradativamente nos estados com o surgimento de jovens candidatos aos governos. Esses governos, pelo menos em seus discursos, acompanham os anseios da população, defendendo o fortalecimento da democracia e da participação popular nas decisões governamentais.

No bojo desses discursos, encontram-se as proposições democráticas para os serviços públicos, como as promessas de reformas, legalidade, moralidade, transparência e participação popular. Essas foram as diretrizes centrais na agenda da política cearense naquele momento histórico. No estado do Ceará, o jovem empresário Tasso Ribeiro Jereissati, ex-presidente do Centro Industrial Cearense (CIC), reforça as esperanças da população ao inaugurar um governo civil prometendo os benefícios gerais da democracia, modernização estrutural e infraestrutural e competência nos serviços públicos principais, como educação, saúde e Segurança Pública.

Nessa esteira, Tasso Ribeiro Jereissati, em 1986, aos 38 anos de idade é eleito governador do estado do Ceará, representando a classe empresarial num pleito triunfante e histórico, pois serviu como marco divisor que superava um período de décadas de poder dos “coronéis”, marcado pelo autoritarismo, clientelismo, assistencialismo, nepotismo, descaso com os serviços públicos, atraso de pagamento salarial, dentre outros males de nossas origens impregnados no âmago desses governos.

No Ceará, o ‘governo dos empresários’ herdou uma longa trajetória construída pelos coronéis (Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra) [...]. Este ciclo foi encerrado pelo economista Gonzaga Mota, escolhido a partir do denominado ‘pacto dos coronéis’ e sacramentado em 1982 pelo presidente Figueiredo. Tal acordo teve como característica a partilha do poder do Estado entre os três citados coronéis [...]. O desfecho foi a ruptura do governador Gonzaga Mota com os ‘arquitetos’ da combinação, surgindo no interior desta cisão o nome do empresário Tasso Jereissati, filho do ex-senador Carlos Jereissati. A luta pela hegemonia do Estado passa a ser construída no âmago de uma disputa simbólica entre o ‘novo’ e o ‘antigo’, o ‘moderno’ e o ‘atrasado’, o ‘racional’ e o ‘irracional’. O ponto de saliência deste debate é o alijamento das ‘forças do atraso’, do ‘tempo dos coronéis’ (BARREIRA, 2004, p. 78).

A eleição do novo governo representava um novo tempo de esperanças e muitas expectativas no contexto da redemocratização. Tasso Jereissati, cumprindo sua promessa de campanha, iniciou seu governo prometendo romper com todos os principais aspectos de um passado atrasado e repleto de vícios danosos na política cearense. A tônica de seu governo girava em torno de um slogan principal: o “Projeto das Mudanças”, que se tornaria a marca reconhecida de seus outros governos, prometendo transformações profundas em todas as áreas dos serviços públicos. Na área da segurança pública, o novo governo reforça o discurso de moralização e modernização dos organismos policiais, bem como de erradicação dos crimes de pistolagens que vinham assustando desde há muito tempo o interior cearense, sobretudo as macrorregiões do Vale do Jaguaribe, Sertão Central e Centro-Sul do estado. A promessa de erradicar o crime de pistolagem no interior cearense continuou no teor dos discursos de campanha e serviu como capital político para a cúpula da Segurança Pública e para o governo.

É diante desse panorama político que o jovem governador Tasso Ribeiro Jereissati inicia o “Governo das Mudanças”, compreendido entre 1987 a 2002, tendo sido intercalado de 1991 a 1994 por Ciro Ferreira Gomes. Após substituir o governo do economista Gonzaga Mota, Tasso Jereissati tinha como desafio, segundo sua própria retórica de campanha política, a luta simbólica entre o novo e o antigo, o moderno e o atrasado, o racional e o irracional, enfim, o grande desafio posto era romper com as forças do atraso “do tempo dos coronéis” (BARREIRA, 2004).

Mesmo com toda retórica acompanhada com as promessas do autodenominado “Governo das Mudanças”, as reformas nos serviços públicos, a exemplo da educação, saúde

e Segurança Pública, não aconteceram ou, se aconteceram, não surtiram os efeitos necessários capazes de cumprir as promessas de campanha.

Na área da Segurança Pública, as instituições continuaram com sua truculência e mantiveram em suas medulas o legado doutrinário do regime militar. Pelo visto, as instituições não efetivaram as reformas necessárias e compatíveis para romper com as estruturas despóticas que se firmaram ao longo de 21 anos de regime ditatorial. Com efeito, a herança autoritária, truculenta e ilegal postergada pelo regime militar para forças policiais de Segurança Pública não é de fácil ruptura. Vale lembrar que, no contexto do regime autoritário, as polícias militares são formadas na perspectiva de pequenos exércitos estaduais, treinados e edificados com vistas a proporcionarem segurança não para a sociedade, mas para a defesa do Estado contra esta (BRASIL, 2000; CARVALHO, 2004; XAVIER, 2008a, 2008b).

### **O discurso da segurança pública na agenda política e a elevação do “Governo das Mudanças”**

Barreira (2004, p. 9-10), ao fazer um balanço sucinto dos 15 anos de administração do “Governo das Mudanças” (1987-2002) em relação à Segurança Pública no estado do Ceará, constata que esse período foi marcado por uma política irregular na área da Segurança Pública, suscetível a mudanças constantes em função das demandas sociais e políticas conjunturais.

Ocorreram diversas alterações na estrutura administrativa da área de segurança, acompanhadas pelas substituições de seus comandos, visando a melhorar a credibilidade dos aparelhos policiais e a capacidade destes em oferecer maior segurança para a população. O aumento da violência no cotidiano do Estado, entretanto, deixa transparecer fissuras e fragilidades deste setor. O estudo das transformações internas e externas da política de segurança pública ocupa uma dimensão essencial [...]. A política de segurança pública, ao lado da educacional e da política de saúde, passa a ser o ponto nevrálgico ou considerado o ‘calcanhar de Aquiles’ destes governos. Estes tentam com discursos e práticas amenizar esta situação no âmbito da segurança pública, contratando, inclusive, no último período Tasso, uma consultoria externa – a First Security Consulting –, que tem como principal acionista e ideólogo o ex-chefe de polícia da cidade de Nova York, William Bratton, que ganhou notoriedade com o slogan ‘tolerância zero’.

A manutenção da ordem e da segurança públicas, abraçada como carro-chefe de campanha política, configurou-se como medida de temperatura do “Governo das Mudanças” no imaginário popular, no sentido de esse governo ser ou não capaz de conduzir os anseios da população, visando a uma possível tranquilidade pública. Como frisa Barreira (2004), a presença ou a ausência do Governo para o pensamento popular dependerá da solução viável que este conseguirá levar a efeito, possibilitando uma paz pública.

É no centro desse anseio que surge um grande paradoxo de caráter interno. Os organismos policiais estavam visivelmente desgastados e desacreditados em função de suas práticas abusivas, autoritárias e corruptas herdadas do regime militar. Todavia, mesmo não confiando nos organismos de Segurança Pública, a população exige mais ordem e segurança, na medida em que a violência criminal se alastra em todo o estado, sobretudo com a modalidade criminosa de “pistolagem”, que continuava se expandindo.

Nesse sentido, o “Governo das Mudanças”, eleito com base nas promessas de um governo do “novo”, do “diferente”, primando pela modernidade e pelas práticas democráticas, enfrentaria sérios dilemas.

O primeiro governo eleito, no Estado do Ceará, após o regime militar, enfrenta também a dificuldade da institucionalização das práticas democráticas em todas as esferas do poder, uma vez que estas esferas foram enrijecidas pelo regime autoritário. Isto aponta para a necessidade de ser realizada uma transição no interior das instituições do Estado. (BARREIRA, 2004, p. 10).

As transformações ou reformas urgentes no seio dos organismos policiais não aconteceram satisfatoriamente. As antigas práticas ilegais de tortura, de abuso de poder e de discriminação, sobretudo contra as classes mais pobres, continuaram acontecendo. O dilema do aumento da violência e da criminalidade em geral e institucionalizada continuou presente e desafiando o “Governo das Mudanças”. Brasil (2000, p. 143) detecta que nesse contexto a polícia cearense sempre esteve envolvida com práticas ilegais ou criminosas, o que se tornou:

[...] uma problemática real colocada durante todo Governo das Mudanças, como têm denunciado, quase que diariamente, a imprensa e, de modo incansável e insistente, os grupos e entidades ligados aos direitos humanos.

São os mesmos segmentos da sociedade civil que têm cobrado das gestões mudancistas. (BRASIL, 2000, p. 143).

Ainda segundo Brasil (2000), as estruturas dos dispositivos estaduais de Segurança Pública mantiveram-se inalteradas, como se fossem estruturas neutras preparadas para servir o novo regime de governo democrático. Os governantes não tiveram coragem, ou por estratégia, ou por ideologia, e confirmaram a continuidade das bases dos organismos policiais. Há de se ressaltar que, no âmbito estadual, se essa continuidade era de interesse político, encontrou suporte legal no texto constitucional de 1988, quando este, em seu artigo 144, parágrafo 6º, diz textualmente que as polícias militares e os bombeiros militares são forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro. Esse legado de caráter interno não foi o único. Se as reformas estruturais no âmbito dos aparelhos policiais não ocorreram, dando continuidade às práticas autoritárias e ilegais do regime militar, no âmbito externo os dilemas continuaram com o aumento da violência criminal e o descrédito da polícia ante a população (BARREIRA, 2004).

A Segurança Pública, a partir do segundo “Governo das Mudanças” (1995-1998), no tocante à primeira adjetivação: “moralização”, num primeiro momento, criou e inovou propostas, visando, se não à unificação, pelo menos à integração das polícias. Desse modo, a Secretaria de Segurança Pública (SSP) foi substituída pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC) em 1997, tendo à frente, como secretário, um general de divisão do exército, Cândido Vargas de Freire, oriundo do Rio Grande do Sul.

Todavia, essa tomada de decisão, além de ter sido uma mudança efetivada por cima das estruturas dos aparelhos policiais, não solucionaria as divergências e as distorções estruturais historicamente presentes no seio das duas polícias estaduais. O “Governo das Mudanças”:

[...] ao optar pela nomeação de um general para comandar a segurança pública, [...] não só manteve uma de suas preferências, que é nomear para a pasta da segurança pública profissionais de fora do Ceará, considerados os melhores e coincidentemente gaúchos, e, para alguns segmentos da sociedade civil, ligados às entidades de direitos humanos estaduais, uma escolha conservadora, uma vez que a mesma parecia repetir velhas fórmulas para enfrentar o mar de lama em que estavam mergulhados certos setores da Polícia Civil e Militar, ou seja, a escolha do governo poderia trazer consigo o reforço e o incentivo da militarização das ações policiais. (BRASIL, 2000, p. 222).



Num segundo momento, o governo mudancista tentou moralizar os organismos policiais, enfrentando a impunidade arraigada no seio das corporações, criando órgãos próprios para apurar denúncias. Criou a Ouvidoria Geral do Estado (OGE), a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (CGOSPDC), o Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH), o Conselho Estadual de Segurança Pública (Conseps), o Centro de Apoio Operacional e Controle Externo da Atividade Policial (Caoceap), aderindo também ao Programa de Proteção de Testemunhas e Familiares de Vítimas de Violência (Provita) (BRASIL, 2000).

Contudo, o ponto central de interesse das categorias policiais e do Corpo de Bombeiros Militar não ocorreu. Faltou colocar na agenda da política como direito e garantia com vistas a atender aos anseios dos organismos policiais: políticas públicas de valorização do profissional de Segurança Pública não somente no aspecto econômico, mas sobretudo nos aspectos de formação, capacitação e definição de um Plano de Cargos e Carreira transparente e promissor de ascensão funcional (XAVIER, 2008a, 2008b, 2009).

No campo das ações de “modernização”, o “Governo das Mudanças” teve como marca registrada a contratação da First Security Consulting, empresa norte-americana de segurança dirigida pelo então Mister Bratton, ex-chefe da polícia de Nova Iorque, responsável pela implantação da política de segurança “tolerância zero”.

Mediante essa consulta, foi criado no estado do Ceará os chamados Distritos-Modelo, cujo objetivo era o de que os órgãos de Segurança Pública trabalhassem todos juntos num mesmo prédio, viabilizando o serviço no pronto atendimento das ocorrências policiais. No último “Governo das Mudanças” (1999-2002), priorizaram-se e continuaram-se as mudanças de modernização da Segurança Pública de acordo com as metas e estratégias pautadas no projeto de governo “Ceará Seguro”, que tinha na integração e na política de formação suas metas principais. Na formação, a mudança ocorreu efetivamente a partir de 2001, quando os policiais passaram a ter suas formações vinculadas à Universidade Estadual do Ceará (XAVIER, 2008b).

Além disso, para entrar nos quadros da Polícia Militar do Ceará (PMCE) e no Corpo de Bombeiros Militar do Ceará (CBMCE) como soldado, a partir de 2001, exigia-se a escolaridade mínima de ensino médio; até então bastava o ensino fundamental. O projeto

“Ceará Seguro” continuou operacionalizando as mudanças na Segurança Pública, criando órgãos e investindo em recursos logísticos e técnicos, mas muito pouco em relação aos recursos humanos. Outra ação considerada de alta modernização foi a criação do Gerenciamento de Crises (Gcrises) e da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (Ciops), que substituiu o antigo Centro de Operações da Polícia Militar (Copom), que atendia às chamadas ao número 190 (LIMA, 2006).

Atualmente a Ciops funciona como uma central de comunicação visando à coordenação das ações da Polícia Militar do Ceará, Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, Polícia Civil (PC), Instituto Médico Legal (IML), dentre outros órgãos de forma integral em Fortaleza. Além dessas modernizações marcantes, o governo mudancista também investiu num Sistema de Radiocomunicação com Tecnologia Trunking, um tipo de telefonia fechada e privada como celular que utiliza frequência de 800 megahertz, e no Sistema de Monitoramento de Vídeo (SMV) – Olho Mágico –, com câmeras de vídeos em pontos estratégicos do espaço urbano; criou o Sistema de Informações Policiais (SIP), que contém banco de dados de informações locais sobre criminosos, inqueritos, veículos, pessoas desaparecidas, procuradas e estatísticas criminais vinculadas ao Programa Nacional de Informações Criminais (Infoseg) (XAVIER, 2008a).

Na tônica da modernização para a Segurança Pública no estado do Ceará e seguindo os mais modernos sistemas de segurança, como os de Los Angeles (Califórnia, nos Estados Unidos), San Antonio (Texas, nos Estados Unidos), São Paulo e Minas Gerais, o “Governo das Mudanças”, através do Projeto Ceará Seguro de 1999, criou, em julho de 2001, o Centro Integrado de Operações Aéreas (Ciopaer). A criação do Ciopaer, no âmbito da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), apresentou-se como o que de mais moderno havia na logística para a área da Segurança Pública no Ceará (XAVIER, 2008a).

A terceira vertente da política do “Governo das Mudanças” para a área da Segurança Pública foi a “participação”. Inicialmente, foram criados: o Conselho de Segurança (CS) e/ou Conselhos Comunitários de Segurança (CCS), no âmbito restrito da PMCE. Em seguida, os Conselhos Comunitários de Segurança foram substituídos pelos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS), cuja abrangência se deu no âmbito da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Secretaria de Justiça do Estado, e pela

Diretoria da Cidadania (DC), no âmbito da Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania – SSPDC (CEARÁ, 1997).

Através desses órgãos, a política governamental para a Segurança Pública demonstrava que estava disposta a receber informações da sociedade a respeito de delitos praticados por parte de delinquentes em geral, bem como por parte de agentes policiais, considerados a “banda podre” da polícia (CEARÁ, 1998; BRASIL, 2000; BARREIRA, 2004).

Contudo, a participação da sociedade por intermédio desses órgãos não funcionou a contento ou no mínimo foi medíocre, por quatro razões principais: primeiro, porque nem sempre quem atende às informações ou às denúncias tem o zelo de encaminhar de forma sigilosa a quem de direito; segundo, porque o corporativismo existente no seio das corporações policiais faz com que muitas das denúncias sejam desviadas ou camufladas; terceiro, porque a participação comunitária é limitada apenas a algumas pessoas pertencentes a esses órgãos, que muitas vezes não são idôneos, no sentido moral-ético; e quarto, porque o investimento para o funcionamento desses órgãos é irrisório. Não foi diferente no caso do “Governo das Mudanças”. Conforme Küster (2004, p. 135):

O Governo Tasso Jereissati pronunciou a necessidade da participação da sociedade no sentido de garantir a eficiência do governo, mas não abriu para um debate sobre o modelo de desenvolvimento, as estratégias e ações para as quais a sociedade deveria contribuir. Desta forma, a participação proposta tornou-se demagógica e serviu mais como veículo para legitimar e viabilizar a política governamental.

Se o “Governo das Mudanças” no discurso pregava um modelo de “participação” como proposta de democratização e descentralização para tomada de decisões, na prática essa proposta não foi efetivada, em virtude de essa distribuição de poder com as comunidades confrontar-se, inevitavelmente, com os políticos locais, base política do “Novo Governo”.

Nesse sentido, consoante Küster (2000), o referido governo, além de não ter desenvolvido estruturas para incluir os mecanismos participativos em sua administração, preferiu respostas imediatas, com investimentos de fora, deixando as dívidas dos programas estruturantes para seus sucessores.

Futuramente, a descentralização das políticas públicas e a participação ativa devem ser promovidas não somente com a reforma das estruturas e dos processos administrativos, mas dentro de uma outra visão de desenvolvimento, na base de uma relação aberta e verdadeira entre os representantes do governo e da sociedade civil. Precisa-se confiar mais nas capacidades das pessoas de se organizar e na sua criatividade de adaptar-se às novas condições, sem serem forçadas, dando o apoio necessário para as iniciativas. O desenvolvimento deve ser visto como um processo de aprendizagem, que é conduzido por princípios como a autonomia e a integração dos atores, a informação e a comunicação, a coordenação e a cooperação e – não por último – pela tolerância. (KÜSTER, 2000, p. 135).

Reconhecidamente as ações e estratégias da política mudancista na área da Segurança Pública não deixam de ser um significado avanço de modernização. Contudo, alguns pontos merecem reflexão. Primeiro, que a aquisição desse material moderno não foi suficiente para todas as unidades policiais; segundo, que foi usado para beneficiar certas áreas de maior poder aquisitivo, já em melhores condições de segurança; terceiro, que não houve treinamento adequado no sentido de usar o pessoal capacitado ético-moralmente para que pudesse render uma melhor política de Segurança Pública de forma mais eficiente e eficaz; e quarto, que a falta de uma política de valorização do profissional de Segurança Pública comprometeu veementemente o desempenho dos profissionais, que continuaram desmotivados para o exercício da profissão. Tal desmotivação decorria, além da falta de visibilidade por parte da política em sentido geral, da necessidade de um plano de cargos, carreira e salários mais equitativo e condizente com a profissão (REINER, 2004).

### **A sucessão do “Governo das Mudanças” e as políticas de Segurança Pública**

A sucessão do “Governo das Mudanças” se deu após uma eleição traumática, na qual o sucessor de Tasso Ribeiro Jereissati, o senador Lúcio Gonçalo Alcântara, foi eleito no segundo turno, o primeiro em 16 anos de pleito eleitoral para governador no estado do Ceará, com apenas 0,08% pontos percentuais de maioria, ou seja, o equivalente a 3.047 votos de vantagem em relação ao seu concorrente, José Airton Cirilo, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). A diferença de maioria de votos pró-candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – apoiado minimamente por Tasso – não era suficiente para eleger sequer um vereador em Fortaleza, haja vista que, na última eleição para o pleito municipal, o vereador pior votado havia obtido mais de 5.000 sufrágios. No âmbito da

Segurança Pública, verificou-se a tentativa de algumas inovações em relação ao governo anterior (XAVIER, 2008a).

Porém, o novo governo, apesar de ser vinculado inicialmente ao projeto de “Governo das Mudanças” implementado por Tasso Ribeiro Jereissati, quis deixar sua marca na área da Segurança Pública com a implementação do projeto “Ceará Segurança Pública Moderna”, com a ressalva de que em seu governo as ações, estratégias e investimentos do projeto anterior para a Segurança Pública estavam sendo prejudicados, em função da redução de 53% de investimento por parte da União para essa área.

Entretanto, demonstrando também seguir a política “populista” de Segurança Pública, Lúcio Alcântara também comemorou sua marca em tal segmento destacando a construção de dois prédios para funcionamento de IMLs, em Sobral e em Juazeiro do Norte, duas casas de custódia (presídios) e ampliação de uma outra na Região Metropolitana de Fortaleza.

Ao final do primeiro governo de Lúcio Alcântara, este, adotando também um discurso da política populista na área da segurança pública visando ser reeleito, manifestava otimismo, afirmando que seus antecessores, no período de 34 anos, criaram apenas 3,5 mil vagas nas prisões, enquanto ele, em apenas quatro anos de governo, havia criado 2.500 vagas, tornando o Ceará o terceiro estado do Brasil a esvaziar suas delegacias de polícia. Todavia, o que o governador não mencionou foi que em seu governo houve um aumento acentuado de mortes de policiais; fugas de presos; sequestros; pistolagem urbana; narcotráfico e pirataria; denúncia de formação de grupos de extermínios na Polícia Militar do Ceará; crise institucional na corporação, envolvendo, inclusive, o alto comando em atos ilícitos; prisão de oficiais de todos os níveis hierárquicos da PMCE e do CBMCE (XAVIER, 2008b).

Entre as ações primordiais do programa para a Segurança Pública “Moderna”, o governo cearense adotou o plano intitulado “Ceará Segurança Pública – Ações 2003/2006 e Visão Estratégica 2007/2010”. Como o então governador não foi reeleito, somente a primeira parte do Plano deve ser considerada. Estes foram os fundamentos, metas, objetivos, estratégias e ações definidos nesse Plano para a Segurança Pública: focalização na proteção ao cidadão; prevenção do crime, da desordem e da calamidade pública; respeito à

lei e aos direitos humanos; garantia do pleno funcionamento dos poderes legalmente constituídos; e transparência das ações e dos resultados das ações estratégicas.

Entre as principais realizações no âmbito dos órgãos de Segurança Pública no Plano “Ceará Segurança Pública – Ações 2003/2006” do governo de Lúcio Alcântara, podemos citar: 1) garantia de melhores estruturas para a Segurança Pública na grande Fortaleza. Nesse sentido, o governo do estado construiu novas delegacias de polícia nos bairros José Walter, Dias Macedo, Parangaba, Jurema e região metropolitana de Caucaia; 2) implantação dos programas Guardiões da Praia do Futuro e Posto de Observação do Parque do Cocó na beira-mar da capital, com oito unidades de equipes da Polícia Militar do Ceará e Corpo de Bombeiros Militar do Ceará; 3) criação de duas novas casas de detenção, em Itaitinga e em Caucaia, com 900 vagas cada uma delas, e construção de uma penitenciária no município de Pacatuba; 4) criação em Fortaleza do novo Instituto de Identificação, para o qual foi destinado R\$962.000 para a construção do primeiro Laboratório de Ácido Desoxirribonucleico (DNA) do Ceará, com o objetivo de fortalecer a polícia científica e garantir maior eficiência nos processos cíveis e criminais; 5) contratação de 1.981 novos funcionários e realização de concurso público para mais 1.611 profissionais de Segurança Pública; 6) investimento de R\$8,5 milhões na aquisição de armamentos, equipamentos, fardamentos e capacitação de pessoal; 7) aquisição de 1.246 veículos, entre motos, carros, caminhões e veículos especiais; 8) construção de duas unidades de Instituto Médico Legal com suas sedes em Sobral e em Juazeiro do Norte, respectivamente, após mais de 20 anos de espera; 9) investimento de R\$40,1 milhões para implantação de Núcleos de Ciência Forense e Laboratórios no interior e na capital; 10) emprego de R\$801.000 para a inteligência policial, através do Centro de Inteligência de Segurança Pública (CIISP); 11) criação de programas voltados para crianças, jovens, adultos e terceira idade, beneficiando participantes com ações sociais através do Corpo de Bombeiros Militar (CBM) e dos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS); 12) aprovação do novo Estatuto dos Militares, considerado um marco no âmbito da legislação, já que o último era de 1976; 14) reformulação do Código Disciplinar da PM e do Corpo de Bombeiro Militar; e 13) criação do Conselho Superior de Segurança Pública do Estado (Consusp) e do Programa de Gestão por Resultados (GPR), visando à reestruturação organizacional e de processos com foco

nos resultados, incluindo a revisão permanente da estrutura e dos processos gerenciais. (LIMA, 2006, p. 14-15; XAVIER, 2008b).

A gestão da Segurança Pública no governo de Lúcio Alcântara primou efetivamente pela integração entre os organismos policiais do estado. Para tanto, procurou revitalizar os antigos Distritos-Modelo, dividindo a Região Metropolitana de Fortaleza em 12 áreas integradas, compostas de policiais civis, militares e bombeiros militares; criou as Unidades de Segurança Integrada no interior; efetivou a implantação de quase 900 Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS) em todo o estado, tendo como objetivo fomentar uma sociedade participativa, dentro do espírito de cidadania; criou os complexos integrados de segurança pública, ocupados por policiais civis e militares, que compartilham uma mesma estrutura física (Companhia da PM e Delegacia Distrital); consolidação da central unificada de despacho de viaturas, composta de policiais civis e militares, bombeiros e peritos dos institutos de polícia científica; consolidação e robustez da Coordenadoria Integrada de Operações Aéreas – (CIOPAER), composto por policiais militares e civis e por bombeiros militares, com a efetivação de quatro helicópteros; implantação, com apoio da Universidade Estadual do Ceará, de um programa de capacitação continuada, destinado a qualificar os profissionais de Segurança Pública – o Campus Virtual de Segurança Pública –, dentre outras providências (LIMA, 2006; XAVIER, 2008b).

Porém, muitas das promessas da gestão do governo de Lúcio Alcântara não foram cumpridas ou foram deixadas para um futuro mandato, fato que não ocorreu, haja vista que a aspiração ao triunfo para mais um governo foi interrompida com a eleição de seu concorrente ao governo do estado, Cid Ferreira Gomes, então eleito governador do estado do Ceará.

## Conclusão

Apesar de os últimos governos no estado do Ceará terem discutido, afirmado e reafirmado que os organismos de Segurança Pública precisam atender às demandas por segurança, respeitando os princípios do Estado Democrático de Direito, muitas ações herdadas do regime militar estiveram presentes nesses governos. As mudanças na área da Segurança Pública, tanto no projeto “Ceará Seguro”, iniciado no “Governo das Mudanças”

(1987-2002), quanto no projeto “Ceará Segurança Pública Moderna” (2003-2006), não foram suficientes para se atingir um serviço de Segurança Pública dentro dos princípios democráticos do Estado Constitucional e de Direitos vislumbrado pelos anseios da sociedade e previstos na Constituição Federal de 1988.

Muitas promessas e pouca realização. O que se constata é que os discursos repletos de promessas voltadas para a área da Segurança Pública no contexto analisado serviram mais como trampolim político para a eleição de seus protagonistas. Pelo que se analisou, no âmbito da eficiência e eficácia do serviço de Segurança Pública, muitas práticas ilegais e ilegítimas continuam presentes nas ações dos protagonistas dos órgãos da Segurança Pública no estado do Ceará, mas alguns avanços são inegáveis, como a modernização, o controle e a responsabilização desses órgãos em suas atuações.

A proposta é que as políticas de Segurança Pública continuem fazendo parte da agenda política governamental de forma mais consistente, isso porque, apesar de ser um serviço público indispensável à vida e à sobrevivência ordeira do estado e da sociedade, a história demonstra que essa pasta passou muito tempo, quando não cooptada para fins privados, alijada da esfera das políticas públicas e da participação da sociedade. Essa realidade promoveu, ao longo do tempo, uma subcultura na mentalidade e nas práticas policiais subversivas no seio dos organismos policiais em relação à própria profissão.

Destarte, faz-se necessário compreender que ainda existe, no seio das forças policiais, sobretudo nas militares, a produção de uma “subcultura”, advinda de orientações especiais, ou do regime militar, ou da própria experiência profissional, especialmente para os “homens de linha de frente” que trabalham na “atividade-fim” ou serviço de rua. Existem pressões por parte de seus comandos ou chefias, sendo estes também exigidos pela mídia e por outros órgãos para a produção de maiores resultados positivos de redução da violência e da criminalidade.

Diante dessas pressões, o poder discricionário de polícia tende a aumentar e a ultrapassar a barreira do legal e aceitável legal e socialmente. Essa não é e nem deve ser uma justificativa para o desvio de conduta com práticas ilegais. Mas não resta dúvida de que essas pressões e cobranças requerem que os integrantes desses organismos policiais não somente sejam remunerados dignamente, como também, sobretudo, que sejam capacitados,



valorizados e reconhecidos continuamente no âmbito do poder público, da sociedade e da mídia.

### Referências Bibliográficas

BARREIRA, César. Questão de Polícia: a segurança pública no Ceará. **O Público e o privado**. Fortaleza: UECE, 2004 – Semestral. Conteúdo: Ano 2, n.4, Julho/Dezembro, 2004.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978. Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 1978.

BRASIL, Maria Glaucéria Mota. **A segurança pública no “governo das mudanças”**: moralização, modernização e participação. 2000. 325 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CEARÁ. **Constituição Estadual**. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 1989.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.691 de 16 de maio de 1997. Cria a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania e a Corregedoria - Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, extingue a Secretaria de Segurança Pública, a Corregedoria-Geral da Polícia Civil, dispõe sobre a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Copo de Bombeiros Militar e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, Assembleia Legislativa, 23 de set. 1997.

KÜSTER, Ângela. Experiência de participação na gestão do governo do estado do Ceará 1995-1998. In: HERMANS, Klaus (Org.). **Participação cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão, 2004. Pp. 131-152.

LIMA, Francisco José de. (Org.). ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS MILITARES DA RESERVA E REFORMADOS PM / BM DO ESTADO DO CEARÁ / AORECE. Ceará Segurança Pública – Ações 2003/2006. **A Sentinela**, Ano IV, Nº 15 – Set./ 2006.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

VELHO, Gilberto. **Mudança, crise e violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

XAVIER, Antônio Roberto. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA. **Perspectivas contemporâneas**, Campo Mourão, v. 3, n. 2, p. 39-72, ago./dez. 2008a. Disponível em:  
<<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/view/443>> Acesso em: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Segurança pública, direitos humanos e cidadania: desafios ao estado democrático de direito no Brasil**. Fortaleza: Impreco, 2009.

\_\_\_\_\_. **Segurança pública: do projeto “Ceará seguro (1999-2002)” ao projeto “Ceará segurança pública moderna (2003-2006)”**. 2008. 225 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade), Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008b.