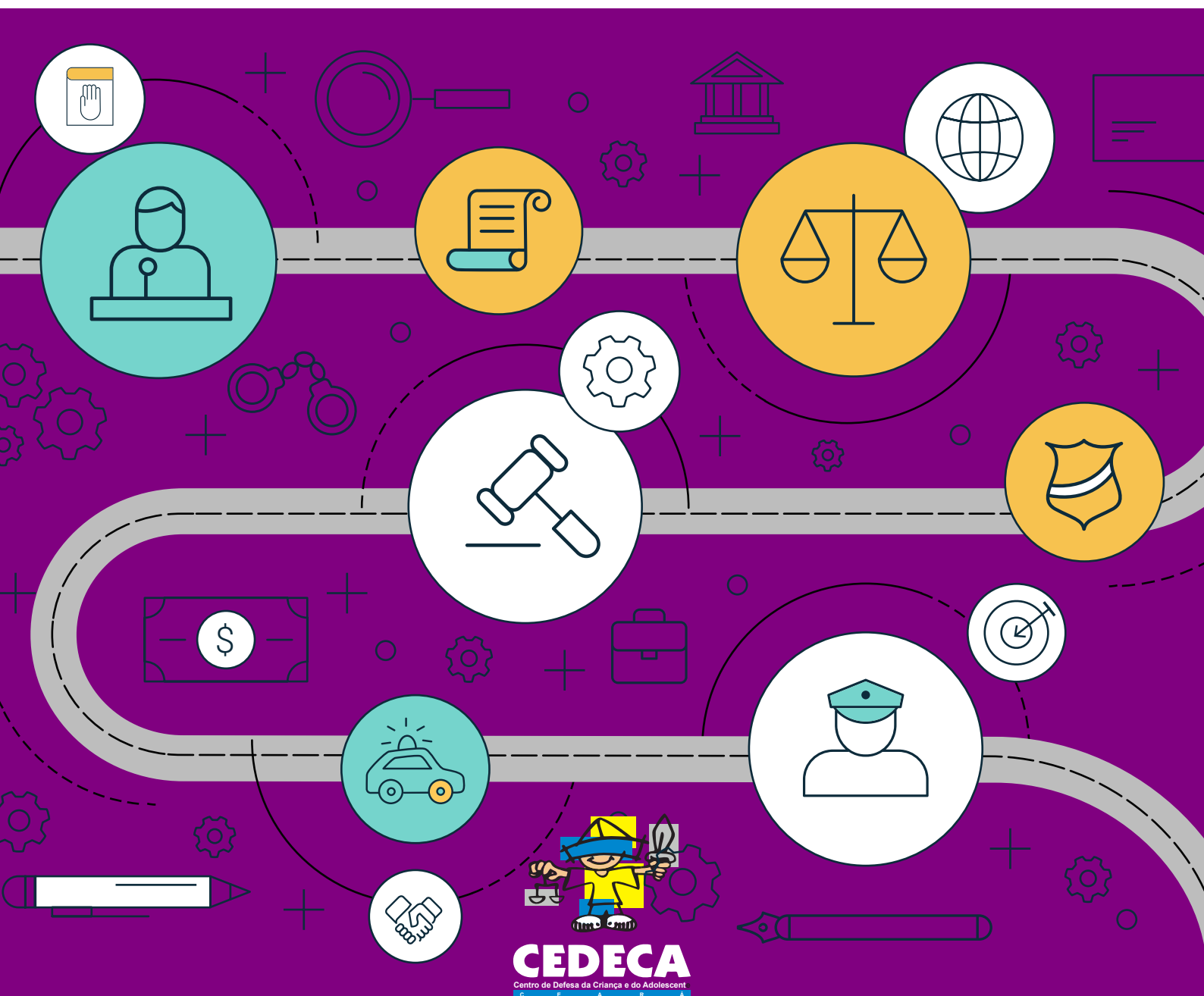


[NOTA TÉCNICA]

MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO CEARÁ: DE QUAL SEGURANÇA PÚBLICA PRECISAMOS?





[NOTA TÉCNICA]

MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO CEARÁ: DE QUAL SEGURANÇA PÚBLICA PRECISAMOS?

2ª EDIÇÃO

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO DESTINADO À
POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO
DO CEARÁ E NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

**CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
DO CEARÁ (CEDECA CEARÁ)**

FORTALEZA

2020

EXPEDIENTE

Textos

Acássio Pereira de Souza

Carla Kemille Moreira Moura

Renam Magalhães da Silva

Talita de Araújo Maciel

Francisca Amélia de Souza Pontes (estágio)

Revisão

Thiago Mendes

Projeto gráfico e diagramação

Alexandre Jales

Todos os textos, gráficos e tabelas dessa publicação estão sob licença Creative Commons. Podem ser, portanto, reproduzidos em qualquer meio, sem a necessidade de autorização prévia, desde que citado o CEDECA Ceará como fonte

Realização

Parceria

Apoio



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. ESTADO DO CEARÁ: CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO	6
2.1. Panorama do Orçamento da Segurança Pública do estado do Ceará	
2.2. Segurança Pública e Assistência Social	
2.3. Execução da Segurança Pública em comparativo com Educação e Saúde	
3. MUNICÍPIO DE FORTALEZA: CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO	14
3.1. Panorama do Orçamento da Segurança Pública do município de Fortaleza	
3.2. Segurança Pública e Assistência Social	
3.3. Segurança Pública e Prioridade Absoluta no Orçamento Público de Fortaleza	
3.4. Execução orçamentária das ações do Programa “Cada Vida Importa” e “PMPU”	
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
5. REFERÊNCIAS	24

INTRODUÇÃO

Esta é a segunda edição da Nota Técnica “Monitoramento da Política de Segurança Pública do Ceará: de qual segurança pública precisamos?”, produzida pelo CEDECA Ceará. A Nota analisa o orçamento destinado à política de segurança pública do estado do Ceará e do município de Fortaleza. Nesta edição atualizamos os dados de execução orçamentária até o final de 2019, aplicando os índices inflacionários para os anos anteriores.

Além desta Introdução, a Nota está dividida em duas partes.

1) O primeiro capítulo trará os dados do orçamento da segurança pública relacionados ao orçamento estadual;

2) O segundo capítulo apresenta os dados relacionados ao orçamento municipal e a destinação na função segurança pública.

Ainda neste tópico, serão apresentados também os dados orçamentários de outras áreas sociais, como educação, saúde e assistência social, com análises comparativas em relação a função segurança pública, além de uma comparação em percentual deste orçamento em relação ao orçamento total do estado do Ceará e do município de Fortaleza.

Ao fim, artigo do professor Luiz Fábio Paiva, do Laboratório de Estudos da Violência, da Universidade Federal do Ceará, faz uma análise da política de segurança pública adotada no estado do Ceará nos últimos anos, trazendo um histórico de atuação das últimas gestões.

Avaliamos, pois, que esta Nota pode ser um importante subsídio para seguirmos monitorando a lógica de investimentos públicos dos Governos Estadual (Ceará) e Municipal (Fortaleza) no que tange à política de segurança pública, tendo em vista o incremento da violência em nosso Estado com a volta dos índices de homicídios e o aumento da violência letal nas abordagens policiais. Segue sendo uma preocupação o vultuoso investimento realizado na área da segurança pública, em detrimento das áreas sociais, que deveriam ser a principal aposta para o enfrentamento da violência, como apontam os estudos realizados pelo Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência.

Neste trabalho também apresentaremos algumas comparações com os investimentos realizados em outros estados e capitais do Brasil, avaliando a tendência de investimento nesta política pelos estados frente aos índices de violência registrados.

Esta Nota também tem como propósito subsidiar as organizações da sociedade civil para uma incidência qualificada na disputa orçamentária, de forma a evidenciar que os rumos tomados pela política de segurança pública em nosso estado, não tem sido capazes de reduzir os índices de violência e homicídios. Além disso, espera-se contribuir para influenciar na formulação de uma política de segurança pública pautada nos direitos humanos e nos princípios democráticos.

Nesse sentido, esta Nota Técnica tem como principal objetivo apresentar as disparidades entre o crescimento do orçamento das políticas de segurança pública no estado do Ceará, e no município de Fortaleza, e o orçamento destinado às políticas de prevenção e de proteção social, como assistência social, cultura, educação, saúde, programas específicos de prevenção a homicídios e políticas voltadas a crianças e adolescentes em geral.

Os dados aqui apresentados foram obtidos junto a sites oficiais do Governo do Estado do Ceará, Prefeitura Municipal de Fortaleza, da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e da Secretaria do Tesouro Nacional.



E, para esta análise, partimos de uma concepção ampla sobre segurança pública, orientada por diretrizes internacionais de segurança cidadã¹ e segurança humana² e pela compreensão da necessidade de implementação das 12 Recomendações do Relatório Final do Comitê Cearense de Prevenção a Homicídios na Adolescência (CCPHA)³, bem como o Comentário Geral n.19 da ONU sobre a elaboração de orçamentos públicos para tornar efetivo os direitos da criança.

A política de segurança pública, ora implementada, não tem sido eficiente para reduzir os altos índices de violência letal contra crianças e adolescentes. O Ceará segue sendo o Estado com maior crescimento na taxa de homicídios, tendo destaque este ano para o aumento das mortes infantis e de meninas, conforme as mais recentes notas publicadas pelo Comitê Cearense de Prevenção aos Homicídios na Adolescência⁴. Segundo o último Atlas da Violência, lançado em setembro de 2020, o Ceará passou de uma taxa de homicídios de 23,9 por 100 mil habitantes, em 2008 para 54,0 em 2018.

Quando fazemos o recorte para considerar a taxa de jovens (15 a 29 anos de idade) assassinados no Ceará, essa taxa salta para surpreendentes 118,4 para cada 100 mil, o que põe o Ceará como o terceiro estado que mais assassina jovens no Brasil. Em 2007 foram 1.131 jovens assassinados, de acordo com o Atlas da Violência, e em 2018, último ano catalogado pelo referido Estudo, chegamos ao número de letalidade de 2.812 jovens no Ceará⁵.

Em relação à morte de mulheres negras, o estado do Ceará tem índices muito expressivos, denotando o racismo que atravessa as nossas estruturas e atinge frontalmente as mulheres. Em 2018, foram assassinadas 426 mulheres negras e 47 mulheres não negras. Em relação às meninas (0 à 18 anos de idade), o Comitê Cearense de Prevenção aos Homicídios também tem chamado a atenção para o aumento de casos, que passou de uma taxa de 7,74, em 2014, para 15,04 em 2018, um aumento de 322% entre os anos de 2016 e 2018 no Ceará.

O racismo se expressa de forma contumaz nos dados de violência em nosso país. Em 2018, os negros (soma de pretos e pardos, segundo classificação do IBGE) representaram 75,7% das vítimas de homicídios, com uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes de 37,8. Comparativamente, entre os não negros (soma de brancos, amarelos e indígenas) a taxa foi de 13,9, o que significa que, para cada indivíduo não negro morto em 2018, 2,7 negros foram mortos. Da mesma forma, as mulheres negras representaram 68% do total das mulheres assassinadas no Brasil, com uma taxa de mortalidade por 100 mil habitantes de 5,2: quase o dobro quando comparada à das mulheres não negras⁶. No Ceará isso se expressa de forma ainda mais profunda, pois a taxa de homicídios entre negros é de 69,5 por 100 mil contra 14,7 de não negros, uma diferença abismal que denota quanto a população negra enfrenta o racismo em nosso estado e o quanto é alto o risco de morrer para um jovem negro: uma sentença presente em seu cotidiano, um medo e uma insegurança muito real, tanto quanto o racismo.

Outro dado que tem nos trazido enorme preocupação é o aumento das mortes por intervenção policial. Em 2019, foram 108 pessoas assassinadas pela polícia, conforme os dados divulgados no site da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Ceará e, em 2020, já se contabiliza 119 mortos até setembro. Tem havido muito

1. Para saber mais, ver: Relatório Temático sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), 1999. Disponível em: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>. Acesso: 08 mar. 2019.

2. Em seu Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1994, o PNUD define o alcance do conceito de segurança humana, em termos de “ausência de temor e ausência de carências”. A segurança humana, neste sentido, caracteriza-se como aquela dimensão da segurança “frente as ameaças crônicas, tais como a fome, a enfermidade e a repressão, assim como a proteção contra interrupções súbitas e nocivas nos padrões da vida diária, sejam estas nos lares, no trabalho ou nas comunidades”. Os quatro elementos que definem a segurança humana, segundo este relatório, caracterizam-se por ser: (i) universais; (ii) interdependentes em seus componentes; (iii) centrados nas pessoas; (iv) e garantidos, especialmente mediante ações de prevenção.

3. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/phocadownload/relatorio_final.pdf. Acesso: 08 mar. 2019.

4. <https://cadauidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-09-nota3.pdf>

5. Disponível no sítio eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso: em 20 de outubro de 2020.

6. Disponível no sítio eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso: em 20 de outubro de 2020



investimento com incrementos, tecnologias e armamentos para a Polícia do Estado do Ceará, o que tem se revertido num aumento considerável da violência pela própria polícia⁷.

Por fim, desejamos uma leitura atenta, e que ela seja capaz de trazer importantes questionamentos acerca desta Política que está sendo implementada em nosso estado e que tem vitimado, especialmente, o povo negro. Quando da leitura será importante formularmos perguntas para fazermos avançar na política de segurança que queremos:

- Quem se beneficia com essa política de segurança do Ceará?
- Por que insistir num modelo de segurança que só vitimiza ainda mais a juventude negra?
- Por que tamanha ineficiência diante de problemas tão evidentes, diante de tantos indicadores que apontam o melhor caminho a apostar?
- Em qual segurança pública o Estado tem investido parte crescente do orçamento público?
- Quais os resultados efetivos produzidos?
- Essa política tem produzido mais segurança individual e comunitária?
- Essa política tem gerado mais vida, menos sentimento de medo, mais integração comunitária, mais acesso a serviços públicos de qualidade?

São essas algumas perguntas urgentes que devem, a partir da análise, orientar o controle social das políticas públicas de segurança no estado.

2. ESTADO DO CEARÁ: CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO

No Ceará, o Orçamento Geral do Estado estimou a receita orçamentária⁸ em R\$ 29,3 bilhões para 2019. Durante o ano, a previsão inicial⁹ da receita foi atualizada para R\$ 30,5 bilhões e o valor arrecadado consistiu em R\$ 29 bilhões, representando 95% da previsão de arrecadação atualizada¹⁰. Além disso, houve um aumento, em valores nominais, de 2018 para 2019, de 10,4%. Em 2018, a receita orçamentária arrecadada foi R\$ 26,3 bilhões.

No que diz respeito às receitas tributárias¹¹, o Ceará apresentou um aumento gradativo ano a ano no período de 2016 a 2019, tendo sido R\$ 11,6 bilhões em 2016, R\$ 12,2 bilhões em 2017; 12,9 bilhões em 2018 e 14,7 bilhões em 2019.

7. Disponível em <https://www.sspds.ce.gov.br/estatisticas-2/>. Acesso: em 20 de outubro de 2020.

8. As receitas orçamentárias são entradas de recursos nos cofres públicos que o Estado utiliza para financiar seus gastos, ou seja, são todas as receitas arrecadadas, ainda que não previstas inicialmente no orçamento, como as receitas tributárias, empréstimos, aluguel ou venda de imóveis públicos e outras.

9. A previsão inicial consiste em uma estimativa, realizada no momento da elaboração do orçamento e com base nas condições econômicas vigentes, de quanto o Estado pretende arrecadar durante o ano.

10. A previsão atualizada consiste na atualização de quanto o Estado pretende arrecadar durante o ano. Ocorre quando há perspectiva de maior arrecadação em virtude de melhoria do cenário econômico atual em comparação às condições econômicas quando da elaboração do orçamento.

11. As receitas tributárias são aquelas provenientes de impostos, taxas e contribuições.



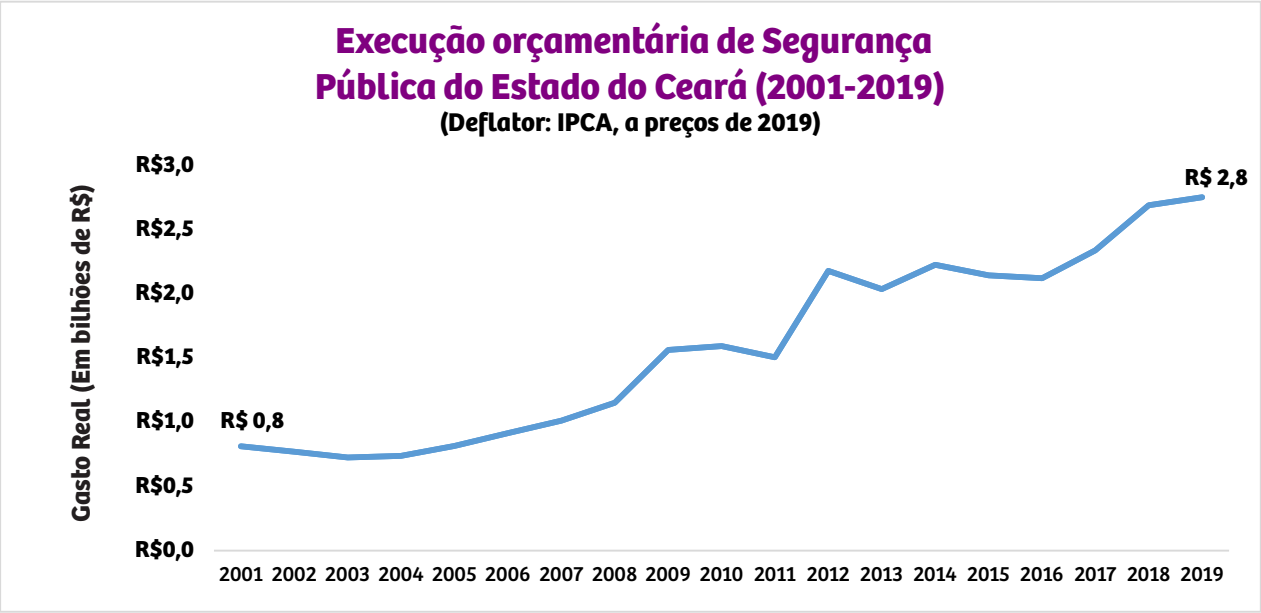
Quanto à despesa orçamentária, a qual representa todo o gasto orçamentário do governo para financiar a prestação de serviços públicos à população, o valor fixado¹², ao final de 2019, equivaleu a R\$ 31,1 bilhões. No que tange à execução orçamentária, a despesa total foi de R\$ 27,7 bilhões, representando 89,2% do valor fixado ao final de 2019.

No que diz respeito ao resultado orçamentário, ou seja, o confronto entre receitas realizadas e despesas executadas, o Ceará apresentou superávit orçamentário (receitas orçamentárias superiores às despesas orçamentárias), em 2019, de R\$ 2,1 milhões. Em 2018, por sua vez, o estado apresentou déficit orçamentário (despesas superiores às receitas), de R\$ 680 milhões, ficando abaixo do limite legal de endividamento (200% da Receita Corrente Líquida) expresso na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apresentando um percentual de 57,11% em 2018. Os dados evidenciam a melhora do resultado orçamentário de 2019 em relação a 2018, apresentando a capacidade arrecadatória do Estado para garantir a execução das despesas.

2.1. PANORAMA DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ

O orçamento das políticas de segurança pública no estado do Ceará tem sido ampliado significativamente nos últimos 18 anos. Conforme apresentado no Gráfico 1, de 2001 a 2019, a execução orçamentária da segurança pública no Ceará passou de R\$ 780 milhões para R\$ 2,8 bilhões, um crescimento de 238,4%. Conforme demonstrado no tópico de introdução, tal incremento na execução orçamentária das políticas de segurança pública não tem representado a diminuição dos principais indicadores referentes ao grave contexto de violência que tem acometido o estado do Ceará, especialmente quanto à taxa de homicídios e ao Índice de Homicídios na Adolescência.

Gráfico 1: Execução orçamentária de Segurança Pública do Estado do Ceará (2001-2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ Ceará.

Desse modo, conforme já apresentado, faz-se necessário que o Poder Público, em suas diversas esferas, reflita criticamente sobre quais tem sido as prioridades orçamentárias do estado do Ceará, bem como sobre que modelo de segurança pública têm sido implementado no estado. Os elevados e crescentes valores do orçamento destinado à área não tem significado resultados favoráveis mínimos em relação aos principais índices estaduais de violência e criminalidade.

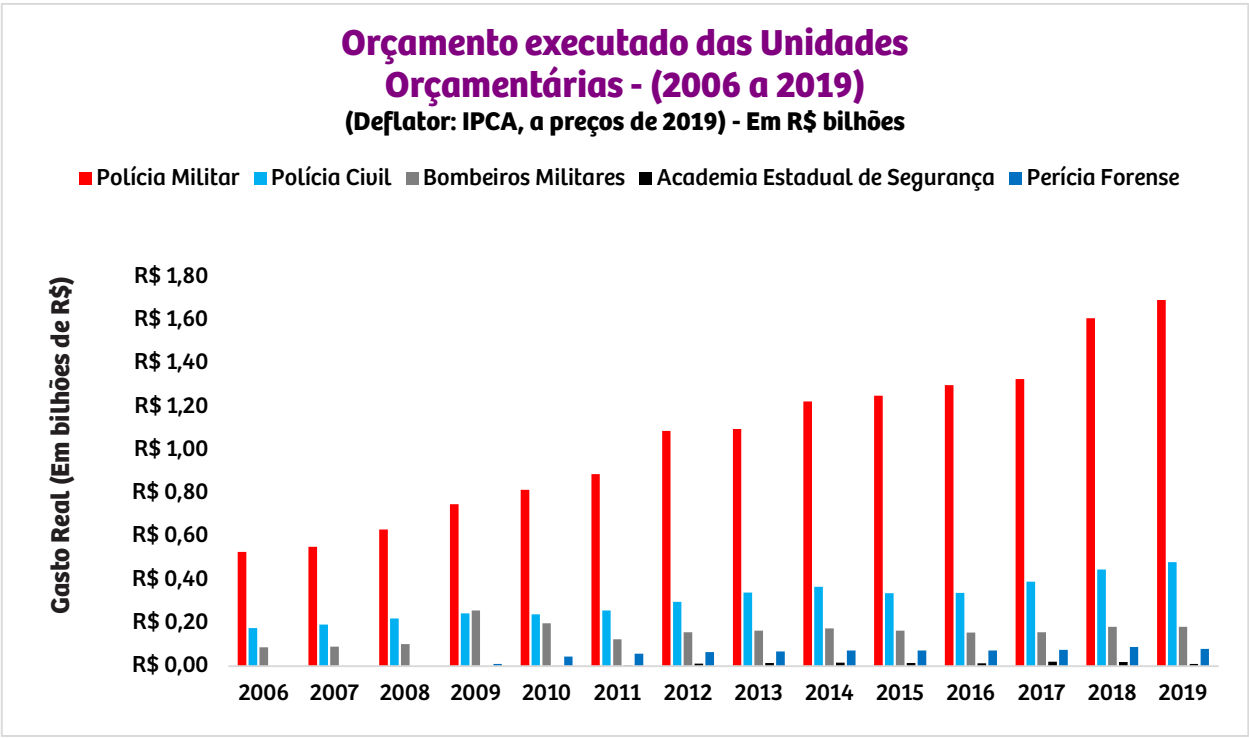
12. O valor fixado corresponde ao quanto o Estado pretende gastar durante o ano. Assim como as receitas, caso haja melhoria no cenário econômico, o valor fixado inicialmente, quando da elaboração do orçamento, pode ser alterado, resultando em um novo valor ao final do ano.



Conforme exposto no Gráfico 2, o aumento do orçamento em segurança pública tem se refletido sobretudo na ampliação do orçamento dos órgãos responsáveis pela denominada polícia ostensiva, que é representada no Brasil pelas polícias militares estaduais. De 2006 a 2019, a execução orçamentária da Polícia Militar do estado do Ceará foi ampliada de R\$ 527 milhões para R\$ 1,6 bilhão, representando um crescimento de 220,82% em treze anos. Tal montante representa, em 2019, 61,50% do orçamento geral da segurança pública no Ceará. No mesmo período, o orçamento executado pela unidade orçamentária referente à Polícia Civil do Estado, órgão responsável pela polícia judiciária e pela investigação de crimes, saltou de R\$ 175,8 milhões para R\$ 480,6 milhões, representando um aumento percentual de 173%. No ano de 2019, o orçamento executado da Polícia Civil representou apenas 28,38% do orçamento executado na unidade orçamentária referente à Polícia Militar.

Há, desse modo, uma valorização excessiva da modalidade de polícia ostensiva e mesmo da política de administração prisional não acompanhada pela mesma valorização da polícia investigativa, representada pela Polícia Civil. Tais dados são indicativos e representativos do modelo de política de segurança pública adotada no estado nos últimos anos, baseado fundamentalmente na repressão, na política de aumento da população carcerária e na baixa capacidade investigativa.

Gráfico 2: Execução das unidades orçamentária de Segurança Pública do Ceará (2006-2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto R\$ bilhões



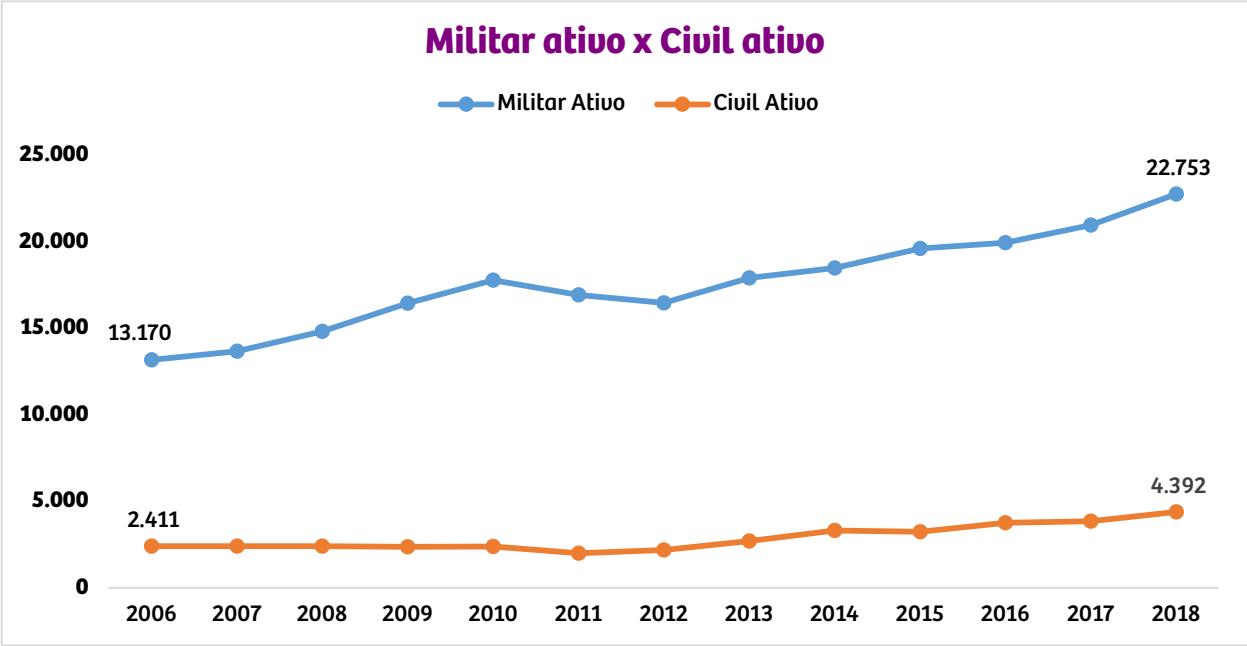
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ Ceará.

Entre 2006 e 2018, o número de policiais militares saltou de 13.170 para 22.753, representando um incremento no contingente de 72,76%. No mesmo período, o número de policiais civis variou de 2.411 para 4.392, representando uma variação de 82,17%. Apesar da variação da polícia civil ter se ampliado no último ano, o número de policiais civis ainda representa uma proporção bem menor em relação ao número de policiais militares, somente 19,30% em relação ao contingente de PMs.

A principal repercussão no baixo número de policiais civis no estado do Ceará é o comprometimento da capacidade elucidativa e investigativa do estado diante do cometimento de crimes violentos e da complexidade dos grupos criminosos que têm atuado em intensidade crescente no mesmo período.



Gráfico 3: Evolução do número de policiais militares e civis na ativa no Ceará (2006-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IPECE.

Conforme noticiado pela mídia local, em 2016, 71,1% dos homicídios no estado do Ceará não foram elucidados, segundo dados do Sistema de Gerenciamento e Elucidação de Homicídios (SGH) da Polícia Civil¹³. Embora não haja um indicador nacional para medir o índice de resolutividade de homicídios no Brasil, para se referenciar a eficiência das investigações no estado em comparação com outra unidade da federação¹⁴, é patente que o índice de resolutividade de crimes graves como homicídios dolosos, lesão grave seguida de morte e latrocínio é nitidamente insatisfatório no estado do Ceará. Tal índice agrava o sentimento de injustiça e de desamparo do estado por parte das famílias das vítimas.

O Comitê Cearense de Prevenção a Homicídios na Adolescência, em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado, analisou 1.524 processos de homicídios de adolescentes nos cinco anos anteriores ao lançamento do relatório “Cada Vida Importa”. Até o fim de 2016, em apenas 2,8% dos casos de homicídios os agressores haviam sido responsabilizados. Dos 1.524 casos analisados, 82% estavam em fase de inquérito policial e 4,8% haviam sido arquivados por autoria não elucidada ou por morte posterior dos acusados. Tais números são uma forte expressão da naturalização dos homicídios de adolescentes no Estado e da precariedade da capacidade investigativa da polícia judiciária.

A 12ª recomendação do CCPHA versa exatamente sobre a baixa elucidação dos crimes de homicídios de adolescentes, ao recomendar que a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado dê “prioridade à investigação de maneira qualificada dos homicídios contra crianças e adolescentes”, assim como são indicadas medidas a serem implementadas pela Perícia Forense e Governo do Estado relativas à elucidação desses crimes. Em agosto de 2018, visando atender a esta recomendação, o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa da Secretaria de Segurança Pública do Estado emitiu recomendação aos delegados titulares da Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa para que sejam priorizadas investigações dos homicídios de crianças e adolescentes¹⁵. No

13. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2016/08/12/noticiasjornalcotidiano,3646297/apenas-22-9-dos-homicidios-foram-elucidados-este-ano-no-ceara.shtml>. Acesso em: 08 mar. 2019.

14. Para saber mais, ver: “Onde Mora a Impunidade? Porque o Brasil Precisa de um indicador nacional de esclarecimento de homicídios”, Instituto Sou da Paz; http://www.soudapaz.org/upload/pdf/index_isdp_web.pdf. Acesso em: 08 mar. 2019.

15. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/ultimas-noticias/item/76032-investigacao-de-homicidios-contra-criancas-e-adolescentes-tera-prioridade>. Acesso: 07 mar. 2019.



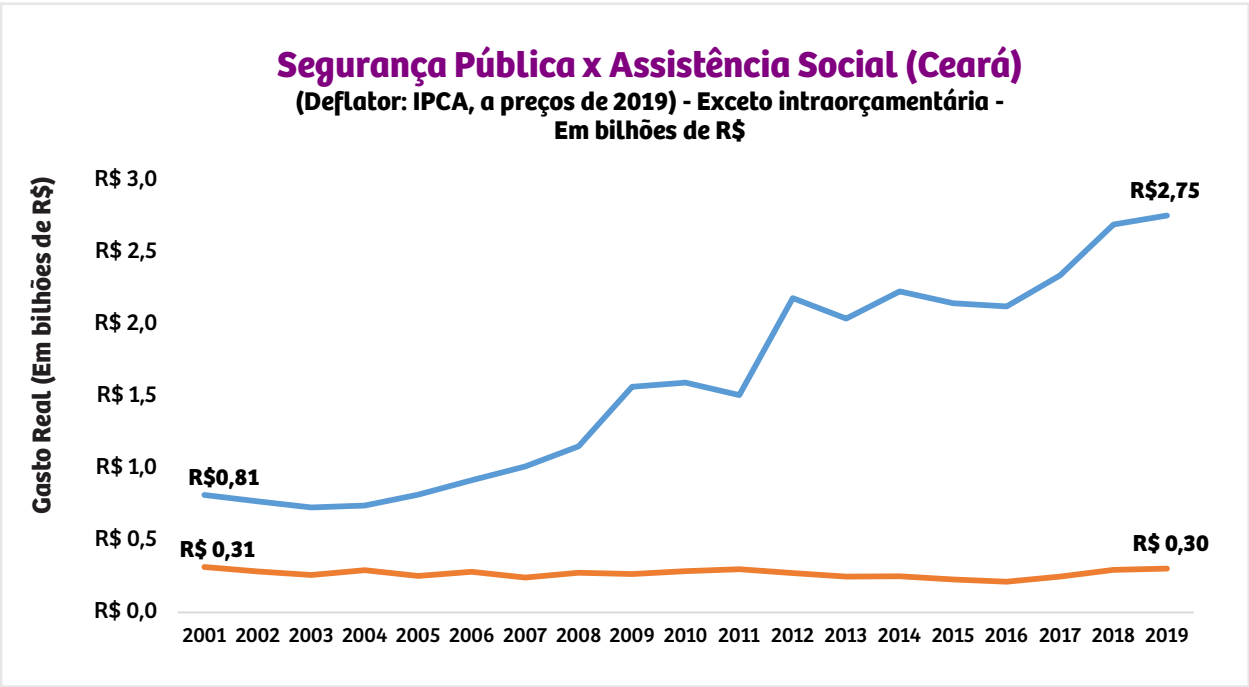
entanto, após ser cobrada acerca da estatística de resolutividade dos inquéritos por faixa etária, a SSPDS alegou não dispor deste dado.¹⁶

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em relatório temático intitulado “Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos”, publicado em 1999, afirma que uma das dimensões principais das obrigações estatais no campo da segurança cidadã é garantir a elucidação dos crimes contra os direitos assegurados na Convenção Americana de Direitos Humanos, como o Direito à Vida e à Integridade Pessoal, “com vistas a eliminar a impunidade e alcançar sua não repetição”. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem condenado a impunidade de crimes violentos, já que esta propicia a “repetição crônica das violações de direitos humanos e a total falta de defesa das vítimas e de seus familiares”¹⁷.

2.2. SEGURANÇA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise comparativa entre o orçamento destinado a segurança pública e o de políticas de assistência social também revela quais têm sido as prioridades de seguidas gestões estaduais no enfrentamento da violência e das vulnerabilidades sociais do estado do Ceará. De 2001 a 2019, as políticas de assistência social tiveram seus gastos reduzidos. O investimento em assistência social passou de R\$314,7 milhões em 2001 para R\$ 303,6 milhões em 2019. Ressalte-se que, conforme exposto no Gráfico 4, não houve praticamente variação desse gasto ao longo de 18 anos. Conforme demonstrado anteriormente, neste mesmo período, o gasto com segurança pública teve uma elevação de 238,4%, sendo parte expressiva desse recurso gasto com a polícia ostensiva.

Gráfico 4: Comparação da execução orçamentária de Segurança Pública e Assistência Social pelo Governo do Ceará (2001-2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária

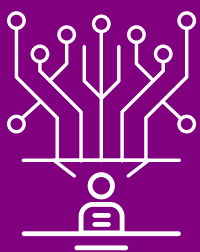


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ Ceará.

16. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/blogsecolunas/thiagopaiva/2019/03/118053-sspds-dig-nao-dispor-da-estatistica-de-resolutividade-dos-homicidios-contradolescentes.html>. Acesso: 12 mar. 2019.

17. Para saber mais, ver: **Relatório Temático sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos**. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), 1999, pag. 18.

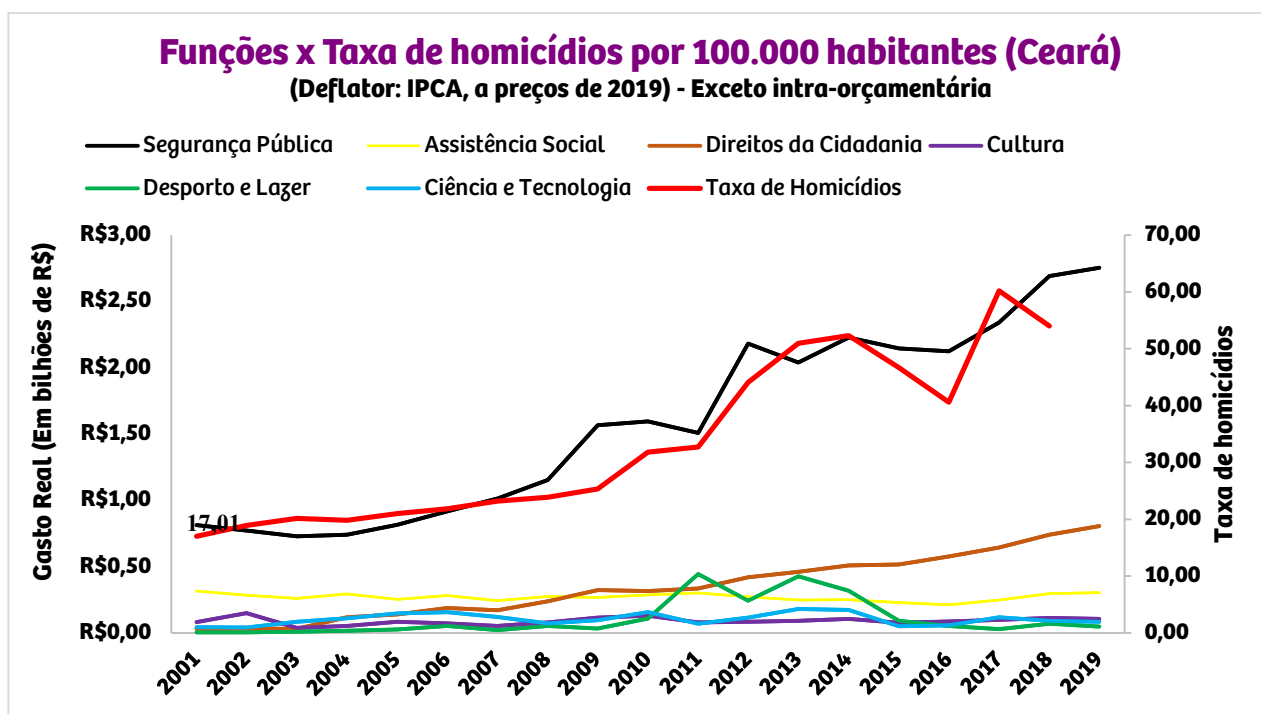




São ações da área da assistência social previstas no orçamento estadual de 2018: “Atendimento Integral a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica”; “Atendimento a Pessoas Idosas em Regime Integral”; “Atendimento Social a Crianças, Adolescentes e Adultos com Deficiência Intelectual”; “Fortalecimento de Redes Socioassistencial”; “Manutenção da Unidade de Acolhimento de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica”; “Fortalecimento das Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil”; “Implantação e Reestruturação das Unidades da Proteção Social Básica”.

O Gráfico 5 é uma das principais demonstrações da ineficiência do modelo de segurança pública patrocinado por seguidas gestões estaduais e do impacto das prioridades orçamentárias dessas gestões na variação do principal índice que representa o atual contexto de violência no estado do Ceará: a taxa de homicídio por 100 mil habitantes. Tal gráfico traz a evolução comparativa de 2001 a 2019 das seguintes funções orçamentárias: “Segurança Pública”; “Assistência Social”; “Cultura”; “Ciência e Tecnologia”; “Direitos da Cidadania”; “Saneamento”; “Desporto e Lazer”, em paralelo com a evolução da taxa de homicídios no estado.

Gráfico 5: Comparação entre investimentos em setores do orçamento público estadual e taxa de homicídios no Ceará por 100 mil habitantes (2001-2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária – Em R\$ bilhões



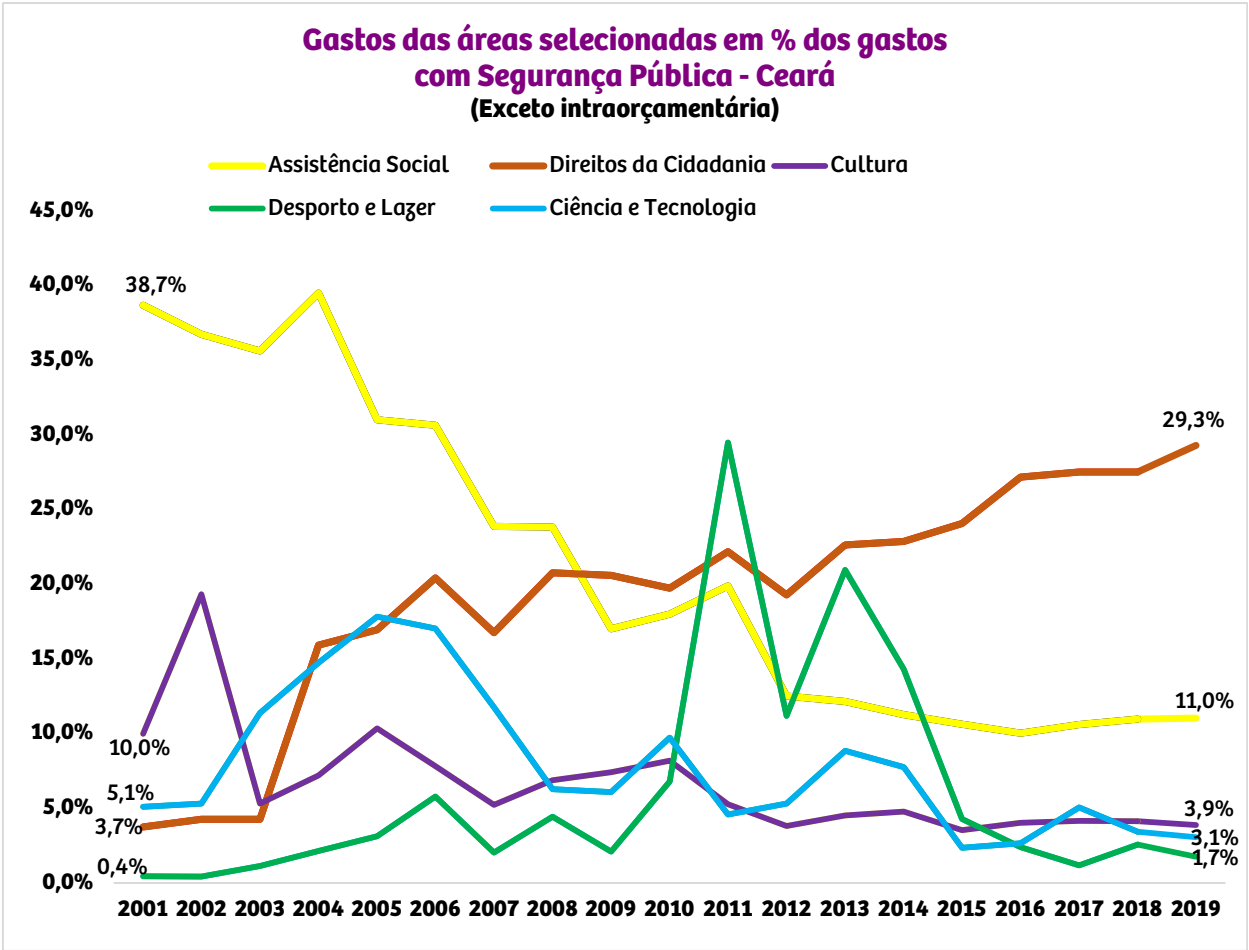
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ. Nota: para os anos de 2001 a 2018, Atlas da Violência 2019.

As maiores variações em números absolutos são das áreas da segurança pública e dos “Direitos da Cidadania”. Estas representam fundamentalmente a administração do sistema penitenciário por meio da extinta Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus). No período assinalado, o orçamento dos “Direitos de Cidadania” atingiu o assombroso percentual de crescimento de 2.550,5%. A segurança pública apresentou variação de 238,4%. No estado, a taxa de homicídios explodiu também neste mesmo período, saltando de 17,2 homicídios/100 mil hab. em 2001 para 54,0 homicídios/100 mil hab. em 2018.



Além disso, adotando como parâmetro o ano 2019, a representatividade do orçamento das outras áreas em relação à segurança pública segue as seguintes percentagens: desporto e lazer (1,7%); cultura (3,9%); ciência e tecnologia (3,1%); assistência (11%); saneamento (11,1%); direitos da cidadania (29,3%), conforme o Gráfico 6. Como é possível observar, os gastos com assistência social, em 2001, representavam 38,7% dos gastos em segurança pública e, em 2019, a representatividade declinou para ínfimos 11%, uma vez que as despesas com segurança pública, no período assinalado, aumentaram ao passo que as despesas com assistência social diminuíram. Por outro lado, a representatividade dos investimentos em “Direitos da Cidadania” em relação aos investimentos em segurança pública passou de 3,7%, em 2001, para 29,3%, em 2019, evidenciando a expressiva destinação de recursos àquela área.

Gráfico 6: Gastos das áreas selecionadas em % dos gastos com Segurança Pública Exceto intraorçamentária



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ Ceará.

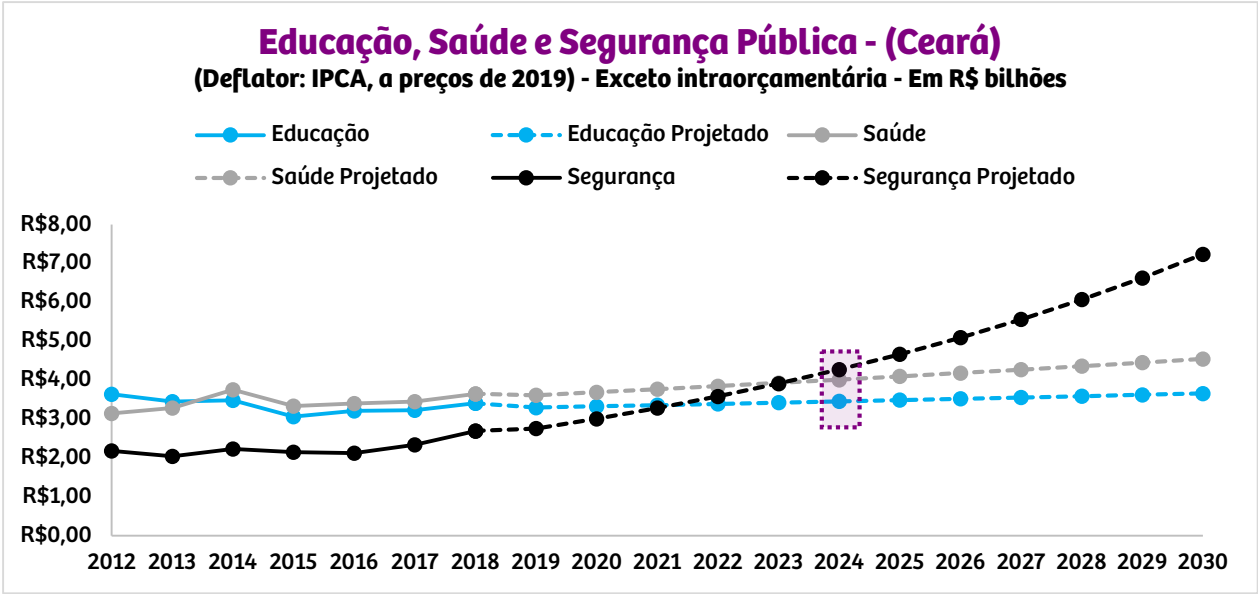
2.3. EXECUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM COMPARATIVO COM EDUCAÇÃO E SAÚDE

O Gráfico 7 ¹⁸ traz a evolução comparativa entre os orçamentos da segurança pública, educação e saúde. Historicamente, estas duas áreas representam os maiores montantes nos orçamentos estaduais, tendo em vista a dimensão e a universalidade das políticas públicas que ofertam. De 2012 a 2019, o gasto com educação reduziu em 9,4%, passando de R\$ 3,6 bilhões para R\$ 3,2 bilhões.

18. O período adotado neste gráfico destoa do período assinalado nos demais gráficos da presente nota (2001 a 2019) e justifica-se pelo fato de até 2011 o Estado do Ceará considerar, equivocadamente, as transferências do FUNDEB como despesas da educação, aumentando substancialmente os gastos dessa área. No entanto, a partir de 2012, após recomendação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE CE) à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ CE), as despesas de tal fundo passam a ser consideradas como deduções de receitas e o valor gasto com educação torna-se fidedigno.



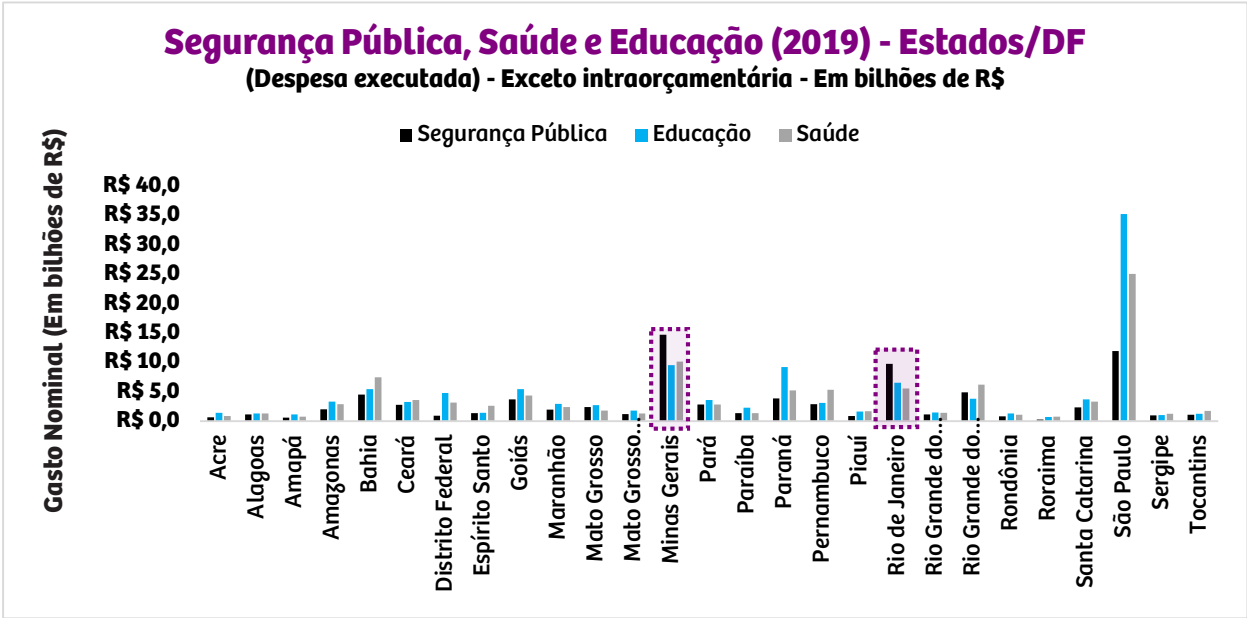
Gráfico 7: Comparação e projeção de investimentos em educação, saúde e segurança pública no Ceará, mantidas as taxas de crescimento atuais (2012-2030)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária – Em R\$ bilhões



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ Ceará.

Ao se projetar o crescimento orçamentário destas três áreas para os próximos 12 anos (até 2030), tendo como parâmetro as taxas médias anuais de crescimento entre 2013 e 2019, é possível identificar que, em um curto espaço de tempo, os gastos com segurança pública vão superar os gastos com educação e a saúde no estado. Caso permaneçam constantes as taxas médias anuais de crescimento, os gastos com segurança pública vão superar os gastos com educação e saúde em 2024. Para efeito de comparação, das 27 unidades da federação, apenas os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais gastam atualmente mais com segurança pública do que com saúde e educação, conforme se observa no Gráfico 8.

Gráfico 8: Estados cujas despesas com segurança pública superam educação e saúde (2019)
Exceto intraorçamentária – Em R\$ bilhões



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

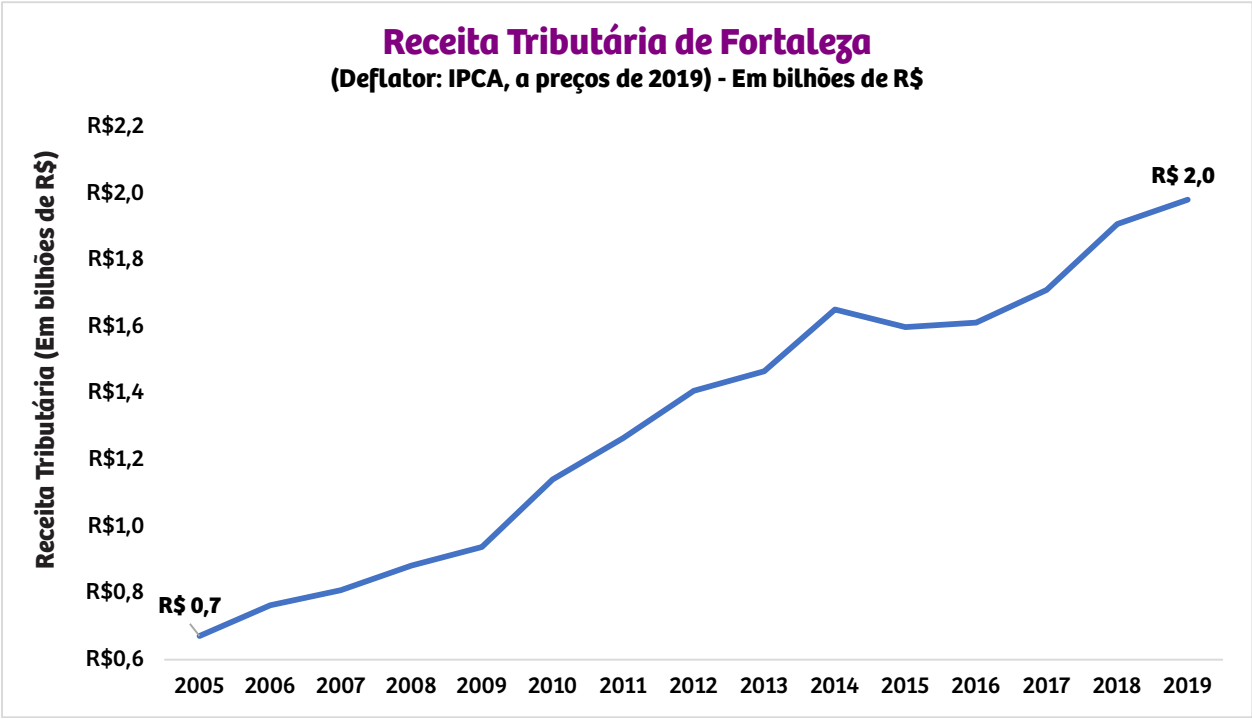


3. MUNICÍPIO DE FORTALEZA: CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO

Em 2019, a receita orçamentária de Fortaleza foi estimada em R\$ 8,1 bilhões, segundo dados do Orçamento Geral do Município. O valor arrecadado superou o estimado em 50,2 milhões, representando 100,62% da previsão de arrecadação atualizada. Em relação a 2018, houve um aumento, em valores nominais, de 15,87%. A receita orçamentária arrecadada em 2018 foi de R\$ 7,0 bilhões.

No que tange às receitas tributárias, houve um crescimento significativo e sustentado, de 2005 a 2019, de 195,4%, já descontada a inflação do período, conforme pode ser visualizado no gráfico a seguir. Entre 2018 e 2019, a evolução foi de 3,8%.

Gráfico 9: Evolução da Receita Tributária de Fortaleza em bilhões (2005-2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019)



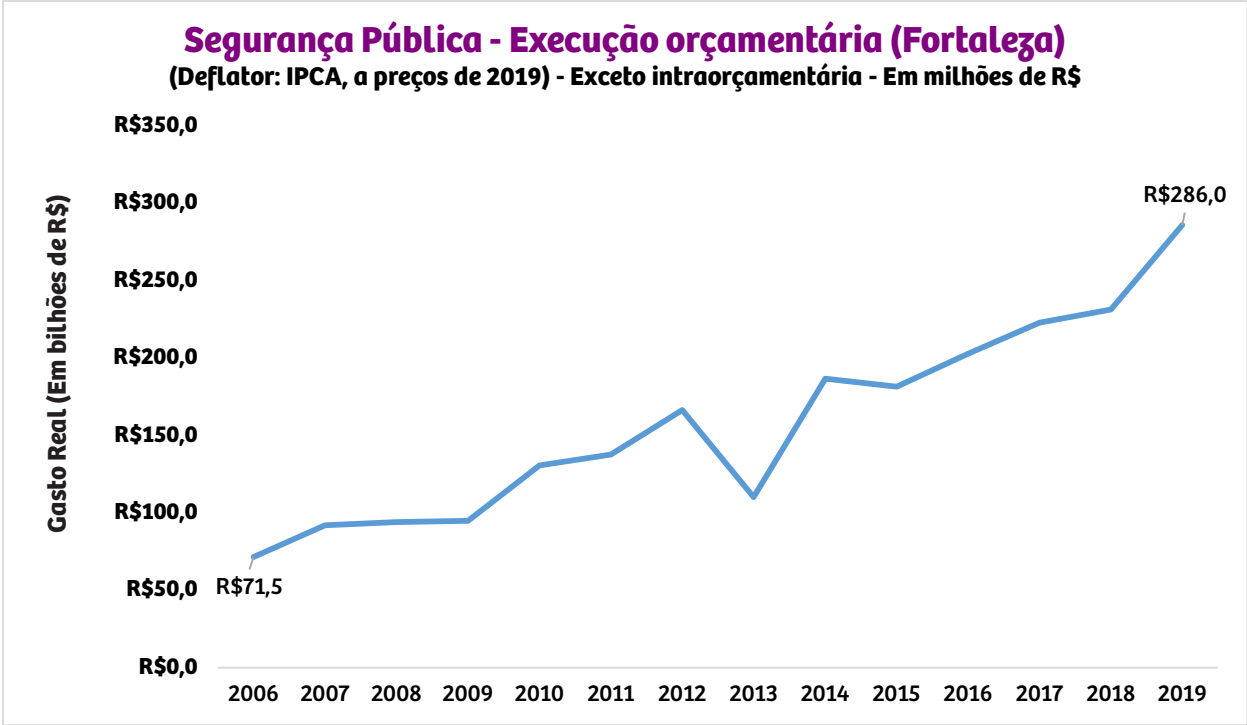
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFIN Fortaleza.

3.1. PANORAMA DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

O cenário de elevado crescimento das receitas tributárias permite que sejam destinados mais recursos para áreas consideradas prioritárias para o gestor público. No caso de Fortaleza, é possível verificar o crescimento extraordinário das despesas com segurança pública, a qual abarca, dentre outros, os gastos com a Guarda Municipal e, em 2018, o Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU). Em 2006, o gasto com segurança pública foi de R\$ 71,5 milhões e passou para R\$ 286 milhões, em 2019, um aumento de 300%, conforme se observa no gráfico 10, com valores corrigidos pela inflação. De 2018 para 2019, o crescimento com essa despesa consistiu em 23,5%.



Gráfico 10: Evolução da execução orçamentária de Segurança Pública em Fortaleza (2006-2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária – Em R\$ milhões



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFIN Fortaleza.

Ressalta-se que, de acordo com o artigo 144 da Constituição Federal, a segurança pública é dever do Estado brasileiro e responsabilidade de todos. Logo, é uma responsabilidade compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal. Cabe aos municípios a proteção ao patrimônio público e instalações, além de iluminação, requalificação urbana e, sobretudo, ações de prevenção à violência, como investimento em assistência social.

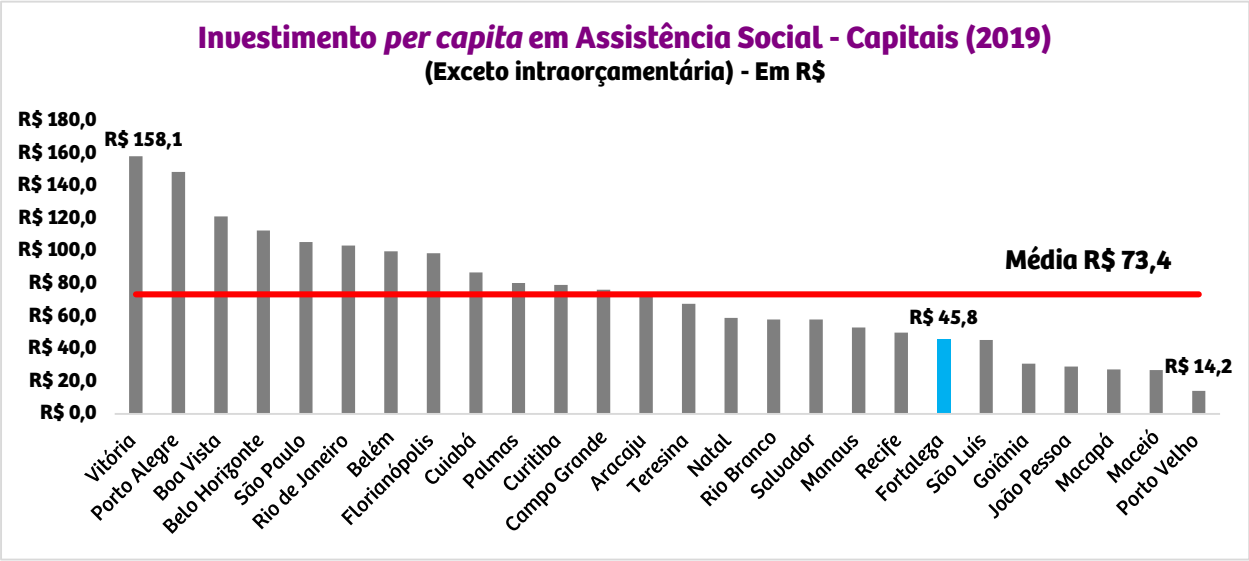
No entanto, os gastos com assistência social em Fortaleza reduziram ao longo dos últimos anos, mesmo diante do elevado número de adolescentes assassinados, ao passo que os investimentos em segurança pública aumentaram vertiginosamente, ainda que esta área não seja de competência primordial do município ou o município tenha responsabilidade residual no desenvolvimento e consecução de ações.

3.2. SEGURANÇA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Enfrentar a violência, consequência da desigualdade social, demanda historicamente políticas sociais e econômicas, com participação fundamental do Estado. Em Fortaleza, a despeito do crescimento vertiginoso das receitas tributárias, os investimentos em assistência social declinaram. Em 2019, Fortaleza apresentou o sétimo menor investimento *per capita* em assistência social, frente às capitais do Brasil, com um valor de R\$ 45,8, já corrigido pela inflação, conforme se observa no Gráfico 11. Em 2013, o gasto *per capita* foi de R\$ 43,5, a preços de 2019, e Fortaleza situava-se na sexta posição de menor investimento. Logo, o gasto *per capita* aumentou em 5,3% e Fortaleza subiu uma posição no *ranking*, compreendendo o período assinalado de 2013 a 2019.



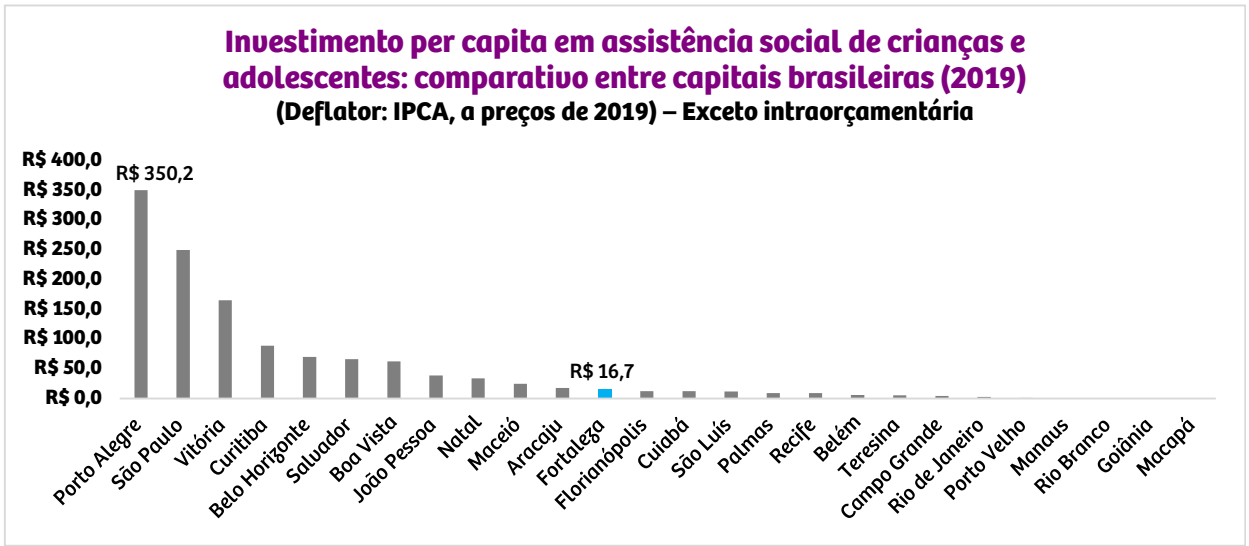
Gráfico 11: Investimento per capita em assistência social: comparativo entre capitais brasileiras (2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Ainda em relação à assistência social, mas analisando apenas os recursos destinados às crianças e aos adolescentes, em Fortaleza houve uma melhora em relação aos anos anteriores no investimento por cada criança e adolescente. Frente às capitais do Brasil, em 2019, o investimento para cada criança e adolescente foi de R\$ 16,7, já corrigido pela inflação, conforme se verifica no gráfico seguinte. Em 2017, o valor investido era de R\$ 1,70, o que colocava a capital cearense na quarta posição das capitais que menos investia em crianças e adolescentes. Apesar da melhora significativa no investimento de 2017 a 2019, observa-se que o recurso continua ínfimo, se comparado com as demais capitais e ao contexto de anos anteriores. Em 2013, por exemplo, o gasto por criança e adolescente foi de R\$ 28,5, a preço de 2019, e Fortaleza situava-se na décima sexta posição. Portanto, considerando o período de 2013 a 2019, o investimento por criança e adolescente reduziu 41,4%.

Gráfico 12: Investimento per capita em assistência social de crianças e adolescentes: comparativo entre capitais brasileiras (2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária

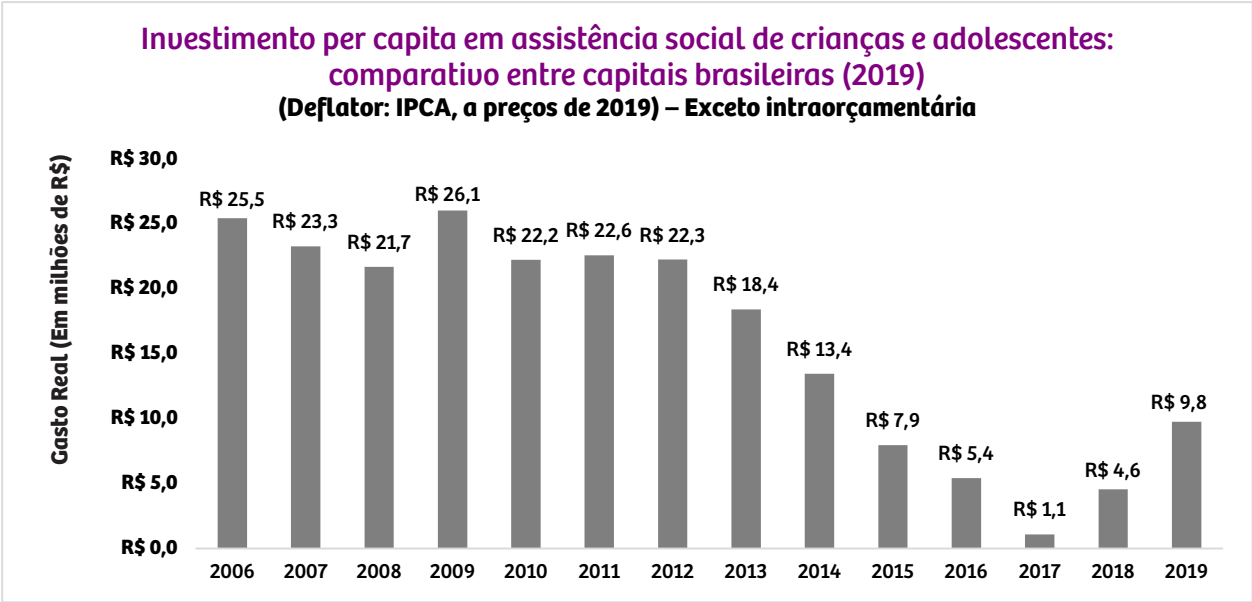


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).



Ainda no tocante aos investimentos para crianças e adolescentes na assistência social, mas examinando apenas Fortaleza, é possível verificar, por meio do Gráfico 13, o declínio do orçamento de 2006 a 2019. No período, houve uma redução de 61,7% (R\$ 15,7 milhões).

Gráfico 13: Investimento per capita em assistência social à criança e ao adolescente em Fortaleza (2006-2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFIN Fortaleza.

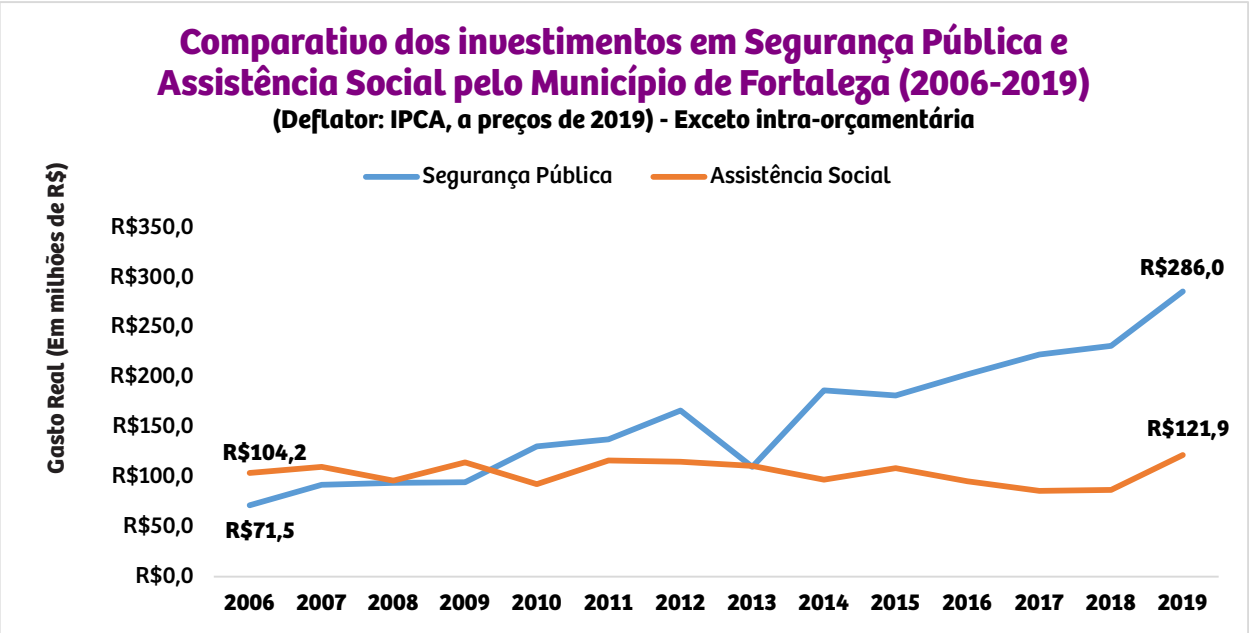
É importante destacar que o orçamento público expressa um conflito alocativo, ou seja, no momento de destinação/alocação dos recursos públicos, há uma disputa entre as áreas por recursos, prevalecendo aquela que reflete a prioridade política da gestão. No caso de Fortaleza, ao analisar a evolução dos investimentos em segurança pública e assistência social, é possível verificar comportamentos distintos, com o aumento vertiginoso dos gastos em segurança em contraposição ao declínio dos investimentos em assistência social.

Em 2006, o gasto em assistência social era uma vez e meia (1,5) superior ao gasto com segurança. Em 2010, o investimento em segurança pública supera o investimento em assistência social e essa vantagem não apenas se mantém, como também se amplia, culminando, em 2019, com o gasto em segurança 2,3 vezes maior do que com assistência. Além disso, conforme se observa no Gráfico 14, os investimentos em segurança pública, de 2006 a 2019, cresceram 300%, enquanto os gastos em assistência social tiveram um pequeno aumento, no período assinalado, em 16,9%.

Cumprasse assinalar, adicionalmente, que os baixos investimentos em assistência social, ao longo do período citado, contribuíram decisivamente para a deterioração dos equipamentos sociais e torna-se empecilho para a prevenção de situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para o fortalecimento e a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários, agravando, nessa perspectiva, as violações de direitos.



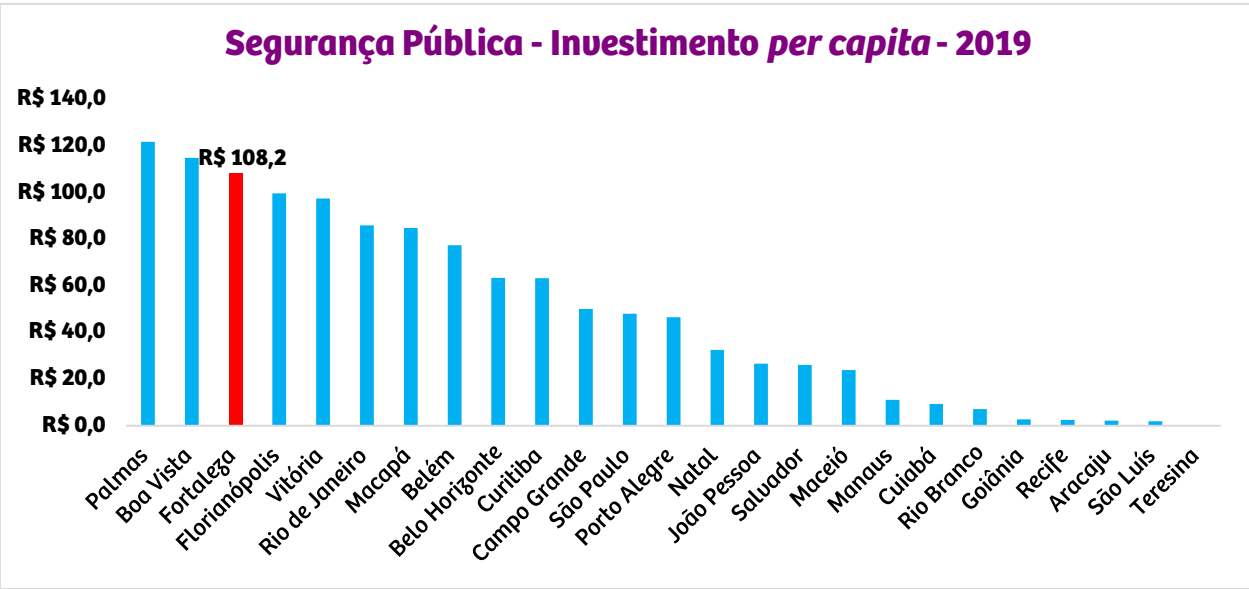
Gráfico 14: Comparativo dos investimentos em Segurança Pública e Assistência Social pelo Município de Fortaleza (2006-2018)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFIN Fortaleza.

Em contraste com a preocupante posição no *ranking* de investimento *per capita* em assistência social, Fortaleza se posicionou como a terceira capital do Brasil com o maior investimento *per capita* em segurança pública em 2019, em virtude do investimento elevado nos últimos anos, conforme se verifica no Gráfico 15. O valor gasto foi de R\$ 108,2 por habitante, a preços de 2019. Este valor é 6,4 vezes superior ao investimento *per capita* em assistência social no período indicado.

Gráfico 15: Comparativo do investimento per capita em Segurança Pública entre capitais brasileiras (Deflator: IPCA, a preços de 2019) – Exceto intraorçamentária



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).



Por fim, ressalta-se que a supremacia dos investimentos em segurança pública contrastando com o declínio dos investimentos em assistência social também se reflete nos orçamentos da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) e da Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci), um dos principais órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas para crianças e adolescentes.

3.3. SEGURANÇA PÚBLICA E PRIORIDADE ABSOLUTA NO ORÇAMENTO PÚBLICO DE FORTALEZA

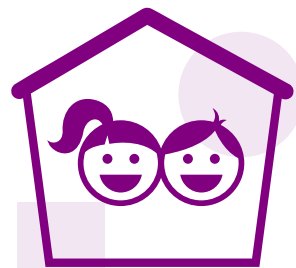
A promoção e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes dependem, necessariamente, de políticas públicas. Para que estas sejam efetivadas, por sua vez, necessitam tanto de previsão quanto de execução orçamentária. A previsão é etapa necessária para a efetivação de políticas para infância e adolescência, mas não suficiente, uma vez que os recursos previstos precisam de execução em sua totalidade.



Desrespeito à lei
Art. 227 da Constituição Federal
Art.4 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

.....
Preceituam que crianças e adolescentes têm prioridade tanto na formulação quanto na execução de políticas públicas. Ao se analisar comparativamente os investimentos da Funci e da Guarda Municipal, verifica-se o desrespeito ao princípio constitucional da prioridade absoluta.

O QUE É A FUNCİ?



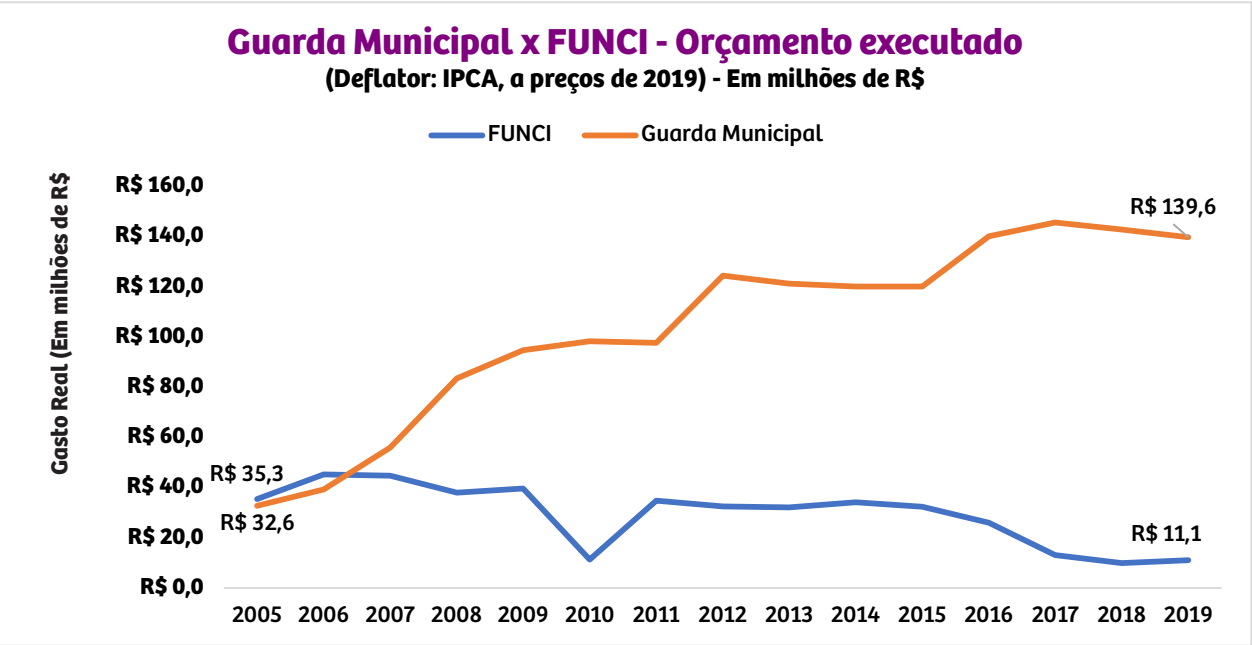
.....
A Funci tem como missão promover e executar políticas públicas de defesa e proteção integral de crianças e adolescentes, conforme preconiza o ECA, desenvolvendo suas atividades por meio dos programas Adolescentes Cidadão (profissionalização), Ponte de Encontro (abordagem social de rua), Rede Aquarela (atendimento psicossocial) em todo o município de Fortaleza. Portanto, tal órgão tem função importante na garantia de direitos de crianças e adolescentes e redução das vulnerabilidades sociais existentes, uma vez que se propõe a garantir proteção aos meninos e meninas com direitos violados e estimular à participação política e social de crianças e adolescentes.

No entanto, o orçamento executado da Funci vem declinando desde 2014. Em 2005, o valor gasto foi de R\$ 35,3 milhões, já corrigidos pela inflação, e em 2019 o orçamento executado foi de R\$ 11,1 milhões, evidenciando uma redução de expressivos 68,7% (R\$ 24,3 milhões) e uma média anual de R\$ 1,6 milhões de diminuição ao longo desse período.

Em contrapartida, os investimentos na Guarda Municipal cresceram vertiginosamente, de 2005 a 2019, elevados 327,6%, já corrigido pela inflação, e, em 2019, o gasto com a Guarda foi 12,6 vezes superior ao gasto com a Funci, conforme se observa no gráfico abaixo. Ademais, destaca-se que os investimentos na Guarda Municipal nos últimos quatro anos foram os maiores de toda a série histórica, na contramão, portanto, dos investimentos na Funci.



Gráfico 16: Comparativo entre Guarda Municipal e Funci do orçamento executado pelo município de Fortaleza (2005-2019)
(Deflator: IPCA, a preços de 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFIN Fortaleza.

3.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES DO PROGRAMA “CADA VIDA IMPORTA” E “PMPU”

O estado do Ceará e o município de Fortaleza atravessam uma epidemia de assassinatos de adolescentes, explicitando uma crise civilizatória sem precedentes. Ambos lideram, hoje, o ranking do Índice de Homicídios na Adolescência. Em 2017, de acordo com a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), 981 meninos e meninas de 10 a 19 anos foram mortos no Ceará, sendo 414 em Fortaleza.

O fenômeno da infantilização das mortes tem sido observado nos últimos anos no estado. Em 2018, houve uma redução de aproximadamente 30% no número de homicídios entre adolescentes de 15 a 19 anos, no entanto, houve um acréscimo de 2% entre os mais novos. Mesmo no contexto geral de redução de homicídios, as mortes de meninas têm se destacado com aumentos vertiginosos. Em Fortaleza, o assassinato de meninas, de 10 a 19 anos, cresceu 90,32% em 2018, ao passo que houve uma redução de 35% nos homicídios de meninos da mesma faixa etária. Em 2019, apesar de o Ceará apresentar a maior redução de homicídios dos últimos 11 anos, não é possível inferir, em tão curto prazo, que a melhora dos indicadores seja resultado da política de segurança pública adotada no estado. Isso fica ainda mais evidente ao avaliar os dados do primeiro semestre de 2020, disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, que apresentam um aumento substancial de 150% de assassinatos de crianças e adolescentes, de janeiro a julho de 2020, em relação ao mesmo período de 2019. Apenas em Fortaleza, foram registrados de janeiro a julho de 2020, 127 homicídios de crianças e adolescentes, de 0 a 18 anos, representando um aumento de 43% de todas as ocorrências da faixa etária em 2019, que registrou 89 casos.

Em virtude da crescente taxa de violência letal na juventude do estado do Ceará nos últimos anos, o Fórum Permanente de ONGs de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes do Ceará (Fórum DCA Ceará), Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CCPHA) e representantes do Poder Legislativo municipal elaboraram uma emenda ao Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 de Fortaleza, inserindo nos instrumentos de planejamento o Programa Cada Vida Importa, a partir das evidências e recomendações do relatório “Cada Vida Importa”. A pesquisa foi liderada pelo CCPHA em 2016 e em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e instituições da sociedade civil.



Todavia, o programa Cada Vida Importa, cujo objetivo é a prevenção de homicídios na adolescência, apresentou 0% de execução orçamentária em todas as ações desde o ano de implementação, em 2018. Em 2019, foi previsto no orçamento um valor de R\$ 2,5 milhões, conforme se observa na tabela seguinte. No entanto, no decorrer do referido ano, houve uma redução de 98,9% dos recursos previstos, resultando em um novo saldo de R\$ 28,8 mil e a execução, mesmo diante de previsões orçamentárias incipientes, foi R\$ 0,00, a despeito do elevado número de adolescentes assassinados, conforme já referido, sobretudo moradores de comunidades das periferias de Fortaleza. O programa, sucateado antes mesmo da sua implementação, apresenta um cenário ainda pior na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020. Além de uma redução substancial na previsão orçamentária inicial, dotada em R\$ 810 mil, houve a retirada de duas das cinco ações propostas no programa, das quais foram: a “Implantação de Centro de Atendimento para Adolescentes” e a “Realização de Atendimento Psicossocial aos Familiares Vítimas de Violência por Homicídio”.

Tabela 1: Previsão e Execução Orçamentárias do Programa Municipal Cada Vida Importa, do Município de Fortaleza (2019)

AÇÃO	SALDO INICIAL	SALDO ATUAL	REDUÇÃO (R\$)	REDUÇÃO (%)	EXECUÇÃO (R\$)	EXECUÇÃO (%)
Implantação da Casa Abrigo destinada a adolescentes ameaçados	R\$ 506.000,00	R\$ 7.000,00	-R\$ 499.000,00	-98,6%	R\$0,00	0,00%
Desenvolvimento do Serviço de Acompanhamento Comunitário de Medidas em Meio Aberto, em parceria com a Sociedade Civil	R\$ 169.000,00	R\$ 9.000,00	-R\$ 160.000,00	-94,7%	R\$0,00	0,00%
Realização de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil para Desenvolver Ações de Redução de Homicídios de Adolescentes	R\$ 812.000,00	R\$ 12.000,00	-R\$ 800.000,00	-98,5%	R\$0,00	0,00%
Implantação de Centro de Atendimento para Adolescentes ADICTO	R\$ 540.000,00	R\$ 400,00	-R\$ 539.600,00	-99,9%	R\$ 0,00	0,00%
Realização de Atendimento Psicossocial aos Familiares de Adolescentes Vítimas de Violência por Homicídio	R\$500.000,00	R\$400,00	-R\$ 499.600,00	-99,9%	R\$0,00	0,00%
TOTAL	R\$ 2.527.000,00	R\$ 28.800,00	-R\$ 2.498.200,00	-98,9%	R\$0,00	0,00%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFIN Fortaleza.



De acordo com o relatório do CCPHA, 55% dos adolescentes mortos, em Fortaleza, eram filhos de mulheres que foram mães ainda na adolescência. Logo, em situação peculiar de desenvolvimento. Ao cuidar de outras crianças, tornam-se mais vulneráveis e também vulnerabilizam seus filhos. O relatório aponta, ainda, que após o assassinato dos adolescentes, muitos familiares, sobretudo as mães, apresentam adoecimento psíquico, o qual é agravado por situações de intimidações e ameaças que fragilizam ainda mais a dinâmica familiar. No entanto, para a ação “Realização de Atendimento Psicossocial aos Familiares de Adolescentes Vítimas de Violência por Homicídio” a execução orçamentária consistiu em 0% em 2018 e 2019. Ambos os anos tiveram a previsão orçamentária inicial no valor de R\$ 500 mil. No entanto, ao longo dos exercícios financeiros, houve uma redução de 99,9% dos recursos previstos, resultando no novo saldo de R\$ 500 em 2018 e R\$ 400 em 2019. Apesar dessa redução drástica, a Prefeitura não executou nem mesmo esse valor.

Como resposta ao elevado número de homicídios, a Prefeitura de Fortaleza, em 2018, inaugura o Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU). Em teoria, o PMPU tem como objetivo promover a prevenção de delitos em nível primário (urbanização, lazer e iluminação), secundário (cultura, educação, esporte e ações na área social e na geração de emprego e renda) e terciário (vigilância eletrônica e comunitária, ações de patrulhamento e construção de torres). No entanto, a execução do programa, na prática, tem se limitado à construção das torres de segurança, conforme evidenciam os gastos orçamentários.

O valor fixado inicialmente no orçamento de 2018 para a implementação do PMPU foi de R\$ 439 mil. Ao longo do ano, houve um aumento de 2.020,5%, resultando em um valor atual de R\$ 9,3 milhões. A execução orçamentária foi de R\$ 2,5 milhões, englobando gastos com compras de pistolas, espingardas, cartuchos e munições, manutenção das torres de segurança e outros. Em 2019, o investimento foi ainda maior: a previsão inicial foi de 1,6 milhões, com suplementação ao longo do ano de 847%, passando para 15,5 milhões. O valor executado foi de R\$ 10,3 milhões, representando 68,34% do valor atualizado. Até o final de 2019, foram implementadas oito torres, denominadas como Células de Proteção Comunitária, em oito bairros de Fortaleza identificados com alto índice de violência, são eles: Jangurussu (Regional VI); Canindezinho (Regional V) Barra do Ceará, Goiabeiras, Vila Velha (Regional I); Caça e Pesca (Regional II), Bonsucesso (Regional III) e Grande Messejana (Regional VI).

Além disso, ressalta-se que, de acordo com o Relatório Cada Vida Importa de 2016 do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios da Adolescência (CCPHA), os homicídios de adolescentes não ocorrem de maneira homogênea nas cidades. Em Fortaleza, 44% das mortes aconteceram em apenas 17 dos 119 bairros e os adolescentes, a maioria, morreram nos próprios bairros, os quais apresentam deficiências de infraestrutura e políticas básicas, tornando-se a segregação urbana componente para a violência letal. Ademais, ainda de acordo com o CCPHA, os bairros Bom Jardim (Secretaria Executiva Regional V – SER V) e Jangurussu (Secretaria Executiva Regional VI – SER VI) lideraram o ranking de homicídios, em 2017, com 31 adolescentes, de 10 a 19 anos, assassinados em cada bairro. No mesmo período, o orçamento executado da SER II, onde se localizam os bairros com maior renda per capita e melhor índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foi de R\$ 22,4 milhões. Este valor é duas vezes superior ao investimento na SER V e 1,6 superior ao gasto com a SER VI, regionais nas quais os bairros apresentam os piores indicadores sociais e de renda.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo apresentou a atualização dos dados sobre a política de segurança pública do estado do Ceará e do município de Fortaleza, a partir do contexto e da análise orçamentária da política de segurança pública em comparação com as demais políticas de prevenção e proteção social, como assistência social, cultura, desporto e lazer, crianças e adolescentes, bem como programas específicos de prevenção de homicídios em 2019.

A partir dos dados evidenciados, denota-se que há uma continuidade na priorização dos investimentos da política de segurança pública ao passo que as demais áreas apresentadas são negligenciadas pela ínfima execução orçamentária ao longo dos anos. Nesse sentido, observa-se que os gastos exacerbados em segurança pública são pautados na lógica da ostensividade, na medida em que, no âmbito estadual, priorizam-se os investimentos no policiamento militar em detrimento da polícia civil e, no âmbito municipal, investe-se em torres de monitoramento nas periferias e a compra de armas e munições ao invés de serem executadas ações destinadas à prevenção de homicídios na adolescência. Tais investimentos realizados para a função orçamentária “Segurança Pública” vêm aumentando vertiginosamente nos últimos anos, com aportes significativos em rubricas que ampliam os recursos voltados para uma maior militarização desta política pública. Importante destacar ainda que a gestão municipal privilegia a destinação de recursos à segurança pública, mesmo que não seja de sua competência direta, em detrimento das políticas de assistência social.

Mesmo diante do crescimento exacerbado no orçamento da política de segurança pública, não desfrutamos de um estado e uma capital mais seguros, com redução expressiva e consecutiva no número de homicídios. O que vivenciamos é um contexto totalmente adverso, com mais insegurança, de crescimento no número de mortes com proporções epidêmicas, sobretudo de adolescentes e jovens negros e periféricos. Além disso, priorizam-se políticas que contrariam diretamente as disposições da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que preceituam a priorização absoluta que crianças e adolescentes na formulação e execução de políticas públicas.



5. REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. Investigação de homicídios contra crianças e adolescentes terá prioridade. [S. l.], 6 ago. 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/ultimas-noticias/item/76032-investigacao-de-homicidios-contras-criancas-e-adolescentes-tera-prioridad>. Acesso em: 7 mar. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. RELATÓRIO SOBRE SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2019.

COMITÊ CEARENSE PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA. Cada vida importa Relatório do primeiro semestre de 2018 do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Fortaleza, Ceará: [s. n.], 2018. Disponível em: http://cadauidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2018/11/CCPHA_RELATORIO_2018-1_V02.pdf. Acesso em: 8 mar. 2019.

COMITÊ CEARENSE PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA. CADA VIDA IMPORTA Evidências e recomendações para prevenção de homicídios na adolescência. Fortaleza, Ceará: [s. n.], 2016. Disponível em: <http://cadauidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2018/03/cada-vida-importa.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018. São Paulo, São Paulo: [s. n.], 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Anuario2019-u6-infogr%C3%A1fico-atualizado.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2019.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **IPECEDATA**. Disponível em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Onde Mora a Impunidade? Porque o Brasil Precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios. São Paulo, São Paulo: [s. n.], 2017. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/index_isdp_web.pdf. Acesso em: 8 mar. 2019.

PAIVA, Thiago. Apenas 22,9% dos homicídios foram elucidados este ano no Ceará. O Povo Online, 12 ago. 2016. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2016/08/12/noticiasjornalcotidiano,3646297/apenas-22-9-dos-homicidios-foram-elucidados-este-ano-no-ceara.shtml>. Acesso em: 8 mar. 2019.

PAIVA, Thiago. SSPDS diz não dispor da estatística de resolutividade dos homicídios contra adolescentes. O Povo, 11 mar. 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/blogsecolunas/thiagopaiva/2019/03/118053-sspds-dignao-dispor-da-estatistica-de-resolutividade-dos-homicidios-contras-adolescentes.html>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Portal da Transparência de Fortaleza. **Acompanhamento da execução orçamentária**. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/despesa/acompanhamentoExecucaoOrcamentaria>. Acesso em: 30 jul. 2020.

PROGRAMA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL (PRVL). Homicídios na adolescência no Brasil IHA 2012. Rio de Janeiro, Brasil: [s. n.], 2014. Disponível em: http://prvl.org.br/wp-content/uploads/2015/01/IHA_2012.pdf. Acesso em: 8 mar. 2019.



PROGRAMA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL (PRVL). Homicídios na adolescência no Brasil IHA 2014. Rio de Janeiro: [s. n.], 2017. Disponível em: <http://prvl.org.br/wp-content/uploads/2017/06/IHA-2014.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2019.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ. **Balanco Geral**. 2019. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/balanco-geral/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)**. 2019. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS. **Contas Públicas**. 2020. Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

THE WORLD BANK. Urban Violence: A Challenge of Epidemic Proportions. [S. l.], 6 set. 2016. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportions>. Acesso em: 11 mar. 2019.



DE QUAL SEGURANÇA PÚBLICA ESTAMOS FALANDO: DIFICULDADES E DESAFIOS PARA OUTRA SEGURANÇA PÚBLICA NO CEARÁ

Luiz Fábio Paiva

Universidade Federal do Ceará

Laboratório de Estudos da Violência

Cidades cearenses passaram a figurar desde 2010 em rankings nacionais e internacionais que as apresentaram como lugares de maior incidência de homicídios no mundo¹⁹. Esta realidade marca a história do Estado do Ceará e não se consolidou sem uma quantidade significativa de erros cometidos no campo da segurança pública e justiça. Aqui se apresentam alguns dos problemas que marcaram as políticas de segurança pública no Ceará, nos últimos 20 anos, e se explora, analiticamente, características importantes na estruturação de ações de Estado para o controle social da violência e do crime no Ceará.

Para compreender bem o objetivo dessa reflexão, é importante destacar que segurança pública é pensada aqui como um conjunto sistêmico de ações e relações sociais que contribuem em uma sociedade democrática para o bem-estar comum²⁰. O mais importante nesse conceito não é fazer o combate ao crime ou promover a violência como meio de resolução dos problemas sociais gerados pela violência. Neste conceito, segurança pública passa pela construção de um sistema social de garantias de direito em que as pessoas são respeitadas em sua integridade física, mental, material, política e social. Para o alcance objetivo desse conceito, é importante ainda considerar os problemas históricos de uma sociedade injusta, desigual, machista e racista em seu processo de construção social²¹. Impossível ignorar a morte sistemática de pessoas negras marginalizadas e subalternizadas por uma lógica racista e branca em suas estruturas de poder e dominação. Igualmente impossível ignorar os dispositivos sociais de reprodução do feminicídio como instrumento violento da dominação masculina sobre corpos de mulheres, sobretudo, das mulheres negras que sofrem, em seu cotidiano, o resultado de múltiplas opressões.

Outro dado importante é que ao olhar para as cidades que sofrem problemas de segurança pública, não podemos imaginá-las como realidades uniformes. Quando se fala de problemas de segurança pública e justiça, é preciso considerar que são as pessoas que moram nas periferias as principais vítimas de diversos tipos de violências e crimes que prosperam em função da ação ou omissão dos governantes. Na noite de 11 para 12 de novembro de 2015, homens armados, entre eles policiais, invadiram o bairro do Curió e mataram onze pessoas em uma das maiores chacinhas registradas no Ceará²². Os pedidos de socorro dos moradores foram ignorados pelo comando de policiamento da cidade de Fortaleza naquela noite e a justiça cearense não apresentou qualquer sentença correspondente aos crimes mesmo cinco anos depois dos fatos acontecidos. Tal situação seria impossível caso um crime como esse tivesse acontecido em um bairro nobre e os mortos fossem pessoas brancas das classes abastardas da sociedade cearense. Portanto, os problemas de segurança pública e justiça são vividos intensamente pelas pessoas pobres, negras e residentes nas periferias urbanas das cidades cearenses.

Desde o primeiro governo de Tasso Jereissati, em 1987, o Estado do Ceará é objeto de um processo de modernização que alcançou também a área de segurança pública²³. A ideia de um fazer um “Governo das Mudanças”

19. Cf. BARREIRA, César; RUSSO, Maurício; PAIVA, Luiz Fábio. Homicídios, drogas e explicações: notas para uma discussão sobre as causas e efeitos da violência em Fortaleza. In: ADORNO, Sérgio; LIMA, Renato S. de (org.). **Violência, polícia, justiça e punição: desafios à segurança cidadã**. São Paulo: Alameda, 2019.

20. Cf. SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

21. Cf. CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2015.

22. Cf. PAIVA, Luiz Fábio S. Mortes na periferia. **O Público e o Privado**, v. 13, n. 26 jul. dez, p. 269-281, 2015.

23. Cf. PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria. **A era Jereissati: modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.



gerou expectativas de mudanças em todas as áreas e modernizar o campo da segurança pública foi uma ideia que não apenas marcou o primeiro governo Jereissati como pautou todos os outros que se seguiram. A força política do grupo liderado por Jereissati e que contava com figuras como Ciro Gomes consistia na proposição de trazer para o Ceará novas e modernas ideias de gestão pública e desenvolvimento econômico. No final da década de 1990, na segunda gestão de Tasso Jereissati (1995-2002), com objetivo de gerar “mudanças de mentalidade” no campo da segurança pública, foi contratada a consultoria internacional da estadunidense First Security Consulting cuja responsabilidade administrativa era de William Bratton, o ex-chefe de polícia da cidade de Nova York que responsável pela implantação do programa de polícia “tolerância zero”²⁴. Essa foi a base do programa Distrito Modelo cujo objetivo foi integrar ações desenvolvidas pela Polícia Militar (PM), a Polícia Civil (PC) e Corpo de Bombeiros Militar (CBM) por meio de uma estrutura física e dispositivos de análise e enfrentamento ao crime de maneira coordenada entre os efetivos de segurança pública.

Em linhas gerais, as ideias de integração e mudança de mentalidade marcaram o debate sobre segurança pública, no Ceará, sempre com foco no aparato repressivo de força policial. Apesar das ideias colocadas em ação por Jereissati e continuadas por Lucio Alcântara em sua gestão de 2003 a 2007, o que se observou foi uma deterioração da segurança pública no estado do Ceará, com o avanço de problemas relacionados aos crimes contra vida e ao patrimônio. Não por acaso, na campanha eleitoral de 2007, quando Lúcio tentou a sua reeleição, o debate sobre segurança pública foi central e decisivo para vitória do então candidato Cid Gomes.

As eleições de 2006 surpreenderam pela centralidade do debate sobre segurança pública e pelo então candidato Cid Gomes apresentar como proposta para área de Segurança Pública o programa Ronda do Quarteirão²⁵. Tratou-se de uma estratégia de policiamento, inicialmente, apresentada como “comunitária”, mas que consistia em um agrupamento de policiais em uma viatura e moto, patrulhando uma área determinada em que a população tinha o número telefônico para entrar em contato direto com os operadores que faziam a ronda de sua área. As viaturas do Ronda foram objeto de polêmica, pois o edital para compra de caminhonetes previa a especificação do modelo da Hilux da montadora Toyota. Outro elemento foi a distinção do uniforme do Policial do “Ronda” em relação ao uniforme padrão da PMCE. A implantação do Ronda foi resultado de equívocos que reduziram a política de segurança a um problema interno da PMCE, com uma insistência do governo Cid em vender seu projeto como uma ação importante no campo da segurança pública. Os principais resultados podem ser observados no avanço do número de homicídios e no desgaste político que o programa representou, sendo praticamente esquecido no final da gestão de Cid Gomes.

Em 2014, novamente o debate sobre segurança pública mobilizou o cenário político cearense, sobretudo, porque naquele momento Fortaleza aparecia em rankings internacionais como uma das dez cidades mais violentas do mundo. Mesmo como o candidato de Cid Gomes, Camilo Santana se apresentou como detentor de novas soluções para os problemas cada vez mais evidentes na condução da segurança pública no estado. Sua ideia era propor sete projetos estruturantes para o Ceará, entre eles o Ceará Pacífico, com a ideia de uma integração entre instâncias de governo, justiça e sociedade civil. A ideia se notabilizou como um grande engodo político porque apesar de atrair a sociedade civil para o debate o foco do Governador continuou sendo a PMCE, com recursos financeiros utilizados, sobretudo, para expansão do Batalhão de Policiamento de Rondas e Ações Intensivas e Ostensivas (BPRaio)²⁶. Para conduzir a área de segurança pública, Camilo adotou um discurso “linha dura”, com secretários de segurança focados em fazer a gestão de operações policiais, abordagens violentas e tragédias cotidianas evidenciadas pelo crescimento da violência policial no Estado do Ceará.

24 Cf. BRASIL, Glauécia Mota; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, p. 318-355, Dec. 2002.

25 Cf. BARREIRA, César; RUSSO, Mauricio Bastos. **O Ronda do Quarteirão**—relatos de uma experiência. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, 2012.

26 Cf. MOREIRA, Marcus Giovanni Ribeiro. **Aqui o RAIIO sempre cai no mesmo lugar**: percepções da comunidade do Lagamar em Fortaleza-CE sobre as práticas de suspeição e abordagem da Ronda de Ações Intensivas e Ostensivas - RAIIO. Dissertação (**Mestrado Acadêmico ou Profissional em XX**) – Universidade Estadual do Ceará, 2013.



Em linhas gerais, todas as ações apresentadas consistiram na repetição dos mesmos equívocos, repetindo os mesmos erros administração após administração. Entre a diversidade dos problemas observados, é possível destacar sete características desses erros que merecem atenção, debate e compromisso com mudanças necessárias para área de segurança pública.

1. Foco na Polícia como um fim em si



Praticamente todas as pessoas que dedicaram sua vida ao estudo, pesquisa e análise de problemas de segurança pública no Brasil já foram eloquentes em afirmar: segurança pública não é um problema de polícia. Esta ideia é parte do texto constitucional brasileiro. Contudo, em todas as políticas tratadas como de segurança pública, nos governos cearenses, o foco principal é a polícia. Mesmo quando consideram um conceito mais amplo de segurança pública, políticos profissionais cearenses o fazem por pura demagogia, sem realmente considerar políticas articuladas em rede e a sociedade civil como um ator responsável na costura de ações de curto, médio e longo prazo para segurança pública.

2. Condições sociais e históricas das situações de conflito interpessoal



Como é visto apenas como um problema de polícia, as condições sociais e históricas de formação da sociedade cearense são ignoradas. Muitas comunidades cearenses são marcadas por conflitos que foram ignorados pelo poder público e, consequentemente, geraram circuitos de vingança duradouros e que poderiam ter sido interrompidos desde que tivessem sido considerados como objeto de atenção do poder público. Realidades marcadas por desigualdades e injustiças sociais também vivenciam problemas que para sua resolução merecem ações estruturais de transformação social, pois a manutenção das condições objetivas de reprodução do crime e da violência sempre levará a continuidade dos problemas. Por isso, não adianta prender ou eliminar pessoas envolvidas com o crime se as condições sociais continuam favorecendo a existência de dinâmicas criminais rentáveis para determinados sujeitos.

3. Especificidades das dinâmicas criminais



As pessoas que se envolvem com o crime têm determinadas motivações que podem não fazer sentido para maioria dos cearenses. Isto não significa que eu não preciso entender os motivos pelo qual determinadas pessoas se envolvem com o crime. Então, não adianta oferecer uma receita de ordem social para pessoas que encontram no crime maneira de viver e conduzir sua vida. É preciso compreender como isso acontece e considerar o crime um fenômeno social digno de pesquisa e estudo para o seu entendimento.

4. Racismo e desrespeito aos direitos humanos



As lógicas colocadas em curso revelam efeitos sociais do racismo contra população negra e pobre cujas situações de vitimização em virtude de violência policial se repetem de maneira sistêmica. Não são ações isoladas, mas que alcançam o dia a dia e surpreendem pelas incapacidades do sistema de justiça condenar policiais, comandantes e gestores públicos envolvidos em casos de violência policial. É comum ainda que governadores se pronunciem em defesa da polícia em ocasiões de evidente abordagem criminosa de agentes do Estado. A incapacidade do sistema de justiça revela que violações aos direitos humanos de pessoas negras e pobres é um dispositivo de controle usual e aceito pelas instâncias de controle social. O sistema de justiça é cúmplice de práticas de violência institucional, propagando e aumentando seus efeitos sociais em dissonância completa com os valores promovidos pelos direitos humanos como uma conquista histórica e cultural de mulheres e homens de todas as raças e etnias.



5. Sistema de segurança e justiça incapaz de atender demandas de garantias de direito



O sistema de segurança pública e justiça criminal foi aparelhado por castas de militares de juízes preocupados mais com a manutenção do seu status quo do que com bem-estar social. Hoje é praticamente impossível punir um gestor da área de segurança pública ou um juiz de direito em função de omissões, improbidades e até crimes que cometem no exercício de sua função pública. Este sistema, portanto, não atende as demandas sociais porque é feito para o benefício de castas de servidores públicos acomodados a sua ineficiência e lugar poder. Policiais que atuam no dia a dia são submetidos a ordens esdruxulas e somente eles responsabilizados quando tragédias acontecem em operações planejadas por comandos incompetentes e irresponsáveis. Tudo isso tem sido, em muitos casos, garantido por um sistema que preserva os poderosos enquanto explora e subalterniza os dominados.

6. Qualificação das instâncias de gestão e comando de operadores de segurança e justiça



Trata-se comumente do despreparo de policiais em serviço e todos os planos de governo tratados aqui previam qualificações para servidores da polícia, sobretudo, militar. O problema é que os comandantes das forças policiais, em geral, gozam de formações precárias para o trabalho na área policial. Em geral, observasse nos programas de segurança pública medidas extremamente precárias, com soluções fundamentadas em discursos demagógicos que visam eleições e não a reprodução de conhecimentos especializados para solução de problemas cuidadosamente estudados. A politização das instâncias de segurança e justiça, no Brasil, piorou muito a situação porque a interferência do processo eleitoral, com policiais militares se transformando em candidatos para cargos eletivos, transformou o debate em algo muito difícil. Candidatos que defendem mais violência policial passaram a pautar o debate e agenciar a desconfiança e revolta da população como meio de garantir a continuidade, justamente, das condições sociais que criam o problema. Assim, observou que a situação chegou ao cúmulo de, em 2017, o Ceará alcançar recordes de homicídios enquanto o então secretário de segurança pública e o Governo do Estado do Ceará elogiavam o trabalho desenvolvido, atribuindo o aumento de mortes ao aumento do combate a criminalidade.

7. Vontade política para atravessar cenários difíceis e transformar realidades afetadas pelo racismo, discriminação de classe e opressão de gênero



Os segmentos dominantes da classe política cearense se beneficiam do caos na segurança pública porque encontraram um nicho interessante para explorar eleitoralmente. Não existe interesse em mudar este cenário no qual políticos corruptos, incompetentes e desqualificados conseguem arregimentar eleitores defendendo mais violência em uma sociedade cuja polícia já é uma das mais violentas do mundo. O sistema de justiça é constituído por afortunados que recebem rendimentos mensais valiosos oferecendo o mínimo de trabalho possível para sociedade sem prestar qualquer satisfação pela sua incapacidade de apurar, processar e oferecer sentenças justas para situações de crime e violência. Não interessa a elite política e judiciária mudar as condições sociais do jogo porque são os beneficiários dos problemas que trabalham para reproduzir.

Para mudar o cenário da segurança pública, no Ceará, seria necessário nada menos do que uma revolução. Algumas dessas mudanças deveriam ser feitas desde a Constituição, pois o aparato policial e judiciário não pode continuar existindo apartado da sociedade, seus anseios e necessidades em função dos problemas do mundo contemporâneo. É preciso ajustar essas estruturas e responsabilizar de maneira séria aqueles que escolheram se dedicar a fazer a gestão dessas áreas. Não significa impor as pessoas lógicas punitivistas, mas entender que comandar uma força policial, direcionar recursos e fazer justiça requerem um tipo de trabalho comprometido com o bem-estar comum. É impossível continuar aceitando que gestores continuem a colocar policiais em condição de enfrentamento com trabalhadores negros e pobres. Tampouco aceitar que políticos não tem responsabilidade quando suas políticas produzem tragédias e mortes para população negra e pobre. E muito menos que o sistema de justiça sirva para proteger quem promove a omissão, a improbidade e o crime na área de segurança e justiça. Nenhuma mudança começa sem a tomada de consciência do papel importante na gestão da vida em comum, passando pelo cuidado na escolha de candidatos até a cobrança continua dos responsáveis pela gestão da vida em comum.





Realização

Parceria

Apoio

