



# **[NOTA TÉCNICA ESPECIAL] MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO CEARÁ: DE QUAL SEGURANÇA PÚBLICA PRECISAMOS?**

**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**

2019

## **EXPEDIENTE**

### **Textos**

Acássio Pereira

Amélia Pontes

Renam Magalhães

Talita Maciel

### **Revisão**

Thiago Mendes

### **Projeto gráfico e diagramação**

Alexandre Jales

### **Impressão**

Expressão Gráfica - 2000 exemplares

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



Apoio



# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO: DE QUAL SEGURANÇA PÚBLICA ESTAMOS FALANDO?</b>	<b>4</b>
<b>2 . ORÇAMENTO PÚBLICO E CONTROLE SOCIAL</b>	<b>6</b>
<b>3. ESTADO DO CEARÁ: CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>6</b>
3.1. Panorama do orçamento da Segurança Pública do estado do Ceará	
3.2. Segurança Pública e Assistência Social	
3.3. Execução da Segurança Pública em comparativo com Educação e Saúde	
<b>4. MUNICÍPIO DE FORTALEZA: CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>14</b>
4.1. Panorama do orçamento da Segurança Pública do município de Fortaleza	
4.2. Segurança Pública e Assistência Social	
4.3. Segurança Pública e Prioridade Absoluta no Orçamento Público de Fortaleza	
4.4. Execução orçamentária das ações dos Programas “Cada Vida Importa” e “PMPU”	
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>22</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>23</b>

## 1. INTRODUÇÃO: DE QUAL SEGURANÇA PÚBLICA ESTAMOS FALANDO?

O estado do Ceará tem atravessado grave crise na política de segurança pública nos últimos anos. Os principais indicadores que medem a eficiência das políticas de prevenção, de proteção social e de responsabilização à violência têm alcançado marcas negativas no estado ano após ano. O aumento da taxa de homicídios e especialmente do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) tem atingido características epidêmicas no Ceará e colocado em xeque o modelo de política de segurança pública adotado por seguidas gestões. Tal contexto de violência tem atingido de modo diferenciado segmentos que são historicamente discriminados e vulnerabilizados pela omissão do estado em prover políticas efetivas de prevenção e de proteção social e pelas ações de repressão e criminalização. Em regra, adolescentes, jovens, negros/as e mulheres, são as mais destacadas vítimas desse contexto.

Assim, é cada vez mais urgente que a população cearense indague ao Poder Público: de qual modelo de segurança pública vocês estão falando? 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? Tem gerado mais vida, menos sentimento de medo, mais integração comunitária, mais acesso a serviços públicos de qualidade? Essas são perguntas urgentes e que devem orientar o controle social das políticas públicas de segurança no Estado.

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 de políticas de prevenção e de proteção social, como assistência social, cultura, educação, saúde, programas específicos de prevenção a homicídios e políticas destinadas a crianças e adolescentes. Apresentam-se, em paralelo, os resultados alcançados na área de segurança pública por seguidas gestões estaduais e municipais. Tal confronto parte de uma concepção ampla sobre segurança pública, orientada por diretrizes internacionais de segurança cidadã<sup>1</sup> e segurança humana<sup>2</sup> e pela compreensão da necessidade de implementação das 12 Recomendações do Relatório Final do Comitê Cearense de Prevenção a Homicídios na Adolescência (CCPHA)<sup>3</sup>.

Conforme o Atlas da Violência do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2018, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes no estado do Ceará saltou de 21,8 em 2006 para 52,3 em 2014, representando uma variação de 139,9% em apenas oito anos. Em 2017, conforme dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado (SSPDS), foram registrados 5.113 homicídios no Ceará, perfazendo a taxa por 56,7 mortes por 100 mil habitantes. Aquele foi o ano com o maior registro de homicídios da história do Ceará. Daquele total, 981 das últimas foram crianças, adolescentes e jovens com idades entre 10 e 19 anos, o que significa uma média superior a duas vítimas nesta faixa etária de homicídios a cada dia de 2017.

Em Fortaleza, os números da violência são também epidêmicos. Em valores absolutos, houve um aumento de 1.046 para 2.031 mortes registradas entre 2016 e 2017, o que representa uma variação de 92,9%<sup>4</sup>. A Organização Mundial da Saúde (OMS)<sup>5</sup> considera tolerável uma taxa de 10 homicídios por 100 mil habitantes, sendo considerado epidêmico número acima deste patamar.

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, distingue-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](https://www.al.ce.gov.br/phocadownload/relatorio_final.pdf). Acesso: 08 mar. 2019.

4 Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>. Acesso: 08 mar. 2019.

5 Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportions>. Acesso: 11 mar. 2019.



Outro índice relevante para se mensurar a eficiência das políticas de proteção social e segurança pública é o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA)<sup>6</sup>. Em 2012, o Ceará tinha o terceiro pior IHA entre os estados brasileiros, com 7,74 mortes para cada grupo de 1000 adolescentes (12 a 18 anos). Em 2014, o estado do Ceará passou a ser a unidade da federação com o maior IHA, saltando seu índice para 8,71. Para efeito de comparação, a média do Brasil é de 3,7, o que significa que o IHA do Ceará é mais que o dobro da média nacional, considerada elevada para os parâmetros internacionais<sup>7</sup>. Como se não bastassem os números do Estado, Fortaleza é a capital brasileira com o maior IHA, com 10,94, sendo a única capital com mais de dois dígitos e com taxa três vezes maior que a média nacional<sup>8</sup>.

Em relação à morte de meninas, o Ceará também tem se destacado negativamente nos últimos anos. Entre 2016 e 2017, houve um aumento de 196% no número de meninas de 10 a 19 anos assassinadas no Estado, conforme dados do CCPHA<sup>9</sup>. Em 2018, o número foi de 114 meninas mortas de forma violenta. Considerando apenas Fortaleza, o aumento foi de 417%, saltando de 06 meninas assassinadas em 2016 para 31 em 2017. Ainda em 2018, este número seguiu crescendo, tendo sido registrado o assassinato de 59 meninas de 10 a 19 em 2018 – quase o dobro (90%) do ano anterior. Mais uma vez, considerando o período dos últimos dois anos (2017 e 2018), houve um aumento de 883% no assassinato de meninas em Fortaleza.

Outro dado que salta aos olhos dos indicadores de violência é o aumento significativo do número de mortes por intervenção policial no Estado, conforme dados da SSPDS. Enquanto em 2013 foram registradas 41 mortes por intervenção policial; em 2018, foram registradas 219 mortes, representando uma variação de 434,1%.

Diante desse cenário de epidemia de violência letal, o estado do Ceará e o município de Fortaleza têm apresentado crescente alocação de recursos nas políticas ligadas à segurança pública. Conforme será demonstrado, a explosão de homicídios no estado e na capital é acompanhada do aumento de recursos para ações ligadas a uma concepção de política de segurança pública que privilegia a repressão, a ostensividade e o aumento do encarceramento.

Por outro lado, as políticas de prevenção e de proteção social não têm acompanhado o ritmo acelerado de crescimento do orçamento da política de segurança. O orçamento da assistência social no estado foi reduzido em 6,2% entre 2001 e 2018, ao passo que a área de segurança pública experimentou crescimento de mais de 230%.

No mesmo período, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes explodiu, saltando de 17,1 homicídios/100 mil hab. em 2001 para 49,78 homicídios/100 mil hab. em 2018. Conforme apresenta o Atlas da Violência 2018, é um erro repetido por seguidos gestores confundir “a produção da segurança pública com a produção de atividade do trabalho policial”<sup>10</sup>, gerando ações equivocadas que produzem mais violência e sobrecarregando a atividade policial com a responsabilidade unilateral de reduzir a produção da violência. É necessário que o Poder Público e a população cearense reflitam criticamente sobre o modelo e os resultados das atuais políticas de segurança pública. Esse é o convite proposto por esta Nota Técnica<sup>11</sup>.

6 Disponível em: <http://prul.org.br/c/aceruo/>. Acesso: 08 mar. 2019.

7 Conforme exposto no Relatório IHA 2014, o IHA em uma sociedade não violenta deveria apresentar valores não muito distantes do 0 e, certamente, inferiores a 1. **Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2014**. Rio de Janeiro. 2017, pag. 13.

8 <https://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/06/fortaleza-lidera-ranking-de-homicidios-entre-adolescentes.html>

9 Disponível em: [http://cadauidaimporta.com.br/wpcontent/uploads/2018/11/CCPHA\\_RELATORIO\\_2018-1\\_V02.pdf](http://cadauidaimporta.com.br/wpcontent/uploads/2018/11/CCPHA_RELATORIO_2018-1_V02.pdf). Acesso: 08 mar. 2019.

10 Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>. Acesso: 08 mar. 2019.

11 Os valores apresentados no texto estão corrigidos pela inflação. A correção inflacionária é feita com base no Índices de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizando como data-base o ano de 2018.



## 2. ORÇAMENTO PÚBLICO E CONTROLE SOCIAL

O orçamento público é o instrumento pelo qual o Poder Público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas para o período de um ano. Portanto, é um instrumento que viabiliza a realização de políticas públicas, sendo, por isso, também chamado de “Lei dos Meios”, uma vez que é um meio para garantir os recursos financeiros necessários à realização de políticas, como educação, saúde, saneamento, cultura, segurança, esporte e lazer.

Salienta-se que, mais que um instrumento burocrático, o orçamento é, sobretudo, um instrumento essencialmente político, uma vez que, ao mostrar onde e como o Poder Público pretende destinar os seus recursos, evidencia as prioridades políticas de cada governo. Ademais, ressalta-se que, em face do conflito entre a limitação dos recursos públicos e as demandas sempre crescentes dos diversos segmentos da sociedade, o orçamento público expressa um conflito por destinação de recursos entre as diversas áreas, cabendo ao Poder Legislativo (Municipal, Estadual e Federal) a administração e das disputas por tais recursos entre as diversas áreas conflitantes.

Como peça política que é, nem sempre há conformidade, no orçamento, entre demandas sociais provenientes da sociedade civil e as prioridades das gestões públicas, tornando-se o controle social instrumento imprescindível, uma vez que possibilita a reivindicação, por parte de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, por recursos às áreas, aos programas ou equipamentos sociais não priorizados pelo Poder Público, bem como por destinação eficiente dos recursos às políticas públicas essenciais.

Portanto, o controle social permite ampliar a esfera decisória sobre os orçamentos públicos, tornando pública a arena do debate sobre as prioridades para que nela possam se expressar todas as legítimas e urgentes reivindicações sociais por mais orçamento para as políticas públicas fundamentais.

## 3. ESTADO DO CEARÁ: CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO

No Ceará, o Orçamento Geral do Estado estimou a receita orçamentária<sup>12</sup> em R\$ 27,4 bilhões para 2018. Durante o ano, a previsão inicial<sup>13</sup> da receita foi atualizada para R\$ 29 bilhões e o valor arrecadado consistiu em R\$ 26,3 bilhões, representando 91% da previsão de arrecadação atualizada<sup>14</sup>. Além disso, houve um aumento, em valores nominais, de 2017 para 2018, de 3,5%. Em 2017, a receita orçamentária arrecadada foi R\$ 25,4 bilhões.

No que diz respeito às receitas tributárias<sup>15</sup>, o Ceará apresentou, no período de 2013 a 2017, a décima maior taxa de crescimento real (7,1%) frente aos estados brasileiros e a quarta maior taxa em relação aos estados do Nordeste.

Quanto à despesa orçamentária, a qual representa todo o gasto orçamentário do governo para financiar a prestação de serviços públicos à população, o valor fixado<sup>16</sup>, ao final de 2018, equivaleu a R\$ 29,8 bilhões. No que tange à execução orçamentária, a despesa total foi de R\$ 26,9 bilhões, representando 91% do valor fixado ao final de 2018.

12 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.

13 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.

14 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.

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

16 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.



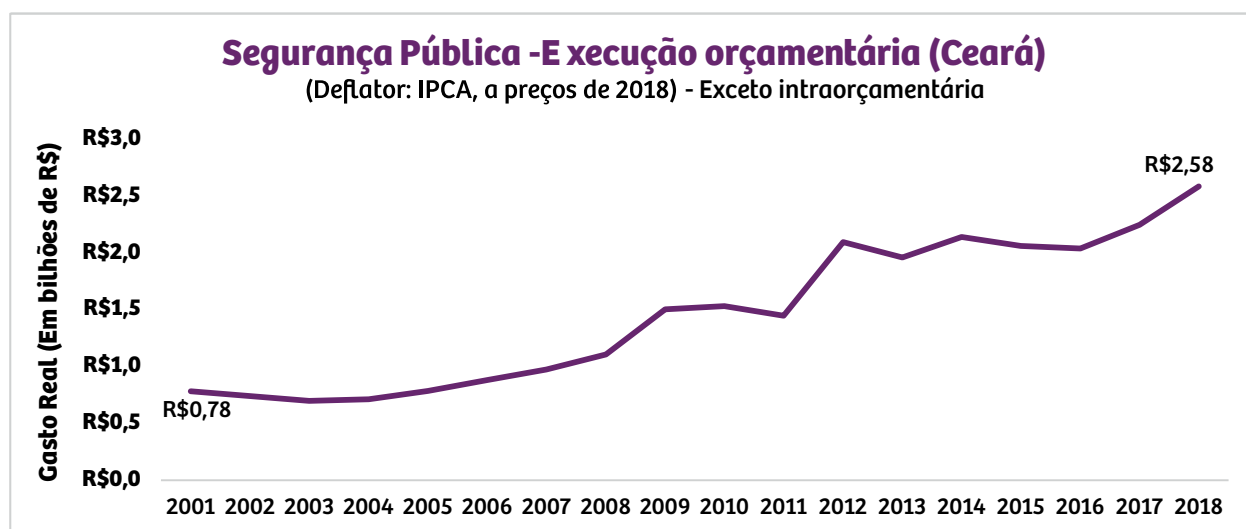
No que diz respeito ao resultado orçamentário, ou seja, o confronto entre receitas realizadas e despesas executadas, o Ceará apresentou déficit orçamentário (despesas orçamentárias superiores às receitas orçamentárias), em 2018, de R\$ 680 milhões. No entanto, para os anos de 2016 e 2017, o resultado expressou-se em superávits orçamentários (receitas orçamentárias superiores as despesas orçamentárias), respectivamente, de R\$ 1 bilhão e R\$ 800 milhões, evidenciando a capacidade de as receitas suportarem as despesas.

Por fim, a despeito do resultado orçamentário negativo em 2018, o estado do Ceará ficou 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.

### 3.1. 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 17 anos. Conforme apresentado no Gráfico 1, de 2001 a 2018, a execução orçamentária da segurança pública no estado passou de R\$ 780 milhões para R\$ 2,6 bilhões, um crescimento de 230,8%. Conforme demonstrado no tópico de introdução, tal incremento na execução orçamentário 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 (2001-2018)**  
(Deflator: IPCA, a preços de 2018) – 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 tem 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 de violência e criminalidade do Estado.

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 âmbito estadual. De 2006 a 2018, a execução orçamentária da Polícia Militar do estado do Ceará foi ampliada de R\$ 506 milhões para R\$ 1,5 bilhão, representando um crescimento de 204,9% em doze anos. Tal montante representa, em 2018, 59,8% do orçamento geral da segurança pública no Ceará.

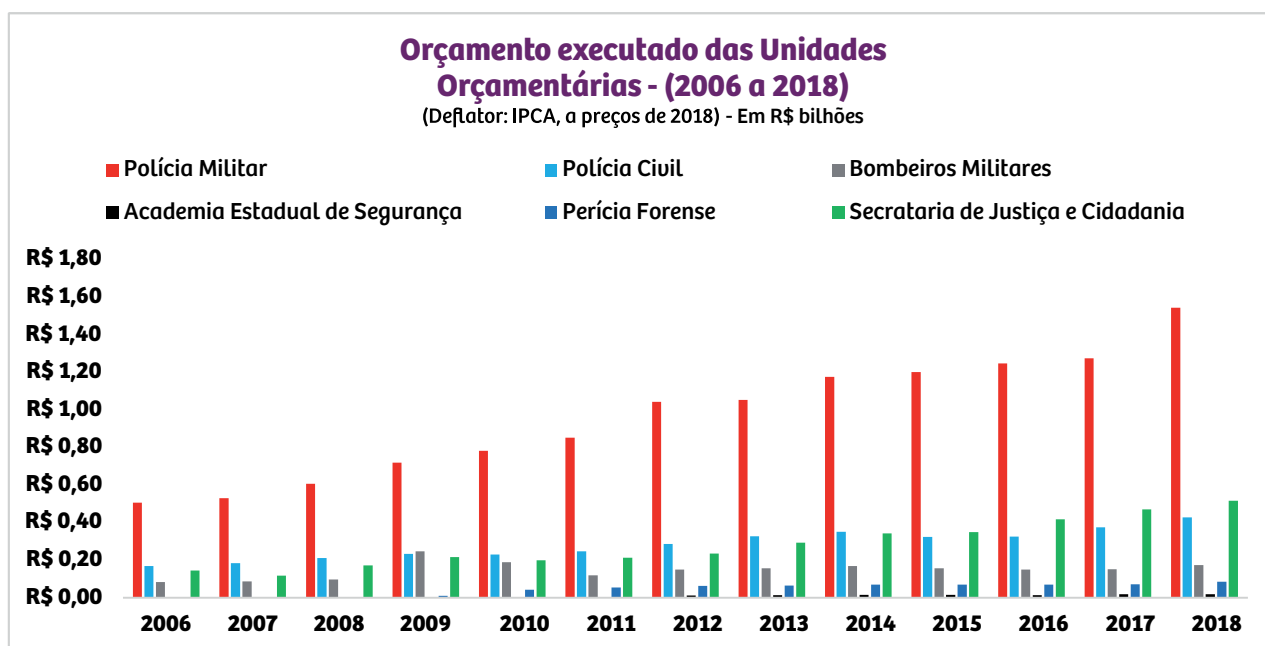


No mesmo período, o orçamento executado pela unidade orçamentária referente à Polícia Civil do Estado, órgão responsável pela polícia judiciária e pela investigação de crimes, saltou de R\$ 168,5 milhões para apenas R\$ 427,7 milhões. No ano de 2018, o orçamento executado da Polícia Civil representou apenas 27,7% do orçamento executado na unidade orçamentária referente à Polícia Militar.

Ademais, para efeito de comparação, a execução orçamentária da Secretaria de Justiça e Cidadania, responsável pela administração penitenciária no estado do Ceará, superou o orçamento da Polícia Civil no ano de 2015, atingindo em 2018 o montante de R\$ 515,9 milhões.

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 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 orçamentárias selecionadas (2006-2018)**  
**(Deflator: IPCA, a preços de 2018) – Em R\$ bilhões**



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

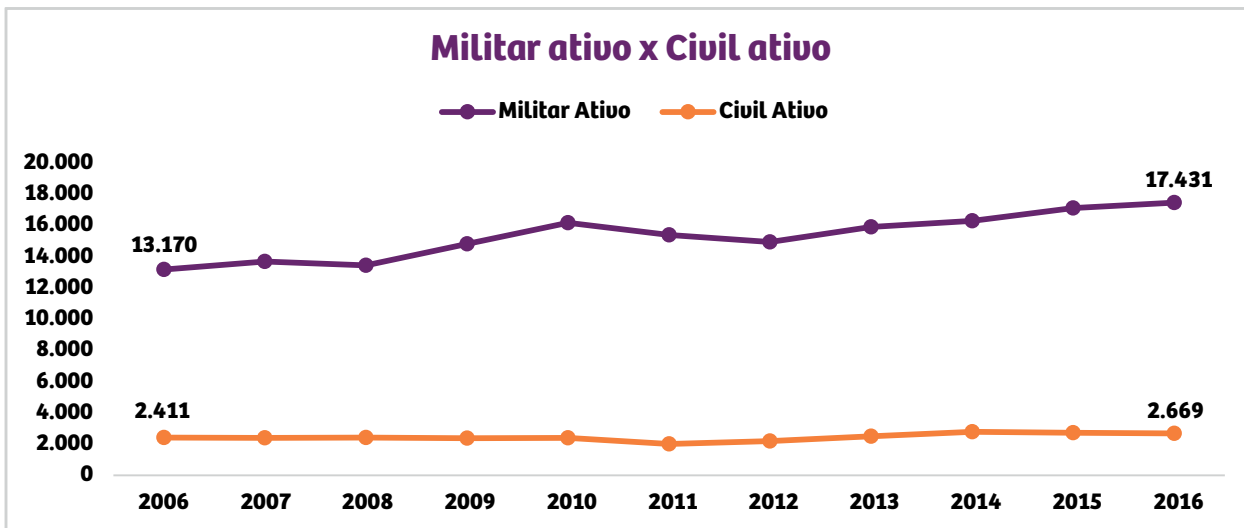
Outro dado que confirma a não valorização da polícia investigativa no estado do Ceará diz respeito ao número de policiais civis na ativa em comparação com o número de policiais militares na mesma condição, conforme se observa no Gráfico 3. Entre 2006 e 2016, o número de policiais militares saltou de 13.170 para 17.431, representando um incremento no contingente de 32,4%. No mesmo período, o número de policiais civis variou de 2.411 para 2.669, representando uma variação de apenas 10,7%.

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 tem atuado em intensidade crescente no mesmo período.





Gráfico 3: Evolução do número de policiais militares e civis na ativa no Ceará (2006-2016)



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 Civil<sup>17</sup>. 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 federação<sup>18</sup>, 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 desespero 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 adolescentes<sup>19</sup>. No entanto, após ser cobrada acerca da estatística de resolutividade dos inquéritos por faixa etária, a SSPDS alegou não dispor deste dado.<sup>20</sup>

17 <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>

18 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](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/index_isdp_web.pdf). Acesso em: 08 mar. 2019.

19 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.

20 Disponível em: <https://www.opovo.com.br/blogsecunas/thiagopaiua/2019/03/118053-sspds-diz-nao-dispor-da-estatistica-de-resolutividade-dos-homicidios-contra-adolescentes.html>. Acesso: 12 mar. 2019.

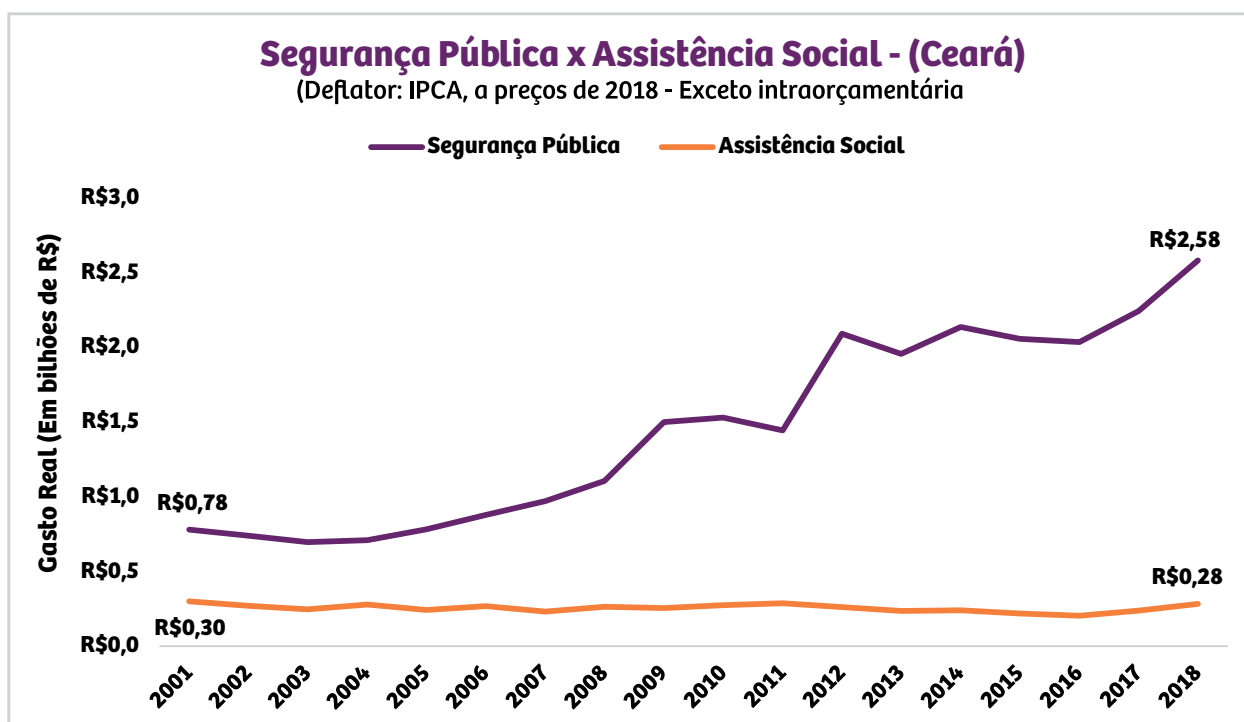


A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em relatório temático intitulado “Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos”, publicado em 1999, afirma que uma das dimensões principais das obrigações estatais no campo da segurança cidadã é garantir a elucidação dos crimes contra os direitos 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”<sup>21</sup>.

### 3.2. SEGURANÇA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise comparativa entre o orçamento destinado para segurança pública e o de políticas de assistência social também revela quais tem sido as prioridades de seguidas gestões estaduais no enfrentamento da violência e das vulnerabilidades sociais do estado do Ceará. De 2001 a 2018, as políticas de assistência social tiveram seus gastos reduzidos. O investimento em assistência social passou de R\$300 milhões em 2001 para R\$280 milhões em 2018. Ressalte-se que, conforme exposto no Gráfico 4, não houve praticamente variação desse gasto ao longo de 17 anos. Conforme demonstrado anteriormente, neste mesmo período, o gasto com segurança pública teve uma elevação de 230,8%, sendo parte expressiva desse recurso gasto com a polícia ostensiva.

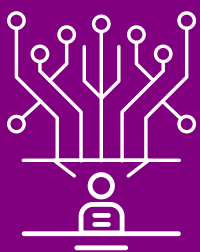
**Gráfico 4: Comparação da execução orçamentária de Segurança Pública e Assistência Social pelo Governo do Ceará (2001-2018)**  
(Deflator: IPCA, a preços de 2018) – Exceto intraorçamentária



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

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

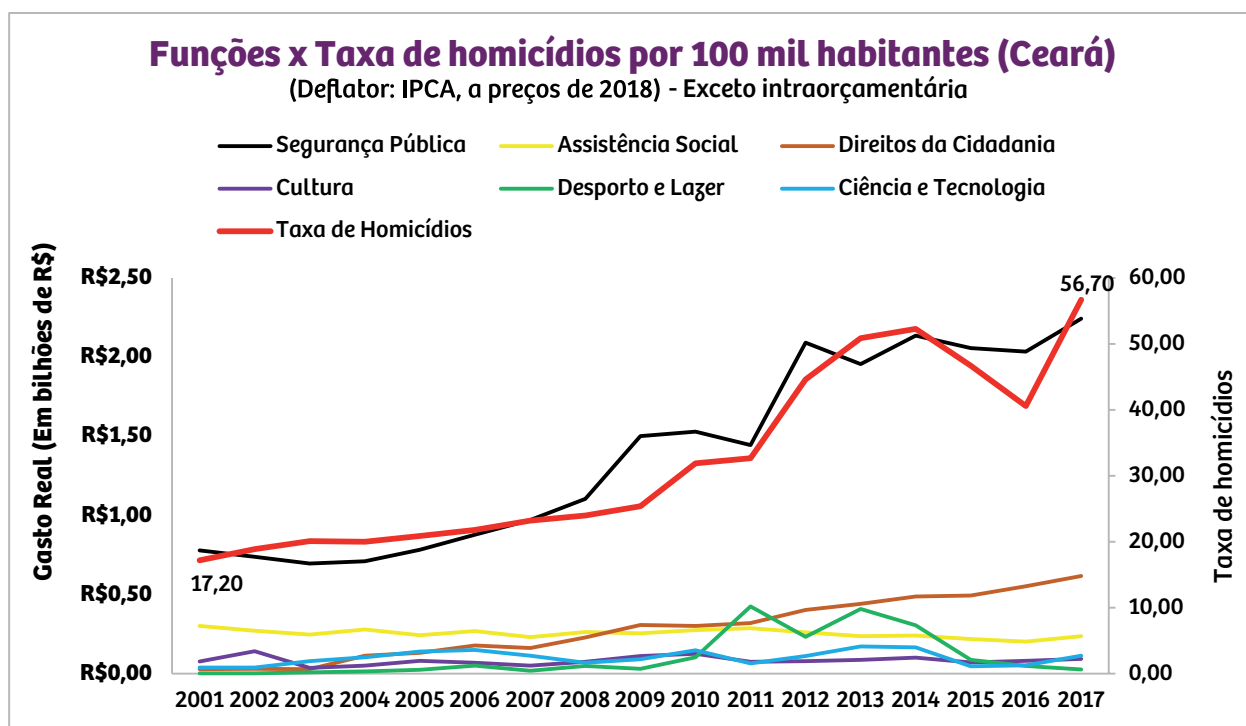




São ações da área da assistência social previstas no orçamento estadual de 2018: “Atendimento Integral a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica”; “Atendimento a Pessoas Idosas em Regime Integral”; “Atendimento Social a Crianças, Adolescentes e Adultos com Deficiência Intelectual”; “Fortalecimento de 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 2017 das seguintes funções orçamentárias: “Segurança Pública”; “Assistência Social”; “Cultura”; “Ciência e Tecnologia”; “Direitos da Cidadania”; “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 (2001-2017)**  
(Deflator: IPCA, a preços de 2018) – Exceto intraorçamentária – Em R\$ bilhões



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ. Nota: para os anos de 2001 a 2016, Atlas da Violência 2018. Para 2017, SSPDS/IBGE.

As maiores variações em números absolutos são das áreas da segurança pública e “Direitos da Cidadania”. Estes representam fundamentalmente a administração do sistema penitenciário, relacionados à expansão e manutenção do sistema prisional do Ceará, por meio da extinta Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS). No período assinalado, o orçamento dos “Direitos da Cidadania” atingiu o assombroso percentual de crescimento de 2.015,5%. A segurança pública apresentou variação de 187,6%. No estado, a taxa de homicídios explodiu também neste mesmo período, saltando de 17,2 homicídios/100 mil hab. em 2001 para 56,7 homicídios/100 mil hab. em 2017.



Além disso, adotando como parâmetro o ano 2018, a representatividade do orçamento das outras áreas em relação à segurança pública segue as seguintes porcentagens: desporto e lazer (1,2%); cultura (4,1%); ciência e tecnologia (5,1%); assistência (11%); direitos da cidadania (27,5%), conforme se verifica no Gráfico 6. Como é possível observar, os gastos com assistência social, em 2001, representavam 38,7% dos gastos em segurança pública e, em 2018, 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 27,5%, em 2018, 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.

### 3.3. EXECUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM COMPARATIVO COM EDUCAÇÃO E SAÚDE

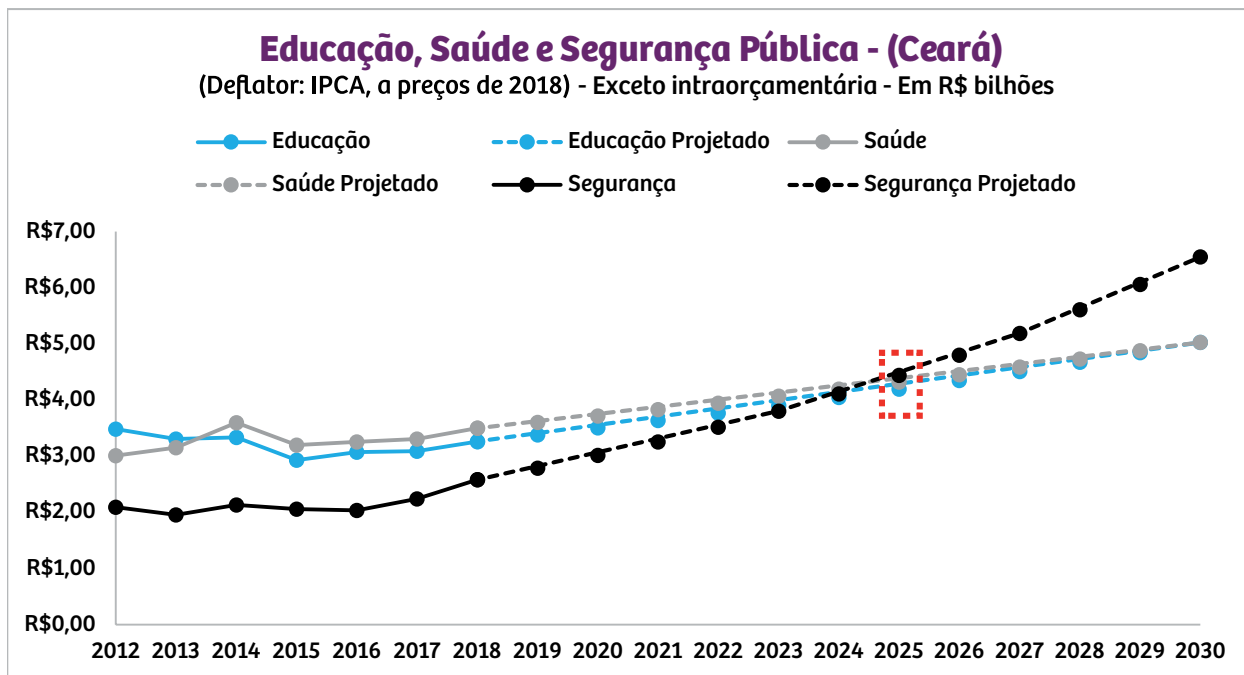
O Gráfico 7<sup>22</sup> traz a evolução comparativa entre os orçamentos da segurança pública, educação e saúde. Historicamente, estas duas áreas representam os maiores montantes nos orçamentos estaduais, tendo em vista a dimensão e a universalidade das políticas públicas que ofertam. De 2012 a 2018, o gasto com educação reduziu em 6,3%, passando de R\$ 3,5 bilhões para R\$ 3,3 bilhões. Neste mesmo período, o crescimento dos gastos com saúde e segurança foi de, respectivamente, 16,2% e 23,5%. Nos últimos três anos (2016 a 2018), as taxas médias anuais de crescimento da educação, saúde e segurança pública foram, respectivamente, de 3,7%, 3,1% e 8,1%.

22 O período adotado neste gráfico destoa do período assinalado nos demais gráficos da presente nota (2001 a 2018) 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 2018) – Exceto intraorçamentária – Em R\$ bilhões

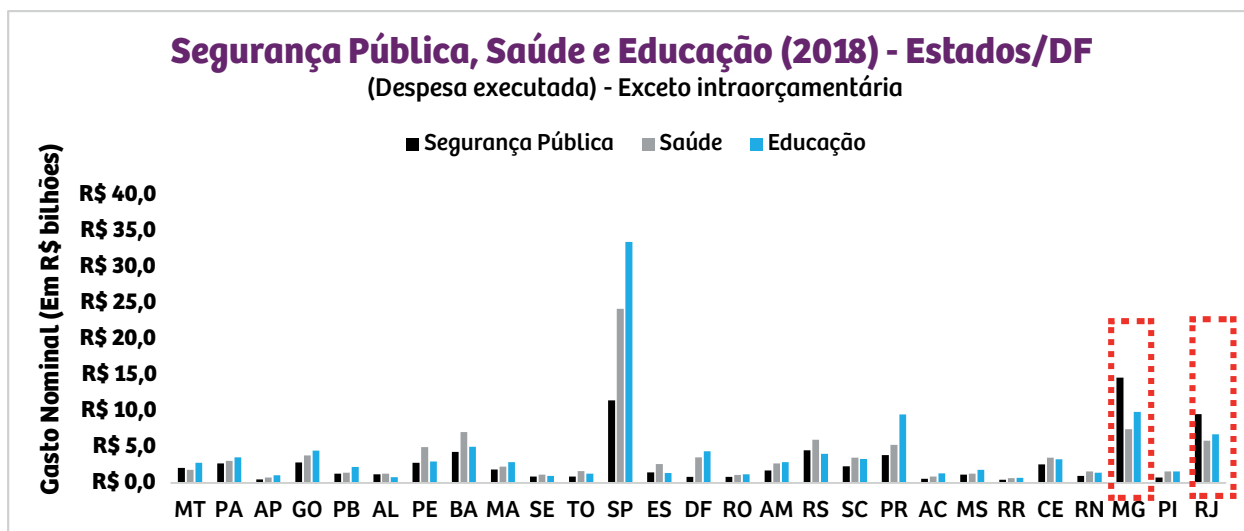


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ Ceará.

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 2016 e 2018, é possível identificar que, em um curto espaço de tempo, os gastos com segurança pública vão superar os 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 2025. Para efeito de comparação, em 2018, apenas os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais das 27 unidades da federação gastaram 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 (2018)**

Exceto intraorçamentária – Em R\$ bilhões



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

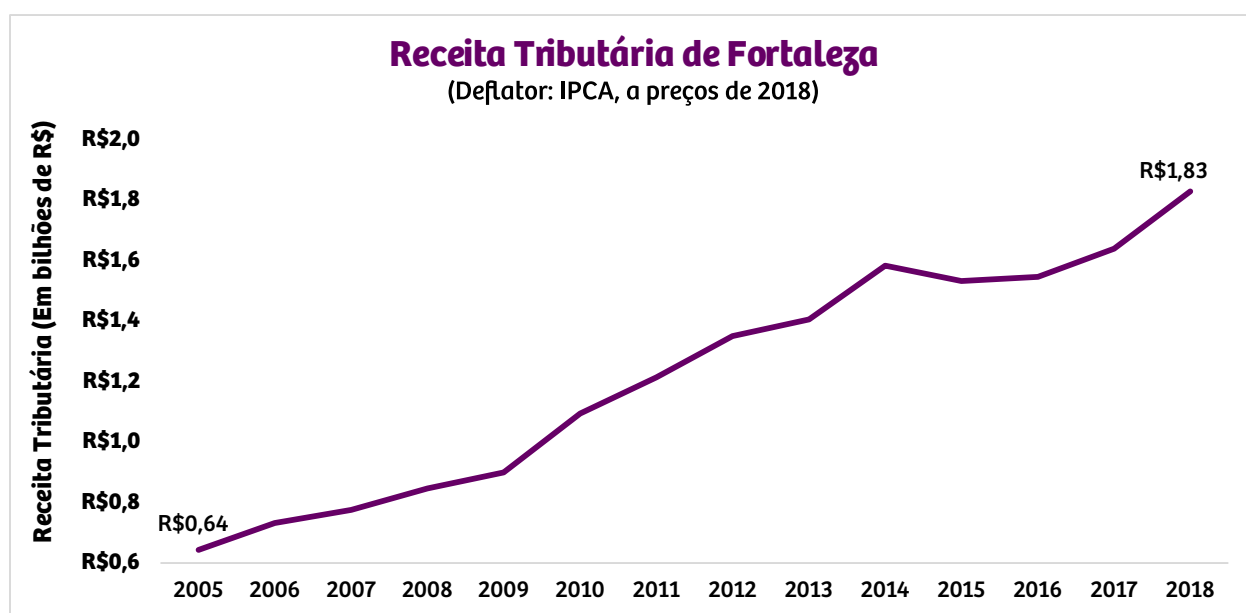


## 4. MUNICÍPIO DE FORTALEZA: CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO

**E**m 2018, a receita orçamentária de Fortaleza foi estimada em R\$7,4 bilhões, segundo dados do Orçamento Geral do Município. No decorrer do ano de 2018, a previsão da receita foi atualizada para R\$ 7,5 bilhões, e o valor arrecadado consistiu em R\$ 7 bilhões, representando 93,4% da previsão de arrecadação atualizada. Ademais, houve um aumento, em valores nominais, de 2017 para 2018, de 9,0%. Em 2017, a receita orçamentária arrecadada foi de R\$ 6,4 bilhões.

No que tange às receitas tributárias, houve um crescimento significativo e sustentado, de 2005 a 2018, de 184,5%, já descontada a inflação do período, conforme pode ser visualizado no Gráfico 9. Entre 2017 e 2018, a evolução foi de 11,6%. O cenário de crescimento sustentado das receitas tributárias permite que Fortaleza tenha posição de destaque frente às capitais do Nordeste, uma vez que, de 2013 a 2017, apresentou a segunda maior taxa de crescimento real das receitas tributárias (16,7%) e a sexta maior taxa em relação às capitais do Brasil.

**Gráfico 9: Evolução da Receita Tributária de Fortaleza em bilhões (2005-2018) - (Deflator: IPCA, a preços de 2018)**



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

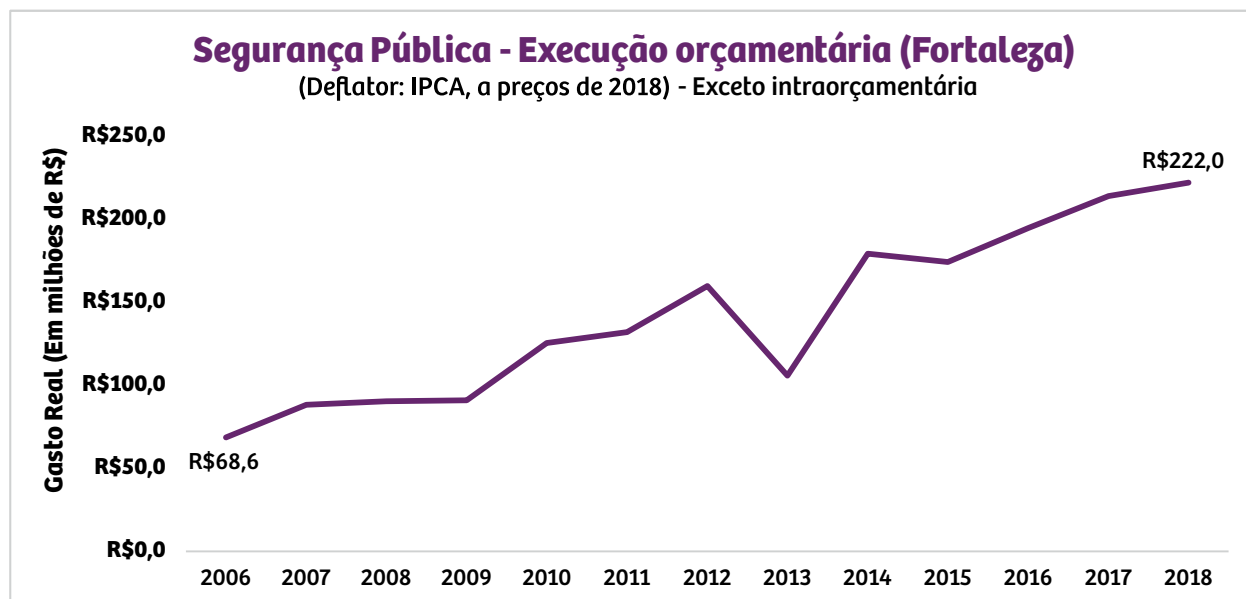
No que diz respeito à situação das contas públicas, o cenário de Fortaleza caracteriza-se por gasto com folha de pagamento em consonância com os limites legais asseverados pela LRF, receitas superiores às despesas nos últimos cinco anos e baixo endividamento, situando-se abaixo do limite estabelecido pela LRF (120% da Receita Corrente Líquida, para os municípios), apresentando um percentual de 0,79% em 2018.

### 4.1. 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\$ 68,6 milhões e passou para R\$ 222 milhões, um aumento de 223,8%, conforme se observa no Gráfico 10, com valores corrigidos pela inflação. De 2017 para 2018, o crescimento com essa despesa consistiu em 3,9%.



**Gráfico 10: Evolução da execução orçamentária de Segurança Pública em Fortaleza (2006-2018)**  
(Deflator: IPCA, a preços de 2018) – 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.

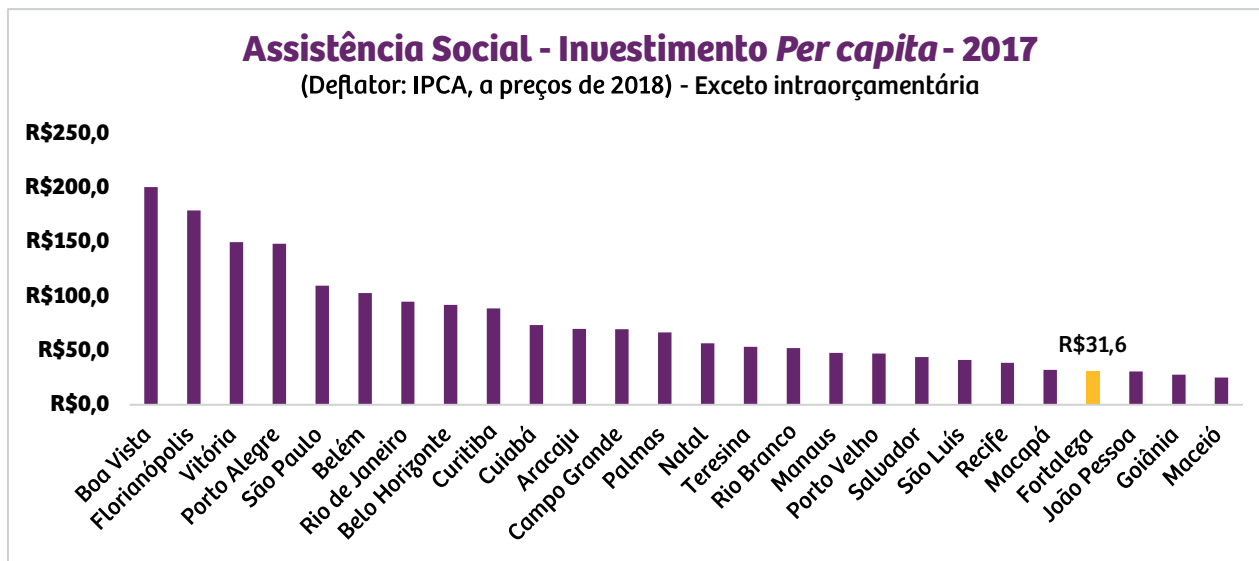
No entanto, os gastos com assistência social em Fortaleza reduziram ao longo dos últimos anos, mesmo diante do elevado número de adolescentes assassinados, ao passo que os investimentos em segurança pública aumentaram vertiginosamente, ainda que esta área não seja de competência primordial do município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

#### 4.2. SEGURANÇA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em Fortaleza, a despeito do crescimento vertiginoso das receitas tributárias, os investimentos em assistência social declinaram. Em 2017, Fortaleza apresentou o quarto menor investimento *per capita* em assistência social, frente às capitais do Brasil, com um valor de R\$ 31,6, já corrigido pela inflação, conforme se observa no Gráfico 11. Em 2013, o gasto *per capita* foi de R\$ 41,7, a preços de 2018, e Fortaleza situava-se na sexta posição de menor investimento. Logo, o gasto *per capita* reduziu em 24,3% e Fortaleza caiu duas posições no ranking, compreendendo o período assinalado de 2013 a 2017.



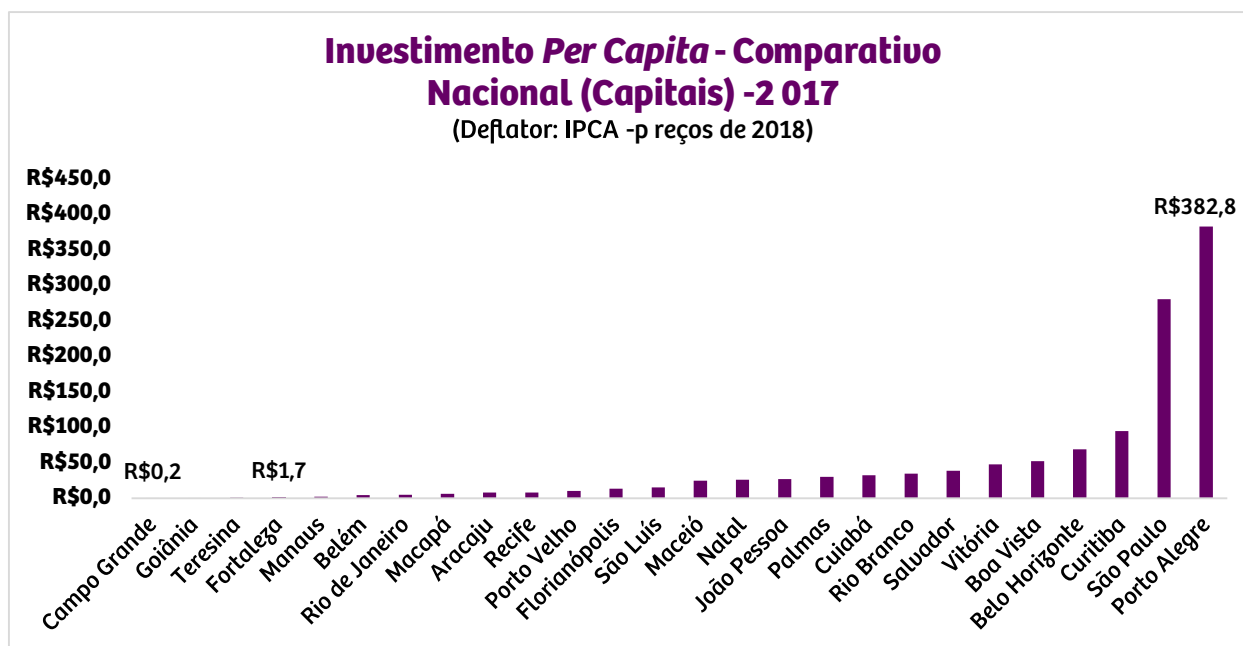
**Gráfico 11: Investimento per capita em assistência social: comparativo entre capitais brasileiras (2017)**  
 (Deflator: IPCA, a preços de 2018) – Exceto intraorçamentária



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, Fortaleza também figura na quarta posição de menor gasto, frente às capitais do Brasil, com investimento ínfimo de R\$ 1,70 para cada criança e adolescente em 2017, já corrigido pela inflação, conforme se verifica no Gráfico 12. Em 2013, o gasto por criança e adolescente foi de R\$ 21,2, a preços de 2018, e Fortaleza situava-se na décima sexta posição. Portanto, o investimento por criança e adolescente reduziu incríveis 92,2% e Fortaleza caiu doze posições no ranking, compreendendo o período de 2013 a 2017.

**Gráfico 12: Investimento per capita em assistência social de crianças e adolescentes: comparativo entre capitais brasileiras (2017)**  
 (Deflator: IPCA, a preços de 2018) – Exceto intraorçamentária



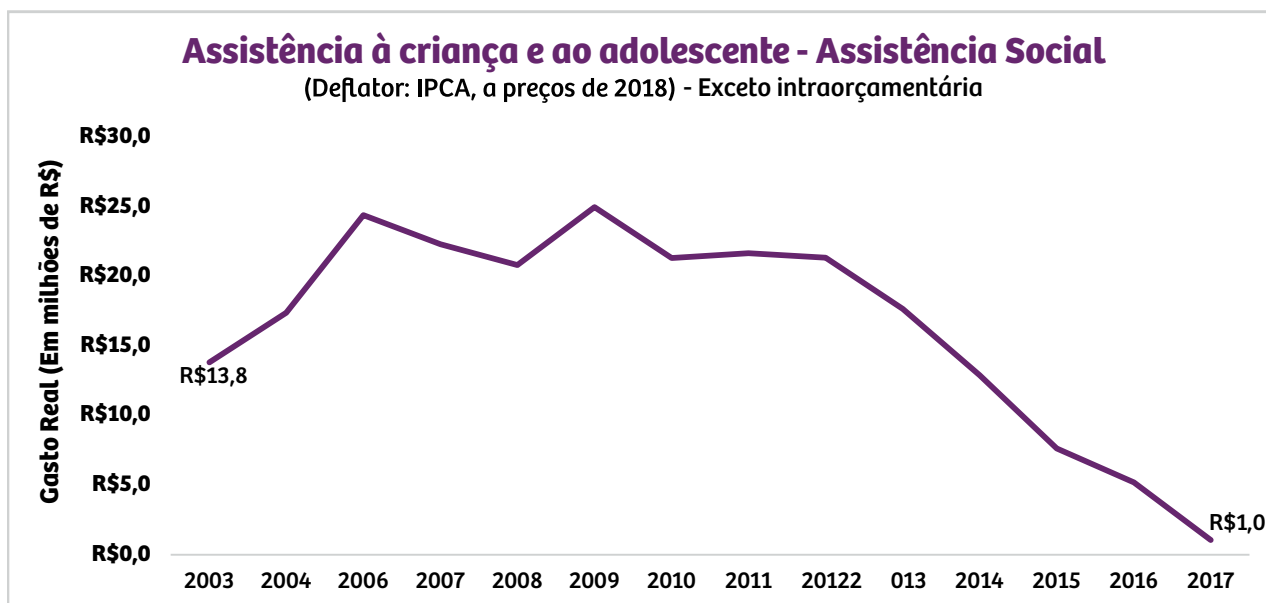
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).





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 eloquente a partir de 2013, culminando em 2017 no menor valor desde 2003, com um montante de R\$ 1 milhão. De 2003 a 2017, houve uma redução de 92,5% (R\$ 12,8 milhões).

**Gráfico 13: Investimento per capita em assistência social à criança e ao adolescente em Fortaleza (2003-2017) (Deflatores: IPCA, a preços de 2018) – 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.

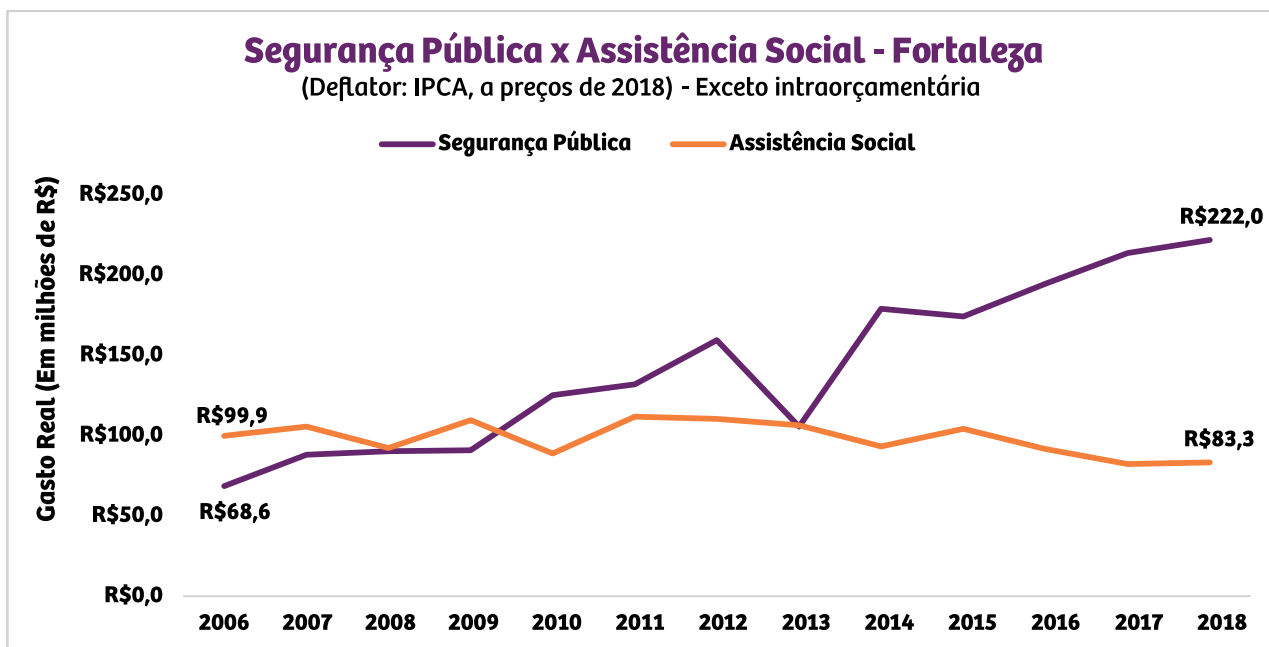
Em 2006, o gasto em assistência social era uma vez e meia (1,5) superior ao gasto com segurança. Em 2010, o investimento em segurança pública supera o investimento em assistência social e essa vantagem não apenas se mantém, como também se amplia, culminando, em 2018, com o gasto em segurança 2,7 vezes maior do que com assistência. Além disso, conforme se observa no Gráfico 14, os investimentos em segurança pública, de 2006 a 2018, cresceram 223,8%, enquanto os gastos em assistência social reduziram, no período assinalado, em 16,6%.

Cumprе assinalar, adicionalmente, que a redução dos investimentos em assistência social, ao longo do período citado, contribui 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)

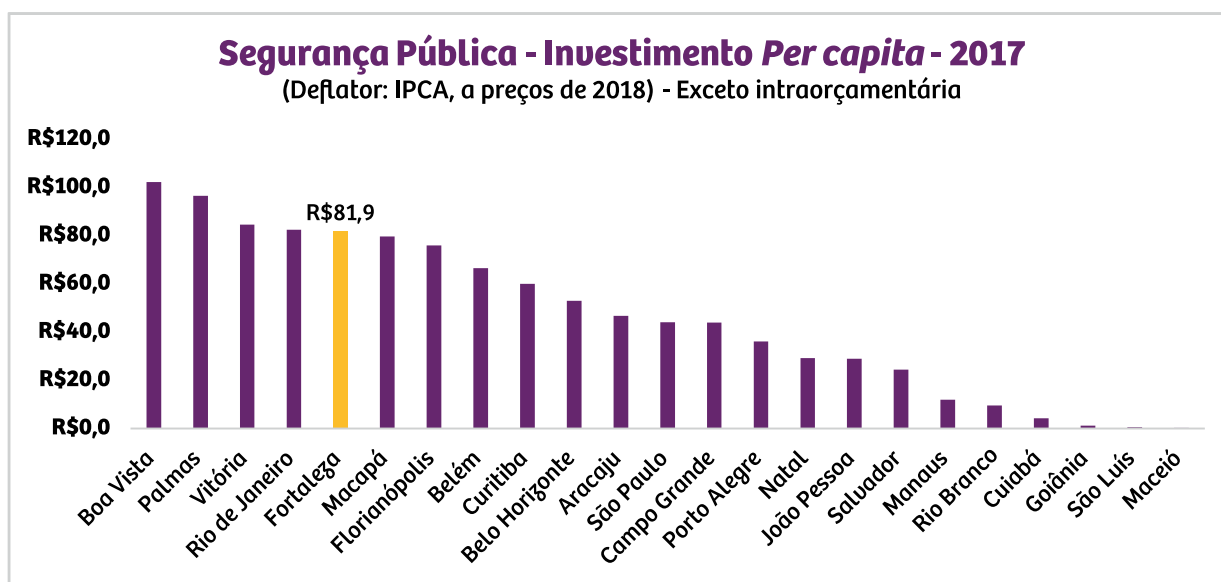
(Deflator: IPCA, a preços de 2018) – Exceto intraorçamentária



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 quinta capital do Brasil com o maior investimento *per capita* em segurança pública em 2017, em virtude do investimento elevado nos últimos anos, conforme se verifica no Gráfico 15. O valor gasto foi de R\$ 81,9 por habitante, a preços de 2018. Este valor é 2,6 vezes superior ao investimento *per capita* em assistência social no período indicado. Em 2013, o gasto *per capita* foi de R\$ 41,4, a preços de 2018, e Fortaleza situava-se na 11ª posição entre as capitais. Portanto, o investimento por habitante em segurança pública evidenciou crescimento significativo de 97,7%, e Fortaleza subiu seis posições no ranking, compreendendo o período de 2013 a 2017.

## Gráfico 15: Comparativo do investimento *per capita* em Segurança Pública entre capitais brasileiras (Deflator: IPCA, a preços de 2018) – 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.

### 4.3. 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.



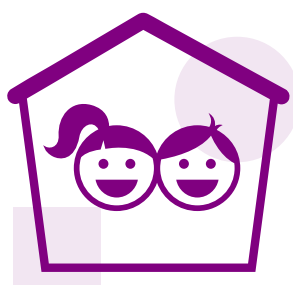
Desrespeito à lei

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 FUNCIC?



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.

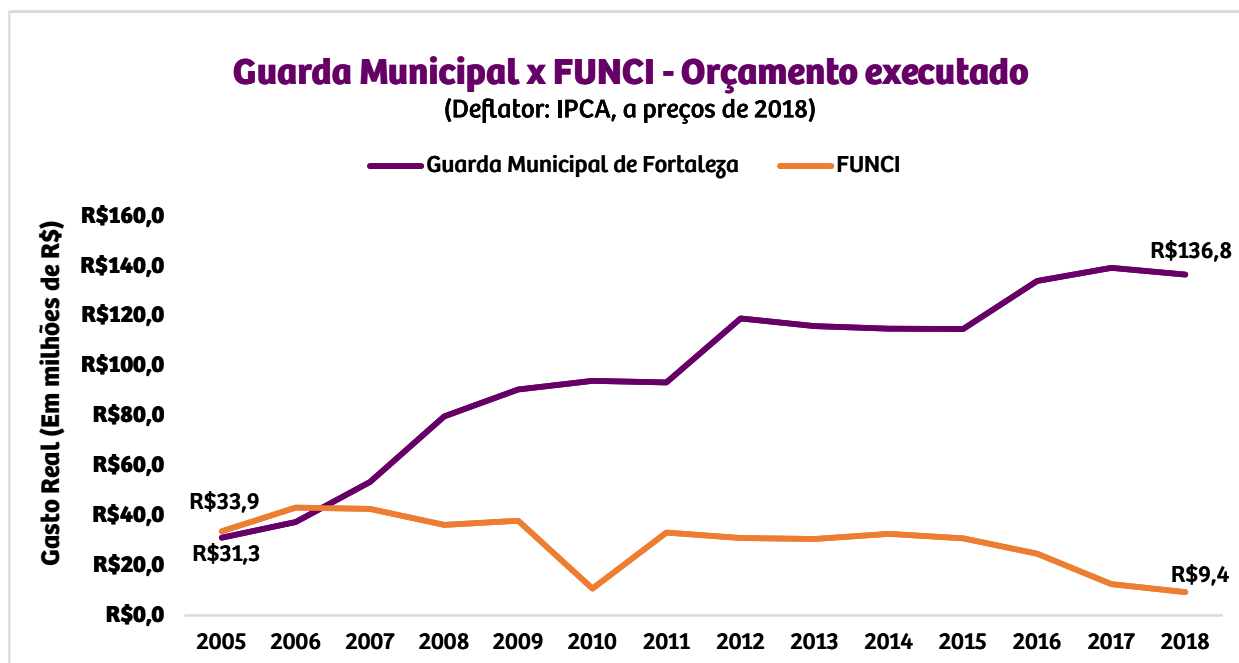
No entanto, o orçamento executado da Funci vem declinando desde 2014. Em 2005, o valor gasto foi de R\$ 33,9 milhões, já corrigidos pela inflação, e em 2018 o orçamento executado foi de R\$ 9,4 milhões, o menor dos últimos 14 anos, evidenciando uma redução de expressivos 72,2% (R\$ 24,4 milhões) e uma média anual de R\$ 1,7 milhões de diminuição ao longo desse período.

Em contrapartida, os investimentos na Guarda Municipal cresceram vertiginosamente, de 2005 a 2018, elevados 337,3%, já corrigido pela inflação, e, em 2018, o gasto com a Guarda foi 14,5 vezes superior ao gasto com a Funci, conforme se observa no gráfico 16. Ademais, destaca-se que o investimento na Guarda Municipal em 2018 foi o maior dos últimos 14 anos, na contramão, portanto, dos investimentos na Funci.



## Gráfico 16: Comparativo entre Guarda Municipal e Funci do orçamento executado pelo município de Fortaleza (2005-2018)

(Deflator: IPCA, a preços de 2018)



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

### 4.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES DOS PROGRAMAS “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. Em virtude da crescente taxa de violência letal na juventude do estado do Ceará e de Fortaleza, o Fórum Permanente de ONGs de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes do Ceará (Fórum DCA Ceará), CCPHA e representantes do Poderes Legislativos municipal e estadual elaboraram uma Emenda Parlamentar 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 2018. Inicialmente, havia previsto no orçamento um valor de R\$ 2,2 milhões, conforme se observa na tabela 1. No entanto, no decorrer do ano de 2018, houve uma redução de 96,4% dos recursos previstos, resultando em um novo saldo de R\$ 79,5 mil e a execução, mesmo diante de previsões orçamentárias incipientes, foi R\$ 0,00, a despeito, conforme já referido, do elevado número de adolescentes assassinados, sobretudo quando e moradores de comunidades das periferias da cidade.



**Tabela 1: Previsão e Execução Orçamentárias do Programa Municipal Cada Vida Importa, do Município de Fortaleza (2018)**

AÇÃO	SALDO INICIAL	SALDO ATUAL	REDUÇÃO (R\$)	REDUÇÃO (%)	EXECUÇÃO (R\$)	EXECUÇÃO (%)
Implantação da Casa Abrigo destinada a adolescentes ameaçados	R\$500.000,00	R\$45.000,00	<b>-R\$ 455.000,00</b>	<b>-91,0%</b>	R\$0,00	0,00%
Desenvolvimento do Serviço de Acompanhamento Comunitário de Medidas em Meio Aberto, em parceria com a Sociedade Civil	R\$125.000,00	R\$4.000,00	<b>-R\$ 121.000,00</b>	<b>-96,8%</b>	R\$0,00	0,00%
Realização de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil para Desenvolver Ações de Redução de Homicídios de Adolescentes	R\$600.000,00	R\$30.000,00	<b>-R\$ 570.000,00</b>	<b>-95,0%</b>	R\$0,00	0,00%
Implantação de Centro de Atendimento para Adolescentes ADICTO	R\$480.000,00	R\$0,00	<b>-R\$ 480.000,00</b>	<b>-100,0%</b>	R\$0,00	0,00%
Realização de Atendimento Psicossocial aos Familiares de Adolescentes Vítimas de Violência por Homicídio	R\$500.000,00	R\$500,00	<b>-R\$ 499.500,00</b>	<b>-99,9%</b>	R\$0,00	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$2.205.000,00</b>	<b>R\$79.500,00</b>	<b>-R\$2.125.500,00</b>	<b>-96,4%</b>	<b>R\$0,00</b>	<b>0,00%</b>

**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, ao tempo que também não contam com condições favoráveis para o exercício da maternidade, sendo necessário fortalecer o cuidado de quem cuida. 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. Inicialmente, estava previsto no orçamento um valor de R\$ 500 mil. No entanto, ao longo do exercício financeiro, houve uma redução de 99,9% dos recursos previstos, resultando no novo saldo de ínfimos R\$ 500. 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.

Todavia, em relação à prevenção primária, destaca-se que os investimentos em Desporto e Lazer declinaram 77,5% entre 2016 e 2018. Em 2016, os gastos com Desporto e Lazer consistiram em R\$ 32,7 milhões e, em 2018, foram de R\$ 7,4 milhões, ano de inauguração do PMPU com a construção da primeira torre no bairro do Grande Jangurussu.

Além disso, ressalta-se que, de acordo com o CCPHA, os homicídios de adolescentes não ocorrem de maneira homogênea nas cidades. Em Fortaleza, no ano de 2015, 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 2 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.

No que diz respeito à prevenção secundária, destaca-se que em 2018, primeiro ano do PMPU, o investimento em assistência social foi o segundo menor (R\$ 83,3 milhões) dos últimos treze anos e o programa Adolescente Cidadão, cuja finalidade é a profissionalização, apresentou, em 2018, o segundo menor investimento (R\$ 23,5 mil) em 14 anos. Ressalta-se, por fim, que, de acordo com o CCPHA, apenas 2% dos adolescentes vítimas de homicídio em Fortaleza tiveram experiência como estagiário ou aprendiz.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

**A**pós essa breve análise dos resultados relativos ao crescimento do orçamento das políticas de segurança pública no estado do Ceará e no município de Fortaleza e o orçamento de políticas de prevenção e de proteção social, como assistência social, cultura, educação, saúde, programas específicos de prevenção a homicídios e políticas destinadas a crianças e adolescentes, denota-se, assim, que há uma evidente priorização dos gastos em segurança pública em detrimento dos demais.

Nesse sentido, os dados averiguados demonstram que os gastos com segurança pública são realizados a partir de uma lógica que dá primazia à ostensividade, repressão e encarceramento. Isso é percebido quando as gestões estadual e municipal realizam, respectivamente, investimentos em policiamento militar em detrimento do civil e em construção de torres de monitoramento ao invés de execução de ações de prevenção de homicídios na adolescência. Destaca-se 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.

O produto dessa crescente alocação de recursos nas políticas ligadas à segurança pública não foi positivo, uma vez que esta atuação não trouxe as benesses prometidas. Prova disso é que os índices gerais de homicídios gerais e as mortes específicas de adolescentes só aumentaram no Ceará e em Fortaleza nos últimos anos, com especial destaque para a descomunal elevação do número de mortes de meninas. Isso contraria 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 devem ter na formulação e execução de políticas públicas.



## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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 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.

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](http://cadauidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2018/11/CCPHA_RELATORIO_2018-1_V02.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/Anuario-2019-u6-infogr%C3%A1fico-atualizado.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2019.

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](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-diz-nao-dispor-da-estatistica-de-resolutividade-dos-homicidios-contras-adolescentes.html>. Acesso em: 12 mar. 2019.

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](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.

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.



