



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CÍCERO NONATO SOUSA PASSOS**

**UMA AVALIAÇÃO SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA**  
**“PROTEGER”: IMPACTOS E RESULTADOS NA REDUÇÃO DE “CVLI” NAS**  
**COMUNIDADES “GEREBA”, “BABILÔNIA” E “BARROSO 2”.**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2021**

CÍCERO NONATO SOUSA PASSOS

UMA AVALIAÇÃO SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA “PROTEGER”:  
IMPACTOS E RESULTADOS NA REDUÇÃO DE “CVLI” NAS COMUNIDADES  
“GEREBA”, “BABILÔNIA” E “BARROSO 2”.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio Silva Frota.

FORTALEZA – CEARÁ

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Estadual do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Passos, Cicero Nonato Sousa.

Uma avaliação sobre a política de segurança pública "Proteger": impactos e resultados na redução de "CVLI" nas comunidades "Gereba", "Babilônia" e "Barroso 2". [recurso eletrônico] / Cicero Nonato Sousa Passos. - 2021.

115 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Horacio da Silva Frota.

1. Avaliação. Políticas Públicas. Policiamento comunitário. PROTEGER. Ceará Pacífico. I. Título.

CÍCERO NONATO SOUSA PASSOS

UMA AVALIAÇÃO SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA  
"PROTEGER": IMPACTOS E RESULTADOS NA REDUÇÃO DE "CVLI" NAS  
COMUNIDADES "GEREBA", "BABILÔNIA" E "BARROSO 2"

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 18/05/2021

BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota (Orientador)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

David Barbosa de oliveira

Assinado de forma digital por David Barbosa de oliveira  
DN: cn=David Barbosa de oliveira, o=UFC, ou=UFC,  
email=david.oliveira@ufc.br, c=BR  
Data: 2021.05.31 14:27:45 -03'00'

---

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira  
Universidade Federal do Ceará - UFC



---

Prof. Dr. Anderson Duarte Barboza  
(Superintendência de Pesquisa e Estratégia de  
Segurança Pública do Estado do Ceará)

Aos meus filhos, Gustavo e Sophia, como legado de luta e esperança na vida, lição que aprendi com minha mãe (*in memoriam*), Maria Neuza Passos, mulher guerreira e resiliente em relação à vida. Ao senhor João, pai que me criou e educou. À minha esposa, Danielle, companheira de luta e de alegrias.

## **AGRADECIMENTOS**

É inegável que ninguém é uma ilha. Na travessia da existência, sempre deixamos algo em alguém e ficamos com algo de alguém. Neste momento de regozijo pela conclusão do trabalho, vem à memória agradecer ao Criador, antes de tudo, pela existência e pelo devir.

Também não poderia deixar de agradecer aos professores e, em particular, ao meu orientador, professor Horácio Frota, tanto pelo conhecimento a mim transmitido quanto pela paciência em ensinar.

Também gostaria de agradecer ao senhor Coronel PM Alexandre Ávila de Vasconcelos, ex-comandante geral da Polícia Militar do Ceará, pelo incentivo e apoio na busca e conclusão deste mestrado. Sem dúvidas, um homem à frente do seu tempo, que enxerga a valorização da polícia através da difusão do conhecimento.

Aos professores David Oliveira e Anderson Duarte, que abriram um horizonte de perspectivas e olhares durante minha qualificação, especialmente o professor Anderson, que teve a paciência e humildade de me guiar pelos atalhos dos trabalhos acadêmicos, mormente quanto aos aspectos metodológicos da pesquisa.

“Por vezes as pessoas não querem ouvir a verdade porque não desejam que as suas ilusões sejam destruídas”.

(Friedrich Nietzsche)

## RESUMO

A segurança pública é um assunto que tem despertado muito interesse acadêmico nos últimos anos. Hodiernamente, já se fala em um campo da segurança pública como expressão de um saber. Entretanto, os estudos, especificamente sobre avaliação em segurança pública, são ainda muito escassos, apesar dos avanços das últimas décadas em publicações e pesquisas, num campo que tem muito a ser explorado e, mais ainda, quando se trata de avaliar algum programa de policiamento comunitário ou uma política pública de segurança. Avaliar a construção de um programa de segurança pública no Ceará, ou mesmo daquilo que pretendia ser uma política pública de segurança desde sua concepção, desenho, implementação, execução e monitoramento reveste-se, portanto, de um desafio e, também, de uma necessidade, não só para a academia como também para as políticas públicas de modo geral. Ademais, o objeto de estudo, no caso o programa de proteção territorial e gestão de riscos (PROTEGER), é uma política nova e em plena expansão, que, por vezes, é confundida ou até mesmo conflita com outra política de segurança, o chamado Pacto por um Ceará Pacífico. Ao longo do trabalho, pôde-se observar que algumas orientações teóricas do programa de segurança pública PROTEGER estão assentadas na ideia de controle, de redução das oportunidades criminógenas, bem como objetivam parcerias preventivas e segregação punitiva para reduzir índices de violência, como afirmam Garland (2008) e Beato (2012). Estudar o PROTEGER permite-nos, pois, perscrutar como nascem tais programas de segurança pública no estado do Ceará, para alguns, simplesmente programas de policiamento, e como tencionam (nos bastidores) as relações de poder sobre o capital simbólico e político do sucesso ou fracasso dessas políticas públicas. Outrossim, pudemos avaliar até que ponto o programa PROTEGER, da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social no Ceará, foi eficiente na redução de crimes violentos letais intencionais (CVLI), em particular em três comunidades da periferia de Fortaleza.

**Palavras-chave:** Avaliação. Políticas Públicas. Policiamento comunitário. PROTEGER. Ceará Pacífico.

## RESUMEN

La seguridad pública es un tema que ha despertado mucho interés académico en los últimos años. Hoy en día, ya se habla en un campo de la seguridad pública como expresión del conocimiento. Sin embargo, los estudios, específicamente, sobre la evaluación de la seguridad pública siguen siendo muy escasos, a pesar de los avances de las últimas décadas en publicaciones e investigaciones, en un campo que tiene mucho que explorar; y más aún, cuando se trata de evaluar algún programa de policía comunitaria, o una política de seguridad pública. Evaluar la construcción de un programa de seguridad pública en Ceará, o incluso lo que se pretendía que fuera una política de seguridad pública, desde su concepción, diseño, implementación, implementación y monitoreo, es por lo tanto un reto y también una necesidad no sólo para la academia, sino también para las políticas públicas de un general. Además, el objeto de estudio, en este caso el programa territorial de protección y gestión de riesgos (PROTEGER) es una política nueva y plenamente ampliada, que a veces se confunde, o incluso entra en conflicto, con otra política de seguridad, el llamado "Pacto por un Ceará pacífico". A lo largo del trabajo, se observó que algunas directrices teóricas del programa de seguridad pública PROTEGER se basan en la idea de control, reducción de oportunidades criminógenas, así como asociaciones preventivas objetivas y segregación punitiva para reducir los índices de violencia, como lo afirmaron Garland (2008) y Beato (2012). Estudiar PROTEGER, nos permite, por lo tanto, ver cómo nacen estos programas de seguridad pública en el estado de Ceará, o, para algunos, simplemente programas policiales, y cómo pretenden (entre bambalinas) las relaciones de poder sobre el capital simbólico y político del éxito o fracaso de estas políticas públicas. Además, pudimos evaluar hasta qué punto el programa PROTEGER de la Secretaría de Seguridad Pública y Defensa Social en Ceará fue eficiente en la reducción de los delitos violentos letales intencionales (CVLI), en particular, en tres comunidades de las afueras de Fortaleza.

**Palabras clave:** Evaluación. Política Pública. Policía comunitaria. PROTEGER. Ceará Pacífico.

## ABSTRACT

Public safety is a subject that has aroused much academic interest in recent years. Today, there is already talk in a field of public safety as an expression of knowledge. However, studies, specifically, on public safety assessment are still very scarce, despite the advances of recent decades in publications and research, in a field that has much to be explored; and more so, when it comes to evaluating some community policing program, or a public security policy. Evaluating the construction of a public security program in Ceará, or even what was intended to be a public security policy, from its conception, design, implementation, implementation and monitoring, is therefore a challenge and also a necessity not only for the academy, but also for the public policies of a general. Moreover, the object of study, in this case the territorial protection and risk management program (PROTEGER) is a new and fully expanded policy, which is sometimes confused, or even conflicts, with another security policy, the so-called "Pact for a Pacific Ceará". Throughout the work, it was observed that some theoretical guidelines of the PUBLIC security program PROTEGER are based on the idea of control, reduction of criminogen opportunities, as well as objective preventive partnerships and punitive segregation to reduce rates of violence, as stated by Garland (2008) and Beato (2012). Studying PROTEGER, allows us, therefore, to look at how such public security programs are born in the state of Ceará, or, for some, simply policing programs, and how they intend (behind the scenes) the relations of power over the symbolic and political capital of the success or failure of these public policies. Moreover, we were able to evaluate the extent to which the PROTEGER program of the Secretariat of Public Security and Social Defense in Ceará was efficient in reducing intentional lethal violent crimes (CVLI), in particular, in three communities on the outskirts of Fortaleza.

**Keywords:** Evaluation. Public Policy. Community policing. PROTEGER. Ceará Pacífico.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Figura 1 – Gráfico do IPECE .....</b>                                                   | <b>30</b> |
| <b>Figura 2 – Visão panorâmica da comunidade “Babilônia” .....</b>                         | <b>36</b> |
| <b>Figura 3 – Visão panorâmica dos apartamentos do “Novo Barroso” ou “Barroso 2” .....</b> | <b>37</b> |
| <b>Figura 4 – Rua da Comunidade do “Gereba” .....</b>                                      | <b>38</b> |
| <b>Figura 5 – Fachada do prédio da UNISEG 18 .....</b>                                     | <b>43</b> |
| <b>Figura 6 – Rua Unidos Venceremos (“comunidade”) no “Barroso 2” .....</b>                | <b>48</b> |
| <b>Figura 7 – Base fixa do PROTEGER na Rua Unidos Venceremos, “Barroso 2” .....</b>        | <b>49</b> |
| <b>Figura 8 – Base fixa do PROTEGER na comunidade “Gereba” .....</b>                       | <b>50</b> |

## LISTA DE GRÁFICOS

|                     |                                                       |            |
|---------------------|-------------------------------------------------------|------------|
| <b>Gráfico 1 –</b>  | <b>CVLI no bairro Passaré (2016-2019) .....</b>       | <b>57</b>  |
| <b>Gráfico 2 –</b>  | <b>Primeira pergunta do Formulário I .....</b>        | <b>91</b>  |
| <b>Gráfico 3 –</b>  | <b>Segunda pergunta do Formulário I .....</b>         | <b>91</b>  |
| <b>Gráfico 4 –</b>  | <b>Terceira pergunta do Formulário I .....</b>        | <b>92</b>  |
| <b>Gráfico 5 –</b>  | <b>Quarta pergunta do Formulário I .....</b>          | <b>93</b>  |
| <b>Gráfico 6 –</b>  | <b>Quinta pergunta do Formulário I .....</b>          | <b>94</b>  |
| <b>Gráfico 7 –</b>  | <b>Sexta pergunta do Formulário I .....</b>           | <b>94</b>  |
| <b>Gráfico 8 –</b>  | <b>Sétima pergunta do Formulário I .....</b>          | <b>95</b>  |
| <b>Gráfico 9 –</b>  | <b>Oitava pergunta do Formulário I .....</b>          | <b>96</b>  |
| <b>Gráfico 10 –</b> | <b>Nona pergunta do Formulário I .....</b>            | <b>97</b>  |
| <b>Gráfico 11 –</b> | <b>Décima pergunta do Formulário I .....</b>          | <b>98</b>  |
| <b>Gráfico 12 –</b> | <b>Décima primeira pergunta do Formulário I .....</b> | <b>99</b>  |
| <b>Gráfico 13 –</b> | <b>Primeira pergunta do Formulário II .....</b>       | <b>100</b> |
| <b>Gráfico 14 –</b> | <b>Segunda pergunta do Formulário II .....</b>        | <b>101</b> |
| <b>Gráfico 15 –</b> | <b>Terceira pergunta do Formulário II .....</b>       | <b>102</b> |
| <b>Gráfico 16 –</b> | <b>Terceira pergunta do Formulário II .....</b>       | <b>103</b> |
| <b>Gráfico 17 –</b> | <b>Quarta pergunta do Formulário II .....</b>         | <b>103</b> |
| <b>Gráfico 18 –</b> | <b>Quinta pergunta do Formulário II .....</b>         | <b>104</b> |
| <b>Gráfico 19 –</b> | <b>Sexta pergunta do Formulário II .....</b>          | <b>105</b> |
| <b>Gráfico 20 –</b> | <b>Sétima pergunta do Formulário II .....</b>         | <b>105</b> |
| <b>Gráfico 21 –</b> | <b>Oitava pergunta do Formulário II .....</b>         | <b>106</b> |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|           |                                                        |
|-----------|--------------------------------------------------------|
| AESP-Ce   | Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará        |
| APCOM     | Assessoria de Polícia Comunitária                      |
| AIS       | Área Integrada de Segurança                            |
| ASSOF-Ce  | Associação dos Oficiais do Ceará                       |
| BPChoque  | Batalhão de Polícia de Choque                          |
| BPM       | Batalhão de Polícia Militar                            |
| CCDS      | Conselho Comunitário de Defesa Social                  |
| CIOPAER   | Coordenadoria Integrada de Operações Aéreas            |
| CIOPS     | Coordenadoria Integrada de Operações Policiais         |
| CODES     | Coordenadoria de Defesa Social                         |
| COTAR     | Comando Tático Rural                                   |
| CRFB/1988 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| CV        | Comando Vermelho (facção criminosa)                    |
| CVLI      | Crimes Violentos Letais Intencionais                   |
| CVP       | Crimes Violentos Patrimoniais                          |
| DP        | Delegacia de Polícia                                   |
| GAVV      | Grupo de Apoio às Vítimas de Violência                 |
| GDE       | Guardiões do Estado (facção criminosa)                 |
| GSC       | Grupo de Segurança Comunitária                         |
| GSE       | Grupo de Segurança Escolar                             |
| IPECE     | Instituto de Pesquisas Econômicas do Ceará             |
| LEV       | Laboratório de Estudos da Violência                    |
| PT        | Partido dos Trabalhadores                              |
| RAIO      | Rondas Ostensivas e Intensivas                         |
| SINPOL-Ce | Sindicato dos Policiais Civis do Ceará                 |
| PMCE      | Polícia Militar do Ceará                               |
| PROTEGER  | Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos    |
| SSPDS     | Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social        |
| UFC       | Universidade Federal do Ceará                          |
| UNISEG    | Unidade Integrada de Segurança                         |
| UPP       | Unidade de Polícia Pacificadora                        |

## SUMÁRIO

|          |                                                                                                                          |            |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                  | <b>15</b>  |
| <b>2</b> | <b>O CEARÁ PACÍFICO COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO AOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS (CVLI) .....</b> | <b>20</b>  |
| 2.1      | A construção de um pacto .....                                                                                           | 20         |
| 2.2      | A primeira gestão (2015-2018) e a política de segurança .....                                                            | 33         |
| 2.3      | As comunidades envolvidas .....                                                                                          | 35         |
| 2.4      | A Estrutura das Unidades Integradas de Segurança (UNISEG's) .....                                                        | 41         |
| 2.5      | A Estrutura do PROTEGER .....                                                                                            | 46         |
| <b>3</b> | <b>UM PARALELO ENTRE A UNISEG, PROTEGER, UPP/RJ E RONDA DO QUARTEIRÃO .....</b>                                          | <b>53</b>  |
| 3.1      | A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), a UNISEG e o PROTEGER .....                                                     | 54         |
| 3.2      | A nova polícia em programas de prevenção e polícia comunitária .....                                                     | 60         |
| 3.3      | A normatização da UPP, UNISEG e do PROTEGER .....                                                                        | 66         |
| 3.4      | Uma análise do impacto do PROTEGER nas comunidades avaliadas .....                                                       | 68         |
| 3.5      | A Institucionalização do PROTEGER .....                                                                                  | 71         |
| 3.6      | Integração no PROTEGER: falácia ou realidade? .....                                                                      | 73         |
| 3.7      | Um paralelo entre o Ronda do Quarteirão, a UNISEG e o PROTEGER .....                                                     | 75         |
| <b>4</b> | <b>DIAGNOSTICANDO O PROBLEMA E AVALIANDO O PROGRAMA ....</b>                                                             | <b>79</b>  |
| 4.1      | Objetivo da Política Pública PROTEGER .....                                                                              | 81         |
| 4.2      | O público-alvo do PROTEGER .....                                                                                         | 83         |
| 4.3      | Impacto orçamentário-financeiro .....                                                                                    | 85         |
| 4.4      | Atores envolvidos .....                                                                                                  | 87         |
| 4.5      | O desenho do PROTEGER como Política Pública .....                                                                        | 89         |
| 4.6      | Análise de resultados: o que os números dizem? .....                                                                     | 89         |
| 4.7      | O que pensam os policiais das bases do PROTEGER? .....                                                                   | 99         |
| <b>5</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                                        | <b>108</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                 | <b>113</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre avaliação em segurança pública são ainda muito escassos, apesar dos avanços das últimas décadas em publicações e pesquisas num campo que tem muito a ser explorado, mais ainda quando se trata de avaliar algum programa específico de policiamento ou política pública de segurança. Avaliar um programa de segurança da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) do Ceará é uma novidade, em se tratando de avaliação de programas de segurança pública com vistas à redução de crimes violentos letais intencionais (CVLI)<sup>1</sup>.

O debate acerca da criminalidade violenta saiu da academia há algum tempo e já está na pauta política cotidiana, não sendo restrito somente ao nosso país. O fenômeno das altas taxas de criminalidade acompanhou o surgimento da modernidade tardia, como assinala Garland (2008). A morte de um ser humano, quando perpetrada por outro sujeito humano, sempre marcou os ordenamentos jurídicos e sedimentou, muitas vezes, a própria vingança do Estado como forma de punição. O rito da morte como castigo e manifestação do poder soberano foi bem representado por Foucault (1979), em seu clássico *Vigiar e Punir*.

As campanhas políticas e os programas de governo, nos últimos anos, exploram o tema, por vezes, numa linguagem populista e conservadora e apontam soluções que quase sempre convergem para reformas nas organizações do sistema penal, da polícia, da legislação penal, com maior endurecimento das penas e mais encarceramento, conforme destaca Beato (2012). Programas de segurança pública são repetições “repaginadas” de outros advindos de um passado recente e investem na mesma seara repressiva e reativa, apostando, quase que exclusivamente, na ostensividade das agências policiais.

Para consolidar uma política de enfrentamento da violência homicida e, mais especificamente, que saiba lidar com os conflitos interpessoais, é preciso avançar nas respostas e buscar construir um campo de controle do crime com base sistematizada e científica. Daí a necessidade de abordagens criminológicas que trabalhem os fatores de riscos e oportunidades em determinados ambientes e espaços.

---

<sup>1</sup>Os crimes violentos letais intencionais (CVLI) são classificados pela SSPDS como assassinatos, o que, genericamente, chamamos de crimes contra a vida. Porém, tal classificação diferencia-se do Código Penal justamente por não conter o aborto e a instigação, induzimento e auxílio ao suicídio. Na classificação da SSPDS, tem-se: homicídio, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e feminicídio. Ocorre que tal classificação não se prende às definições da ciência do Direito Penal, pois latrocínio e lesão corporal seguida de morte não são, tecnicamente, crimes contra a vida, considerando o bem jurídico tutelado. Cf. MIRABETE, 1999.

No Ceará, a par de todo conhecimento científico que vem sendo produzido e de experiências exitosas em outros lugares, pode-se dizer que a cada oito anos surge uma “novidade” em termos de segurança pública, mesmo quando há uma certa continuidade do grupo político-ideológico que governa o Estado. E, nesse sentido, uma reformulação que se transveste de “novidade” tenta resolver as mesmas mazelas da violência, do aumento de homicídios e, sobretudo, do desgaste dos governos anteriores na área da segurança pública, justamente por não conseguirem barrar as altas taxas de criminalidade.

Em um cenário cada mais vez conturbado, conflitante e disputado politicamente pelo discurso, melhor dizendo, pela guerra do discurso, surge uma política pública na área da segurança, de intervenção emergencial, dentro de uma outra macro política de segurança, dessa vez uma intervenção do poder dentro do Poder, uma disputa dentro do campo da segurança pública. Falo do Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos (PROTEGER), uma intervenção emergencial ocorrida no ano de 2017 em uma área periférica de Fortaleza, que aparentemente nasce ao “arrepio” do Ceará Pacífico.

O Ceará Pacífico surge no ano de 2015 como um programa de segurança pública com a intenção de ser uma política pública de segurança. O programa se projeta como estrutura maior de articulação e resolução dos conflitos, principalmente objetivando a redução de homicídios e envolvendo outras ações, que vão desde a urbanização, melhoria do contexto social e monitoramento dos resultados. Entretanto, não conseguirá oferecer as respostas imediatas ao recrudescimento da violência homicida, que explode em 2017, com 5.133 assassinatos no estado, apesar de seus esforços e intenções. Eis que surge o PROTEGER, uma política de intervenção da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) paralela ao “Ceará Pacífico”, até então não abraçada ou reconhecida por ele.

Como observador participante, morador da área em que se desenvolveu a pesquisa, ou seja, o bairro Passaré, na periferia de Fortaleza-CE, e também como oficial da polícia militar (o que nos torna um observador natural), muitas vezes, responsável pela execução operacional de programas de policiamento, principalmente dos que são afeitos à ostensividade da polícia militar nas ruas. Desse modo, tive a oportunidade de observar como as articulações são iniciadas e propostas, e como as intervenções das políticas públicas nos territórios se dão, muitas vezes, de forma equivocada, justamente por falta de mais discussão com os atores envolvidos.

Fortaleza tem se destacado negativamente como uma das cidades mais violentas do mundo, apesar de ser também bastante conhecida por seu portfólio turístico (FBSP, 2018). Entretanto, quando se analisa o ambiente e as oportunidades para a prática de crimes, desnuda-se a ideia de uma Fortaleza homogeneamente violenta. O que se observa, na prática, e segundo

dados oficiais da própria SSPDS, é uma distribuição ecológica e espacial do crime, principalmente em comunidades da periferia.

Nesse sentido, esta avaliação e pesquisa buscou se debruçar sobre três comunidades estigmatizadas e marcadas pela violência: “Gereba”, “Babilônia” e “Barroso 2”, localizadas no bairro Passaré, próximas ao antigo “Lixão de Fortaleza”. Especificamente, a pesquisa buscou avaliar a eficácia do programa PROTEGER frente à violência urbana decorrente de conflitos armados que, frequentemente, redundam em mortes nas comunidades já citadas. Estudar esses territórios e, sobretudo, avaliar um programa de segurança é saber se as matrizes cognitivas sobre violência e controle do crime funcionam (BEATO, 2012). É pôr à prova diversas teorias criminológicas, pois sabe-se que a violência e criminalidade são fenômenos multicausais.

Esta dissertação está estruturada em capítulos. O primeiro trata dos aspectos históricos que levaram à propositura do Ceará Pacífico, o que, para nós, foi uma interessante parte do trabalho, pois contextualizou a intervenção do PROTEGER dentro de uma política de segurança de nível macro. O primeiro capítulo também se debruça sobre o cenário político pelo qual passava o estado à época, discutindo a emergência de programas de segurança desenhados para campanhas políticas e não como políticas de Estado.

O segundo capítulo deste trabalho trata da estrutura do PROTEGER e de sua implementação, a partir das características das comunidades envolvidas. Aqui, em particular, optamos por uma descrição detalhada, geográfica e física, bem como por descrever o cenário em que se desenvolveu a implementação do programa, que aborda desde a discussão (ou ausência desta) até a intervenção e estabilização da política no território.

O terceiro capítulo desta pesquisa assume um caráter avaliativo, a partir das entrevistas realizadas e questionários aplicados com os atores principais. Nesse sentido, procura, além dos resultados expressos em números, uma perspectiva subjetiva do que acontece nas comunidades e do que se espera de um programa de redução de crimes violentos letais e intencionais. Busca ainda analisar quais impactos efetivamente ocorreram para além da redução dos números.

Nas considerações finais, objetivou-se fazer um apanhado do que foi pesquisado, esboçando um ponto de vista à luz das concepções de polícia comunitária e da cultura do controle, ao mesmo tempo em que abriu espaço para o debate, bem como para outras possibilidades de pesquisa.

Esta pesquisa reveste-se, primordialmente, do caráter exploratório, pois ainda não há relatos acerca do objeto de estudo. Buscou-se saber se efetivamente o programa de segurança pública PROTEGER, escudado em uma doutrina de polícia comunitária, é eficaz na redução de

crimes violentos letais e intencionais, em particular, os homicídios dentro dos microterritórios em que está implementado.

O objetivo foi proporcionar uma visão geral do fenômeno, de tipo aproximativo, e que servisse de base para estudos posteriores, com hipóteses mais verificáveis, conforme destaca Gil (2008). Do mesmo modo, fez parte de nosso objetivo gerar alguma contribuição acadêmica para o Curso de Planejamento e Políticas Públicas de um Programa de Pós-Graduação.

A pesquisa pretendeu ser descritiva, na medida em que, ao abordar a política pública em funcionamento, buscou descrever e contextualizar o cenário de sua implementação e monitoramento. Desse modo, também não olvidou das opiniões e impressões dos atores envolvidos, tanto na articulação quanto na implementação. As pesquisas descritivas, segundo Gil (2008), são as preferidas pelos pesquisadores sociais, justamente por guardarem relação com a pesquisa exploratória e, nesse sentido, coadunam-se com as pesquisas de avaliação, por serem eminentemente práticas.

Um aspecto que tornou o objeto mais significativo foi o fato do pesquisador ser oficial de polícia militar e atuante na gestão operacional de batalhões localizados nas periferias de Fortaleza, principalmente com experiências no antigo Ronda do Quarteirão (exemplo de polícia comunitária), inteligência policial e corregedoria. Tais características de pesquisador nativo mais ajudaram que atrapalharam, pois dotar a prática de um olhar teórico pode conferir um ângulo de visão do objeto por vezes não alcançado por outros pesquisadores, que se faz também muito importante para a compreensão do fenômeno da violência e criminalidade.

O observador nativo pode chegar ao conhecimento de um grupo ou problema a partir do interior dele mesmo, conforme Gil (2008), e pode enfrentar vantagens e desvantagens na pesquisa, que vão desde a confusão do papel que assume - muitas vezes tomando partido para uma determinada teoria - até mesmo, no caso das vantagens, à facilidade do acesso aos dados e à cultura local, que, de uma maneira geral, são restritos aos demais. No caso, a apropriação da linguagem e da cultura por parte do observador nativo pode também contribuir muito para a pesquisa (GIL, 2008).

Tanto na discussão, ainda que superficial, quanto no acompanhamento do projeto piloto do PROTEGER, o olhar observador do pesquisador nativo foi fundamental para o desenvolvimento dos caminhos da pesquisa e não representou obstáculo quando foi preciso fazer uma abordagem crítica do fenômeno. Aliás, o fato de residir nas proximidades da área de abrangência do programa e atuar diretamente como policial no local em que foi implementado o programa pôde fornecer um olhar crítico como beneficiário indireto da política.

Sobre os questionários feitos por meio da plataforma *Google* (técnica que hoje vem sendo bastante difundida), estes proporcionaram adequar a pesquisa às restrições de contato decorrentes da pandemia causada pela doença Covid-19.<sup>2</sup> Também pudemos aplicar entrevistas semiestruturadas em alguns autores da política, utilizando, à distância, dos mesmos recursos tecnológicos.

Entretanto, pudemos nos valer, tanto quanto possível, da pesquisa de campo, em alguns momentos, seja para observar a geografia do local seja para compreender o comportamento das pessoas. O estudo de campo é uma técnica de pesquisa que foi primeiramente desenvolvida na Antropologia e posteriormente se expandiu para outras áreas do conhecimento.

Tipicamente, o estudo de campo focaliza uma comunidade, que não é necessariamente geográfica, já que pode ser uma comunidade de trabalho, de estudo, de lazer ou voltada para qualquer outra atividade humana. Basicamente, a pesquisa é desenvolvida por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo. Esses procedimentos são geralmente conjugados com muitos outros, tais como a análise de documentos, filmagem e fotografias (GIL, 2008, p. 53).

Entre as vantagens da pesquisa de campo, tem-se a economia em relação a outros métodos, bem como ela permite ao pesquisador captar, com alguma profundidade, a natureza dos fenômenos observados.

---

<sup>2</sup> A pandemia, causada pela doença Covid-19, sigla de “coronavirus diasease”, que se alastrou pelo mundo em 2020, decorrente da nova cepa do coronavírus descoberta em 2019, e causadora da Síndrome Respiratória Aguda Grave (Sars-CoV-2) limitou muito a circulação e interação entre as pessoas no mundo todo. Em virtude disso, as atividades acadêmicas, incluindo aí a pesquisa de campo, tiveram que ser readaptadas. Disponível em: <https://www.msf.org.br/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

## **2 O CEARÁ PACÍFICO COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO AOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS (CVLI)**

Este capítulo pretende discorrer a respeito Ceará Pacífico, especialmente sobre o Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos (PROTEGER) enquanto intervenção emergencial dentro das UNISEG's<sup>3</sup> e da macropolítica do Ceará Pacífico. O capítulo trata de uma política pública implementada como intervenção emergencial dentro do Ceará Pacífico e possível de ser avaliada. Em termos gerais, tem-se a análise do contexto histórico da política de segurança pública no estado do Ceará, em termos de gestão da segurança, como um grande gargalo na seara da política e da governança.

A análise documental e exploratória objetiva avaliar, a partir do recorte da pesquisa, em que nível o “Pacto por um Ceará Pacífico”, através da implantação do PROTEGER, tem impactado na redução de homicídios no estado, especialmente no município de Fortaleza. Para tanto, busca-se construir uma narrativa descrevendo a implementação dessa política desde o primeiro mandato do governador Camilo Santana até os nossos dias, fazendo menção, ainda que perfunctória, a programas dos governos passados em comparação ao atual modelo de gestão na segurança pública.

### **2.1 A construção de um pacto**

Conforme se extraiu das entrevistas com alguns dos articuladores do Ceará Pacífico, o articulador Saulo (nome fictício) afirmou que o programa nasceu a partir de um programa de governo lançado durante a campanha eleitoral para o governo do Estado em 2014. O Ceará Pacífico fazia parte do plano de governo Os 7 Cearás e seria uma instância de articulação com outras pastas de governo, com outros poderes e também com a sociedade, com vistas a melhorar a sensação de segurança e proporcionar redução dos índices de violência no estado. O mesmo articulador, Saulo, que acompanhou o então candidato Camilo Santana em campanha política por todo o estado do Ceará, nos confidenciou que uma comissão fora criada, ainda durante a campanha e que ao chegarem aos municípios visitados, procuravam descobrir

---

<sup>3</sup> As UNISEG's são estruturas de policiamento integrado num determinado território que representam o braço operacional da política de segurança do Ceará Pacífico, sob inspiração de polícia comunitária, e que pretendem atuar junto com outras pastas do governo, principalmente ligadas ao esporte e ao desenvolvimento social, a fim de melhorar os índices de violência nas comunidades afetadas e, sobretudo, desenvolver uma cultura de paz. Em capítulos posteriores, discorreremos melhor sobre essa estrutura e seu funcionamento.

as carências e os anseios da comunidade, principalmente dentro dos eixos denominados Os 7 Cearás.

Em 2015, já no primeiro ano de governo, o Ceará Pacífico é implementado por meio de uma comissão, que de início agregou profissionais da segurança pública, pesquisadores da temática violência e gestores, Ministério Público, membros do Poder Judiciário, Legislativo, Defensoria Pública, etc., funcionando sob os auspícios da coordenação da vice-governadora, Izolda Cela, que coordenava a Secretaria Executiva do programa. Em sua justificativa, o Decreto Estadual nº 31.787/15, texto normativo que inaugura o Ceará Pacífico, dispõe:

Considerando que as experiências mais bem sucedidas no Brasil, para prevenção e redução da violência, são aquelas em que a Administração Pública, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a sociedade civil atuam de forma coordenada, integrada e articulada (...)” (CEARÁ, 2015).

Em nossa pesquisa, descobrimos que o Ceará Pacífico não estava vinculado a um órgão específico do governo, nem mesmo à SSPDS, funcionando através de uma comissão alocada dentro do organograma do Poder Executivo e sendo executado dentro da vice-governadoria. Nesse sentido, também pudemos constatar que não havia orçamento próprio para essa política pública, donde os recursos eram repassados via outras secretarias de governo. Assim, se o Ceará Pacífico quisesse melhorar a infraestrutura de um bairro, por exemplo a pavimentação, o recurso teria que vir da Secretaria de Obras Públicas (SOP), sendo, portanto, o Ceará Pacífico a instância de articulação e monitoramento.

O programa Pacto por um Ceará Pacífico, ao que tudo indica, não obteve os resultados esperados pelo governo em sua primeira gestão, pois, ao longo dos anos de 2015 e 2016, o Ceará reduziu os índices criminais de CVLI (crimes violentos letais intencionais) em percentuais considerados baixos e em 2017 e 2018, os índices de violência, principalmente de homicídios, aumentaram consideravelmente, batendo recordes, conforme monitoramento do G1, do Atlas da Violência e dados da própria SSPDS.

Como dissemos, a leve redução ocorrida em 2015/2016 enfrentou números absolutos muito altos, apesar dos esforços da política de articulação. Foram 4.019 assassinatos em 2015 e 3.407 assassinatos em 2016, segundo dados do portal G1. No ano seguinte, o Ceará virou destaque mundial na mídia com 5.133 de CVLI, especialmente em Fortaleza, com 1.978 assassinatos, que se tornou a capital mais violenta do Brasil naquele ano, figurando, inclusive, no ranking das 07 (sete) cidades mais violentas do mundo, conforme critérios da ONG mexicana “*Seguridad, Justicia y Paz*”, que monitora os dados de violência no mundo.

Muito se discutia na mídia cearense (e ainda hoje se discute), bem como nas comunidades e nos debates acadêmicos, se a redução da violência (apesar de tímida) em 2015/2016 se devia às ações concretas e efetivas do programa Ceará Pacífico ou a um suposto acordo de facções criminosas que passavam a atuar no estado de maneira mais organizada, hierárquica e com a lógica empresarial (as facções estariam exercendo uma governança criminal nas comunidades). Luiz Paiva, pesquisador do Laboratório de Estudos da Violência da Universidade Federal do Ceará (LEV/UFC), pontua no artigo “Aqui não tem gangue, aqui tem facção: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil”<sup>4</sup> que houve um acordo em 2015, sendo rompido em 2016.

Estudos e matérias jornalísticas especulavam, na época, que o Ceará passava a ser disputado por grupos de traficantes como uma rota importante para o tráfico internacional de drogas. Além disso, as disputas também eram motivadas por ciclos de vingança, nos quais membros de uma facção teriam que vingar as mortes dos “irmãos” assassinados pela facção inimiga, conforme pontua Paiva (2019).

O governador, então, negava tais afirmações (sobre a existência de facções no estado) e atribuía os comentários a esse respeito aos adversários políticos, acreditando que a política de segurança implementada no Ceará transcorria no caminho certo e o estado não estava abrigando facções criminosas (travava-se, portanto, uma guerra dos discursos). Do mesmo modo, o governador atribuía os modestos resultados de 2015/2016 ao impacto das ações efetivas do Ceará Pacífico. Destaque-se que, à época, a gestão penitenciária (1ª gestão) seria muito distinta da que viria ser implementada em 2019, em seu segundo mandato. Este é um dos pontos que merecem um estudo à parte, dada a complexidade do tema.

O jornal O Povo, de 05 de junho de 2019, traz uma referência ao Atlas da Violência 2019, colocando o estado do Ceará como rota do tráfico internacional de cocaína:

Divulgado nesta quarta-feira, 5, o Atlas da Violência 2019, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), mostra o crescimento da taxa de homicídio no Brasil e cita a inclusão do Ceará na rota do tráfico internacional de cocaína. O documento possui dados de 2017 do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM-MS) (O POVO, 2019).

Em um contexto que vinha se acentuando, o primeiro Secretário de Segurança Pública, na primeira gestão de Camilo, foi um delegado da Polícia Federal chamado Delci Teixeira, que ficou à frente da pasta por quase dois anos, tendo pouca ou quase nenhuma

<sup>4</sup> Caderno C R H, Salvador, v. 32, n. 85, p. 165-184, jan./abr. 2019.

expressão no campo da segurança pública do Estado, afinal, os anos de 2015/16 foram considerados “anos bons” para a gestão da segurança pública, apesar dos números absolutos de CVLI se mostrarem ainda elevados.<sup>5</sup>

Em 05 de janeiro de 2017, o jornal Diário do Nordeste anunciava o novo Secretário de Segurança Pública do Estado, o também delegado da Polícia Federal, André Costa, e destacava a publicação do governador nas redes sociais, bem como a do próprio André Costa sobre “a honra em ter recebido e aceito o convite”.

Aqui, já podemos identificar uma mudança de perfil da Secretaria de Segurança e do secretário, no que se refere aos dispositivos de comunicação direta com o público, à mudança de discurso, pois André Costa vai se destacar, além das qualidades técnicas exigidas para o cargo, por sua jovialidade, por ser atuante nas redes sociais e por manter um diálogo com o povo, sem mediação, algo que aparentemente agradou, pela novidade, o público cearense.

Já no terceiro ano do mandato, diante do número crescente de homicídios e do possível insucesso do Ceará Pacífico - no que tange à redução dos homicídios no enfrentamento da guerra de facções e disputas por territórios - e, por conseguinte, diante do modelo operacional de segurança denominado UNISEG, que se mostrava insuficiente, o governador resolveu trocar o titular da pasta, conforme já pontuamos.

A gestão de Camilo experimentara em seu início de primeiro mandato um secretário de segurança mais burocrata, um delegado da Polícia Federal (Delci Teixeira) já em fim de carreira e sem o mesmo entusiasmo com o qual se apresentava André Costa, tendo este se mostrado mais operacional na gestão da pasta até no modo como se apresentou perante o público. Durante o primeiro ano de André Costa, ainda em 2017, há um acirramento da guerra entre facções no Ceará, que acontece em todo Norte-Nordeste, e a mortandade no estado alcança índices de 14 (catorze) pessoas mortas, em média, por dia, número comparável a países em guerra civil.

Em dezembro de 2017, a SSPDS resolveu intervir de forma mais acentuada no conflito territorial existente em Fortaleza, que já se espalhava por todo estado. Era a chamada “guerra das facções”, que o próprio governador, no início do primeiro mandato, negara a existência. Porém, agora, o Estado não só admitia a existência das facções como também

---

<sup>5</sup> Havia comentários entre os policiais de que o secretário Delci não fizera grandes projetos ou iniciativas enquanto atuou na SSPDS, tendo “sorte” durante sua gestão em relação à estabilização dos índices de violência. O discurso da mídia, de alguns setores políticos e acadêmicos atribuem a pequena redução de CVLI em 2015/2016 ao “acordo de facções”, fato que será discutido na pesquisa, uma vez que pode afetar a percepção sobre a eficácia da política pública *sub examine*.

resolvia enfrentá-las com medidas mais contundentes, dessa vez utilizando como centro de enfrentamento o gabinete do próprio secretário de segurança pública<sup>6</sup>, ficando o projeto UNISEG um pouco de lado, no que tange à sua funcionalidade (operacionalidade) dentro da SSPDS. O foco agora era inovar, enfrentar a criminalidade nos territórios não ocupados pelo Estado.

Assim, nascia o PROTEGER, à princípio sem esse nome, sendo primeiramente nominado de “Operação”, “Ocupação” ou “Territorialização” e recebendo a atual denominação quase dois anos depois de sua implementação. Vale ressaltar que havia a crença de que o combate às facções iria influenciar positivamente na redução dos índices criminais.<sup>7</sup>

Inicialmente, tomou-se como laboratório do PROTEGER as comunidades carentes e vulneráveis da “Babilônia”, “Gereba” e “Barroso 2”, na extremidade do bairro Passaré (área limite com o bairro Jangurussú), consideradas aglomerados subnormais de Fortaleza<sup>8</sup>, ou, na linguagem da Segurança Pública, uma área de risco (*hot spot*), dada a incidência criminal na região, principalmente de CVLI.

A região, situada no bairro Passaré (fronteira com o bairro Jangurussú, outro bairro apontado em relação aos assassinatos), era também destaque negativo quanto aos índices de CVLI (crimes violentos letais intencionais), segundo dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social relativos ao ano de 2017.

Além dos altos índices de violência das comunidades escolhidas para implantação do programa PROTEGER, sabe-se que, historicamente, elas são marcadas pelo estigma e abandono do Estado, tendo vivido em torno da reciclagem do grande “Lixão de Fortaleza” nos anos 70/80, chamado, à época, de “Aterro do Jangurussú”.

Tais comunidades, atualmente, são marcadas pela divisão territorial natural (os dois lados do aterro) e pelo conflito de facções, sendo “Babilônia” um apelido dado à comunidade do Jardim Castelhão II, conjunto habitacional de moradia popular projetado pela Prefeitura de Fortaleza e invadido antes de estar totalmente pronto (segundo os moradores e líderes comunitários, a invasão ocorreu em 2013). Há relatos na comunidade de que os moradores que seriam os beneficiários do programa habitacional não teriam suportado o mau cheiro do lixo

---

<sup>6</sup> Diante da Chacina do Forró do Gago, ocorrida em janeiro de 2018, em que 14 pessoas foram assassinadas e outras 15 lesionadas, numa casa de show na periferia de Fortaleza, o governador sai um pouco de cena com o Ceará Pacífico, pois a guerra de facção era uma realidade e poderia, de alguma forma, influenciar no projeto político do governador para as eleições de outubro daquele ano.

<sup>7</sup> Importante destacar a participação do Secretário Adjunto da SSPDS, Coronel PMCE Alexandre Ávila, na articulação, implementação e execução do projeto PROTEGER. Há comentários dentro da SSPDS de que ele tenha sido o idealizador do PROTEGER.

<sup>8</sup> Aglomerados subnormais são uma definição do IBGE para ocupações irregulares sem título de propriedade. Um termo técnico para as favelas.

exalado da “Rampa do Jangurussú” e por isso teriam rejeitado a moradia, o que favoreceu a invasão.

Ocorre que, a intervenção policial de repressão qualificada mais acentuada ter acontecido bem no fim do ano de 2017 não foi aleatória, pois, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará registrou 5.133 (cinco mil cento e trinta e três) mortes por crimes violentos letais intencionais (CVLI), um índice elevado de 60,2 homicídios por 100 mil habitantes, o que dá em média 14 assassinatos por dia. O mesmo ocorreu em relação à Fortaleza, que registrou 1.978 CVLI em números absolutos, entre os quais, homicídios, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte. Importante frisar que para a Organização Mundial de Saúde, uma taxa de homicídios acima de 10 mortes por 100 mil habitantes já é considerada epidêmica. Sendo assim, está justificada a escolha do bairro Passaré como objeto de implantação do projeto PROTEGER, pois a região apresentou altos índices de homicídios nos últimos cinco anos, algo que refletiu a epidemia pela qual passava a quinta maior cidade do país.

Para a estratégia traçada, era emblemático que a SSPDS retomasse alguns territórios, pois o que se comentava nas comunidades periféricas é que em alguns deles, dominados por facções e pelo tráfico, nem mesmo a polícia entrava (o que não necessariamente corresponde ao fato verídico, mas ao que era falado e imaginado), a exemplo da “Babilônia”, “Gueto”, “Morro do Santiago” e outras áreas consideradas de risco em Fortaleza, também estigmatizadas pela violência e vulnerabilidade.

A violência nessas comunidades contra os rivais de outras facções não é apenas física e motivada pela disputa de território para viabilidade do tráfico de drogas varejista ou decorrente de ciclos de vingança. Sobretudo é uma violência em sentido lato, que afeta a todos os moradores das três comunidades, bem como os do entorno, pois fragmenta a sociabilidade, a solidariedade e reduz a circulação (o direito de ir e vir) de pessoas, ou mesmo o direito de ter um lazer adequado, já que a qualquer momento a facção rival pode atacar o “território inimigo” (há sempre um clima de tensão permanente). Também, nesses casos, há uma diminuição do capital social, na linguagem de Beato (2012):

Outro impacto importante mostra essa erosão do capital social causada pela violência. Capital social é um conceito que se refere ao conjunto de normas, valores, obrigações, regras de reciprocidade e laços de confiança que se estabelecem entre os indivíduos e possibilitam-lhes alcançar objetivos comuns. A violência corrói o capital social, na medida em que deteriora as relações de confiança no interior de uma comunidade e restringe a mobilidade de pessoas em áreas violentas, contribuindo para que elas interajam cada vez menos. Isso termina corroendo a capacidade de as comunidades se autorregular e se organizarem para combater o crime. **Além disso, o decréscimo**

**do capital social corrói a capacidade de resolução pacífica dos conflitos** (BEATO, 2012, p. 112, grifo nosso).

No contexto dos ataques e assassinatos, há predominância de uma lógica de guerra entre as facções, pois o outro é visto como o “alemão” ou como inimigo. Nesse contexto, a construção de uma narrativa do inimigo é produzida, rituais de passagem são aperfeiçoados pelo “batismo” de entrada na facção, na “irmandade” e a morte do outro representa o poder de uma facção sobre a outra. Numa percepção atual de “necropoder”, pode-se citar Mbembe:

A percepção da existência do Outro como um assalto à minha vida, como uma ameaça mortal ou um perigo absoluto, **cuja eliminação biofísica pudesse fortalecer a minha possibilidade de vida e segurança**, não é mais do que um dos muitos imaginários característicos da soberania, tanto da pré como da pós-modernidade (MBEMBE, 2007, p. 117, grifo nosso).

Há, segundo o relato de diversos moradores dessas comunidades, também a violência da polícia (violência institucional), que nem sempre é física, pois a presença policial é marcada por abordagens discriminatórias, vexatórias e, por vezes, violentas (no sentido físico), principalmente por parte de grupos especiais da Polícia Militar, como o BPChoque, COTAM, RAIO<sup>9</sup>, etc. Nesse sentido, há uma forte tendência ao que se chama de repressão policial qualificada, estratégia de controle do crime, da qual fala Garland (2012) e outros autores.

Muitos moradores dizem que, em relação ao policiamento lá instalado (os das bases comunitárias do PROTEGER), “os policiais são até educados”, mas “os de fora são violentos” (uma clara referência ao policial comunitário *versus* os tradicionais). Nesse ponto, há um conflito de gestão dentro da própria instituição policial, pois o policiamento comunitário tende a fazer um trabalho diário de aproximação com os moradores, enquanto outras modalidades de policiamento vêm desfazer os laços de confiança e aproximação construídos. Em um relato de um oficial (tenente) à frente de uma comunidade policiada pelo PROTEGER, este diz ter perdido o apoio de uma liderança comunitária importante, um pastor de uma igreja evangélica local, por causa desses acontecimentos. Não são incomuns notícias na imprensa relatando assassinatos e crimes violentos nessas comunidades, aumentando o medo, a sensação de insegurança e estigmatizando-as ainda mais. Veja, por exemplo, estas matérias da imprensa local:

---

<sup>9</sup> As siglas representam batalhões da Polícia Militar do Ceará, que são os responsáveis pela execução do policiamento especializado. Também executam ações suplementares no policiamento ostensivo geral (POG). O CHOQUE é uma alusão ao Comando de Policiamento de Choque; o COTAM, ao Comando Tático Motorizado; e o RAIIO, a Rondas de Apoio Intensivas e Ostensivas.

As ruas na comunidade da Babilônia, no bairro Barroso, estavam paradas, durante a última sexta-feira (5). Os poucos que circulavam pelas ruas, ainda tinham olhos assustados. Casas fechadas e placas de venda era o que mais se via, principalmente nas travessas, em que as famílias foram expulsas por criminosos da facção Guardiões do Estado (GDE). Os que resistiram, e permanecerem no local, estão trancados atrás de grades e portões com cadeados.

Uma força-tarefa montada pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) está atuando na comunidade da Babilônia, no bairro Barroso, em Fortaleza, desde a última sexta-feira (5), para tentar combater o domínio da facção, que expulsou dezenas de famílias de suas casas. A Polícia procura, principalmente, por Auricélio Sousa Freitas, 'Celinho', apontado como atual líder da GDE e mandante da expulsão dos moradores da comunidade, dominada por ele (DIÁRIO DO NORDESTE, 2018)<sup>10</sup>.

Não se pode esquecer que campanhas eleitorais foram construídas em cima da exploração do medo, da insatisfação com a segurança pública e da cultura do punitivismo, na qual os programas de governo insistiam no retributivismo penal<sup>11</sup>, majoração das penas privativas de liberdade, aumento da ostensividade policial (vide o exemplo do Ronda do Quarteirão), da militarização das ações, da expansão do RAIO, do COTAR, etc.

O governador anterior, “padrinho político” do governador Camilo, Cid Ferreira Gomes, chegou ao governo do Estado em 2007, tendo como principal proposta de campanha um programa específico para o campo da segurança pública, o “Ronda do Quarteirão”<sup>12</sup>.

Na época, Cid Gomes era o candidato que desafiava o então governador Lúcio Alcântara, candidato à reeleição. O fato talvez tenha proporcionado o maior embate eleitoral ocorrido naquele ano de 2006 no país, quando o candidato ao governo do Estado, Cid Gomes, apresentou o programa “Ronda do Quarteirão”, em contraposição a uma gestão de segurança pública apática do governador Lúcio Alcântara, que não apresentou nenhum projeto específico ou focado para a área. Lúcio Alcântara foi um dos poucos governadores, à época, que perdeu uma reeleição no Brasil. Em 2007, essa foi a resposta das urnas ante a expectativa de melhoria na área da segurança pública, o que também viria a ser um gargalo nas gestões seguintes. Cid Gomes, principal oponente do governo vigente, viria a se tornar o governador do Ceará, apresentando uma proposta considerada pelos outros candidatos ousada e até mesmo não exequível. Porém, o objetivo de Cid Gomes fora alcançado e já no início da gestão vieram as cobranças pela implantação do programa “Ronda do Quarteirão”, tema que abordaremos mais à frente, em outro capítulo.

<sup>10</sup> Cf. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/apos-ameacas-da-gde-babilonia-e-ocupada-1.1875500>. Acesso em 23 maio 2020.

<sup>11</sup> O “retributivismo penal” na cultura do controle do crime está relacionado ao endurecimento das penas, uso da prisão como neutralização dos elementos perigosos, fim das penas indeterminadas, fim das medidas de tratamento e reabilitação de presos, coadunando-se com o discurso de que “a prisão funciona”, conforme destaca Garland (2008).

<sup>12</sup> O Ronda do Quarteirão nasce como promessa de campanha e objetivava aproximar a polícia da sociedade.

Numa análise mais profunda e retomando nosso objeto de estudo, o PROTEGER não representa uma mudança efetiva de postura do policiamento tradicional e sim uma repressão mais qualificada, com ações mais repressivas em um território marcado pela conflitualidade e por confrontos armados. Apesar dos discursos de que o projeto tem ações proativas e dissuasão focada, não o organizou-se para as bases de polícia comunitária mediadora de conflitos, orientada para a solução de problemas e com amplo envolvimento da comunidade, numa participação horizontal em relação à política pública a ser implantada.

Ademais, não houve (e não há) descentralização das tomadas de decisões nem maior autonomia do policial de área, pressupostos básicos do policiamento comunitário (CERQUEIRA, 2001). Dessa forma, confunde-se a proximidade da polícia com polícia de proximidade, ou mesmo com polícia comunitária, numa distorção forçada dos conceitos, pois polícia comunitária goza de maior autonomia para resolução de conflitos e para a solução conjunta dos problemas, e não foca somente no crime que ocorre na comunidade, e sim nos problemas.

O que se vê, até então, é uma tentativa de evitar os índices de homicídios nas regiões de maior risco (vulnerabilidade), espécie de controle principalmente sobre jovens, numa tentativa de evitar que eles se transformem em bandidos ou reiterem seus atos violentos. Aqui, há uma biopolítica sobre o controle dessas populações (FOUCAULT, 1979) em consonância com a expansão da cultura do controle (GARLAND, 2008).

A polícia, como instituição de controle, demarca o território, registra as ocorrências e os delinquentes contumazes, bem como os potenciais delinquentes, exercendo um controle sobre as populações periféricas. Há um controle de situações e oportunidades numa zona espacial delimitada, que, com o tempo e os movimentos migratórios do crime, os índices voltam a ser expressivos, como no movimento de uma sanfona. Destarte, a política pública para a juventude não pode se restringir apenas ao controle exercido por órgãos de segurança.

Inobstante a isso, ainda se percebe uma timidez do policiamento em assimilar a cultura de polícia comunitária, ainda muito marcada pela tradição do enfrentamento (da lógica de guerra) modelo convencional, baseado na doutrina de segurança nacional<sup>13</sup>, bem como na cultura de apreensões e prisões como indicativos de sucesso (a polícia tradicional). Vez por

---

<sup>13</sup> A doutrina de segurança nacional (DSN), grosso modo, foi uma política de segurança baseada no paradigma da Segurança Nacional, engendrada no Brasil no governo de Getúlio Vargas e que se expandiu, principalmente, na época do regime militar. Ela via o mundo a partir da divisão entre Capitalismo e Socialismo e em nosso país, sob orientação dos Estados Unidos da América, tentava evitar a penetração do ideal socialista. Com isso, o Estado reprimiu diversas organizações e até mesmo partidos políticos. Havia não só o inimigo externo a ser combatido, como também o interno. Nesse sentido, ver Bueno (2014).

outra, via-se na imprensa cearense secretários de segurança comemorando apreensões recordes de armas de fogo como um sucesso de suas gestões, apesar dos altos índices de homicídios e roubos e furtos que acontecem paralelamente às apreensões.

Como se observou, muitos dos policiais sequer entendem a profundidade do projeto PROTEGER ou foram preparados para ele antes de sua implantação, erro crasso que se repete ano após ano. Ainda há policiais, como pretendemos demonstrar nos capítulos seguintes, que sequer sabem o que faz uma UNISEG e também desconhecem o propósito do projeto PROTEGER. A verticalização das políticas de segurança sem a participação dos policiais que irão executá-la e sem a escuta e participação das pessoas das comunidades beneficiárias tem dificultado a eficiência e eficácia de sua implantação e, principalmente, manutenção.

Para compreender a construção do Ceará Pacífico como uma política pública do campo da segurança pública voltada ao enfrentamento da criminalidade e da violência, especialmente em relação à redução de homicídios no estado do Ceará, passaremos a analisar a gestão do governador Camilo Santana entre os anos de 2015-2019 - período que corresponde ao seu primeiro mandato (2015-2018) e início do segundo (2019) - com foco na intervenção da SSPDS através de seu próprio programa de segurança pública. Evidentemente que é uma pretensão ousada, uma vez que tais avaliações requerem uma boa quantidade de pesquisadores, bem como outros meios e instrumentos de pesquisa. Entretanto, este trabalho pode despertar nos gestores um interesse por avaliar as políticas públicas de segurança, aproveitando o que há de mais interessante em cada uma delas, a fim de não desperdiçarmos os recursos e auxiliarmos os gestores na tomada de decisão.

Tal como ocorreu na saúde e na educação, é crescente a demanda por uma “segurança através de evidências”. Por outro lado, este consenso é acompanhado por diagnósticos das inúmeras deficiências nas bases de informação existentes, o que termina comprometendo irremediavelmente as políticas e programas de controle da criminalidade no Brasil. As razões para as dificuldades em relação à mensuração do fenômeno da criminalidade e violência são variadas e incluem o sub-registro, a cifra negra, a inexistência de séries temporais coletadas de forma sistemática e contínua, bem como deficiências de ordem tecnológica e de qualificação do pessoal encarregado de coletar e organizar essas informações.

As consequências do ponto de vista de avaliação de resultados, de implementação de programas e do custo/benefício das distintas estratégias em segurança pública são óbvias. **Não sabemos o que funciona melhor, em quais condições e a qual custo.** Consequentemente, estamos numa espécie de voo cego, sem instrumentos e sem orientação, o que termina por estabelecer uma agenda de prioridades que foge ao controle dos executores da política, sendo frequentemente definida externamente a eles (BEATO, 2012, p. 200, grifo nosso).

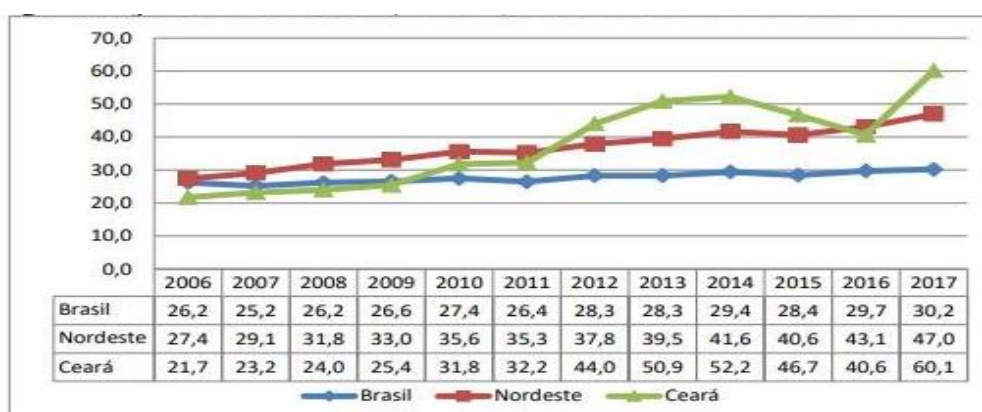
É importante apontar a continuidade do projeto político do grupo ao qual estava ligado o então candidato Camilo Santana (em 2014), seu programa de campanha eleitoral e o

contexto histórico das eleições de 2014. Uma política pública de êxito no campo da segurança pública ou em qualquer outro campo deveria ser continuada, independente do governo de plantão.

O mote do debate político, à época, na TV e nos jornais, foi marcado por propostas e desconfianças, no qual um dos candidatos (Cid) dizia ser capaz de reduzir os índices de violência que “assombravam” o estado naquele ano de 2006, enquanto que o outro (Lúcio), já governador, tinha a questão da segurança pública como um dos gargalos do seu governo e acreditava numa política de segurança menos focada e mais generalista, voltada para o emprego e renda. Ao final da disputa, Cid Gomes terminou eleito e a proposta de campanha passou a ser cobrada, com urgência, pela mídia e a população cearense.

O Ronda do Quarteirão foi implantado no final de 2007 e obteve sucesso nos seus primeiros dois anos, mormente quanto à diminuição dos crimes patrimoniais, entre os quais roubos e furtos, mas não conseguiu reduzir os índices de homicídios durante os 8 anos de governo de Cid Gomes, que continuaram aumentando. O gráfico abaixo mostra a ascensão dos homicídios de 2006 até 2017 comparando o Ceará com a região Nordeste e o Brasil numa taxa por cem mil habitantes. Vejamos a taxa de incidência de óbitos por agressões ou por sequelas decorrentes de agressões (por 100 mil habitantes), no Brasil, Nordeste e Ceará, no período de 2006 a 2017.

**Figura 1 - Gráfico do IPECE**



Fonte: SIM/DATASUS. Elaboração: IPECE.

Fonte: IPECE (2017).

Nos últimos dois anos da gestão de Cid Gomes, o Ronda do Quarteirão já não gozava de credibilidade junto à população e já havia a expectativa de desmonte quando

ocorresse a mudança de gestão. Ademais, o programa, já muito desgastado e bastante oneroso<sup>14</sup>, mostrava-se ineficiente quanto ao enfrentamento dos homicídios, e Fortaleza, capital do estado, conforme já frisamos, despontava como uma das capitais mais violentas do mundo, de acordo com os estudos da organização mexicana (ONG) “*Seguridad, Justicia y Paz*”, conforme publicou o Portal G1, em 08/03/2018:

Fortaleza é considerada a segunda cidade mais violenta do Brasil e a sétima do mundo, segundo estudo divulgado nesta quinta-feira (8) pela ONG do México “*Seguridad, Justicia y Paz*”. A organização monitora os registros de homicídios em vários países. Para classificar a violência, a ONG considera a taxa de homicídio de 2017 de cada local, considerando o número de assassinatos em proporção à população do município (PORTAL G1 CE, 2018).

A partir desse contexto, a gestão de Camilo (pós era Cid Gomes) precisaria inovar a gestão da segurança pública. Nesse sentido, o candidato chegou a dizer que a pasta seria gerida diretamente por ele (logo no início do mandato), à maneira da gestão do programa “Pacto pela Vida”, implementado em Pernambuco na gestão do então governador Eduardo Campos, em que o mesmo presidia as reuniões intersectoriais do Comitê Gestor do Pacto pela Vida.<sup>15</sup>

A campanha de Camilo (pelo menos a televisiva) para o governo do Estado também fora marcada pelo debate em torno da ampliação do RAIO<sup>16</sup>, com expansão para o interior do estado nas cidades com população acima de 50.000 habitantes. Sobre esse aspecto, setores do governo viriam a divergir logo no início do mandato, pois o Ceará Pacífico representava uma política de segurança pública com um paradigma mais voltado à cidadania, aos direitos humanos e à polícia comunitária, enquanto a expansão do RAIO demonstrava uma vontade de militarizar a política de segurança pública, dando mais ênfase à repressão e à ostensividade.

A eficiência do RAIO estava muito associada à sua ostensividade, pois operava com 4 PMs em 03 motos de alta potência (no início eram 05 PMs em 04 motos), com uso de armamento longo e também estava associada ao número de armas de fogo que eram apreendidas pelas equipes. Notadamente, naquele ano, tal índice não se refletia em sensação de segurança e

<sup>14</sup> O programa Ronda tinha muita tecnologia de informação e comunicação (TIC), pois havia 5 câmeras e um monitor de vídeo em cada carro de polícia e uma central de videomonitoramento que acompanhava online o desempenho dos policiais, além da integração da rede com outras câmeras da Prefeitura Municipal de Fortaleza, entre outros custos.

<sup>15</sup> Andréia de Oliveira Macedo, em Dissertação apresentada na Universidade de Brasília, com o título: “Polícia, quando quer, faz!” Análise da estrutura de governança do “Pacto Pela Vida” de Pernambuco, em estudo avaliativo das instâncias e redes de articulação do Pacto Pela Vida, política pública de segurança implementada em Pernambuco, diz que quando a reunião não era presidida pelo governador Eduardo Campos, era presidida pelo Secretário de Planejamento e Gestão.

<sup>16</sup> O RAIO é um programa de policiamento com motocicletas, que possibilita maior mobilidade do policiamento, sendo voltado essencialmente para o combate aos crimes patrimoniais.

nem afetava a escalada de homicídios no estado, o que foi demonstrado nos debates da campanha de 2014.

Apesar desse aspecto de militarização da política de segurança pública em detrimento dos investimentos na área de investigação e inteligência, como defendiam alguns especialistas em segurança pública, o RAIIO, em sua expansão, obteve grande aceitação da população, tendo o governador Camilo, já durante seu primeiro mandato, que incluir na programação cidades com população de até 30.000 habitantes, algo a ser executado em seu segundo mandato. A imprensa local destacou essa expansão, vejamos:

Em meio à onda de ataques criminosos, que ocorreram nos últimos dias em diversas cidades do Ceará, deputados do Estado defendem a instalação do **Batalhão de Policiamento de Rondas e Ações Intensivas e Ostensivas (BPRAIO)**. Pelo menos três projetos de Indicação neste sentido iniciam tramitação na Assembleia Legislativa, nesta terça-feira (01).

A deputada **Augusta Brito (PCdoB)** quer, por exemplo, que o equipamento policial seja implantado nos municípios de Ipu, Guaraciaba do Norte e Ubajara. As três cidades, porém, têm menos de 50 mil habitantes (BLOG EDSON SILVA, 2019).<sup>17</sup>

Ainda no primeiro ano de governo, o Estado contratou a consultoria do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) para fomentar e propor uma política de segurança pública com foco na redução dos homicídios, disso resultou o Pacto Por um Ceará Pacífico.

Este trabalho não avalia a política pública Pacto por um Ceará Pacífico em sua totalidade, como já frisamos em linhas anteriores, e sim o programa PROTEGER, como exemplo de intervenção emergencial dentro do Ceará Pacífico durante os anos de 2017 à 2019, o que corresponde ao final da primeira gestão do partido dos trabalhadores (PT) no governo do estado do Ceará, bem como marca o início da segunda.

O foco deste trabalho é o programa específico para área da segurança pública, o PROTEGER, como intervenção operacional na UNISEG (na própria estrutura do braço operacional do Ceará Pacífico), especialmente em relação a seus efeitos (impactos e resultados) nas comunidades “Babilônia”, “Gereba” e “Barroso 2”, áreas localizadas no bairro Passaré, em Fortaleza, e consideradas, para o campo da segurança pública, problemáticas, em relação à incidência de criminalidade e violência. Indaga-se, pois, neste trabalho, sobre os efeitos, impactos e resultados de tal política pública de segurança (PROTEGER), principalmente em relação à percepção da sociedade cearense (em particular em Fortaleza, não restrito necessariamente ao recorte objeto da pesquisa), bem como busca-se analisar quais efeitos reais (ou imaginados) essa política pública produziu sobre a redução (ou aumento) dos indicadores

<sup>17</sup> Disponível em: [blogdoedsonsilva.com.br](http://blogdoedsonsilva.com.br). Acesso em: 22 out. 2020.

criminais e de violência no estado, durante a primeira gestão do governo Camilo Santana e no ano de 2019, tendo como recorte as comunidades periféricas de Fortaleza que fazem parte da Área Integrada de Segurança nº 07 (AIS 07)<sup>18</sup>.

A pesquisa documental parte da coleta de dados estatísticos oficiais do IBGE, IPEA, IPECE, FBSP e da própria SSPDS, bem como de publicações da imprensa e da pesquisa de campo, tudo lastreado em referências de autores que se debruçam sobre a temática segurança pública e criminalidade. A pesquisa de campo foi marcada por uma observação não participante (num primeiro momento), como falamos na introdução, pois o autor deste trabalho era gestor do batalhão no qual seria implantada a primeira base do PROTEGER. O pesquisador, depois, viria a se tornar um observador participante, colhendo suas impressões no campo. Além disso, buscou-se conversar com lideranças locais, tanto líderes comunitários quanto gestores de escolas.

## 2.2 A primeira gestão (2015-2018) e a política de segurança

Na primeira gestão do governador Camilo Santana, que se inicia em 2015, buscou-se implementar um projeto de policiamento através do Pacto por um Ceará Pacífico, política de segurança pública que visava, entre outros objetivos, também inovar, vez que a gestão anterior teria ficado marcada pelo programa Ronda do Quarteirão. O Ceará Pacífico era um plano de governo intersetorial e interinstitucional, que buscava reduzir os índices criminais (principalmente de homicídios) e desenvolver uma cultura de paz, aumentando a sensação de segurança dos cearenses. Na apresentação do projeto, publicada no Livro 1 do programa: "Experiências exitosas de enfrentamento à violência e à criminalidade", temos o seguinte trecho:

O Pacto por um Ceará Pacífico objetiva fundamentalmente a redução dos índices criminais e o aumento da segurança da população cearense através da **implementação de ações intersetoriais e interinstitucionais que proporcionarão a construção de uma Cultura de Paz no Ceará**. Essas ações englobam os aspectos da segurança pública no sentido estrito, mas não resumem-se a eles e estendem-se a iniciativas voltadas à melhoria do contexto urbano, ao acolhimento às populações mais vulneráveis e ao enfrentamento à violência como um todo, a partir da atuação articulada, integrada e compartilhada dos órgãos e entidades públicas estaduais, municipais e federais, e da sociedade civil (FBSP, 2018, grifo nosso).

---

<sup>18</sup> A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social dividiu a capital e o estado em áreas integradas, repartindo a atribuição dos órgãos e buscando integrar as ações e o planejamento, algo semelhante ao Distrito Modelo da gestão Tasso Jereissati, quando contratou a consultoria de William Braton, ex-chefe de polícia de Nova York.

Um dos articuladores, a quem chamaremos de Carmem (nome fictício), nos relatou que o Ceará Pacífico é uma instância de articulação que funciona fazendo a ponte entre as demandas de segurança e outros órgãos, até mesmo de outros poderes ou do município.

O Ceará Pacífico não é bem uma inovação na área da segurança pública, como projeto em si, pois tem os mesmos pressupostos do Pacto pela Vida, implantado em Pernambuco, bem como seguiu algumas linhas e políticas estruturais das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Rio de Janeiro, conforme demonstraremos no desenvolvimento deste trabalho. Baseia-se, portanto, na ideia de uma “polícia de proximidade”, aumentando a intensidade de policiais numa pequena área (quadrante ou microterritório) considerada de risco ou de proteção especial, onde o policiamento seria contínuo (ininterrupto), evitando a ideia de ações pontuais e de confrontos com a polícia. Nesse sentido, a ideia de territorialização das ações policiais em microlocais ganha especial relevância para o enfrentamento da criminalidade violenta. Sobre a polícia de proximidade e orientada para solução de problemas, temos:

A ideia de uma polícia orientada para a solução de problemas e a melhoria da qualidade de vida de comunidades, no molde da filosofia de polícia comunitária, foi introduzida no Brasil nos anos 80, tendo como principal precursor e defensor o coronel Calos Nazareth Cerqueira, da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro. A introdução do conceito de polícia comunitária coincide com o período de abertura democrática e com a Constituição de 1988, quando se passaram a regulamentar dois elementos constitutivos básicos do conceito de cidadania: “proteção dos direitos e liberdades individuais frente as ameaças a eles representadas pela força e poder das Instituições do Estado (o âmbito do controle do uso dos meios de violência na produção policial de ordem) e proteção da vida e da propriedade dos cidadãos ameaçados pela predação criminosos (...)” (BEATO, 2002, p. 117).

Os policiais seriam treinados em doutrina de polícia comunitária, direitos humanos e mediação de conflitos. Além disso, o projeto estaria acompanhado de um pacote de medidas de caráter social, como diz o próprio governador na apresentação do projeto. Vejamos: “(...) melhoria do contexto urbano, acolhimento das populações mais vulneráveis e ao enfrentamento da violência como um todo, a partir da atuação articulada, integrada e compartilhada dos órgãos e entidades públicas estaduais, municipais e federais, e da sociedade civil” (CEARÁ, 2015, p. 6).

O foco dessa nova política está na gestão, acompanhamento e monitoramento, no qual as áreas intersetoriais têm que estar interligadas e a gestão é feita pelo próprio governador através de um comitê de governança, o qual foi publicado em Decreto Estadual nº 31.787, de 21/09/2015:

§ 1º O Comitê de Governança, **instância maior do Pacto, será presidido pelo Governador do Estado**, com o auxílio do Vice-Governador, na forma do § 1º do Art. 84 da Constituição do Estado do Ceará, e terá a competência deliberativa de definição das diretrizes estratégicas do Pacto, cabendo-lhe avaliar, prévia, concomitante e posteriormente, a eficiência e eficácia dos programas, projetos e atividades referidos no Art. 2º deste Decreto (CEARÁ, 2015, grifo nosso).

Nesse sentido, este trabalho de pesquisa objetiva acompanhar a eficácia do projeto específico (PROTEGER) como exemplo de intervenção dentro do Ceará Pacífico em um território delimitado e marcado por disputa de facções<sup>19</sup> e alto índice de criminalidade e violência. Do mesmo modo, o trabalho se propõe a avaliar os impactos e resultados nas comunidades envolvidas, partindo de uma análise quantitativa e qualitativa de dados bem como da percepção da população envolvida e dos operadores de segurança pública. Assim, é crucial uma análise *ex ante*, *ex cursus*, e *ex post* do que já foi implantado.

### 2.3 As comunidades envolvidas

O recorte desta pesquisa perpassa por três comunidades frequentemente marcadas pela mídia como violentas e também muito estigmatizadas. “Babilônia”, “Gereba” e “Barroso 2” são comunidades que foram se formando e tornando-se um apêndice do bairro em que estão localizadas, no caso, o grande Passaré.

“Barroso 2” ou “Novo Barroso” é uma alusão ao bairro vizinho que se chama “Barroso”, localizado ao lado e separado pela Av. Pompílio Gomes (a Prefeitura só reconhece como bairro o Barroso, sendo o “Barroso 2” apenas uma comunidade do bairro Passaré). É uma comunidade que nasceu nos anos de 1990/91, com moradores oriundos de outra comunidade, a do “Gato Morto”, localizada às margens do KM 5 da BR 116, em Fortaleza. Os moradores do “Barroso 2” foram cadastrados, na época, pelo governo do Estado e construíram suas casas e apartamentos populares em regime de mutirão, conforme o cadastro. O “Barroso 2” é a comunidade mais antiga na região e também surgida ao redor do “Lixão”, tem algumas poucas ruas pavimentadas, muita moradia irregular, ruas escuras, pouca infraestrutura. Também é dominada pela facção criminosa local “Guardiões do Estado” (GDE).

Do outro lado da “Rampa do Jangurussu”, está a comunidade “Nova Perimetral” (uma alusão à avenida Perimetral devido a comunidade estar às suas margens), vulgarmente

<sup>19</sup> A disputa de facções é algo a ser considerado na gestão Camilo, já que as gestões anteriores negaram a presença de criminosas no estado. A partir desse reconhecimento de áreas conflagradas pela guerra de facções e pela governança criminal, os discursos dos governantes mudam e passam a falar em responsabilização do governo federal, visto que as facções são oriundas do Sudeste e algumas tem ramificações no exterior.

conhecida como “Gereba” e formada por invasão de terrenos, com moradias precárias e irregulares em torno do “Aterro” (ora desativado).

Já a comunidade do Jardim Castelhão 2 ou “Babilônia” surgiu a partir de uma invasão dos apartamentos populares em 2013, que começou com os próprios trabalhadores da obra, oriundos do bairro Boa Vista, “Favela do Cal” e “Jardim Violeta”, que são comunidades próximas. Como já dissemos em linhas anteriores, consoante o relato de moradores e líderes comunitários, as pessoas que estavam cadastradas para receber as casas não gostaram da localização e do mal cheiro, daí se recusarem a entrar nos apartamentos, o que favoreceu a invasão.

As três comunidades (“Barroso 2”, “Babilônia” e “Gereba”) se destacam pela falta de condições urbanas, saneamento, infraestrutura, equipamentos públicos básicos e de acesso e serviços, o que se compreende como total ausência ou abandono do Estado.

**Figura 2 - Visão panorâmica da comunidade “Babilônia”**



Fonte: Acervo pessoal.

Tais áreas periféricas formam um complexo aglomerado subnormal, com ocupações irregulares e terrenos sem registro que assegure a propriedade, pois os moradores têm apenas a posse dos mesmos. A maioria das casas não tem IPTU e aquelas mais próximas à

rampa de lixo não possuem nem mesmo endereço para fins de cadastro junto à Prefeitura. Quanto mais próximas do antigo aterro, maior a precariedade das habitações e a vulnerabilidade dos sujeitos. Por exemplo, na “Babilônia” e “Gereba”, o fornecimento de água e luz é feito de forma clandestina, o que faz com que, costumeiramente, a companhia de energia solicite o apoio da polícia para realizar o “corte” de tais ligações.

**Figura 3 - Visão panorâmica dos apartamentos do “Novo Barroso” ou “Barroso 2”**



Fonte: Acervo pessoal.

Muitos moradores ainda vivem da reciclagem do lixo, pois há uma usina de reciclagem concessionária da Prefeitura, que gera empregos formais e informais na região, bem como uma associação de catadores, que já foi um dia cooperativa. As ruas não são pavimentadas e a iluminação pública é muito precária. Nesse ponto, segundo relatos de policiais que atuam na área, os delinquentes que dominam o tráfico de drogas no local estão sempre danificando as lâmpadas ou construindo lombadas artesanais fora do padrão de tráfego, tudo para favorecer o comércio de drogas e dificultar as ações policiais. Equipes da ENEL (companhia de fornecimento de energia) não entram no local sem uma escolta policial, conforme dissemos.

**Figura 4 - Rua da Comunidade do “Gereba”**



Fonte: Acervo pessoal.

Corroborando com nossas observações de campo, a descrição dos locais degradados, vulneráveis e violentos se apresenta tal como ocorre nos estudos de Beato (2012), que aponta características comuns nesses ambientes. Vejamos:

Os mecanismos pelos quais o crescimento populacional vertiginoso, a ocupação de espaços urbanos sem planejamento e de forma irregular e a consequente deterioração de mecanismos de controle acarretada pela expansão populacional aparecem (sic) já foram identificadas em outras comunidades urbanas. Via de regra, iniciam-se com deslocamentos de contingentes populacionais, em virtude de problemas ambientais e desastres naturais, ou da construção de dormitórios para o atendimento de plantas industriais que se instalam em locais e cidades sem muita identidade e vontade de exercer mecanismos de controle sobre os jovens dessas localidades. A própria ocupação irregular termina também por gerar uma cultura da ilegalidade que faz parte desse processo de deterioração.

É nesse ambiente que se formam as redes de solidariedade territorial que estão na origem de muitos grupos, que, em dado momento, começam a enfrentar-se, iniciando ciclos de violência. Nesse momento, a adesão ao tráfico de drogas surge, então, como alternativa de financiamento das armas necessárias à proteção desses grupos, bem como das diversas atividades concomitantes de dominação territorial. A soma da ausência de poder público, Justiça e família com as variáveis clássicas de desorganização, tais como famílias desestruturadas, gravidez precoce, pouco tempo em escolas, além do alcoolismo e da drogadicção, resulta no surgimento de gerações de jovens com baixo grau de supervisão, cujos familiares têm limitado controle sobre seus comportamentos. Gangues e grupos de jovens vinculados a atividades ilícitas são possibilidades de suporte e proteção (BEATO, 2012, p. 181).

Nas comunidades “Gereba” e “Unidos Venceremos” (comunidade dentro do “Barroso 2”) não havia rede de esgoto instalada até o ano de 2018 e sequer há uma creche (as creches próximas são dentro do “Barroso 2” e conveniadas com a Associação de Moradores, mas outras comunidades temem frequentar devido à limitação imposta pelas fronteiras invisíveis). No “Barroso 2”, algumas ruas não têm o saneamento de esgoto da prefeitura. Muitas famílias são assistidas em bairros vizinhos quando se trata de atendimento hospitalar primário (a unidade da UPA mais próxima fica no Bairro José Walter e a unidade de urgência/emergência fica no bairro Messejana). Existem duas escolas públicas na comunidade Barroso 2, uma na Comunidade “Gereba” e nenhuma na comunidade “Babilônia”, o que dificulta o acesso de alguns estudantes, pois estariam impedidos de frequentar determinado lugar por ultrapassar as fronteiras invisíveis determinadas pelo domínio de facção criminosa, como frisamos.

A praça e o campo de futebol, que estão mais próximos da “Babilônia” e “Gereba”, são de um conjunto habitacional vizinho, o Jardim Castelhão, que tem uma melhor estrutura, como casas regularizadas, bares e restaurantes. No campo de futebol dessa praça é realizado um projeto social de futebol, surgido por iniciativa de um morador, que somente após a instalação do PROTEGER na área ganhou atenção pessoal do secretário de segurança pública, conseguindo com que alguns clubes de futebol do estado firmassem uma espécie de convênio com o projeto. Ressalta-se que o campo de futebol apresenta péssimas condições estruturais e até o momento em que escrevíamos este trabalho não tinha sido reformado pelo projeto “Areninha”, da Prefeitura.

Com os altos índices de violência e homicídios, além da famigerada guerra de facções, em dezembro de 2017, houve a instalação do projeto PROTEGER em frente à comunidade do “Gereba”, que embora não fosse o melhor local estratégico, era o único que permitia as conexões de água e energia necessárias para fazer funcionar os equipamentos da estrutura<sup>20</sup>. De certo, para os próprios policiais e por ser a comunidade mais refratária à presença da polícia, a base fixa (container) deveria ter sido plotada em frente à comunidade da “Babilônia”.

Em todas as três comunidades o conflito é marcado pela violência, medo e desconfiança em relação aos órgãos policiais e de controle e por certa governança criminal (não é raro ver códigos de conduta pichados nas paredes de casas ou muros). Dos 145 CVLI registrados pela SUPESP/SSPDS, de 2017 até 2019, no bairro Passaré, somente 03(três) deles

---

<sup>20</sup> No início, o PROTEGER funcionou com uma estrutura provisória em um caminhão baú, equipado com câmeras, e com um ônibus da Polícia Civil para fazer boletim de ocorrências. Depois, houve a locação de contêineres pela SSPDS, equipados apenas com o aparelho de ar-condicionado, frigobar, e banheiro (para a comodidade dos policiais), mas não dispõem de videomonitoramento.

não foram por armas de fogo, sendo registrado como “outros meios”, o que mostra um bairro muito violento na resolução de conflitos. Ou seja, prevalece o uso de armas de fogo, pois 98% de mortes violentas acontece por meio delas e apenas 2,06 % das mortes violentas são provocadas por “outros meios”.

A violência, quase sempre letal, envolve em sua maioria os jovens das próprias comunidades, é marcada por conflitos com armas de fogo, motivo pelo qual os estampidos de tiros passou a ser comum na rotina dos moradores, o que caracteriza um “estado de exceção permanente”, conforme conceito de Agamben (2002), caracterizado pela violência, medo e falta de políticas públicas, nesse sentido, nada diferente do que ocorre no restante do país, no que se refere aos conflitos em outras favelas e ao extermínio da população mais jovem.

Os dados levantados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2019) corroboram com os estudos de outros pesquisadores, quando afirmam a seletividade dos homicídios no Brasil, em especial a mortandade de jovens. Nesse sentido, o Anuário da Segurança Pública (2019) define por grupos as vítimas, com destaque para o grupo 1:

GRUPO 1: mortes internas ao mundo do crime e às suas redes próximas. Refiro-me a guerras entre facções criminais, a execuções internas a facções ou na disputa de grupos rivais por mercados ilegais, bem como à conflitividade de rua em espaços regulados ou dominados por grupos criminais. Essas mortes são narradas na mídia como ‘acertos de contas entre bandidos’, por vezes ‘brigas de bar’, e quase nunca são esclarecidas oficialmente. Em um país com quase 80 facções catalogadas, entretanto, há cada vez menos mortes sem qualquer regulação criminal. Facções atuam hoje diretamente sobre as condutas de ladrões e traficantes em prisões, favelas e ruas, mas também em outros territórios marginais. Por trás deles, há lucros fantásticos de mercados ilegais desregulamentados, e transnacionais. Em 2018, esse Grupo de homicídios representa em torno de 75-80% das mortes violentas intencionais, no Brasil, proporção estável nos últimos anos. O cálculo dessa proporção se faz por exclusão simples dos demais grupos abaixo, quantificados mais precisamente. O perfil das vítimas do Grupo 1 também é regular durante os anos, e majoritariamente composto por operadores baixos dos mercados ilegais (drogas, armas, veículos roubados, contrabando, etc.). **São comumente, portanto, jovens negros, de sexo masculino, com escolaridade defasada, moradores de favelas e periferias urbanas, frequentemente com passagens pela justiça criminal.** São as mortes internas às redes do mundo do crime. (ANUÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 26-27, grifo nosso).

Nossa experiência como observador participante confirma a pesquisa acima, pois tanto as vítimas quanto os algozes dessa violência homicida, em sua maioria, são os jovens das comunidades periféricas, marcadamente recrutados ou cooptados pelas facções. A entrada no mundo do crime por meio de facções acontece cada vez mais cedo, em tenra idade, e se dá por mecanismos de ritualização (batismo) e cadastramento, ganhando o recrutado uma nova identidade.

## 2.4 A Estrutura das Unidades Integradas de Segurança (UNISEG's)

O estado do Ceará é pródigo em reinventar o que já foi criado e isso não é diferente com as UNISEG's, que teoricamente muito se assemelham aos Distritos Modelos, projeto de segurança pública considerado inovador em 1998, época da gestão do governador Tasso Jereissati à frente do Estado. O mesmo ocorre com outros programas de segurança pública que foram criados ou que ainda estão em curso no Brasil, “**considerando que as experiências mais bem sucedidas no Brasil**, para prevenção e redução da violência, são aquelas em que a Administração Pública, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a sociedade civil atuam de forma coordenada, integrada e articulada” (CEARÁ, 2015, grifo nosso). Na elaboração da justificativa do Ceará Pacífico, o governador reconhece, no Decreto nº 31.787/15, que as boas práticas em segurança pública devem ser imitadas, como visto acima. Nesse sentido, também vemos a mesma compreensão na obra que é resultado da consultoria ao FBSP: “Experiências exitosas de enfrentamento à violência e à criminalidade: análise de benchmarking”, Livro I:

A história demonstra que experiências de sucesso na redução de índices de criminalidade estão centradas em sistemas de gestão bem desenhados, capazes de aliar transparência e o uso intensivo de informações com o planejamento operacional das polícias. Casos de sucesso internacionais como o COMPSTAT, em Nova Iorque nos EUA, e do Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência (SUIVD), em Bogotá na Colômbia, que lograram reduções expressivas nos índices de criminalidade, têm servido de inspiração para diversas experiências brasileiras (CEARÁ, 2015, p. 53).

A UNISEG, em muitos casos, é formada por uma estrutura fixa, uma vez que em muitos lugares não há um prédio denominado UNISEG que materialize a integração propalada pelo governo. O que se fez, na prática, foram assimilações de estruturas já existentes, como prédios de delegacias de polícia, quartéis da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

A SSPDS criou através de portaria uma estrutura unindo delegacias e quartéis, delimitando uma área circunscricional comum, começando pela Área Integrada de Segurança (AIS). Fortaleza foi dividida em 10 (dez) áreas, cada uma com um quartel da PM (em nível de batalhão) e uma delegacia plantonista, como polo de procedimentos. Dentro de cada AIS, em nível de companhias da Polícia Militar, existem as UNISEG's, já que a corporação carrega a maior estrutura de viaturas e de pessoal na pasta da segurança pública do Estado. Por exemplo, dentro da UNISEG 18, localizada no bairro Parque Dois Irmãos, onde abrange as comunidades que são objeto de estudo deste trabalho, temos uma Companhia da Polícia Militar, a 3ªCia/19ºBPM (localizada no bairro Parque Dois Irmãos); uma delegacia de Polícia Civil, o 26º

DP (localizada no bairro Dias Macedo) e nenhum quartel específico do Corpo de Bombeiros Militar.

Ocorre que o projeto UNISEG, dentro da estrutura do Ceará Pacífico, nasceu fora da gerência da SSPDS e ficou, enquanto comitê executivo (Secretaria Executiva), a cargo do gabinete da vice-governadora, a senhora Izolda Cela. Desde lá, nota-se uma ambivalência nas ações do governo, pois SSPDS e a vice-governadoria chegam a interferir na mesma área social (segurança pública), com propostas que chegam muitas vezes a ser antagônicas.<sup>21</sup> Por vezes, esse fenômeno ocorre na gestão da segurança, marcada por disputa de poder interna (velada), principalmente quando a política pública se mostra inovadora e se pode capitalizar algum prestígio social ou político. Assim foi com o SINDES, no governo Tasso, que ficava na gerência direta do vice-governador Moroni Torgan, à época, e com o Ronda do Quarteirão, que ficava na gerência da Casa Civil, ao comando do senhor Arialdo Pinho, secretário da Casa Civil, à época do governo Cid Gomes.

As UNISEG's passaram a ser inauguradas a partir de pequenas reformas em quartéis e delegacias, principalmente no que se refere à mudança na fachada principal, indicando a denominação da UNISEG. Algumas delas foram inauguradas sem sequer terem uma estrutura física, como ocorreu com a UNISEG 16 do bairro Edson Queiroz, cuja inauguração ocorreu na Praça do Lago Jacarey, no bairro Cambeba. De lá para cá, até a conclusão deste trabalho, a UNISEG 16 ainda carece de uma estrutura física para a companhia de Polícia Militar localizada na própria área de atuação.

---

<sup>21</sup> Sobre a ambivalência entre o PROTEGER e o Ceará Pacífico, alguns dos articuladores entrevistados não souberam precisar o papel do PROTEGER dentro da estrutura do Ceará Pacífico. Nem mesmo na criação do PROTEGER houve articulação com a política do Ceará Pacífico, paralelamente a isso, os projetos eram implementados em nível de governo.

**Figura 5 - Fachada do prédio da UNISEG 18**



Fonte: Acervo pessoal.

Mas o que mudou na prática?

O aporte de viaturas para as UNISEG's foi bem maior em 2018, passando a contemplar, durante 24 horas, o policiamento motorizado de 01 (um) veículo por cada bairro e 01 (uma) trinca de motocicletas, que podia operar de 06h00 até 00h00. Além disso, como se nota, a UNISEG traz novamente para a gerência dos comandantes de companhia o policiamento executado com motocicletas, modalidade que havia saído da gerência dos batalhões e companhias de área (bairros) desde 2010, ficando restrito ao RAI0 <sup>22</sup>.

O aporte de efetivo para o funcionamento das UNISEG's também foi possível graças aos concursos públicos para o cargo de soldados, feitos já na gestão Camilo (2015-2018), durante a qual foram convocados e nomeados cerca de 5.000 (cinco mil) novos policiais militares. Disso resultou uma presença maciça da PM nas ruas, principalmente em 2018, bem como houve também um aporte de efetivo para a Polícia Civil, resultado do concurso de 2014, o que possibilitou a ampliação, por exemplo, da Divisão de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), órgão importante para o combate aos crimes violentos letais e intencionais (CVLI).

A UNISEG também trouxe o policiamento comunitário especializado (PCE) como uma modalidade específica dentro da própria estrutura, na qual as ações são voltadas para um público específico, conforme a demanda. Nesse caso, temos o GSE-Grupo de Segurança

<sup>22</sup> Alguns oficiais acreditam que a retirada das motocicletas em 2010 e a centralização da modalidade no RAI0 prejudicou as ações e planejamentos dos comandantes de área, uma vez que as companhias estão localizadas nas periferias e os policiais dessas unidades são os que conhecem as peculiaridades da área.

Escolar, voltado para as ações de patrulhamento escolar, bem como palestras e orientações aos professores e alunos da rede pública e privada de ensino fundamental e médio. Dentro desse escopo, nenhuma das UNISEG's da AIS 07 conseguiu realizar ou planejar palestras para comunidade escolar, apesar das tentativas dos comandantes da companhia. Diversos são os fatores que impedem ou que não favorecem o perfeito funcionamento do policiamento escolar, pois, se a modalidade tem que ser diferente, deve trabalhar de maneira diferenciada e com policiais que correspondam ao perfil para lidar com alunos e professores.

Não há, por parte de alguns comandantes imediatos que fazem parte das UNISEG's, um compromisso e engajamento com essas modalidades de policiamento comunitário, pois, para eles, há perda de 1(uma) viatura operacional na área, tanto para o atendimento de ocorrências da CIOPS quanto para inibir os índices de CVLI, pois as viaturas do Policiamento Comunitário Especializado (PCE) não trabalham durante as 24 horas do dia, 7 dias por semana, o que, para alguns, representa perda de cobertura de área. Desse modo, acabam por minimizar as ações do PCE ou reúnem todas as funções numa só viatura, destoando da ideia original das UNISEG's. Nesse ponto, observa-se uma ambivalência entre o “pensamento” (objetivo) do Ceará Pacífico e o “pensamento” operacional da Polícia Militar. Portanto, vê-se uma falha na implementação e no acompanhamento da política pública, que é desfeita na ponta (em nível de batalhão ou companhia), justamente por falta de controle e de instrumentos de monitoramento e avaliação. Também há um fluxo muito grande dos policiais que vão executar a função, pois o critério é o voluntariado e o perfil, de cunho totalmente subjetivo, atribuído pelos comandantes.

Ao que se pôde constatar, muitos policiais escolhem a modalidade de policiamento comunitário somente pelo usufruto de uma escala ou jornada de serviço mais amena, na qual não se trabalha à noite e nem aos finais de semana e feriados, o que demonstra que tal escolha não é feita a partir de um “perfil comunitário”. Segundo um oficial da PM que participou das primeiras instalações de UNISEG's, era necessário fomentar uma escala diferenciada, com folgas em feriados, inclusive, a fim de atrair as praças para esse tipo de policiamento, algo que, na prática do dia a dia policial, causa um certo embaraço administrativo diante dos outros policiais, que executam uma escala de 12 horas de serviço por 24 horas de folga e 12 horas de serviços noturnos por 48 horas de folga, a chamada “12x24 e 12x48” (leia-se: doze por vinte e quatro e doze por quarenta e oito), escala de serviço mais comum nas polícias militares.

Temos também o Grupo de Segurança Comunitária (GSC), responsável por visitas comunitárias e por fazer uma ponte entre demandas sociais e outros órgãos públicos. O GSC tem do mesmo modo uma escala de serviço diferenciada, aos moldes do GSE, e também é responsável pelo preenchimento de um relatório de investigação de demanda social (RIDES),

o qual deve ser encaminhado à Assessoria de Polícia Comunitária (APCOM), relatando demandas sociais que fogem à alçada da PM, mas que possam interferir positivamente no eixo de proteção social. É uma modalidade sob a inspiração da polícia orientada para o problema (POP).

E, por último, temos o Grupo de Apoio às Vítimas de Violência (GAVV), responsável por atender e prestar apoio ao público mais vulnerável (idosos, mulheres, deficientes, crianças e adolescentes), vítimas de abusos e violência, principalmente a doméstica e familiar. Na diretriz operacional do GAVV, há o aconselhamento para que se tenha na composição uma policial feminina, o que proporciona um *rapport* com as pessoas entrevistadas e acompanhadas.

Ressalte-se que todas essas modalidades são desenvolvidas pela Polícia Militar, na qual os policiais são selecionados de acordo com um “perfil comunitário”, conforme já falamos (escolha subjetiva dos comandantes de companhias ou batalhões), e são capacitados por meio de um treinamento específico, o que não chega a ser um curso.

Dentro do escopo de projetos sociais envolvendo a comunidade, temos atividades de esporte e cultura (arte), como jiu jitsu, caratê, futebol, violão e flauta, todas com acompanhamento e instrução feitas por policiais militares das UNISEG’s para o público da infância e juventude. O policial militar é retirado do serviço operacional e fica responsável pelas instruções, cadastramento e acompanhamento dos jovens, inclusive fora do âmbito do projeto. Não se tem notícias de atividades semelhantes fomentadas e desenvolvidas pela Polícia Civil, em nível institucional.

Entretanto, em relação ao desenvolvimento de projetos sociais no âmbito da PMCE, principalmente os desenvolvidos junto às UNISEG, notamos uma ausência de treinamento dos policiais por meio de um corpo multidisciplinar de psicólogos, assistentes sociais, terapeutas, etc., a fim de lidar com a abordagem de crianças e adolescentes, bem como desenvolver um diálogo com os responsáveis por cada jovem, ficando a abordagem “solta” e a cargo de cada policial. Nesse sentido, vê-se uma reprodução das atividades sociais e comunitárias como as que ocorrem nas comunidades onde foram instaladas as UPPs, no estado do Rio de Janeiro, que receberam muitas críticas quanto à ineficácia da “UPP Social”, restando para PMERJ o “fardo” maior de desenvolver os projetos sociais.

Há, pois, uma certa contradição em relação às UNISEG’s, se comparadas às UPPs (e até com o PROTEGER), uma vez que não foram para dentro dos territórios conflagrados pela violência, principalmente a letal. A UNISEG proporcionou apenas reestruturação das áreas, sem inaugurar um prédio novo, com a presença maciça da polícia numa comunidade,

diferentemente das UPPs e do que viria a acontecer com o PROTEGER e suas bases comunitárias nos microterritórios conflagrados por domínio de facções. Aqui, já percebemos uma diferença no que diz respeito ao PROTEGER, pois o programa se caracteriza pela presença de contêineres nas áreas mais críticas em termos de CVLI, como “Gereba”, “Lagamar”, “Lagoa do Urubu”, “Favela do Sossego”, Maria Tomázia, etc.

Uma análise do mapa da violência em Fortaleza (em 2017) apontava que a maioria de crimes violentos estava adstrita a alguns pontos específicos da cidade, geralmente na zona periférica que separava comunidades dominadas por facções. Também se percebeu que, pelas pesquisas de vitimização (e pela observação participante) baseadas em dados da SSPDS, a maioria dos mortos e também dos assassinos era composta por jovens moradores daquelas áreas.

## **2.5 A Estrutura do PROTEGER**

O programa PROTEGER nasce a partir de uma reação da própria SSPDS ante a escalada da violência durante o ano de 2017. Fato interessante é que o programa vai nascer sem um nome específico, primeiramente denominado de “Ocupação” ou “Territorialização”, como já falamos em linhas pretéritas. Somente no final de 2018 é que se vai pensar no nome PROTEGER, ainda sem nenhuma normalização ou institucionalização. A partir de um relatório produzido por um capitão da PM, que trabalhava no âmbito da AIS 07 descrevendo as rotinas e práticas do PROTEGER bem como dando sugestões ao secretário adjunto da SSPDS (Coronel PM Alexandre Ávila), foi que surgiu a ideia de denominar o programa de PROTEGER.

Os índices de violência em 2017 eram muito altos e o Ceará se destacou negativamente no cenário da violência, registrando um recorde de 5.133 (cinco mil cento e trinta e três) mortes violentas, segundo dados do IPECE e da SSPDS. Uma guerra de facção estava declarada e em meio a tudo isso as UNISEG’s não apresentavam as respostas esperadas, afinal eram poucas as inauguradas e ainda não existia o aporte de efetivo que teria no final de 2017 e durante o ano de 2018 (cerca de 5.000 PMs a mais nas ruas, principalmente em Fortaleza).

A chacina do “Forró do Gago”, com 14 pessoas assassinadas, ocorrida no final de janeiro de 2018, no bairro Cajazeiras, é um divisor de águas na gestão da segurança pública em termos de Ceará Pacífico, pois escancara para todo o Brasil uma situação grave na segurança pública do Estado, a chamada “guerra de facções”. Nesse mesmo ano de 2018, vê-se um afastamento do governador da gestão direta da pasta da segurança, passando a ter mais

autonomia a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, que passará a trabalhar um projeto próprio, ainda inominado, como dissemos, que mais tarde viria ser designado de PROTEGER.

Nessa disputa ou estratégias e acomodações de poder, o PROTEGER nasceu como iniciativa da própria SSPDS e foi implantado sem nenhuma legislação que o amparasse, afinal de contas era um programa experimental da própria SSPDS e isso poderia retirar algum prestígio do Ceará Pacífico ou gerar algum arranhão com a equipe sob o comando da vice-governadora, que ante a opinião pública não se mostrava eficiente no combate à guerra de facções.

O PROTEGER escolheu como área piloto (experimento) a das comunidades da “Babilônia” e “Gereba”, ambas localizadas no bairro Passaré, no entorno da rampa do Jangurussu, antigo depósito de lixo de Fortaleza. O local tem duas comunidades em conflito e ambas são dominadas por facções rivais. No “Gereba”, predomina a facção Comando Vermelho, enquanto que na “Babilônia”, predomina a GDE<sup>23</sup>. Porém, a comunidade do “Barroso 2” estava próxima, mais antiga, apresentando a melhor estrutura, apesar de ser também precária.

O PROTEGER começou na base fixa (container), que fica na Av. Estrada do Itaperi, em frente à comunidade do “Gereba”, mas estendeu uma das bases fixas para o “Barroso 2”, devido a uma disputa de território - precisamente na Rua Unidos Venceremos (uma outra comunidade menor) - onde moradores receberam, ao amanhecer, um “decreto” de expulsão (uma ordem dos criminosos), por meio de paredes e muros pichados que informavam que eles deveriam deixar suas casas em 24 horas. O Comando da PMCE, através do Comando de Policiamento da Capital - CPC, resolveu colocar o policiamento à pé no local, tendo como suporte o colégio da rede pública de ensino Francisco Andrade Teófilo Girão.

---

<sup>23</sup> A facção Guardiões do Estado-GDE é uma facção criminosa local, que teve como aliado a facção paulista PCC, que a ajudou em sua estruturação. A GDE se destacou em 2018 por atentados e chacinas muito violentos, como a do Forró do Gago, em que 17 pessoas foram assassinadas.

**Figura 6 - Rua Unidos Venceremos (“comunidade”) no “Barroso 2”**



Fonte: Acervo pessoal.

Como a base fixa (container) não havia ainda sido instalada no local, o próprio posto policial passou a ser objeto de supostas denúncias dos policiais, como a de um vereador oriundo da classe policial militar, à época, feita em sua página de Facebook<sup>24</sup>, alegando que os policiais estavam trabalhando em um local perigoso, sem abrigo e condições higiênicas. Sobre o episódio, a Associação de Oficiais (ASSOF) saiu em defesa do oficial, comandante do batalhão da área, e fez uma nota de repúdio aos comentários do parlamentar. Aqui, observa-se uma politização da ação e da gestão policiais, assim como a interferência de políticos, no que tange ao emprego da tropa, algo que, em sentido contrário, fugiria à competência de um mandato parlamentar.

O PROTEGER foi concebido, de início, sem uma consulta prévia aos comandantes de área, nem em nível de batalhão e nem de companhia. A SSPDS mapeou uma área que seria de abrangência do programa, com base nos índices de criminalidade e violência. Dentro dessa

<sup>24</sup> A nota de repúdio não foi mais encontrada nas redes sociais da ASSOF e nem nas do parlamentar. Porém, a informação pode ser confirmada no âmbito dos associados da ASSOF, pois causou certa repercussão, à época.

área, deveria haver uma estrutura física de referência, uma base fixa tendo 04 PMs para proteger a base e para atendimento ao público. Os policiais estariam munidos de coletes, pistolas ponto 40, radiocomunicação e uma viatura, para usarem em caso de deslocamento necessário (esta viatura era chamada de viatura fixa da base). Com o tempo, percebeu-se o esvaziamento do policiamento em torno da base, ficando somente os 04 ou 03 policiais à pé no local e, quando em número de 03, ficam impossibilitados de realizar o patrulhamento a pé, o que prejudica interação com a comunidade. Nesse sentido, Kahn explica:

A presunção teórica é a de que, trabalhando a pé, os policiais mantêm maiores e melhores contatos com os moradores, favorecendo o entrosamento mútuo e humanizando a relação entre população e policiais, nem sempre baseada na confiança. Uma vez estabelecida uma relação de confiança, a população estaria mais disposta a colaborar com o trabalho policial, notificando os crimes de que foi vítima, fornecendo informações sobre pessoas suspeitas e trabalhando em projetos comunitários (KAHN, 2002, p. 12).

Sobre o policiamento periférico ao redor da base, o projeto previa 02 viaturas durante 24 horas e uma equipe de motocicletas, no horário de 06h00 até 00h00. E como policiamento proativo, aquele que independe de chamada ou provocação da população (geralmente é acionada via 190), teria uma viatura do Grupo de Apoio às Vítimas de Violência (GAVV).

**Figura 7 - Base fixa do PROTEGER na Rua Unidos Venceremos, “Barroso 2”**



É importante frisar que, antes e durante a implantação do programa, há uma incidência maior de operações dos chamados grupos especializados (tropas especiais) na fase de intervenção tática e que, no estado do Ceará, tais ações têm como carro chefe as equipes do Batalhão de Choque e do RAIO. Destaca-se, contudo, que tais ações têm caráter mais repressivo e são mais intensas (geralmente ocorrem por meio de saturação da área), pois objetivam prender os criminosos mais perigosos da área (os alvos já devem ter sido identificados pela Polícia Civil ou por equipes da Inteligência) e também acostumar a população à presença da polícia no local (aumentando o controle social e a vigilância).

Um fato importante de ser narrado sobre a cultura local e sobre os anos de dominação e governança criminal (já falamos sobre os códigos de condutas que imperam nas comunidades) diz respeito à desconfiança da população em relação à permanência duradoura da polícia no local, pois havia comentários nas comunidades de que o policiamento sairia logo após o Carnaval e de que a população não deveria se aproximar dos policiais. Durante nossa pesquisa de campo, em conversa com alguns moradores, descobrimos que tal discurso era propalado pelos próprios chefes das facções locais.

**Figura 8 - Base fixa do PROTEGER na comunidade “Gereba”**



Fonte: Acervo pessoal.

Durante a implantação do programa PROTEGER - que ainda não havia sido batizado, sendo nominado apenas de “Ocupação” ou “Territorialização” e desenhado em meio às operações de repressão mais intensas do Choque e do RAIO - o próprio secretário de segurança pública se fez presente no local várias vezes, onde procurava conversar tanto com os

policiais da execução (linha de frente) quanto com alguns moradores, que apesar de inibidos ainda conversavam com o secretário, talvez em virtude dele ser uma pessoa famosa na mídia.

“Coincidentemente”, com implantação e expansão do PROTEGER no ano de 2018, em decorrência da expansão das UNISEG’s (possível ter havido uma covariação), houve uma redução nos homicídios no estado em torno de 12% e Fortaleza apresentou a maior redução, em torno de 25,1%:

No balanço registrado em todo o Ceará, foram 651 vidas salvas, sendo 4.518 CVLIs em 2018, contra 5.133, em 2017. **De todas as regiões, a maior redução se deu em Fortaleza, com um decréscimo de 25,1%, 2018 (1.482) e 2017 (1.979).** Em seguida, vem o Interior Sul, com uma diminuição de 17,4%, 2018 (819) e 2017 (991). Na Região Metropolitana, o balanço total foi de – 3,7%. A porcentagem se refere à diminuição de 1.290 casos, em 2017, para 1.242 em 2018. Apenas o Interior Norte sofreu um aumento nos crimes contra a vida. Foi registrado um acréscimo de 11,7%, 2018 (975) e 2017 (873) (CEARÁ, 2019, grifo nosso).

Nesse sentido, o Ceará Pacífico apareceu novamente puxando a responsabilidade pela redução da criminalidade para suas ações, destacando o aporte de efetivo na expansão das UNISEG’s sem fazer menção alguma ao PROTEGER em seu discurso oficial. Já a SSPDS, de forma mais velada, *interna corporis*, atribuía a redução da criminalidade à implantação do PROTEGER, alegando que teria colocado o programa nos lugares certos (*hot spots*), de acordo com o mapeamento criminal feito pela Superintendência de Pesquisa em Segurança Pública (SUPESP), órgão da estrutura da SSPDS responsável pelo desenvolvimento de pesquisa, estatísticas e estratégias em segurança pública, que tem na sua composição policiais e pesquisadores das universidades.

Nas reuniões de acompanhamento realizadas na SSPDS não há, desde 2018, a participação do governador ou de alguém ligado ao programa Ceará Pacífico. E também não há reunião estratégica que discuta, especificamente, as ações do PROTEGER nem a sua eficácia, pelo menos em relação ao público policial ao qual não está ligado, a SSPDS. As reuniões que ocorrem na SSPDS, a título de exemplo, seguem a lógica daquilo que se pretenderia implantar à luz do Pacto pela Vida. Porém, a prática aqui não passa de apresentação de dados estatísticos pelo secretário de segurança, raras vezes, pauta-se numa discussão fundamentada na especificidade de um projeto ou programa e se discute de maneira dialogada e espontânea o que vem dando resultados positivos e o que não vem correspondendo às expectativas.

Algumas vezes, acontece de o Comandante da PM (a depender do perfil) solicitar aos oficiais comandantes de batalhão que estes evitem comentários ou menções a um determinado assunto que possam causar algum transtorno administrativo entre a PM e a SSPDS

ou algum arranhão nas relações, uma vez que, na estrutura militar, quando o comandante geral está presente, quem fala, regra geral, é ele. Enquanto pesquisador e na condição de participante de uma dessas reuniões, pudemos ouvir e constatar isso.

Sobre o eixo de proteção social no projeto PROTEGER, assim como se observou no próprio desenvolvimento das UNISEG's no Ceará Pacífico, há muita intenção e pouca prática ou, pelo menos, se há, tal estratégia não chegou na ponta. Não existem reuniões e discussões estratégicas com as comunidades envolvidas e nem mesmo com os policiais de ponta, apesar da articuladora Carmem ter dito que na implantação da UNISEG 01 houve interlocução com a comunidade, fato que não ocorreu com nenhuma das UNISEG's (16, 17 e 18) implantadas na AIS7, tampouco com o PROTEGER.

Ademais, os comandantes de área não absorveram a ideia de um policiamento fixo, ou seja, fixar o policial naquele determinado território para a execução de uma missão específica, pois a preocupação maior é atender ocorrências da CIOPS, pois, de início, o PROTEGER foi pensado para funcionar como uma “mini UNISEG”, com inclusão de policiamento especializado. Porém, o que se vê é que a ideia está adstrita apenas a uma base fixa e a uma viatura ao redor (no início foi pensado para 02 viaturas e uma trinca de motos), perdendo a sua essência de policiamento comunitário especializado e voltado para a solução conjunta de problemas. Segundo Nogueira (2016):

A Proteção Social baseia-se na formação de redes comunitárias que garantam soluções locais para a prevenção à criminalidade a partir da participação dos jovens, buscando problematizar situações de criminalidade, ofertando possibilidades de reflexão e intervenção em processos de criminalização (NOGUEIRA, 2011, p. 32).

A pergunta que se faz é: no programa PROTEGER há espaço para trabalhar o agenciamento de outras trajetórias para os jovens das comunidades? A resposta é não, pois tenta-se através dos projetos esportivos e artísticos trabalhar a consciência cidadã de crianças e adolescentes, mas pode-se dizer que os instrutores, que são policiais, não possuem e nem receberam um preparo específico para isso.

Nesse ponto, o discurso oficial da Assessoria de Polícia Comunitária (APCOM) - que, em tese, seria a articuladora dessa formação, preparo e acompanhamento dos instrutores - é de que o PM recebe um treinamento através de palestras, porém, muitos dos que exercem a função ou não receberam tal treinamento ou o acharam insuficiente em relação à educação e abordagem de crianças e jovens através do esporte, algo que é extremamente complexo.

### **3 UM PARALELO ENTRE A UNISEG, PROTEGER, UPP/RJ E RONDA DO QUARTEIRÃO**

As experiências consideradas exitosas em segurança pública devem ser imitadas, quiçá aperfeiçoadas, como dizem alguns dos oficiais da polícia militar e alguns especialistas da área de segurança pública. Até mesmo em nível acadêmico é consenso de que as boas práticas de policiamento devem ser experimentadas e ajustadas aos ambientes em que irão ser implementadas. Todas essas experiências, algumas já consolidadas e outras ainda em fase de implementação, como é o caso da UNISEG e do PROTEGER, baseiam-se na ideia de uma mudança comportamental das polícias no enfrentamento da violência e procuram aplicar, em tese, a filosofia de polícia comunitária e o policiamento focado para construir uma “nova polícia” dentro do paradigma da segurança cidadã e são, predominantemente, projetos ou programas voltados à prevenção.

Porém, a experiência do cotidiano mostra ainda uma distância entre a ideia, o plano (planejamento) e sua tensão com a realidade. Desse modo, há ainda uma distância entre o que é pensado e planejado nos gabinetes e comitês de governança e as experiências cotidianas da prática policial, que não atingem os operadores de ponta (praças da PM e agentes da Polícia Civil) e nem mesmo os executores programáticos, há de se pensar, quando se fala de polícia militar, nos delegados de delegacias distritais (em bairros da periferia) e nos oficiais da PM, comandantes de companhias de área localizadas nas periferias dos bairros.

Iniciaremos o capítulo descrevendo as nuances da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no estado do Rio de Janeiro em comparação com a UNISEG, PROTEGER, desenvolvidos principalmente em Fortaleza, e com a experiência do Ronda do Quarteirão, que, embora já tenha sido extinto, foi um programa que alcançou, como política de governo e programa de polícia comunitária, grande relevância no estado.

A partir das linhas gerais dos programas mais conhecidos e que tiveram algum êxito, procuraremos fazer neste capítulo um paralelo com o que está sendo implementado no estado do Ceará, analisando a concepção, implementação, execução operacional no território e sua avaliação e monitoramento (algo que reputamos de extrema importância para a consolidação de uma política pública), completando o ciclo da política pública.

### 3.1 A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), a UNISEG e o PROTEGER

Nossa análise não objetiva descer aos detalhes do programa UPP, no estado do Rio de Janeiro, pois esse não é o escopo deste trabalho, mas apenas traçar um paralelo entre ele, a UNISEG (Unidade Integrada de Segurança) e o PROTEGER (Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos), que ainda estão em fase de expansão e consolidação no estado do Ceará, principalmente em Fortaleza. Do mesmo modo, objetivamos perceber como esses programas se tocam e se distanciam, a fim de sabermos, a partir da experiência do cotidiano, o que pode ou não dar certo e quais os desvios que o Estado poderia evitar na construção de uma política de segurança pública mais eficiente, haja vista que o programa PROTEGER ainda encontra-se em fase de implementação e expansão.

A UPP nasce em 2009, a partir das experiências de retomada do território das companhias de polícia comunitária no Rio de Janeiro - até então dominado por traficantes e milicianos - e também como um mecanismo (reação) para diferenciar os policiais comunitários dos demais batalhões operacionais que atuavam nas comunidades do Rio de Janeiro (um modelo associado às velhas práticas policiais) principalmente com incursões periódicas nos morros e favelas, que, quase sempre, resultam em tiroteios e mortes por intervenção policial.

A UPP teve como missão principal estabelecer a retomada do território dominado pelo tráfico de drogas ostensivamente armado (não se pode olvidar das milícias) e gerar nas comunidades uma cultura de paz. Tanto a legislação que lhe deu suporte quanto diversos documentos comprovam o discurso governamental e os objetivos do programa.

Do ponto de vista doutrinário, o artigo 1 do decreto vincula as UPPs à “filosofia de polícia de proximidade”, enquanto que o artigo 6 estipula que os **policiais destas unidades deverão ter formação com ênfase em “Direitos Humanos e na doutrina de Polícia Comunitária”**. Na prática, embora o termo de Polícia Comunitária tenha sido usado no decreto e, inicialmente, na iconografia do programa – o prédio policial em Santa Marta mostrava originalmente um cartaz de “Companhia de Policiamento Comunitário” –, o conceito foi progressivamente substituído, na divulgação do programa, pela noção de “Polícia de Proximidade” (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p. 23, grifo nosso).

Vejamos o que diz o Decreto Estadual 42.787/2011:

**Art. 1º** As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), criadas para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à preservação da ordem pública, destinam-se a aplicar a **filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação**.

§ 1º São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, **aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade,**

**em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito.**

§ 2º São objetivos das UPP:

- a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;
- b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico (RIO DE JANEIRO, 2011, grifo nosso).<sup>25</sup>

As primeiras UPPs, situadas na Cidade de Deus, Santa Marta e Batan contaram, antes da implantação, com quatro etapas que se tornariam o padrão sistemático nas futuras implementações em outras áreas. Esse modelo viria a ser copiado por outras polícias, inclusive a PMCE, através da SSPDS, como um padrão sistemático de implementação de um programa de polícia comunitária em áreas dominadas por facções criminosas ou pelo tráfico de drogas.

O decreto, no seu artigo 2, enumera quatro etapas no programa de pacificação:

- a) **Intervenção Tática**, desenvolvida preferencialmente por grupos de operações especiais (BOPE e BP Choque) que realizam ações táticas para a efetiva recuperação do controle territorial;
  - b) **Estabilização**, que contempla ações táticas e de cerco para preparar o terreno para a implantação;
  - c) **Implantação da UPP**, quando policiais especificamente designados e treinados para essa função ocupam o local;
  - d) **Avaliação e Monitoramento**, fase que ainda não foi plenamente implementada.
- Grifo nosso** (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p. 24).

A UPP contava em sua estrutura com pelo menos um Conselho Permanente de Avaliação, que, como o próprio nome sugere, tinha o objetivo de monitorar e avaliar o programa, sendo presidido pelo próprio Secretário de Segurança Pública e com obrigação de, pelo menos em tese, revisar o processo e a regulamentação a cada 24 meses. Apesar do grande sucesso inicial, as UPPs apresentaram pouca institucionalização e o primeiro decreto que iria regulamentá-las surgiria dois anos após a implantação. Nesse ponto, é algo que se assemelha ao PROTEGER, pois apenas 2 anos e meio depois da implantação a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará publicou no Diário Oficial do Estado (DOE) uma norma que regulamentava o programa, no caso, a Portaria nº 0881-GS/SSPDS, publicada no DOE nº 131, de 23 de junho de 2020. Diga-se de passagem, que tal norma veio após uma microavaliação de um dos microterritórios feita por nós (na condição de observador participante), a qual foi encaminhada informalmente ao Comando Geral da PM (em dezembro de 2019) bem como a

<sup>25</sup> Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-42787-2011-rj\\_158962.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-42787-2011-rj_158962.html). Acesso em: 13 jun. 2020).

um dos articuladores da SUPESP/SSPDS, que despertaram para a necessidade urgente de positivar alguma regulamentação do programa.

No que concerne à institucionalização das UNISEG's, apesar de ser um projeto mais antigo que o PROTEGER e de maior envergadura, justamente por estar ligado ao Ceará Pacífico, também não observamos nenhuma regulamentação quanto à sua estrutura e funcionamento. O que se descobriu foram publicações<sup>26</sup> de comissões instaladas no âmbito da SSPDS e da PMCE, que tinham por missão o reordenamento das áreas integradas de segurança (AIS), bem como a formatação de um projeto básico de estruturação e funcionamento da UNISEG, o qual nunca chegou a ser publicado em diário oficial.

Já em relação ao aspecto funcional e obtenção de resultados que estão insculpidos na norma, Misse (2014), em estudo avaliativo sobre as UPPs, observa que, com a implantação das UPPs, houve uma redução dos homicídios no território, algo que já vinha ocorrendo desde 2010, mas o que mais chamou a atenção do pesquisador foi a diminuição dos autos de resistência, ou seja, das mortes provocadas pelo enfrentamento com a polícia, o que no estado do Ceará denominamos de mortes por intervenção policial:

A partir desse ano, há uma forte queda nesse índice, levando-o a um nível muito baixo. Isso leva a crer que a política de pacificação pode ter obtido o seu maior êxito na redução desse tipo de ocorrência. Entretanto, como veremos adiante, outros fatores poderiam ser determinantes para essa redução mais expressiva. Dessa forma, em uma primeira análise, **podemos propor que a UPP se torna uma política de proteção da população contra a própria polícia e o alto grau de letalidade das incursões policiais** (MISSE, 2014, p. 692, grifo nosso).

Nesse ponto, Misse (2014) cita como crucial o SIM (Sistema de Indicadores de Metas), implantado em 2009, e o recebimento de uma gratificação por parte dos policiais nas Áreas Operacionais Integradas que atingissem a meta de redução da criminalidade. Em contrapartida, a pesquisa de Misse (2014) demonstrou que no período analisado houve um aumento dos desaparecimentos<sup>27</sup>, algo que o autor relaciona a um possível efeito colateral da implantação do SIM.

E apesar de todas as hipóteses levantadas, todos os dados nos levam a crer que as UPPs tiveram uma influência positiva na queda dos principais índices, ajudando na

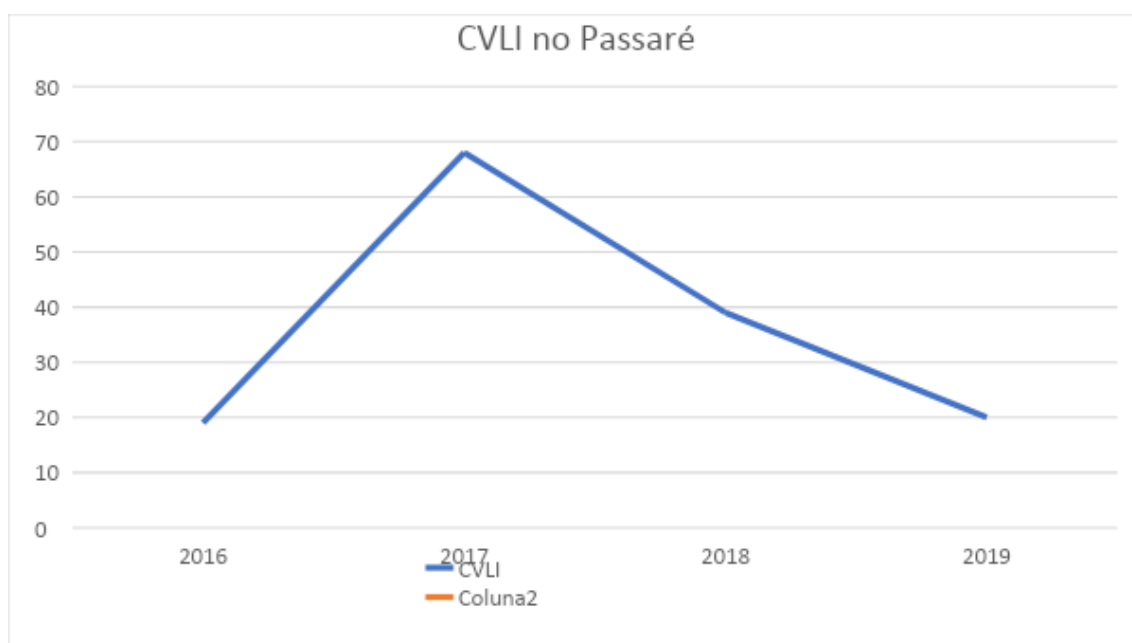
<sup>26</sup> O Decreto 31.787, de 21/09/2015, publicado no DOE de 23/09/2015, que cria o Ceará Pacífico, não faz menção em seu texto à expressão UNISEG. Existe apenas uma portaria nº 127/2015, da lavra do Comando Geral da PMCE, publicada em Boletim Interno (BCG nº 139/2015), a qual versa sobre uma comissão para elaborar estudo sobre o rearranjo das AIS e estruturação das UNISEG's.

<sup>27</sup> No Brasil, de um modo geral, os sistemas de cadastramento de CVLI nas Secretarias de Segurança Públicas vão obedecer aos ditames do Código Penal e Código de Processo Penal, e nesses casos, os desaparecimentos de pessoas não podem ser enquadrados como homicídios (Art. 121 do Código Penal), sem que haja indícios ou provas suficientes da materialidade, ainda que desconhecida a autoria do delito.

consecução das metas estipuladas pela Seseg. Entretanto, não podemos afirmar que essa política tenha sido fundamental para isso. Parece-nos que há uma complexidade muito maior de diversos fatores, sendo provavelmente o SIM o mais determinante para o êxito na redução da criminalidade violenta mais aparente (MISSE, 2014, p. 692).

No que tange à implementação do PROTEGER na área das comunidades “Barroso 2”, “Babilônia” e “Gereba”, também vai se constatar uma diminuição dos homicídios nos anos de 2018 e 2019 em relação ao ano de 2016 e 2017, senão vejamos o gráfico abaixo elaborado com dados colhidos por nossa pesquisa:

**Gráfico 1 - CVLI no bairro Passaré (2016-2019)**



Fonte: SSPDS (2020).

No ano de 2016, tem-se uma taxa baixa de CVLI no bairro Passaré, de valor absoluto 16 (apenas 16 mortes violentas foram registradas no território). Já em 2017, quando é amplamente noticiada a guerra entre facções criminosas (a ruptura do famigerado “pacto” teria acontecido em 2016, segundo especialistas e pesquisadores em segurança pública<sup>28</sup>), principalmente entre a facção criminosa “Guardiões do Estado” (GDE) e a facção “Comando Vermelho” (CV), o número de CVLI (quase que em sua totalidade representado pelos homicídios) vai para 69, em valor absoluto, representando um aumento de 431% de mortes

<sup>28</sup> Luiz Paiva pesquisador do Laboratório de Estudo da Violência (LEV) da UFC publicou um artigo denominado “Aqui não tem gangue, aqui tem facção...” onde ele demarca o momento, e, bem como os motivos da ruptura, do “pacto” entre as facções criminosas, destacando um evento que teria ocorrido com a morte de um dos líderes locais no bairro Sapiranga.

violentas apenas naquele bairro. Também é de se destacar que, nessa época, não existiam apenas 2 facções criminosas no estado do Ceará, pois os órgãos de inteligência bem como a imprensa já apontavam também para existência das facções criminosas “Família do Norte” (FDN) e “Primeiro Comando da Capital” (PCC)<sup>29</sup>, podendo existir ainda grupos menores ligados ou apoiados por grupos maiores. Entretanto, a nossa observação participante bem como as entrevistas realizadas com policiais e moradores só apontaram a existência, naquele microterritório, das facções “GDE” e “CV”.

Entretanto, no ano de 2018, com a implementação/consolidação dos projetos e das bases fixas do PROTEGER na área das comunidades do “Barroso 2”, “Babilônia” e “Gereba”, ocorrem reduções significativas, que vão impactar na diminuição dos números de CVLI no bairro Passaré, sendo, em número absoluto, 39, em 2018 (redução de cerca de 43% em relação ao ano anterior) e 20, em 2019, ou seja, uma redução de 71%, se comparada ao ano de 2017.

Nesse período, já a partir de outubro de 2018, há implantação da UNISEG, mas esta já ficaria um pouco afastada das zonas de conflitos armados e de CVLI<sup>30</sup>, portanto há, possivelmente, uma covariação pelo impacto da UNISEG, embora seja difícil mensurar. O detalhe, no caso específico do bairro Passaré, é que o PROTEGER chegou antes da UNISEG e conseguiu uma efetividade na redução de CVLI antes mesmo de sua implantação (seria implantada no bairro Parque Dois Irmãos), daí nossa observação creditar pouca influência ou covariação da UNISEG na atuação do PROTEGER daquele microterritório, tanto pela distância quanto pelo momento da chegada.

Destarte, há de se ressaltar que, segundo a experiência dos atores envolvidos no processo, moradores e operadores de segurança pública, a redução não se deu em meio a uma trégua ou “pacto” de facções, como quiseram noticiar em alguns veículos de comunicação (ainda citando o professor Luiz Fabio Paiva, a trégua havia sido rompida em outubro de 2016), e sim em meio aos conflitos armados por facções criminosas, vide os exemplos dos anos de 2018 e 2019, que mesmo com a famigerada “guerra de facções” demonstraram uma redução significativa de CVLI não só no microterritório que caracteriza nosso objeto de estudo, mas em toda Capital.

<sup>29</sup> Além da indicação da imprensa e dos órgãos de inteligência a respeito da existência de outras facções, eram notórias as pichações e a demarcação de territórios com escritos e mandamentos das facções PCC e FDN nos muros de Fortaleza, principalmente na periferia da cidade.

<sup>30</sup> A UNISEG 18 vai ser instalada, no que tange à PMCE, no quartel da 3ª Companhia de Polícia Militar do 19º BPM, localizada no bairro Parque Dois Irmãos. O curioso é que tal prédio já teria abrigado, em anos anteriores, o Núcleo de Policiamento Comunitário nº 08 (NPC 08), uma descentralização do Ronda do Quarteirão naquele bairro.

O rastro de sangue e de vingança já estava bem consolidado nos grupos faccionados rivais, de modo que era impossível pensar numa redução advinda de negociação ou pacto entre as organizações criminosas, o que ainda permeia o imaginário de alguns setores da imprensa e da academia, tese a qual refutamos em relação à redução de 2018 e 2019, embora saibamos que ainda exista alguma governança criminal quando um território é dominado apenas por uma facção, o que não descartamos ter ocorrido em anos anteriores em algumas comunidades. Sobre o envolvimento das organizações criminosas com a comunidade, Lessing (2008) aborda da seguinte forma:

Há uma literatura vasta e muito rica sobre o relacionamento entre organizações criminosas e as comunidades em que operam, portanto, limitarei esta seção a alguns comentários breves. Empresas de tráfico muito pequenas não têm praticamente poder coercivo sobre os moradores fora da área da boca. Como buscam o anonimato, essas microempresas evitam estabelecer relações mais abrangentes com membros da comunidade, a menos que ocorra um problema. À medida que crescem e conseguem dominar o comércio de drogas em toda a comunidade, as empresas se envolvem em ações comunitárias. **Isso inclui o estabelecimento da ordem pública: as empresas normalmente impõem e aplicam proibições de assalto, roubo, agressões, homicídios, estupro e assim por diante.** Outra possibilidade são investimentos limitados em infra-estrutura e bens públicos (campos de futebol, ruas, serviços de transporte etc.) e ações assistenciais pela distribuição direta de medicamentos e cestas básicas. Essas ações assistenciais normalmente são feitas em esquema de troca de favores, no qual os moradores, dependentes das doações dos traficantes, devem cumprir a sua parte e informá-los sobre atividades policiais; esconder drogas, armas e funcionários nas suas casas durante invasões da polícia; e sobretudo manter o silêncio quando interrogados pelas autoridades.

No Rio, esse envolvimento na economia local é mais completo e comum, e também pode incluir a cobrança de serviços, como fornecimento de gás e conexões piratas de TV a cabo. Uma vez que o domínio territorial é muito mais intenso, os traficantes podem impor códigos de conduta complexos e semi-institucionalizados aos moradores, como toque de recolher, restrições a visitas, entrada e saída da favela, e até mesmo quanto a tipos de roupas permitidas. As facções também dominam a vida política das comunidades, controlando as associações de moradores e fazendo barganhas clientelistas com candidatos a postos públicos municipais, estaduais e federais (LESSING, 2008, p.18, grifo nosso).

Ora, o ano de 2018, no estado do Ceará, no que tange à guerra de facções, é emblemático por conta da “Chacina do Forró do Gago”, pois, em janeiro daquele ano, 14 (catorze) pessoas, entre as quais 08 (oito) mulheres, foram assassinadas num baile funk que acontecia na casa de show “Forró do Gago”, no bairro Cajazeiras, na capital. Também repercutiu bastante o acontecimento da “Chacina de Itapajé”, na qual 10 (dez) presos (internos) foram assassinados dentro da cadeia pública daquele município, em decorrência de disputa entre facções dentro do próprio estabelecimento penal. Então, nesse sentido, é contraditório falar que as reduções de CVLI e da violência como um todo, em 2018 e 2019, no Ceará, se deram em razão de tréguas ou de governança criminal nas áreas.

### 3.2 A nova polícia em programas de prevenção e polícia comunitária

Pautado no conceito de nova polícia, os policiais da UPP deveriam ser novatos (recém-formados), ter formação em direitos humanos e doutrina de polícia comunitária e gestão de conflitos e também receberem uma gratificação pelo exercício da atividade especializada, considerada diferenciada, a qual seria implantada também por decreto estadual via Sistema de Indicadores de Metas (SIM) como forma de motivar o policial da UPP a alcançar os índices de redução de CVLI e assim fazer jus à gratificação (remuneração extra nos vencimentos).

O mesmo artigo 6 estipula que os policiais lotados nas UPPs deverão ser recém formados. A ideia implícita por trás dessa iniciativa, comum em experiências semelhantes em outros países, **é favorecer a introdução de uma nova doutrina, o que seria mais difícil com policiais habituados ao velho modelo, e tentar diminuir os níveis de corrupção** (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p. 25, grifo nosso).

Desse modo, fazendo-se um paralelo com outras iniciativas do tipo, também não foi diferente da missão do PROTEGER/UNISEG, dada a intenção do governo estadual do Ceará, através da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, de propiciar ganhos extras aos policiais que reduzissem índices de violência. No que tange à UNISEG, a ocupação seria móvel e com monitoramento constante, distinguindo-se do PROTEGER por ter base física (fixada, semifixada ou móvel<sup>31</sup>) nos territórios conflagrados (uma ocupação permanente no território). Há que se destacar que o Estado também dispunha, na época das implantações de ambos os programas, de uma Sistema de Indicadores de Metas, como dissemos, o qual proporcionava aos policiais um ganho trimestral<sup>32</sup> extra pelo alcance dos índices de redução de CVLI (principalmente). Porém, tal sistema de metas não era exclusividade da UNISEG e do PROTEGER, mas de todas as forças e órgãos policiais, até mesmo daqueles que não trabalhavam diretamente no policiamento ostensivo geral, tais como os órgãos de apoio, diretorias, etc., desde que o Estado alcançasse tais índices, distinguindo-se, nesse aspecto, do que ocorria em Pernambuco e Rio de Janeiro.

<sup>31</sup> As bases móveis comunitárias, geralmente veículos tipo Van's, são utilizadas antes mesmo da chegada da estrutura física, justamente pela facilidade de mobilidade e por estarem disponíveis ao comandante da UNISEG. Empós, com estudos e indicações dos comandantes, faz-se a solicitação da base fixa, passando o território a constituir uma ACISP (área crítica de interesse da segurança pública), conforme parecer da SUPESP/SSPDS.

<sup>32</sup> Em fevereiro de 2020, após negociações de reajuste salarial com a categoria policial militar e antes mesmo da deflagração de um motim na PMCE, houve um reajuste da folha salarial dos policiais militares, extinguindo-se a gratificação trimestral por indicadores de metas. Mesmo diante de negociações e fechamento do acordo dos policiais militares e seus representantes com o governo do Estado, ainda assim foi deflagrado um motim, conhecido popularmente por “greve da PM”, que durou cerca de 13 (treze) dias.

Em decorrência da nova estratégia de polícia de proximidade no Rio de Janeiro ou de polícia amiga da comunidade, construiu-se um discurso dentro da própria instituição carioca, e também fora dela, de que haveria duas polícias, algo semelhante ao que já havia ocorrido durante o programa Ronda do Quarteirão, implementado em 2007 no estado do Ceará, durante a gestão do governador Cid Gomes.

O primeiro discurso, na visão da comunidade, era de que o policial de projeto ou de programa de polícia comunitária era “bonzinho”, educado, sabia tratar o morador da comunidade, pelo menos no início de toda implantação. Já o segundo discurso, difundido inclusive na própria polícia, apresentava uma diferença entre a visão das duas polícias, pois o “policial de batalhão” ou “policial de choque” menosprezava o trabalho do policial comunitário, chegando a ser o discurso dominante, posteriormente introjetado pelo próprio PM da UPP, de que o policial comunitário não se sentia “policial de verdade” e não estava fazendo o trabalho de polícia<sup>33</sup>. Isto aconteceu no Rio de Janeiro, mas também no Ceará, ainda no ano de 2007/2008 durante a implementação do programa Ronda do Quarteirão, como afirma Mota Brasil *et al.* (2015):

A formação do policiamento de proximidade ou comunitário apreendida por alguns soldados que se dispõem a por em prática atitudes comunitárias são geralmente barradas pelo modelo tradicional de fazer polícia e pela incompreensão de quem passa a comandar um batalhão de polícias formados teoricamente para a comunidade, que deixarão de lado sua aprendizagem, mesmo desejando realizá-la, porque estão sob o comando de policiais afeitos às práticas tradicionais, aligeiradas e ostensivas. Na travessia prática dos rondantes, o tempo das flores foi encurtado rapidamente, permanecendo a **tensão entre fazer e não fazer o que a nova formação ensinou e orientou e ter que obedecer a um comando, ou ainda, entregar-se à condição mais prática do dia-a-dia que é realizar o policiamento ostensivo e cumprir exigências determinadas, como visitas, de forma mais rápida possível**. Se a exigência é para pegar dados, então, que seja! (MOTA BRASIL; ALMEIDA; FREITAS, 2015, p. 154-155, grifo nosso).

Sobre o pensamento e o imaginário da doutrina de polícia comunitária, há conflitos e discursos não convergentes dentro da própria instituição da Polícia Militar, principalmente quando confrontados com o *ethos* tradicional do “ser policial” e a militarização da política de segurança pública, patrocinada por correntes punitivistas, como da “Lei e Ordem”, e influenciadas pelo paradigma da doutrina de segurança nacional. Nesse sentido, toda implantação de um programa de polícia inovador, voltado para o paradigma da cidadania ou da

---

<sup>33</sup> Neste ponto, ainda percebemos o reflexo da política de segurança influenciada pelo paradigma da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), onde o policial se vê como um “guerreiro” destinado a combater um inimigo interno. As observações de campo do pesquisador, bem como a experiência como oficial da PMCE demonstram que há uma valorização das unidades de polícia especializada em detrimento até mesmo do policiamento comum ordinário, o denominado, POG (policiamento ostensivo geral).

segurança cidadã, e que refute a construção já arraigada da doutrina de segurança nacional, da lógica do inimigo a ser combatido e da militarização da vida passa por esse conflito. Misse (2014) citando Bretas e Poncioni (1999) descreve: “Um dos principais componentes desse *ethos* é a representação de um passado no qual a população respeitava e temia o policial, em contraposição com o presente, em que a polícia não é bem vista por ela” (BRETAS; PONCIONI, 1999).

A implantação da UNISEG não passou por uma delimitação de microterritórios, como afirma seu discurso de articulação ou seu projeto básico (não publicado), e se deu por meio de uma adaptação do território já existente, como a circunscrição de uma companhia de Polícia Militar ou de uma delegacia de polícia civil dentro de uma área circunscricional delimitada pela SSPDS, a chamada Área Integrada de Segurança (AIS). Ou seja, o chamado microterritório da UNISEG é composto por companhias PM que têm até 4 ou 6 bairros extensos, a exemplo da UNISEG 18 que possui 4 bairros: Passaré (7,468 km<sup>2</sup>), Boa Vista (2,28 km<sup>2</sup>), Dias Macedo (2,55 km<sup>2</sup>) e Parque Dois Irmãos (4,5 km<sup>2</sup>). Na realidade, não são bairros nada pequenos, a exemplo do próprio Passaré, que tem uma dimensão territorial de mais de 7,468 km<sup>2</sup> e população em torno de 50.940 habitantes, segundo o censo de 2010<sup>34</sup>, algo que não se coaduna com territórios de no máximo 1,5 km<sup>2</sup> a 3 km<sup>2</sup> e população em torno de 20 mil pessoas (como havia ocorrido na delimitação do microterritório do Ronda do Quarteirão).

Na realidade, existem UNISEG's, como a n° 16 (Edson Queiroz), que abrangem uma área bastante grande e conflituosa composta pelos seguintes bairros: Edson Queiroz (1,60 km<sup>2</sup>), Parque Manibura (1,818 km<sup>2</sup>), Sapiranga (3,95 km<sup>2</sup>), Cambeba (2,516 km<sup>2</sup>), José de Alencar (3,143 km<sup>2</sup>), Sabiaguaba (1,343 km<sup>2</sup>) e Parque Iracema (1,43 km<sup>2</sup>) que sequer possuem uma sede física dentro do próprio território em que os policiais atuam, o que demonstra uma grande contradição entre o discurso do microterritório da UNISEG e a sua práxis.

Nesse caso, os policiais que atuam naquela UNISEG (Edson Queiroz) partem de uma base fixa (quartel da PM que é a UNISEG 17 e coincide com a sede do 19° BPM), localizada no Bairro Jardim das Oliveiras, Rua Carmem Miranda, n° 60, Conjunto Tancredo Neves, atual sede do batalhão da área. Isso é algo que, em nossa visão, torna menos eficiente o atuar do policiamento, uma vez que as trocas de turnos das viaturas não são feitas na própria área de atuação, causando, em certo momento, um vazio de policiamento na área, por mais que haja turnos alternados, sem falar no efeito simbólico e de referência de autoridade, que é o de

---

<sup>34</sup> A distribuição de bairros e dados de área e população, com base no censo de 2010, segue o formato da distribuição disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em 16 de março de 2021.

ter uma sede física da Polícia Militar na própria área de atuação, gerando capital simbólico para a própria comunidade.

A UNISEG não contou com um programa específico de formação de policiais para atuar nos moldes de uma polícia comunitária<sup>35</sup>. Foi uma ideia concebida pelo programa Ceará Pacífico, vinda de cima para baixo e imposta novamente à PMCE, algo semelhante ao que ocorreria com o Ronda do Quarteirão, apesar do discurso oficial dizer que houve reuniões com a comunidade, o que não descartamos que possa ter ocorrido no lançamento da primeira UNISEG (Vicente Pinzon), já que era a UNISEG “piloto”, mas não ocorreu, por exemplo, nas UNISEGs 16, 17 e 18, pois realizamos a observação participante durante o processo de instalação dessas unidades na área da AIS 07e pudemos constatar.

A participação da comunidade na construção de uma política pública é muito importante, porque faz parte da análise do diagnóstico, uma vez que vai além dos números ou dados oficiais. Muitas vezes são detectados problemas a partir da escuta ativa da comunidade, que os órgãos oficiais desconhecem, daí a necessidade de reuniões ou audiências públicas envolvendo a comunidade ou comunidades que serão beneficiárias de um programa de polícia comunitária. Mota Brasil, Almeida e Freitas (2015), falando acerca da ausência de participação da comunidade no famoso programa Ronda do Quarteirão, diz:

De maneira geral, compreendemos que, naquele cenário que se desenhava no início do Programa, era importante e indispensável a participação e o apoio da população junto ao trabalho desenvolvido pelos policiais rondantes, assim como o trabalho de proximidade destes com a comunidade e o apoio dos comandos em postos estratégicos da hierarquia de poder do sistema estadual de segurança pública. Contudo, o que observamos posteriormente foi o Programa se desestruturando e sendo engolido pelo *modus operandi* do velho modelo de fazer polícia (MOTA BRASIL; ALMEIDA; FREITAS, 2015, p. 134).

No que diz respeito ao Ceará Pacífico e à sua legislação acerca da participação comunitária, no caso do Decreto nº 31.787/15, temos:

Art. 1º Fica instituído o PACTO "POR UM CEARÁ PACÍFICO", com o objetivo de construir uma Cultura de Paz no território do Estado do Ceará, através da definição, implantação, monitoramento e avaliação contínua de políticas públicas interinstitucionais de prevenção social e segurança pública, para a melhoria do contexto urbano, acolhimento às populações mais vulneráveis e enfrentamento à violência, com **atuação articulada, integrada e compartilhada dos órgãos e entidades públicas estaduais, municipais e federais, e da sociedade civil** (CEARÁ, 2015, grifo nosso).

---

<sup>35</sup> Apesar da falta de treinamento, alguns arranjos de treinamento ou nivelamento foram feitos pela Assessoria de Polícia Comunitária (APCOM), que ora projetava treinamentos para as UNISEG's ora para o PROTEGER, com pouca mudança na grade curricular do treinamento, apenas fazendo algumas adaptações.

Portanto, o envolvimento da sociedade civil e principalmente das comunidades abrangidas, ou seja, os beneficiários da política pública, deveria ter sido concretizado através de reuniões intensas nas comunidades, através de associações comunitárias ou de conselho de segurança e defesa social, ou seja, com a participação dos atores sociais envolvidos no processo, o que não ocorreu nas demais UNISEG's, considerando que tenha havido no projeto piloto da UNISEG 01, no bairro Vicente Pinzon, como disseram alguns dos articuladores.

No que tange ao PROTEGER, o caso ainda conseguiu ser pior do que o da UNISEG, em relação ao papel da participação popular e construção coletiva do projeto no ano de 2017 (ano de implantação), pois foi realizada de forma apressada para conter a epidemia de homicídios em 2017. Dada a pressa do ano que apontava como eleitoral (ano de 2018), o programa nasce como experimento na comunidade do “Gereba”, conjunto Novo Perimetral, ante a escalada do conflito entre facções naquelas comunidades envoltas, que refletia no aumento do número de homicídios.<sup>36</sup>

Entretanto, o PROTEGER vem sofrendo alterações tanto em sua estrutura quanto em sua normatização, que apesar de tardia ganhou especial interesse no segundo semestre de 2020, quando da saída do secretário André Costa e assunção do novo secretário de segurança pública, Sandro Caron. A portaria que regulamenta a criação e funcionamento do PROTEGER prever a participação popular, vejamos o inciso III do artigo 3º da Portaria 0881-GS. “III - fortalecer a comunicação entre o poder público, em especial com os órgãos de segurança, e os moradores das áreas atendidas pelo PROTEGER, proporcionando um melhor entendimento dos problemas locais e a construção coletiva das soluções”. Pelo menos, a intenção do PROTEGER, ainda que tardia, é alcançar esse diálogo com a comunidade em pleno processo de expansão de suas bases, criando mecanismos de construção coletiva das soluções, o que se coaduna com a teoria da prevenção comunitária, muito referenciada em projetos de polícia comunitária ou de polícia orientada para o problema.

Quanto à integração das forças policiais, já em termos de UNISEG, o que se vislumbrou em princípio foi a integração entre a PM e a PC, numa compreensão semelhante ao que ocorreu com os Distritos Modelos da era Tasso Jereissati. Porém, na prática, não há um desenho ou uma sistemática de como essa integração é desenvolvida e novamente o que se viu

---

<sup>36</sup> A emergência de instalação do PROTEGER pode explicar a falta de participação e discussão com a comunidade, na fase de implementação. Porém, na fase de monitoramento, fazem-se necessárias tais reuniões e escutas da comunidade beneficiária.

na observação participante é que fica a cargo da iniciativa de cada comandante e delegado de polícia a decisão de estreitar essa aproximação, a fim de tornar mais eficiente o trabalho policial.

Só para ilustrar a falta de integração, na prática, a própria Secretaria de Segurança, em suas reuniões comunitárias coordenadas pela CODES (Coordenadoria de Defesa Social), tem dificuldades em reunir os delegados de polícia civil das delegacias distritais com a comunidade, o que, por diversas vezes, verificamos durante a observação participante.<sup>37</sup>

No desenho da política da UNISEG havia a intenção de se colocar uma viatura da polícia militar em cada bairro das AIS, a fim de melhorar a capacidade de patrulhamento e resposta aos chamados de emergência da CIOPS. Algo semelhante aconteceu ao programa Ronda do Quarteirão, fato que chegou a ocorrer no final de 2017 e durante todo o ano de 2018, mas se esvaiu diante da perda de efetivos operacionais da PM em Fortaleza, devido à interiorização do RAI0 e também em decorrência de processo de aposentação<sup>38</sup> de policiais, o que é denominado na legislação militar de “passagem para a inatividade”, que se desdobra em “reserva remunerada” ou “reforma”.

A UNISEG começa, também, com fragilidade em sua regulamentação, sendo pouco institucionalizada, como já se frisou em linhas anteriores. Havia a confiança de que as ordens e regulamentação viriam do gabinete da vice-governadora Izolda Cela, pessoa da área da educação, que, entre outras qualidades, simbolizaria a centralização e humanização do programa Ceará Pacífico.

Do mesmo modo, também ocorreu, como dissemos, com o PROTEGER, que, além de não ter regulamentação, sequer tinha um nome quando foi pensado e implementado na área do “Barroso 2”, “Gereba” e “Babilônia”.

---

<sup>37</sup> As reuniões comunitárias articuladas pela CODES/SSPDS envolvem, principalmente, os conselhos comunitários de defesa social (CCDS) e são realizadas, geralmente, em quartéis da PM ou em locais escolhidos pela PM, haja vista a essa instituição ser delegada a tarefa de organização das reuniões.

<sup>38</sup> O policial militar não se aposenta, embora haja semelhança com o instituto da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas). O policial militar, semelhante aos militares federais, passa para a situação de inatividade em duas possíveis situações, ou reserva remunerada (tempo de serviço) ou reforma (invalidez). A diferença básica é que o militar da reserva remunerada ainda pode ser convocado para o serviço ativo em situações específicas previstas na Lei 13.729/2006 (Estatuto dos militares estaduais do Ceará) e o reformado, não. No caso da passagem de policiais para a inatividade, algo que ocorre anualmente, há naturalmente um déficit de efetivo, o qual só pode ser reposto pela admissão de pessoal em novo concurso público.

### 3.3 A normatização da UPP, UNISEG e do PROTEGER

Em 20 de junho de 2018, o site do governo do Estado traz a notícia da inauguração da UNISEG do bairro Vila Velha, com o seguinte destaque quanto às ações que seriam desenvolvidas no âmbito da UNISEG:

A polícia realizará uma série de ações específicas junto às comunidades, como trabalho de conscientização nas escolas, mediação de conflitos, combate a violência contra mulheres, visitas às residências. Os projetos Proerd e Lutando pela Paz serão parceiros da Uniseg.

Além do Vila Velha, as outras Uniseg de Fortaleza estão em: Vicente Pinzon, Meireles, Conjunto Ceará, Bom Jardim, Messejana, Pici, Jardim das Oliveiras e Antônio Bezerra. No Interior, Sobral e Juazeiro do Norte já foram beneficiados (CEARÁ, 2018).

Ao contrário das UPPs, que foram criadas dentro da estrutura da Polícia Militar do Rio de Janeiro (ver Decreto-lei nº. 41.650, de 21 de janeiro de 2009, promulgado pelo governador), as UNISEG's e o PROTEGER são estruturas integradas, em tese, que abrangem a participação da PMCE, da PCCE e do CBMCE, além de outros órgãos da estrutura de governo e não governamentais.

Por sua vez, o decreto de janeiro de 2011 é o único que avança minimamente na estrutura, nos objetivos e na organização do programa. Na prática, isto quer dizer que o projeto das UPPs avançou de forma experimental e pragmática, sem responder a um plano previamente desenhado. Dois anos depois UMA AVALIAÇÃO EXPLORATÓRIA DO IMPACTO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPPs) NO RIO DE JANEIRO 23 do seu nascimento no Santa Marta, os gestores sentiram a necessidade de um mínimo grau de formalização. De qualquer forma, ainda hoje poder-se-ia concluir que o grau de institucionalização do programa é bastante baixo (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p. 22-23).

A avaliação de Cano, Borges e Ribeiro (2012) quanto à seleção dos locais da UPP diz que:

O artigo 1 estabelece ainda três critérios para a seleção dos locais: a) comunidades pobres; b) de baixa institucionalidade e alto grau de informalidade; e c) com a presença de grupos criminosos ostensivamente armados. Os objetivos centrais das UPPs, de acordo com este mesmo artigo (§ 2º), são dois: a. consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; b. devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p. 23).

Diferentemente das UPPs, a UNISEG e o PROTEGER não estabeleceram um efetivo mínimo para atuar no território. De início, partiu-se de uma contagem empírica,

plotando-se uma viatura por bairro dentro da respectiva circunscrição e contemplando, além do efetivo motorizado<sup>39</sup>, o pessoal administrativo e o pessoal da guarda do quartel. Vê-se, portanto, uma contagem que leva em consideração apenas o efetivo da PMCE, corroborando mais uma vez que é essa a instituição que na realidade carrega os programas de policiamento de prevenção de homicídios ou programas de policiamento integrado e até mesmo programas que deveriam ser de políticas públicas de segurança, mas envolvem apenas o atuar policial numa determinada área e adstritos. Na maioria das vezes, ocorre somente a participação da PM.

Já o PROTEGER, a partir da interlocução do Comandante Geral, do Comandante da Capital e comandantes de batalhões com a SSPDS, principalmente o secretário adjunto, fixou, no início, um efetivo inicial em torno 75 PMs, que contemplava as equipes de viaturas, motocicletas e efetivo à pé da base fixa (container). Esse número foi sendo reduzido ao longo dos meses subsequentes, em virtude da perda de efetivo da Capital para o interior do estado, principalmente devido à interiorização do RAIO e aos pedidos de transferência de servidores policiais para o interior, muitos dos quais pedidos políticos via membros do Poder Legislativo ou Executivo. Tudo isso é algo que a PM ainda não consegue barrar e, por vezes, tenta administrar, seja criando um banco digital de permutas de servidores seja atendendo ao pedido do policial referendado por alguma indicação técnica ou política.<sup>40</sup>

Para comparar o impacto do programa PROTEGER na redução da criminalidade dentro do território das comunidades sob análise, o ideal seria ter um grupo de controle como metodologia aplicável, ou pelo menos comparar a evolução dos indicadores ao longo do tempo (série temporal ou histórica), o que nos parece mais tangível dadas as dificuldades encontradas na pesquisa, principalmente em monitorar um grupo de controle, algo que nem mesmo a SSPDS fez até o presente, até onde sabemos. Assim, é possível ainda, dentro de certas circunstâncias e limitações da pesquisa, dada a migração criminal e a subnotificação de registros, entre outros fatores, submeter o programa a uma avaliação, nem que se abordem aspectos eminentemente subjetivos. Apesar disso, como o intuito se detém exclusivamente em monitorar os resultados de CVLI e por ser quase nula a subnotificação desses crimes, nesse sentido é possível e viável perquirir se a redução de homicídios dentro daquele território foi maior do que na cidade ou em outras comunidades não abrangidas pelo programa.

---

<sup>39</sup> O efetivo motorizado é aquele que trabalha em viatura ou motocicletas, numa clara distinção entre os demais tipos de efetivo, tais como: bikes, à pé, guarda do quartel e pessoal administrativo.

<sup>40</sup> Hoje, discute-se na PMCE a regionalização do concurso público, como já ocorre em outros estados, ou até mesmo em outras áreas, como foi o caso do último concurso para a Secretaria de Justiça (SEJUS), que posteriormente mudou seu nome para Secretaria de Administração Penitenciária (SAP).

### 3.4 Uma análise do impacto do PROTEGER nas comunidades avaliadas

Mensurar os resultados e os impactos da presença do PROTEGER em tais comunidades não é tarefa fácil, pois, a despeito de qualquer justificativa do pesquisador, trabalhar com as variáveis de criminalidade é bem complexo, tanto devido à escassez das fontes bibliográficas quanto em relação à dificuldade de se obter os dados.

Em pesquisas dessa natureza aparecem algumas dificuldades em relação ao georreferenciamento das ocorrências de um modo geral, inclusive de homicídios, uma vez que o *modus operandi* pode variar, desde sequestrar a vítima para matá-la em local diverso do lugar em que mora até mesmo a falta de registro da vítima, que é socorrida pela própria comunidade e morre dias ou meses depois, no hospital, levando muitas vezes à imprecisão do local em que ocorreu o CVLI, principalmente nas áreas limítrofes das comunidades. Contudo, com base nos dados oficiais fornecidos pela própria SSPDS e pelo depoimento de moradores podemos alcançar algum nível de confiabilidade ante os impactos esperados e alcançados.

Além disso, uma das dificuldades encontradas na mensuração de dados específicos para o PROTEGER reside justamente na sua incapacidade de registrar as ocorrências em seu próprio microterritório, uma vez que as suas bases fixas não dispõem de um sistema de registro de ocorrências apenas para a área geográfica coberta pelo programa. Tudo é registrado via CIOPS como ocorrência da AIS e caso queiramos filtrar os dados do território do PROTEGER, teremos de solicitar todas as ocorrências do bairro Passaré e filtrar aquilo que é adstrito ao território do PROTEGER. Essa é uma das falhas que impede uma avaliação e monitoramento mais eficazes, dada a demora e burocracia encontradas para o próprio gestor dispor de tais dados, algo que se diferencia das UPPs, por exemplo, que tiveram a capacidade de concentrar os dados de ocorrências exclusivas de área de UPP.

Nas variáveis consideradas, buscou-se trabalhar apenas com os crimes violentos letais intencionais (CVLI), como dissemos, aqui classificados como homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte, achado de cadáveres (por morte violenta) e feminicídios, conforme classificação da própria SSPDS. Entretanto, resolvemos também trabalhar com a categoria “intervenção policial”, que não entra na classificação das metas das áreas operacionais integradas, e sim no quantitativo geral de mortes violentas.

Também resolvemos fazer um comparativo da razão de policial na área de PROTEGER com a razão de policial por habitante do grupo de controle, no caso o restante da cidade de Fortaleza. Tal metodologia está baseada nos estudos de Cano, Borges e Ribeiro

(2012), em que buscaram estudar o impacto das 13 áreas das primeiras UPPs com o resto da cidade, no Rio de Janeiro.

Assim, se na área do “Barroso 2”, “Gereba” e “Babilônia” temos cerca de 25.000 (vinte e cinco mil)<sup>41</sup> pessoas e 15 policiais atuando diuturnamente, a razão de policial por cada habitante é 0.6 policiais por 1.000 (mil habitantes). Assim, se fizermos uma comparação com Fortaleza, cerca de 120 viaturas conectadas, mais 30 equipes de motos e cerca 40 PMs à pé, teremos em torno de 490 a 500 policiais no patrulhamento, é claro, retirando-se os efetivos aquartelados. Então, a razão por habitante é de 500 PMs/2.686.612 habitantes<sup>42</sup>, ou seja, 0.18 policiais por mil habitantes. Então, num cálculo aproximado, a razão de policiais que atuam no território do PROTEGER é 6 vezes maior do que no restante da cidade (tomada como grupo de referência). É importante frisar que este cálculo está levando em conta somente o policial que está atuando no terreno, disponível para a população, e não o cálculo que geralmente é feito, que leva em conta o efetivo policial como um todo dividido pela quantidade de população.

Sobre a comparação dos dados em áreas cobertas por delegacias contempladas com o programa UPP e delegacias sem o programa, como fez Cano, Borges e Ribeiro (2012), entendemos ser desnecessária para este trabalho, uma vez que buscamos de forma menos ousada apresentar apenas os resultados e os impactos do programa nas comunidades abrangidas pelo estudo, no que tange à redução de CVLI, e mensurar através de outros métodos de pesquisa a sensação de segurança da comunidade com a presença policial<sup>43</sup>. Ademais, os registros de ocorrências de delegacias acabam alimentando a mesma fonte de dados da SSPDS, que é a Superintendência de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública (SUPESP), que consegue unificar os dados tanto da PM quanto da Polícia Civil e PEFOCE.

Também pudemos constatar os impactos do PROTEGER no que concerne ao restante da área abrangida pela própria UNISEG 18, desse modo perquirindo a influência do PROTEGER no entorno, ou seja, nos bairros Boa Vista, Parque Dois Irmãos e Dias Macedo. Essa confrontação de dados torna-se interessante, pois compara os dois projetos de governo, ainda que o PROTEGER esteja dentro de uma área UNISEG e seja influenciado pela endogeneidade, porém, como dissemos, o real microterritório diz respeito ao PROTEGER e não à UNISEG.

---

<sup>41</sup> Alguns desses dados demográficos não foram encontrados no IBGE, justamente por se tratarem de aglomerados subnormais. Os dados aproximados são baseados em informações extraoficiais obtidas por líderes comunitários através da CUFA;

<sup>42</sup> População de Fortaleza estimada no censo de 2010.

<sup>43</sup> Pudemos aplicar na pesquisa um formulário pelo aplicativo “Google Forms”, em que é possível mensurar o nível de eficiência do policiamento bem como o nível de confiança da comunidade.

Para efeito da pesquisa, vamos trabalhar o impacto da implantação do PROTEGER 24 meses antes e 24 meses depois, de 2016 até 2019, tendo por influência a área de competência do próprio PROTEGER. Assim, também o faremos para a UNISEG 18, tomando-se como referência a superposição do PROTEGER dentro da área de UNISEG e comparando com o grupo de controle, que será Fortaleza. Cano, Borges e Ribeiro (2012) falam dos efeitos de redundância e circularidade, pois Fortaleza também estaria impactada pela presença de UNISEG's e PROTEGER, porém ressalta a exiguidade da área, por ser pequena em relação ao tamanho de Fortaleza. Vejamos:

Embora os casos em cada comunidade estejam incluídos no total da cidade, existindo portanto (*sic*) um certo grau de redundância e circularidade entre os dois indicadores, a proporção da comunidade no município é tão exígua que podemos considerar este problema irrelevante. Considerando que não há certeza de que os efeitos sejam iguais nas duas comunidades estudadas, mostraremos cada uma delas separadamente. (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p. 82).

A pesquisa e a falta de recursos, bem como as condições adversas do ano 2020, como é do conhecimento de todos (ano da Pandemia da COVID-19), não nos permitiu explorar o resultado e impacto quanto a outros crimes, tais como: lesões corporais, roubos, furtos, estupro, violência doméstica etc., dada a impossibilidade de recursos financeiros bem como a complexidade da avaliação, que demandaria mais gente na equipe de pesquisa. Desse modo, a pesquisa se ateve unicamente aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) bem como à percepção e sensação dos moradores relativas ao programa sob análise e à redução ou não destes crimes nas comunidades.

Outra dificuldade diz respeito a qualquer comparação entre as áreas integradas de segurança ou grupos de controle, dadas as mudanças de georreferenciamento feitas em 2017 pela SSPDS, pois um CVLI registrado em 2016 como sendo da AIS 07, com as mudanças administrativas, ele pode não ser mais desta AIS. E como o sítio disponível da SSPDS não dispõe os dados por bairros, entendemos ser muito complicada tal comparação por área integrada de segurança.

No que tange ao campo (levantamento de dados no próprio campo), este também foi muito afetado pelo isolamento social e pela onda de violência letal, que também foi concomitante à pandemia, levando os índices de CVLI no estado, no primeiro semestre de 2020, para patamares comparados ao ano de 2017, assunto que demanda outro estudo sobre os rearranjos do crime em tempos de pandemia.

### 3.5 A Institucionalização do PROTEGER

O PROTEGER, como dissemos em linhas anteriores, nasceu sem esse nome, pois era chamado, em 2017/2018, de “Ocupação” ou “Territorialização”, ainda na gestão do delegado André Costa à frente da SSPDS, que teve como seu adjunto o então Tenente-Coronel Alexandre Ávila, da PMCE<sup>44</sup>, escolhido pelo próprio André Costa. Segundo seu depoimento ao Jornal O Povo, em 18 de janeiro de 2017, essa escolha causou certo “desconforto” na cúpula de coronéis da corporação, à época, ante ao suposto “rompimento” de certa hierarquia administrativa entre a PM e a SSPDS, algo que não será objeto de discussão neste trabalho<sup>45</sup>.

No decorrer de sua gestão, o Coronel Alexandre Ávila pensa e projeta a ideia do PROTEGER, pois havia visitado várias unidades da federação brasileira, assim como visto e analisado policiamentos e projetos em áreas de alto risco por todo o Brasil, a exemplo do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

Entretanto, quando o Coronel Alexandre deixa a SSPDS, em janeiro de 2019, apesar de ter assumido o Comando da PMCE, o PROTEGER fica sem o suporte necessário por parte da SSPDS, principalmente no que tange à integração com outros órgãos, constata-se, portanto, o caráter pessoalizado que é dado para alguns projetos. Dessarte, em conversas com pesquisadores da SUPESP, órgão que ficaria encarregado da avaliação e monitoramento do PROTEGER, o então gestor do órgão, à época, tentava descaracterizar o programa, por este estar vinculado à imagem do antigo secretário adjunto, que agora comandava a PMCE. Novamente, observa-se uma disputa de poder (velada) *interna corporis*.

Aos poucos, o PROTEGER vai se desnaturando e se esfacelando, ficando reduzido apenas ao efetivo de um container (três PMs à pé) e a uma viatura, que esporadicamente fazia rondas no microterritório, muito mais em apoio aos policiais do que para executar um patrulhamento preventivo-comunitário. À medida que os meses passavam, pouco se via a atuação das viaturas e motos ao redor do container patrulhando o microterritório. Muitos comandantes de companhia e batalhões alegaram as perdas constantes de efetivo e justificavam a manutenção de apenas um efetivo mínimo de 03 policiais por container, que, em tese, realizariam o patrulhamento à pé no entorno.

<sup>44</sup> O Coronel Alexandre Ávila foi promovido ao posto de coronel da PM quando ainda ocupava o cargo de secretário adjunto da SSPDS, daí a menção no texto ao posto de coronel e não mais tenente-coronel. Em janeiro de 2019, esse mesmo oficial deixaria a pasta da SSPDS para ocupar o cargo de Coronel-Comandante Geral da PMCE, gestor maior da corporação.

<sup>45</sup> Sobre o episódio envolvendo o conflito ou “desconforto” com as nomeações no âmbito interno da SSPDS. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2017/01/coronel-ronaldo-viana-e-o-novo-comandante-da-policia-militar.html>. Acesso em: 04 abr. 2021.

Ao que se pôde constatar, nenhuma avaliação sobre o programa havia sido feita. No final de 2019, aplicamos um formulário de pesquisa para um número aproximado de 157 policiais das 03 UNISEG's do 19º BPM, onde havia base do PROTEGER, atitude que suscitou o interesse do Comando Geral em buscar uma normatização das atividades, bem como a formatação de um curso específico para os efetivos do programa. Também enviamos a microavaliação a um diretor da SUPESP, que relatou algumas dificuldades de gestão diante de atitudes do antigo gestor. Entretanto, em junho de 2020, é publicada a primeira normatização do PROTEGER.

A Portaria nº 0881-GS/SSPDS, de 23 de junho de 2020, publicada no DOE nº 131, elenca os principais objetivos do programa, assim como oficializa o nome PROTEGER. Vejamos:

Art.4º São objetivos específicos do Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos – PROTEGER: I - **reduzir os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) nas ACISP**; II - identificar e reduzir **atos de coerção ilegítima exercida por grupos criminosos** nas áreas atendidas pelo Programa; III - fortalecer a comunicação entre o poder público, em especial com os órgãos de segurança, e os moradores das áreas atendidas pelo PROTEGER, proporcionando um melhor entendimento dos problemas locais e **a construção coletiva das soluções**; IV - fomentar, facilitar e acompanhar a oferta ou a expansão de **políticas públicas transversais de cunho social**, econômico ou urbanístico que beneficiem os moradores das áreas atendidas pelo Programa. (CEARÁ, 2020, grifo nosso).

Uma inovação interessante da Portaria foi justamente quanto à capacitação dos policiais que iriam trabalhar no PROTEGER, que sai do âmbito empírico e rearranjado da Assessoria de Polícia Comunitária-APCOM e vai para o órgão de formação em segurança pública no estado, algo que, a nosso ver, consolida a ideia do programa como uma política de Estado e de amplo espectro, pois engaja na formação e capacitação continuada a Academia Estadual de Segurança Pública (AESP).

III - Implantação da base PROTEGER: instalação de bases semifixas ou móveis, com equipes da Polícia Militar do Ceará, **cujos integrantes deverão possuir formação em técnicas de policiamento comunitário, de proximidade ou proativo, disponibilizada pela Academia Estadual de Segurança Pública – AESP** (CEARÁ, 2020, grifo nosso).

Outra inovação do documento foi o reconhecimento da coerção ilegítima sofrida pelos moradores em razão da presença de grupos criminosos, no caso, as facções. Nesse ponto, é interessante ver a mudança de postura do Estado que, em 2016, negava a presença de tais

grupos em nosso estado e em 2020, diante a realidade incontestável, não só reconhece a presença como busca eliminar essa coerção através de instrumentos legítimos.

Também é importante destacar a menção à participação popular dos moradores na busca pela “construção coletiva das soluções”. Aqui pontuamos um avanço, até mesmo em relação à UNISEG, pois está positivado em norma, dentre os objetivos do PROTEGER, os mecanismos de gestão pública comunitária e *accountability*, além de uma intenção de fomentar a polícia orientada para problemas.

Na prática, ainda na fase de implantação, o PROTEGER não conseguiu efetivar no território coberto pela AIS 07 as ações de suporte ou desenvolvimento social, pois mesmo em 2018, durante a fase de expansão e, portanto, diante um olhar mais atento do próprio secretário André Costa, ainda ocorreram intervenções incipientes, como palestras de *coaches* motivacionais, feira de microempreendedores e até mesmo uma ação cultural, que levou parte dos adolescentes do “Gereba” a um teatro local. Destarte, não se observou efetivamente um engajamento nem institucionalização de outros órgãos estaduais ou municipais em relação ao programa de segurança pública, daí não poder ser considerado como política pública de segurança, por ser deficiente em relação ao suporte social e restrito apenas ao nível do controle do crime por meio da repressão policial focalizada, adepta da criminologia de controle ou minimização de oportunidades, da intensificação de controles situacionais e da evitação de situações criminogênicas, conforme leciona Garland (2008).

### **3.6 Integração no PROTEGER: falácia ou realidade?**

Em que consiste a integração das forças de segurança no estado do Ceará, especialmente no PROTEGER?

Sabe-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) delimitou atribuições e repartições de tarefas, cabendo aos estados a maior cota de responsabilidade pela segurança pública. Nesse sentido, a Constituição não avançou no que diz respeito à participação dos municípios no enfrentamento dos problemas de segurança em nível local. O artigo 144 da Constituição Federal é o paradigma jurídico quando se fala em segurança pública no Brasil, o que dificulta mudanças em nível de estados e municípios frente ao engessamento das normas e do conjunto de atribuições de matiz constitucional.

Quando se pensa em programa ou projeto de polícia que vise à redução de homicídios, sempre se fala em integração, pois no início da elaboração do projeto básico, as ações e intenções caminham nessa direção. Porém, mesmo que um programa ou projeto de

segurança pública chegue a ser implementado numa mesma estrutura física, como ocorreu com os Distritos Modelos na era Tasso Jereissati, ainda assim se vê que a integração não chega a se efetivar, apesar da junção das vinculadas Polícia Civil e Polícia Militar num mesmo prédio.

Em uma das primeiras ações integrativas ocorridas no estado na pasta de segurança, policiais militares passaram a prestar serviços em delegacias, atividade que ia desde a custódia de presos até a recepção do público. Na época, tanto os oficiais da PM quanto o Sindicato da Polícia Civil (SINPOL) eram contrários à ação integrativa e não a viam com bons olhos, pois, da parte dos oficiais da PM, falava-se na perda dos valores da hierarquia e disciplina militares, assim como na perda dos reflexos e aquisição de vícios de outra cultura organizacional. Na parte do SINPOL, falava-se em sucateamento da Polícia Civil e usurpação de função por parte da PM, política deliberada e de desmonte do governador (na época, Tasso Jereissati). O que se pôde concluir, segundo relatos de operadores de segurança pública, é que, mesmo trabalhando juntos e sob a mesma chefia, a integração não alcançou seus objetivos, gerando mais cisões que vínculos integrativos.

Quando se vivenciou a experiência do Ronda do Quarteirão, viu-se um discurso que pouco falava de integração e como a viatura do Ronda não podia se afastar da área de atuação, mesmo em caso de flagrante delito, apenas um policial da composição PM acompanhava o feito na polícia judiciária, o que gerou bastante descontentamento de delegados, haja vista que tiveram de recorrer aos policiais civis como testemunhas instrumentárias do flagrante (uma formalidade legal), algo que gerava dissabores na própria delegacia. Portanto, o Ronda do Quarteirão também não era bem aceito pela Polícia Civil tampouco pela parte tradicional da PM, como já ressaltamos em linhas anteriores.

A concepção de integração idealizada no projeto piloto do PROTEGER implementou uma delegacia móvel ao lado da base fixa da PM, até então instalada num micro-ônibus. Porém, não se discutiu em que ordem ocorreriam as operações ou ações integradas. Ademais, no microterritório, se fez presente apenas um inspetor e um escrivão, que não demoraram mais que dois meses no local (base da comunidade “Gereba”).

Destarte, com o tempo, foram sendo pulverizadas as ações e as responsabilidades da polícia civil no que tange à atuação no microterritório do PROTEGER. Nesse sentido, vê-se que, longe de ser uma política pública de segurança, as ações do PROTEGER estavam reduzidas apenas à participação da PMCE. E para corroborar a observação acima, nas outras instalações de bases do PROTEGER, a ideia de delegacia móvel deixou de ser ventilada, saindo completamente da pauta do discurso oficial.

A ideia presente hoje é a de que o mapeamento do microterritório venha de uma atualização mensal da SUPESP, que deflagra operações integradas a partir de uma coordenação da própria SSPDS, no caso, a Coordenadoria de Operações Integradas de Policiamento (COPOL), reunindo diversos efetivos e órgãos num determinado local e saturando o microterritório como ações policiais, inclusive com o uso de helicópteros.

### **3.7 Um paralelo entre o Ronda do Quarteirão, a UNISEG e o PROTEGER**

Os programas de policiamento desenvolvidos hoje no Ceará, no caso a UNISEG e o PROTEGER, são programas de policiamento comunitário? O “famoso” Ronda do Quarteirão era um programa de policiamento comunitário ou de proximidade? O que caracteriza um programa de policiamento comunitário?

Vamos começar nossa análise pelo programa Ronda do Quarteirão, que já foi objeto de estudo de vários pesquisadores, e pontuar, ainda que superficialmente, neste tópico, se o mesmo poderia ser classificado, na época, como um projeto ou programa de polícia comunitária. Depois, faremos um paralelo com a UNISEG e o PROTEGER, analisando os pontos comuns entre eles, os possíveis erros de formulação e implementação, bem como os acertos e descontinuidades.

Entendemos que os programas até hoje propostos no Ceará estão mais para polícia de proximidade do que para polícia comunitária, que, embora parecidas, não são a mesma coisa, apesar da intenção dos governantes de considerá-las iniciativas comunitárias. Só para citar um exemplo, o policiamento comunitário em São Paulo teve algumas práticas que o caracterizavam como policiamento comunitário, o que não vimos aqui no Ceará:

- Estabelecimento de pequenas bases fixas, que são edificadas, reformadas e ampliadas, frequentemente, com a colaboração da comunidade local.
- Patrulhamento feito a pé, num território fixo e relativamente determinado.
- Policiais fixos na comunidade, embora existam problemas quanto à rotatividade de policiais e comandantes.
- Organização de encontros comunitários e seminários de prevenção ao crime nos bairros.
- Publicação de boletins sobre Policiamento Comunitário e material impresso sobre medidas de prevenção que a população deve adotar.
- Criação de conselho de implantação do Policiamento Comunitário, com reuniões periódicas.
- Incentivo à criação do Conselhos de Segurança Comunitários, que atuam, frequentemente, em conjunção com as bases de Policiamento Comunitário.
- Pesquisa de avaliação do programa junto aos policiais e às comunidades afetadas.
- Organização de atividades recreativas para jovens.
- Campanha de mídia e produção de material de divulgação do Policiamento Comunitário, tais como adesivos (KAHN, 2002, p. 10-11).

O Ronda do Quarteirão, que pretendia ser “a polícia da boa vizinhança”, nasceu a partir de uma campanha eleitoral e promessa por melhores resultados para a segurança pública, isso no ano de 2006, durante a disputa para o cargo de governador do Estado. Cid Gomes, então candidato ao cargo, lança-se como um “empreendedor” capaz de resolver um problema crônico, que era a sensação de insegurança e os números da criminalidade, principalmente em Fortaleza, como diz Mota Brasil, Almeida e Freitas (2015).

As decisões e a implementação do Ronda, ainda em 2007, não vão ser originadas dentro da SSPDS e sim articuladas e planejadas na Casa Civil de Governo, o mais próximo possível do governador. Nesse ponto, há semelhança com o Ceará Pacífico, porém este se afastou da implementação e da operacionalização dos programas de policiamento, em especial das UNISEG's, ficando apenas como instância articuladora, haja vista a experiência frustrante do Ronda justamente quanto às cobranças e responsabilidades pelo fracasso.

Nesse sentido, o Ceará Pacífico, assim como o Ronda do Quarteirão, avoca os louros do sucesso (capital político) quando o programa alcança bons resultados, do contrário, passa por questionamentos em relação à eficiência, sendo mais fácil transferir a responsabilidade para as agências policiais e seus gestores, assim como ocorreu com o Ronda do Quarteirão, conforme Mota Brasil, Almeida e Freitas (2015):

O desenvolvimento do Ronda e sua incapacidade de ter um impacto positivo na diminuição dos índices de criminalidade levam a discussão para o campo da responsabilidade política e pessoal do governo no campo da segurança pública.[...] A responsabilidade é sempre discutível, sobretudo, porque usualmente é possível isolá-la em um campo restrito, **ora explorando o uso das forças militares como disponíveis para assumir a culpa pelo fracasso de uma política, ora agenciando para si os pequenos ganhos decorrentes de um movimento que, no caso do Ronda, não deixou de produzir efeitos positivos naqueles que depositaram suas esperanças nas eleições** (MOTA BRASIL; ALMEIDA; FREITAS, 2015, p. 50, grifo nosso).

A hipótese levantada neste trabalho é a de que, durante a construção/elaboração do Ceará Pacífico, possa ter ocorrido uma aproximação com o gestor/governador, principalmente na ideia (na concepção original), enquanto novidade, bem como em relação ao ganho de capital político daí advindo. Entretanto, com o tempo e diante das dificuldades, o governador deixou a identidade do programa a cargo da vice-governadora, por ela ser a encarregada da secretaria executiva do programa.

Nesse sentido, vê-se que nas primeiras reuniões do Ceará Pacífico com as agências policiais, o próprio governador preside, tem atuação proativa e impactante, afinal a gestão da segurança ganha especial relevo diante de outras pastas também consideradas importantes.

Porém, dada a experiência do Ronda, no que tange às cobranças e imputação de responsabilidades, principalmente diante da não obtenção dos resultados esperados, já no final de 2016, o governador vai se afastando, deixando o Ceará Pacífico, quase que exclusivamente, nas mãos da vice-governadora. Coincidência ou não, observa-se que as publicações na página de internet do Ceará Pacífico vão ficando mais rarefeitas, praticamente desaparecendo no ano 2017, algo que pode ser indício da hipótese apresentada.

Outro ponto importante e que salta aos olhos de qualquer pesquisador na área de segurança pública do estado do Ceará, e porque não dizer do Brasil, são as discontinuidades daquilo que deu certo em cada programa específico e que, logo em seguida à assunção de um novo governo, é abandonado ou desconstruído. Por exemplo, ao tomarmos a experiência do Distrito Modelo, podemos dizer que seus pontos de destaques foram as reuniões com a comunidade, bem como a integração física entre as agências policiais, que eram obrigadas a funcionarem num mesmo endereço, ainda que a integração não fosse perfeita.

Outro exemplo da própria experiência do Ronda do Quarteirão era a capacidade de ostensividade do programa, impactando no seu tempo-resposta, ou seja, o período compreendido entre a chamada de urgência feita pelo cidadão ao policial de serviço na viatura do bairro e a chegada da viatura ao local de crime ou conflito. Isso foi objeto de campanha política, que angariou muita simpatia, e quando posta em prática, também proporcionou muita credibilidade ao programa.

Na visão de microterritório da UNISEG, a nosso ver, equivocada, bem como na visão de microterritório do PROTEGER, não nos parece que há uma preocupação em medir esse tempo resposta. No PROTEGER, que se destina a prevenir os CVLI, nos parece que a destinação da viatura não se coaduna com atendimento de outras ocorrências como roubo, desordem, perturbação do sossego alheio etc. Já na concepção UNISEG, mesmo que haja uma viatura para cada bairro, basta que haja muita demanda reprimida (ocorrências pendentes de atendimento) do turno anterior, a fim de que o tempo-resposta razoável não seja atingido, ainda mais aos finais de semana, quando o volume de ocorrências é bem superior à quantidade da semana.

Quanto à dicotomia “nova polícia” *versus* “velha polícia”, mesmo no desenvolvimento da UNISEG/PROTEGER e com seus treinamentos feitos com o efetivo da PM na APCOM, vê-se que, embora não haja esse acirramento, tal como era falado e observado na época do RONDA, observa-se que, na prática, a maioria do efetivo de cabos e soldados (que são os principais executores do policiamento de rua) deseja estar nas fileiras do RAIO e Choque, por representar não apenas um aumento no componente salarial, mas, simbolicamente,

representar a tropa de elite da corporação, com melhores equipamentos e armamentos, bem como um reconhecimento.

Ressalta-se que, em nossas conversas com líderes comunitários, tanto em nossa ação de pesquisador quanto na de observador participante da área objeto de estudo, foram relatados episódios de abordagens discriminatórias e violentas contra jovens da comunidade, feitas pelo próprio policiamento da base do PROTEGER, o que mostra, novamente e ainda, a ideia do “currículo oculto” e das velhas práticas policiais, apesar da concepção geral dos programas falarem em polícia comunitária e/ou de aproximação.

Nesse sentido, um dos objetivos de introduzir o policiamento comunitário nas instituições brasileiras é a melhora da imagem da polícia diante da desconfiança da população.

Diante deste quadro, a questão crucial a ser respondida é se a introdução do Policiamento Comunitário afeta a imagem que a população faz da polícia, geralmente associada à ineficiência. Iniciativas como a da Polícia Comunitária são tentativas de superação desta imagem negativa e podem ser um instrumento importante para retomar o fluxo de informações da comunidade para a Polícia, através dos meios legais, sem o recurso à violência e aos informantes profissionais (KAHN, 2002, p. 24).

Cano, Borges e Ribeiro (2012), citando pesquisa realizada pelo Ilanud, no Rio de Janeiro, aponta que o policiamento comunitário sempre foi bem avaliado onde as bases de polícia comunitária estavam implantadas.

Especificamente na área de segurança, as dificuldades enfrentadas pela avaliação de impacto são ainda maiores (Cano, 2005), devido a algumas particularidades. Entre elas, destacam-se: a) existência de efeitos a médio e longo prazos; b) as limitações das fontes, principalmente dos registros oficiais por motivo de sub-registro e outros; e c) o deslocamento da atividade criminal da área da intervenção para outros locais (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p. 19).

Assim, verifica-se que os erros do passado - no que tange ao treinamento e capacitação dos policiais de programas de polícia comunitária, assim como em relação aos erros nos arranjos integrativos, que na prática são boicotados pelas culturas organizacionais de ambas as instituições - ainda continuam ocorrendo. Ao final deste trabalho, no capítulo da avaliação, retornaremos ao tema de maneira mais amíúde, oportunidade na qual poderemos apontar algumas possíveis soluções.

#### 4 DIAGNOSTICANDO O PROBLEMA E AVALIANDO O PROGRAMA

Este capítulo aborda a avaliação propriamente dita, a partir da análise das perguntas e respostas enviadas aos atores da política pública, e também ressalta aspectos comparativos com outros programas de segurança pública.

Como já dissemos, ao longo do trabalho e conforme os dados levantados na pesquisa documental e de campo, os microterritórios, objetos da implantação do programa, eram ou ainda são considerados lugares violentos e apresentam índices elevados de CVLI, ou mesmo de lesões corporais dolosas ou conflitos armados. Nesse sentido, o problema diagnosticado vai além do próprio homicídio, uma vez que uma comunidade, por exemplo, afetada por esses conflitos sociais violentos tem diversos outros problemas daí decorrentes, sendo o próprio homicídio, em si, um fenômeno multicausal.

Beato (2012) fala da redução ou perda do capital social nessas comunidades violentas, pois não há construção de relação de confiança, ressaltando redes de solidariedade para proteção de territórios dentro de uma cultura de ilegalidade. Neste ponto, dada a escassez de recursos e pouca colaboração das comunidades envolvidas no projeto, o gestor teve que focar na causa fonte da violência e do medo, a fim maximizar os resultados minimizando os custos envolvidos.

Em primeira instância, o objetivo principal de qualquer ação pública é atender de maneira efetiva a demanda envolvida no problema identificado, aplicando eficientemente os recursos disponíveis, minimizando os custos envolvidos, e maximizando os resultados ou benefícios sociais. O processo de decisão sobre a finalidade da ação envolve maior complexidade quanto maior a multiplicidade de objetivos envolvidos (BRASIL, 2018, p. 73).

Traduzindo para o campo da segurança pública, especialmente para uma política pública de segurança, ou mais especificamente para um programa de policiamento comunitário em um microterritório voltado para a prevenção de homicídios, a escolha estava atrelada aos dados da estatística criminal fornecidos pela própria SSPDS, bem como às diversas reclamações e denúncias de moradores, no caso, o público-alvo afetado pela insegurança e abrangido (beneficiário) pelo PROTEGER.

Segundo as palavras do próprio André Costa, em entrevista a nós concedida, era preciso implantar o programa de forma urgente em 2017 e o ex-secretário comparou a política “a um avião em pleno voo necessitando de reparos.” Fortaleza, antes mesmo da implantação do

programa, já enfrentava o seu maior número absoluto em termos de CVLI e seguia ganhando destaque negativo na mídia nacional ao apresentar 5.133 assassinatos.

Antes de uma avaliação propriamente dita, é necessário perquirir acerca do problema e de suas causas. A causa do medo e da sensação de insegurança na comunidade, algo que afetava a todos os moradores, era (ou ainda é) decorrente dos homicídios e dos conflitos armados na região. Porém, o que causava os homicídios? Por que as pessoas, moradores daqueles locais, buscavam a alternativa do conflito armado para resolver seus problemas? Quem era o público-alvo da política? É possível atribuir os efeitos redutores dos CVLI ao PROTEGER?

Para analisar os impactos e resultados do programa PROTEGER, sem interferências de outras instituições, programas ou arranjos governamentais, até mesmo criminais, precisávamos de um grupo de controle ou pelo menos de uma série temporal. Como não dispúnhamos de estrutura suficiente para monitorar um grupo de controle, muito menos em tempos da pandemia do COVID-19, optamos por comparações com a série histórica, entretanto a pesquisa abre espaço para outros campos exploratórios até mesmo na academia.

Outrossim, tomaremos as impressões dos moradores e policiais que atuam no microterritório bem como os números (resultados) oriundos da própria SSPDS, tendo como base somente o CVLI, posto que reputamos ser o crime que mais impacta negativamente uma comunidade e que, também para efeitos de pesquisa, sofre menos subnotificação. Ademais, alguns autores como Cano, Borges e Ribeiro (2012) nos alertam para a interferência de outros fatores e para o fato de que devemos olhar para a cidade como um todo.

Entretanto, a partir desses dados não podemos interpretar tais reduções necessariamente como impacto das UPPs. A primeira hipótese alternativa que surge é que essa evolução poderia simplesmente seguir a tendência geral na cidade. Isto é, se a violência letal estiver caindo na cidade, a redução dos homicídios nas UPP seria também esperável na ausência do programa e, portanto, não poderia ser atribuída a ele. **Para poder concluir pelo impacto positivo do programa, seria preciso evidenciar uma queda nas áreas de UPP superior à obtida na população em geral.** Em termos metodológicos, diríamos que precisamos de um grupo de controle (no caso, a população geral) para poder compará-lo ao resultado das áreas das UPPs (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p. 36, grifo nosso).

Ora, semelhante ao que ocorreu num primeiro momento na cidade do Rio de Janeiro, quando da implantação das UPP, também em Fortaleza houve uma redução dos números de CVLI e não apenas no microterritório restrito ao recorte da pesquisa, ou seja, nas comunidades do “Gereba”, “Babilônia” e “Barroso 2”.

Como já se ressaltou em capítulos anteriores, o número de CVLI em 2017 no bairro Passaré foi de 69 assassinatos. Entretanto, no ano de 2018, com a implementação dos projetos e das bases fixas do PROTEGER nos microterritórios, têm-se reduções significativas que vão impactar na diminuição dos números de CVLI no bairro Passaré, sendo em número absoluto 39 assassinatos em 2018 (redução de cerca de 43% em relação ao ano anterior) e 20 assassinatos em 2019, ou seja, uma redução de 71% nas mortes violentas, se comparado ao ano de 2017. O detalhe é que nesse projeto piloto foram implantadas duas bases fixas, que se distanciam cerca de 01 quilômetro uma da outra, especificamente uma em frente à comunidade “Gereba”, na rua Estrada do Itaperi, e a outra na comunidade “Barroso 2”, na rua Unidos Venceremos, em frente ao colégio estadual Francisco Andrade Teófilo Girão. Esse reforço pode ter sinalizado para um bom indicativo na redução acentuada na região.<sup>46</sup>

Nesse sentido, é muito importante colhermos, além dos dados oficiais - que demonstram sem dúvidas uma redução dos homicídios na área - também uma percepção dos moradores, principais atores e beneficiários da política, é claro, sem olvidar da participação dos gestores e dos operadores da segurança pública, em especial, os policiais militares, que executam, em tese, as atividades de policiamento comunitário no local.

#### **4.1 Objetivo da Política Pública PROTEGER**

Considerando que o objetivo do PROTEGER é atuar de forma mais intensa e continuada no território e visando a minimização dos homicídios no local, posto que a eliminação do problema é algo impossível para o campo da segurança pública; e considerando que os atores envolvidos foram capazes de identificar, conforme suas percepções, as causas da violência e dos homicídios naqueles locais; tem-se que as ações da política pública devem identificar o problema principal (focalizar) e aplicar corretamente os recursos.

A partir do diagnóstico do problema e da hipótese levantada, a causa principal da violência na região se devia aos conflitos armados por disputas de território entre facções rivais, que intentavam dominar o tráfico varejista na região ou que, mesmo motivadas por ciclos de vinganças, proporcionavam um clima de terror e insegurança, afetando a vida de todos os

---

<sup>46</sup> Esses dados foram fornecidos pela SUPESP/SSPDS, por bairros, haja vista, como dissemos, não se ter um levantamento, à época da pesquisa, relativo ao número de crimes ocorridos exclusivamente dentro do microterritório. Acreditamos que, para efeito de monitoramento, após a normatização do PROTEGER, com a delimitação territorial das Áreas Críticas de Interesse da Segurança Pública (ACISP), possa haver esse monitoramento dentro do microterritório.

moradores. Desse modo, viu-se a necessidade de implantar a política de segurança de forma mais focalizada e urgente no território.

Beato (2012) aborda algumas causas da violência urbana como decorrência de algumas configurações das cidades, que podem explicar a relação conflitante nas comunidades abrangidas pelo PROTEGER:

Os mecanismos pelos quais o crescimento populacional vertiginoso, a ocupação de espaços urbanos sem planejamento e de forma irregular, e a consequente deterioração de mecanismos de controle acarretada pela expansão populacional aparecem já foram identificados em outras comunidades urbanas. Via de regra, iniciam-se com deslocamentos de contingentes populacionais, em virtude de problemas ambientais e desastres naturais, ou da construção de dormitórios para o atendimento de plantas industriais que se instalam em locais e cidades sem muita identidade e vontade de exercer mecanismos de controle sobre os jovens dessas localidades. A própria ocupação irregular termina também por gerar uma cultura de ilegalidade que faz parte desse processo de deterioração.

É nesse ambiente que se formam as redes de solidariedade territorial que estão na origem de muitos grupos, que, em dado momento, começam a enfrentar-se, iniciando ciclos de violência. Nesse momento, a adesão ao tráfico de drogas surge, então, como alternativa de financiamento das armas necessárias à proteção desses grupos, bem como das diversas atividades concomitantes de dominação territorial (BEATO, 2012, p. 181).

A SSPDS deveria ter articulado com os atores envolvidos (instituições e agentes públicos) reuniões, negociações e arranjos institucionais, inclusive ouvindo o público-alvo a ser beneficiado com a política, no caso a população residente abrangida pelo Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos-PROTEGER. Ao que se pôde apurar, em nível de pesquisa, não houve esta articulação nem com os policiais e muito menos com as comunidades envolvidas, fato que se assemelhou também à implantação da UNISEG 18, a qual, territorialmente, abrangia o PROTEGER.

A fala de André Costa corrobora com a necessidade de uma implantação emergencial, daí, naquele momento, saltar algumas etapas de implantação de uma política pública de segurança, como a participação popular. Porém, ele mesmo reconhece a necessidade de redesenho a partir de uma escuta ativa das comunidades, destacando, ainda na sua gestão, a criação de um comitê gestor para monitoramento e avaliação e, também, a previsão da articulação com as comunidades, positivada na Portaria nº 0881-GS/2020, que institucionalizou o PROTEGER.

É interessante observar que não se deve confundir os objetivos da política ou do programa, no caso com seus meios e instrumentos. Se havia uma demanda por maior segurança pública na área, consubstanciada na ostensividade da presença da PM, tal ação não se confunde com o objetivo principal do PROTEGER, que é a redução dos CVLI no local e aumentar a

sensação de segurança. Esse é o ponto nodal na escolha dos objetivos e muitas vezes causa confusão até mesmo com os gestores, portanto, um objetivo claro deve proporcionar metas e resultados mais claros, conforme a Portaria nº 0881-GS/2020.

Art. 3º. São objetivos específicos do Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos - PROTEGER:

I - reduzir os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) nas ACISP;

II - identificar e reduzir atos de coerção ilegítima exercida por grupos criminosos nas áreas atendidas pelo Programa;

III - fortalecer a comunicação entre o poder público, em especial com os órgãos de segurança, e os moradores das áreas atendidas pelo PROTEGER, proporcionando um melhor entendimento dos problemas locais e a construção coletiva das soluções;

IV - fomentar, facilitar e acompanhar a oferta ou a expansão de políticas públicas transversais de cunho social, econômico ou urbanístico que beneficiem os moradores das áreas atendidas pelo Programa (CEARÁ, 2020).

Em entrevista realizada com 3 (três) dos mais importantes formuladores da política, pudemos constatar que os objetivos principais eram, principalmente, reduzir os CVLI e retomar o predomínio do Estado naqueles territórios outrora dominados pelo crime organizado, objetivos esses muito semelhantes aos das UPP no Rio de Janeiro.

O próprio André Costa destacou não concordar com a ideia de domínio veiculada pela imprensa e por alguns setores da academia, pois, em sua visão, a dinâmica criminal das facções no estado do Ceará seria diferente da que ocorrera no Rio de Janeiro, por exemplo destacando que aqui não havia a ostensividade das armas, a revista de pessoas, as falsas blitz, nem locais onde a polícia não pudesse patrulhar. Ele reconhece um certo “predomínio” do crime organizado em algumas áreas, justamente naquelas que foram mapeadas pela SUPESP e que, com a implantação das políticas da UNISEG, e especialmente do PROTEGER, houve uma inversão, voltando o Estado a “predominar” em tais áreas.

## **4.2 O público-alvo do PROTEGER**

Quando se pensa na redução da sensação de insegurança, tem-se que a população a ser beneficiada pelo PROTEGER será a população das 03 comunidades periféricas de Fortaleza: “Barroso 2”, “Babilônia” e “Gereba”, o que a nosso ver pode ser denominado de microterritório, diferente da concepção da UNISEG (Ceará Pacífico), que não focaliza suas ações em verdadeiros microterritórios, apesar dos discursos oficiais em sentido contrário. Nesse caso, a população potencial do PROTEGER é a mesma população elegível, pois está fixada no território onde será implementada a política. Uma liderança comunitária nos confidenciou que

a estimativa segundo a Central única de Favelas (CUFA) é a de que a população compute em torno de 20 mil pessoas.

Porém, ao se pensar em um programa de policiamento comunitário que envolve outras instituições, além da simples presença da PM, tem-se que o público-alvo poderia ser os atores diretamente envolvidos nos conflitos armados no local, no caso, as facções. Nesse caso, haveria uma focalização do público, algo que deveria ser objeto dos órgãos de inteligência antes mesmo da implementação e do desenho da política, ainda na fase de diagnóstico. Ocorre que, novamente, se constatou na pesquisa que essa focalização não ocorreu antes e que num primeiro momento chegou a ocorrer na fase de implementação, ainda que muito incipiente e empírica. Empós, já na saída de André Costa, em 2020, tentou se colocar dentro do enfoque do PROTEGER a chamada dissuasão focada, realizada pela Polícia Civil. Ocorre que, até o presente momento, não se publicou nada acerca de tal iniciativa, confundindo-se, pois, as ações ordinárias da Polícia Civil com alguma política mais focalizada. Ademais, necessitar-se-ia, também de instrumentos de transparência e *accountability* dessa política, no sentido de diferenciá-la das ações e operações ordinárias dos órgãos policiais.

Já no decorrer da implantação, os indivíduos que estavam envolvidos nos conflitos armados e nas mortes, principalmente os jovens residentes das próprias comunidades, eram identificados pelos policiais por intermédio de abordagens, fosse de rotina ou decorrente de operações mais elaboradas ou de denúncias anônimas. Esse cadastro informal era feito pela PM, de forma oficiosa, e repassado pelo policiamento ostensivo aos órgãos de inteligência, principalmente da PMCE.

A Polícia Civil, através da 16ª DP, responsável pela circunscrição da área da UNISEG 18, fazia investigações, identificava os alvos, mas pouco ou quase nunca dialogava com a PM. E esta, por sua vez, também fazia seu próprio banco de dados e atuava mais nos momentos de formalização do flagrante delito, principalmente em cima daqueles associados ao tráfico de drogas, conexos ao porte de armas, pois em quase toda “boca de fumo” ou “biqueira” era comum se apreender armas de fogo e catalogar as pessoas presas ou envolvidas nos moldes já relatados.

Também pudemos identificar um certo conflito de competência ou atribuição quanto às investigações de homicídios no seio da própria Polícia Civil, no caso, uma disputa entre a investigação a que os delegados denominam de “quente” e “fria”, na qual o “quente” corresponde ao caso de investigação de homicídio recente, que ficaria à cargo da DHPP, e o “frio” seria aquele caso mais distante (ainda não elucidado), que, não sendo descoberta a autoria rapidamente, retornaria para a delegacia da área.

Quanto à juventude, tanto em relação à população total quanto à população envolvida nos conflitos armados, em nenhum desses casos houve uma focalização do PROTEGER para uma abordagem especializada e direcionada, pois poderia gerar ações mais específicas voltadas, que iriam desde o treinamento dos policiais até as ações de desenvolvimento social sob a incumbência das outras pastas envolvidas no projeto, a exemplo de experiência com o programa Fica Vivo, em Minas Gerais, com uma política voltada para uma de suas áreas, especialmente para a juventude. Por exemplo, identificou-se que nas comunidades ainda não havia nenhuma Areninha<sup>47</sup> e que o único projeto esportivo era o de uma escolinha de futebol, localizado numa comunidade adjacente à “Babilônia”, no caso, o conjunto habitacional Jardim Castelhão.

A despeito da não focalização da política pública para os jovens, ou seja, ações planejadas e orientadas para lidar de forma adequada com a juventude, os policiais tinham como foco, nas abordagens de rotina, os jovens (tidos por suspeitos em potencial), uma vez que no universo amostral de pessoas envolvidas com os conflitos armados, a maioria era jovem. Desse modo, havia reclamações de muitos jovens (também de seus pais) não envolvidos com a criminalidade local, acerca da truculência da abordagem policial, uma vez que diziam ser “esculachados”<sup>48</sup> pelos policiais, principalmente durante a revista ou busca pessoal.

Desse modo, os beneficiários da política coincidem com a população residente nessas comunidades, não havendo uma maior seleção e cuidado no que tange, principalmente, aos jovens ou aos jovens em conflito com a lei. E o critério de seleção do microterritório foi baseado em indicadores técnicos elaborados pela própria SSPDS, ou seja, no registro do número de CVLI, conflitos armados e lesões corporais que ocorreram no local num determinado lapso temporal, portanto um critério objetivo que já vem a definir o beneficiário final da política, no caso, o programa de policiamento comunitário.

#### **4.3 Impacto orçamentário-financeiro**

Em entrevista com os gestores da pasta da SSPDS sobre a estimativa financeira da implantação e execução do PROTEGER em toda Fortaleza, pudemos constatar que não houve

---

<sup>47</sup> A Areninha é projeto originalmente da Prefeitura de Fortaleza (posteriormente abraçado pelo Governo do Estado), ligado ao esporte, que visa à construção de um campo de futebol e uma área de lazer ao redor destinada aos moradores de comunidades carentes e sem maiores opções de lazer.

<sup>48</sup> Termo utilizado na gíria pelos jovens da comunidade para designar uma abordagem policial mais vexatória, mais ultrajante aos valores da dignidade humana. A menção ao termo fez parte uma conversa com uma moradora do Barroso 2, que reclamava de uma abordagem nesses moldes feita a seu filho.

aquisição de armamento ou veículos específicos para o programa. A SSPDS, através de sua gerência operacional, fez uso das estruturas já existentes nas organizações vinculadas, no caso, as viaturas e armamentos da PMCE representaram o maior aporte de insumos ao projeto.

Assim, pode-se prospectar um gasto já inserido no orçamento da própria PM, que se resumiria às despesas com o salário do pessoal, combustível e manutenção das viaturas, aluguel das estruturas fixas (bases) etc. Como esses dados não foram disponibilizados no portal da transparência, projetamos, com base na participação observante que realizamos<sup>49</sup>, algo em torno de uma média mensal para um arranjo de 40 policiais: 04 policiais à pé na base fixa, uma viatura Duster (24 horas) e 03 motopatrulhas (na escala 2x2).

**Tabela 1 - Planilha de estimativa de orçamento PM para uma base do PROTEGER**

|                     |                                                |                                                    |
|---------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Salário da PM       | R\$ 4.000,00 (média)                           | R\$ 160.000,00 (40 PMs/mês)                        |
| Combustível         | R\$ 1.709,76 (Duster)<br>R\$ 195,45 (Moto XRE) | R\$ 4.055,16 (12 MPS+ 01 VTR)                      |
| Manutenção da frota | R\$ 1.000,00 (01 VTR)<br>R\$ 1.000,00 (12 MPs) | R\$ 2.000,00 para os veículos                      |
| Aluguel das bases   | R\$ 2.500,00                                   | R\$ 2.500,00                                       |
| Despesa Total       | _____                                          | R\$ 8.555, 16 (excluindo a folha salarial dos PMS) |

Fonte: Elaborada pelo autor.

É importante ressaltar o baixo custo de um programa capaz de mitigar os índices de violência, pois, com aproximadamente R\$ 9.000,00 (nove mil reais) por mês e com a alocação dos recursos humanos nos locais certos, fazendo um policiamento proativo e comunitário, tem-se uma redução da violência nesses locais, o que vai impactar nas despesas do Estado como um todo, a começar pelos gastos com o sistema de saúde, uma vez que vai diminuir o número de internações de pessoas lesionadas nos hospitais. O fato de não considerarmos os salários dos policiais militares na despesa total indica que, independentemente do programa PROTEGER, essa despesa é permanente, já que estariam prestando o serviço em outro local, caso não estivessem no projeto.

<sup>49</sup> Esses valores são aproximações com base na gestão da frota de janeiro de 2021, evidentemente que sofrem interferências do mercado, principalmente quanto à política de preços de combustíveis. Destarte, apesar de ser uma aproximação grosseira de cálculo atuarial, vê-se a importância dos recursos quando são bem aplicados.

Sobre a logística envolvida na locação de containers, pôde-se perquirir junto a um primeiro gestor do contrato que o orçamento mensal com aluguel girava em torno de R\$ 2.500,00.

Sabe-se que uma ação pública que represente impacto orçamentário-financeiro deve estar prevista na Lei do Orçamento Anual - LOA e que a Lei de Responsabilidade Fiscal normatiza que a “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, que acarrete aumento da despesa, seja acompanhada de: i - Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (BRASIL, 2018, p. 81).

Diante disso, os gestores deveriam estabelecer um plano de metas, pelo menos para os próximos 3 anos, para a redução de índices de violência e alcance de resultados. Porém, pelo que se apurou na pesquisa, tais metas não foram especificamente estipuladas pelo programa. Havia uma geral, que se traduzia na redução dos homicídios nos locais, algo que efetivamente já ocorrera a partir do mês seguinte e durante todo ano de 2018 e 2019.

A SSPDS não estipulou uma meta de redução nas áreas de implantação e nem buscou isolar o programa PROTEGER de outras instâncias que poderiam influenciar nessa redução, inclusive outros programas do governo, como a própria UNISEG. Destarte, tampouco buscou monitorar as ações e comparar a um grupo de controle, o que fez foi enxertar muito policiamento dentro de um microterritório e, também, cobrar mais empenho da Polícia Civil nas investigações envolvendo fatos que ocorressem dentro do microterritório.

A cobrança por resultados da Polícia Civil estava muito atrelada a uma postura mais participativa e incisiva do próprio André Costa, que admitiu a necessidade de criação de um comitê gestor, a fim de que a política não fosse personalizada na sua gestão.

#### **4.4 Atores envolvidos**

No desenho da política pública, é importante articular e reunir os atores envolvidos, pessoas e instituições, para melhor implementar e obter melhores resultados. No caso do PROTEGER, observou-se pouquíssima articulação, não só dos beneficiários como também das instituições envolvidas. Alguns dos articuladores, como já frisamos, justificaram isso pela urgência e necessidade, mas admitiram que na fase monitoramento tal ação poderia e deveria ter sido efetivada.

Porém, algo que reputamos como ponto de destaque foi a não discussão de um projeto de intervenção (apesar de emergencial) na prevenção de homicídios dentro do próprio governo. Certamente o PROTEGER poderia ter sido articulado como instância operativa do

Ceará Pacífico, com isso poderia ter sido melhor estruturado, inclusive em termos de metas a serem alcançadas. Contudo, o que se percebeu foi um olhar cioso e desconfiado do Ceará Pacífico em relação ao PROTEGER, tendo o secretário André que reafirmar em cada reunião setorial do Ceará Pacífico que a política pública da SSPDS estava dentro da mesma lógica da macropolítica de segurança.

Quando da implementação do PROTEGER, a PMCE participou do processo através de um representante designado pelo Comandante Geral, no caso um capitão que era comandante de uma UNISEG, além do comandante do Comando de Policiamento da Capital (CPC) e, ao que se pôde constatar, de outras entidades em nível de apoio, *a posteriori*.

Não houve, por parte da PMCE, uma articulação que reunisse os comandantes de batalhões e companhias de área e, em reação ao PCCE, os delegados das delegacias de bairros. Tal participação se deu somente quando o desenho já estava feito e a política já estava sendo implementada no território. Ora, se nem os gestores de órgãos descentralizados que iriam implementar operacionalmente a política foram ouvidos, o que dizer dos executores? no caso, as praças da PMCE e os inspetores e escrivães da PCCE.

Porém, a descentralização e atribuição das responsabilidades ocorreram com algumas reuniões capitaneadas pelo próprio secretário de segurança pública, inclusive algumas delas nos próprios territórios onde já estava sendo implementada a política (reuniões dentro dos containers). A representação simbólica das reuniões dos gestores acontecerem no próprio local foi muito importante para o engajamento<sup>50</sup> da tropa, apesar de não ter havido a articulação citada anteriormente.

De início, foram designados dois tenentes da PM para ficar à frente do primeiro PROTEGER (projeto piloto), pois presumia-se muita dificuldade, tanto de aceitação da população quanto em relação ao engajamento da tropa. Era necessário que houvesse a gerência direta de oficiais a fim de haver tal nível de engajamento. Os primeiros-tenentes, Dummar e Ramos, ficaram instalados no território diariamente, estando à frente das ações e operações, o que garantiu certa eficácia quanto à continuidade do projeto.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> O engajamento está muito relacionado ao *ethos* militar, ou *ethos* do guerreiro, e à lógica de guerra, principalmente quando se objetiva cumprir uma missão e a presença dos comandantes à frente das praças é causadora de maior engajamento.

<sup>51</sup> O jornal O Povo chegou a produzir um documentário em 2018 sobre a ocupação da “Babilônia” e “Gereba”, denominado “Operação Babilônia”, no qual tanto o tenente Dummar quanto o tenente Ramos dão entrevistas e falam das ações ali desenvolvidas. O documentário pode ser visto pelo endereço <https://www.youtube.com/watch?v=4o5khmiWDdU>.

#### 4.5 O desenho do PROTEGER como Política Pública

Como já se disse, o PROTEGER nasce como uma reação à escalada de homicídios em 2017, alavancada por uma guerra de facções criminosas. Semelhante à maneira como se desenhou o projeto básico da UNISEG tem-se o desenho do PROTEGER. Algumas pessoas da pasta da segurança pública foram chamadas, principalmente da PMCE, sob a articulação da SSPDS, a fim de propor algo urgente para o território conflagrado.

Nesse sentido, segundo os articuladores entrevistados, com base nos dados da estatística criminal da própria SSPDS, a escolha do local se deu no bairro Passaré, nas comunidades do “Gereba” e “Babilônia”, as quais eram demarcadas pelo domínio de duas facções criminosas.

Havia também o boato de que as viaturas da polícia não patrulhavam o local, principalmente à noite, pois, devido à péssima iluminação pública, eram constantemente recebidas à bala pelos marginais locais, não sem antes um “fogueteiro” avisar sobre a presença da polícia antes mesmo desta adentrar ao local (o uso de sentinelas do crime é algo comum nas áreas dominadas por organizações criminosas).

Uma das primeiras providências do programa foi a utilização da intervenção tática no território, com operações saturações e intensa quantidade de motos, viaturas e efetivo à pé no local, fazendo incursões táticas, com o objetivo de retomar o “predomínio” no território (nas palavras do próprio André Costa), estratégia também utilizada no caso da UPP, no Rio de Janeiro. Essa fase é denominada de intervenção tática, realizada por grupos especiais da PM, e é feita para, principalmente, obter a retomada do território. Depois dela, há a implementação das bases fixas, a estabilização. Nesse momento, as tentativas de aproximação e reuniões com a comunidade devem ser mais intensas. Ademais, alguns arranhões ou conflitos podem ter surgido na fase de intervenção tática. Com o programa já implementado, os policiais rodando e interagindo com os moradores, após certo tempo, vem a etapa de avaliação, na qual o monitoramento deve ser constante.

#### 4.6 Análise de resultados: o que os números dizem?

Por meio do *Google Forms* e devido aos problemas da pesquisa de campo já delineados anteriormente, aplicamos um questionário que objetivou medir a eficiência do policiamento do PROTEGER, bem como ser capaz de auferir algum nível de satisfação do público-alvo.

A pesquisa foi aplicada em 24 de setembro de 2020 e teve como sujeitos os moradores da área afetada pelo programa, no caso, moradores das comunidades “Gereba”, “Babilônia” e “Barroso 2”. Para que a pesquisa alcançasse os moradores da comunidade, procuramos a ajuda de 04 lideranças comunitárias, bem como de gestores das escolas situadas na área, a fim de que a amostra fosse representativa. Como já explicado na introdução deste trabalho, o método via formulário *Google* se fez necessário dada a dificuldade de ir a campo durante a pandemia de COVID-19. Entretanto, acredita-se que a pesquisa não sofreu grandes variações devido ao novo método, uma vez que a observação participante bem como as conversas com lideranças comunitárias e com policiais convergiam para os resultados encontrados na pesquisa.

Como o formulário foi transmitido via “link”, por meio do aplicativo da rede social *whatsapp*, havia a necessidade da aquisição, por parte do público, de um *smartphone*. Acreditamos que alguns sujeitos deixaram de participar por conta disso, embora a população, mesmo a das classes mais pobres, hoje em dia, possui tal aparelho, principalmente os jovens, haja vista o apelo que se faz ao consumo de bens eletrônicos em países periféricos numa sociedade de consumo, como afirma Bauman (2012).

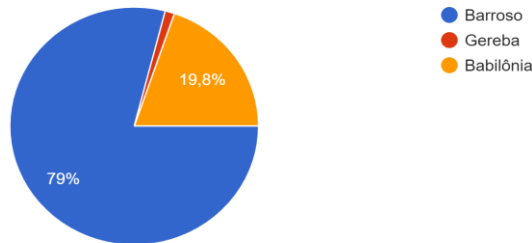
Assim, pudemos contar ainda, apesar das dificuldades, com a participação de 81 (oitenta e um) sujeitos de pesquisa, durante o lapso temporal de 01 mês, o que já é uma amostra significativa de moradores das 3 comunidades (dadas às condições), da qual podemos extrair algumas conclusões baseadas nos resultados apontados, não sem antes termos que confrontá-los com a observação participante ou mesmo com depoimentos de policiais ou das próprias lideranças comunitárias e gestores de escolas localizadas no território, como já frisamos.

A primeira pergunta questionava sobre o local de residência do morador, referindo-se a ele como comunidade, nomenclatura popularmente conhecida na região, desvincilhando-se de preconceitos ou estigmas, daí a denominação “Gereba”, e não “Novo Perimetral”, bem como “Babilônia”, e não “Jardim Castelhão 2”. A metodologia visou abranger o maior número de pessoas, inclusive àquelas que apresentassem alguma dificuldade com a enquete, daí a não substituição por outros nomes, para evitar a falta de preenchimento por desconhecimento.

A primeira pergunta dizia respeito à localização da moradia do entrevistado, uma vez que era importante captar qual comunidade estava mais engajada com o programa ou se o sujeito percebia maiores dificuldades de convivência com a política.

### Gráfico 2 – Primeira pergunta do Formulário I

Você é morador das comunidades abrangidas pelo projeto PROTEGER? Caso sim, indique umas das opções:  
81 respostas



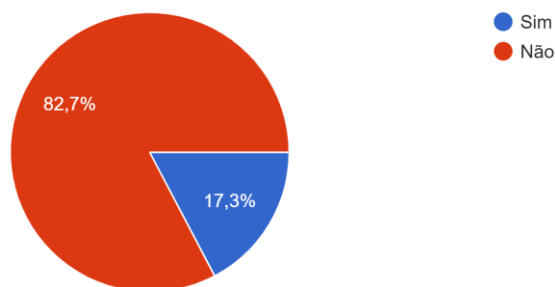
Fonte: Elaborado pelo autor.

Entretanto, soubemos através de um mediador que o nome “Gereba” teria causado desconforto a uma das pessoas entrevistadas, que preferia a designação “Novo Perimetral”, objetivando evitar estigmas e preconceitos com a antiga denominação, que fazia referência aos catadores do “Lixão”.

A enquête número 2 era acerca da participação da população na formulação da política pública e consistia no seguinte questionamento: *Você participou de alguma palestra, reunião etc., sobre a instalação do projeto PROTEGER no seu bairro (bases comunitárias da PMCE ou conhecidos como containers)?* 82,7% dos entrevistados disseram que não participaram de nenhuma reunião ou palestra sobre a instalação do projeto PROTEGER naquela área.

### Gráfico 3 – Segunda pergunta do Formulário I

Você participou de alguma palestra, reunião etc., sobre a instalação do projeto PROTEGER no seu bairro (bases comunitárias da PMCE ou conhecidos como containers)?  
81 respostas



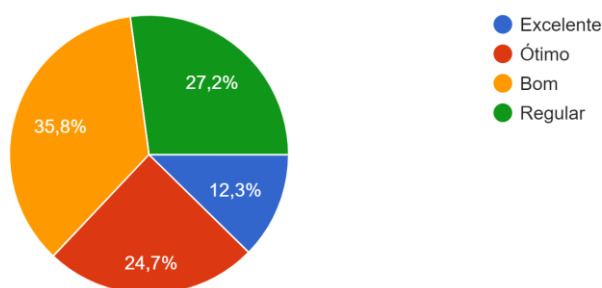
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse ponto, vemos que as políticas públicas de segurança, no estado do Ceará, são fomentadas por gestores de forma verticalizada, sem que a comunidade, na maioria das vezes, participe ou seja coautora dos projetos. Desse modo, indaga-se, pois, se a falta de longevidade de tais políticas não estaria justamente atrelada a esse início desprovido de certa legitimidade e da ausência de uma construção coletiva das soluções, como pontua a Portaria nº 0881/2020-GS/SSPDS.

A terceira enquete dizia respeito ao grau de satisfação, por parte da população, com o programa, graduando os níveis de contentamento em “excelente”, “ótimo”, “bom” e “regular”: *Você está satisfeito com a base do PROTEGER (contêiner) da polícia no seu bairro?* (Grau de satisfação).

**Gráfico 4 – Terceira pergunta do Formulário I**

Você está satisfeito com a base do PROTEGER (container) da polícia no seu bairro? (Grau de satisfação)  
81 respostas



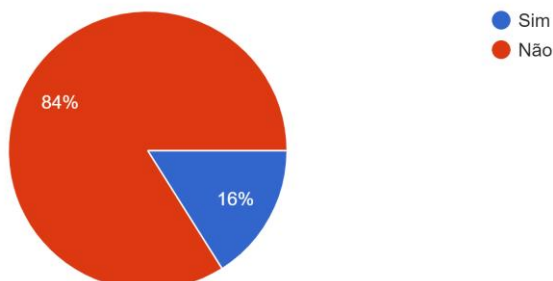
Fonte: Elaborado pelo autor.

Aqui, observou-se que o grau “excelente” recebeu 12,3% das respostas, o “ótimo” 24,7%, o “bom” 35,8% e o “regular” 27,2%. Nesse ponto, vemos que, se somarmos os graus “excelente” e “ótimo”, temos um grau de satisfação com o programa de 36%. Destarte, apenas 27,2% reputam o PROTEGER como “regular”, portanto, o programa apresenta um grau de satisfação de 72,8%, relativo a “bom” e “excelente”.

Sobre a eficácia do patrulhamento do PROTEGER e a capacidade de interagir com as pessoas, fizemos a seguinte pergunta: *Você já foi abordado pela polícia depois da instalação dessas bases comunitárias (container)?* 84% dos entrevistados responderam que sim, o que demonstra a capacidade da polícia abordar grande número de pessoas dentro de uma área delimitada, pontuando e reforçando, exatamente, a noção de microterritório e uma política de controle situacional das oportunidades criminosas, como acentua Garland (2008).

### Gráfico 5- Quarta pergunta do Formulário I

Você já foi abordado pela polícia depois da instalação dessas bases comunitárias (container)?  
81 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre a abordagem policial em si, sabemos que, muitas vezes, apesar de ser um permissivo legal que está dentro do campo da discricionariedade do policial, em geral, as pessoas não gostam de serem abordadas como suspeitos, uma vez que há um certo constrangimento com o toque alheio, além de, por conta disso, também mitigar, momentaneamente, o direito de ir e vir etc. Porém, o que se registrou na pesquisa foi que 60,5% das pessoas abordadas ficaram muito satisfeitas ou satisfeitas com a abordagem.

Nesse tópico, vê-se uma clara distinção decorrente de uma abordagem policial com viés de polícia comunitária ou proativa, por meio da qual, após a abordagem, na maioria das vezes, a polícia estabelece um vínculo de proteção e aproximação, por ter atuado dentro da lei e do princípio da dignidade humana.

Por outro lado, se é verdade que a Polícia Comunitária nem sempre é mecanismo eficaz para a redução do crime, por outro lado, seu potencial de violação aos direitos dos cidadãos é muito menor, quando comparada ao policiamento convencional. Na literatura, é raro encontrar casos de agressões, tortura ou homicídios que tenham sido cometidos por policiais envolvidos no Policiamento Comunitário, entre outras razões em função do maior envolvimento do profissional com a população local, seu perfil psicológico e o treinamento recebido (KAHN, 2002, p. 40).

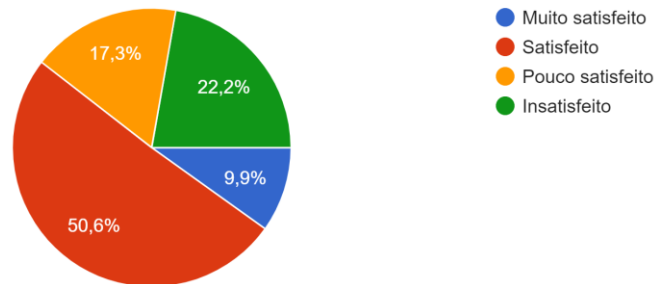
Neste ponto, ressalta-se a saturação policial no terreno e a capacidade da viatura ou equipe de motopatrulhamento patrulharem várias vezes um mesmo local, oportunidade por meio da qual o policial é capaz de observar mais atitudes suspeitas passíveis de abordagem.

Ainda dentro dessa linha de satisfação com a abordagem e o tratamento dispensado ao morador da comunidade, principalmente dentro de uma visão aproximativa da concepção de polícia comunitária, fizemos a pergunta que tentou avaliar o grau de satisfação.

### Gráfico 6 – Quinta pergunta do Formulário I

Caso você já tenha sido abordado pelos policiais do PROTEGER, você ficou satisfeito com a maneira pela qual o policial te abordou?

81 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

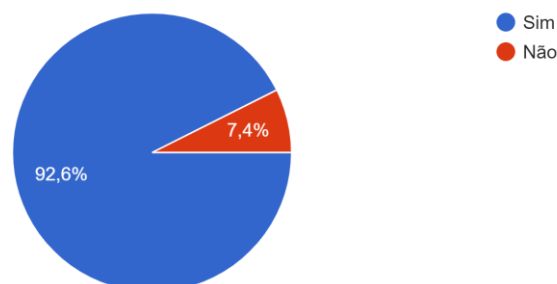
Nesse tópico, fica evidente a importância da aproximação policial, da identidade policial-comunidade, da doutrina de polícia comunitária, bem como da formação e treinamento voltados para o trabalho focado nas comunidades mais vulneráveis, em relação aos índices de violência, tais como o treinamento realizado com policiais que comporiam as bases fixas e viaturas do PROTEGER. Nesse tópico, Mota Brasil, Almeida e Freitas (2015) falam da importância dada às experiências de polícia comunitária e das práticas de abordagens e nas relações com a população, algo que repercute na imagem que a sociedade tem da polícia.

Sobre uma possível melhora na abordagem policial, fizemos a seguinte pergunta, que estava distante da última encimada: *Você acredita que a abordagem dos policiais pode melhorar?*

### Gráfico 7- Sexta pergunta do Formulário I

Você acredita que a abordagem dos policiais pode melhorar?

81 respostas



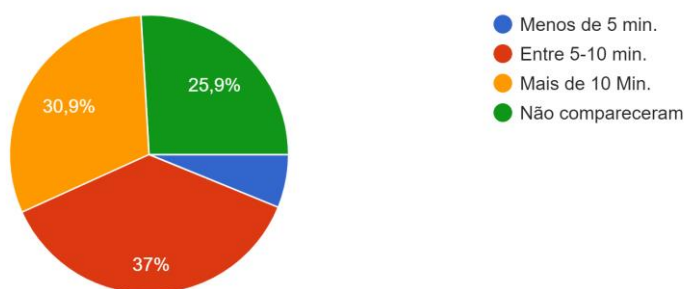
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse caso, observamos que cerca de 75 pessoas, ou seja, 92% dos entrevistados, acreditam que a abordagem pode melhorar. Embora tenhamos uma contradição (aparente) com a pergunta anterior, que mediu o nível de satisfação com a abordagem, a pergunta de agora mostra a espontaneidade do morador, ciente da necessidade premente das abordagens em nível de prevenção na comunidade, que reputa como violenta e indica que, muitas vezes, não ser agredido física ou verbalmente pela polícia já mostra um grau de satisfação entre o “satisfeito” e o “muito satisfeito”, ao mesmo tempo que se ressentido de certa humanidade no trato do policial, muitas vezes rude com o morador de comunidade, apesar de legalista. Acredita-se, pois, que normas de educação e etiqueta social, antes e depois da abordagem, poderiam mudar essa visão acerca da abordagem policial.

Sobre o tempo-resposta entre a chamada e a chegada da viatura ao local de crime ou evento conflituoso, buscou-se delimitar o tempo em: “menos de 5 minutos”; “entre 5 e 10 minutos”; “acima de 10 minutos”; e “não compareceram”. Vejamos: *Quando você precisou chamar a polícia, quanto foi o tempo de chegada dos policiais?*

### Gráfico 8 - Sétima pergunta do Formulário I

Quando você precisou chamar a polícia, quanto foi o tempo de chegada dos policiais?  
81 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse ponto, obtivemos as seguintes respostas: “menos de 5 minutos”, 6,2%; “entre 5 e 10 minutos”, cerca de 37%; “mais de 10 minutos”, 30,9%; e “não compareceram”, cerca de 25,9%.

Aqui, observa-se uma falha no atendimento na solicitação das viaturas dentro do microterritório, segundo os dados da pesquisa, pois não é razoável que dentro do microterritório do PROTEGER cerca de 30,9% das viaturas demorem mais de 10 minutos para atender uma chamada de urgência, ou mesmo que 25,9% das chamadas sejam sequer atendidas. Certamente

isso pode demonstrar uma falta de afinidade ou compromisso com programa, dado o baixo grau de engajamento da tropa.

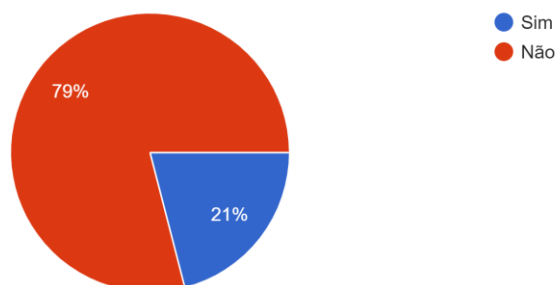
Outrossim, tal dado poderia ser melhor quantificado se comparado com os registros da central de atendimento de ocorrências, no caso a CIOPS. Todavia, como um dos objetivos da pesquisa é medir a subjetividade da sensação de segurança ou de medo (data vênua a redundância), as impressões colhidas pelos moradores demonstram o grau de eficácia e confiança no policiamento, algo que tínhamos a intenção de captar.

Quanto à capacidade de acionar a própria polícia - ou seja, mede-se o nível de confiança em acionar o Estado para mediar conflito, ou mesmo, mede-se até que ponto há a influência de coerção ilegítima de grupos criminais para o não acionamento da polícia - fez-se a seguinte pergunta: *Se você já foi uma vítima de crime no bairro, você já acionou ou procurou a polícia?* Para essa questão, obtivemos como respostas que 79% das pessoas acionaram ou acionariam a polícia, enquanto que 21%, não.

Essa pergunta coaduna com um dos objetivos falados por André Costa, em retomar o “predomínio” do Estado em certas áreas. Cano, Borges e Ribeiro (2012) também chegaram a conclusões idênticas nos primeiros anos de UPP nas comunidades, o que ocasionou para alguns delitos um aumento dos registros, pois diminuíram as subnotificações. Nesse tópico, observa-se que os objetivos do programa vão sendo atingidos, pois não se restringem somente à redução criminal, mas, sobretudo, ao estabelecimento de vínculos e laços de confiança com as comunidades.

### Gráfico 9 - Oitava pergunta do Formulário I

Se você já foi uma vítima de crime no bairro, você já acionou ou procurou a polícia?  
81 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

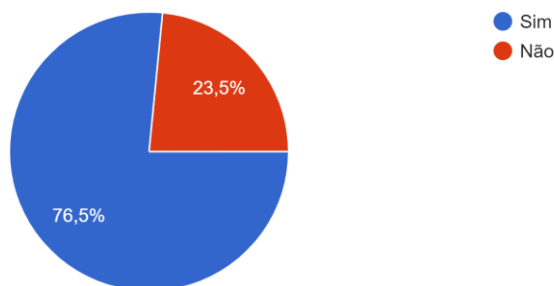
Nesse quesito, vê-se que, de cada dez pessoas, duas não acionaram ou não acionariam a polícia, o que poderia demonstrar, ainda da parte de alguns, falta de confiança no sistema, até mesmo refletido pela imagem de que a polícia não comparece ou demora muito, ou não resolve nada, ou mesmo, se for o caso, indica que o domínio ainda presente das facções na comunidade e a imposição de códigos de conduta, como exemplo o de que nenhum morador deve acionar a polícia.<sup>52</sup> Contudo, por outro lado, demonstra que quase 80% das pessoas confiam no sistema, o que é algo bastante relevante para uma comunidade que sofreu coerção ilegítima dos grupos criminosos por bastante tempo.

Sobre o impacto causado pelo PROTEGER na percepção do morador sem acesso aos números (resultados), fez-se a seguinte pergunta: *Na sua opinião, a presença do projeto PROTEGER ajudou a diminuir o número de homicídios no bairro?* A resposta foi que 76,5% dos entrevistados disseram que sim, que o programa ajudou a reduzir os homicídios na comunidade.

#### Gráfico 10- Nona pergunta do Formulário I

Na sua opinião, a presença do projeto PROTEGER ajudou a diminuir o numero de homicidios no bairro?

81 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>52</sup> Na comunidade “Babilônia” não existe iluminação pública, pois todas as lâmpadas são propositalmente danificadas e pudemos observar e constatar, também, através de relatos de moradores, que nenhum deles pode colocar uma luminária na frente de sua casa, ao que tudo indica, para dificultar o patrulhamento da polícia, bem como o ataque de qualquer facção inimiga. Também já dissemos que, apesar da existência de energia elétrica, todas as ligações são clandestinas, ocorre o chamado “gato”, em linguagem popular.

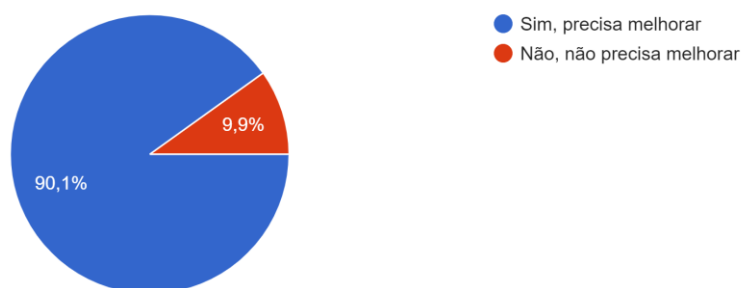
Aqui, observa-se se o programa está cumprindo a sua missão e seus objetivos, os quais estão apontados na Portaria nº 0881-GS/2020 da SSPDS, tendo como intuito principal a redução do CVLI. Ora, nesse ponto, embora possa haver outros fatores interferindo, o PROTEGER consegue atingir seus objetivos, não só expressos em números (resultados), mas, sobretudo, na subjetividade expressa pelo sentimento de que é o programa que está causando a diminuição dos homicídios e violência na região do microterritório, bem como restabelecendo os laços de confiança entre as comunidades e o Estado.

Sobre a abrangência do programa dentro do território, fez-se a seguinte enquete: *Você acha que o patrulhamento dos policiais pode melhorar? por exemplo, existem alguns lugares em que eles não patrulham?* 90,1% das pessoas entrevistadas acreditam que há locais em que os policiais não patrulham, embora a área seja teoricamente um microterritório.

### Gráfico 11- Décima pergunta do Formulário I

Você acha que o patrulhamento dos policiais pode melhorar, por exemplo, existem alguns lugares em que eles não patrulham?

81 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

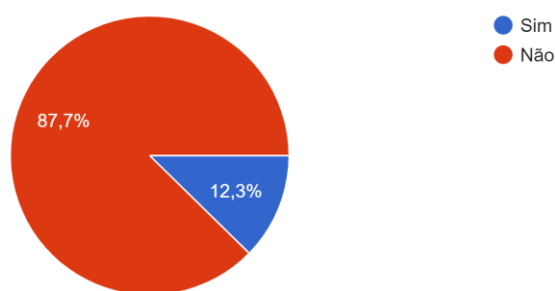
Isso pode demonstrar a presença ainda de facções criminosas no local, o que demonstra que a fase de intervenção tática não proporcionou a saída de todos os delinquentes do território, mas apenas a diminuição da ostensividade criminosa e que, com o tempo, devido às outras fases em que há redução do efetivo policial, o grupo criminoso local volta a confrontar policiais em determinadas zonas dentro do território, ou até a ameaçar os moradores. Desse modo, os policiais da base do PROTEGER tenderiam a evitar tais zonas, o que poderia impactar na qualidade do patrulhamento.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Com base na observação participante, sabe-se de pelo menos dois episódios de confrontos em que os policiais do PROTEGER foram lesionados a tiros: um deles quando estava dentro da comunidade “Babilônia” tentando

Por derradeiro, fizemos a pergunta-chave sobre a manutenção do programa no território: *Você gostaria que o projeto PROTEGER (BASES COMUNITÁRIAS DA POLÍCIA) saísse do seu bairro?* Obteve-se como resposta que, 71 pessoas, ou 87,7% dos entrevistados, querem a permanência do programa no local.

### Gráfico 12 – Décima primeira pergunta do Formulário I

Você gostaria que o projeto PROTEGER (BASES COMUNITÁRIAS DA POLÍCIA) saísse do seu bairro?  
81 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse caso, acreditamos que mais moradores, além da manifestação espontânea dos entrevistados, querem a presença do Estado no local e que, devido ao receio da pesquisa e ao histórico de medo ou conflito, até mesmo com a polícia, os índices não foram perto de 100%. Entretanto, como não houve o contato direto entre entrevistador e entrevistado, o que poderia facilitar a compreensão da dimensão da pesquisa bem como estabelecer um nível de confiabilidade, tal resultado poderia ser melhor, mas, apesar dos percalços, comprova que o programa atinge seus objetivos quanto à aceitação dentro das comunidades.

#### 4.7 O que pensam os policiais das bases do PROTEGER?

Em dezembro de 2019, ou seja, dois anos após a efetivação do programa, fizemos uma sondagem sobre o que pensavam os policiais que trabalhavam nas bases, bem como pudemos aferir o modo de seleção, suas capacitações e o nível de envolvimento com o programa.

---

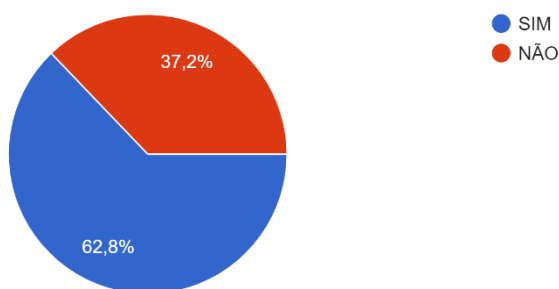
retirar uma barricada que impedia o acesso de veículos e o outro quando a base fixa da comunidade “Gereba” foi alvejada, vindo, em virtude deste ataque, a causar lesão corporal em um dos policiais que ali prestava o serviço. Felizmente, os policiais foram apenas lesionados e não vieram a ter sequelas mais graves.

Também aplicamos um questionário para os policiais das bases comunitárias, via formulário *Google Forms*, e encaminhamos via *link* de preenchimento através da rede social *whatsapp*, da mesma forma que fizemos com os moradores das comunidades.

A primeira pergunta diz respeito ao fato de que o policial que atua na AIS em que está abrigado o programa tem conhecimento deste e, para a nossa surpresa, das 157 pessoas entrevistadas na AIS 07 (efetivo do 19º BPM que atua na área integrada de segurança nº 07), 37,2% disseram que não conhecem o programa.

**Gráfico 13 – Primeira pergunta do Formulário II**

Você conhece o programa PROTEGER?  
156 respostas



Fonte: Elaborada pelo autor.

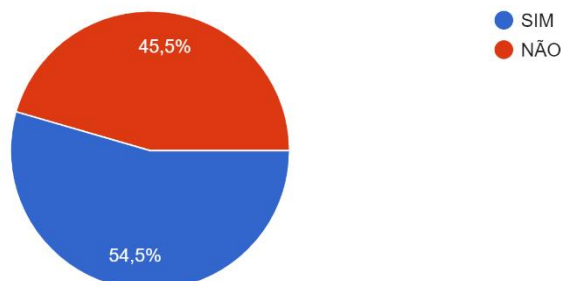
Esse fato, por si só, demonstra a falta de articulação interna e construção coletiva da política pública, pois o policial da ponta demonstra sequer saber que a base fixa em que ele trabalha ou já trabalhou (dada a rotatividade) é, na verdade, um programa de policiamento comunitário de maior dimensão e com objetivos bem definidos, isso para ser bem objetivo, posto que a intenção é ser bem mais que um programa de policiamento.

A segunda pergunta diz respeito à atuação direta do policial no programa ou no microterritório, vejamos:

### Gráfico 14 - Segunda pergunta do Formulário II

Você já trabalhou em uma base fixa ou em motos ou viaturas anexas ao PROTEGER?

156 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse caso, 54,5% dos entrevistados disseram que sim, que já trabalharam no programa. Aqui, deve-se pontuar que uma das características do policiamento comunitário é a busca de identidade e a construção de laços de confiança entre os moradores e o policial. Portanto, não é aconselhável, segundo a melhor doutrina de polícia comunitária, que haja grande rotatividade dos policiais que atuariam no programa.

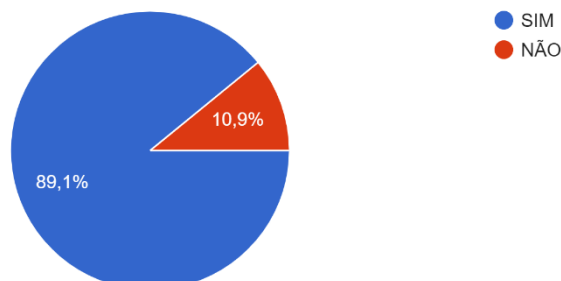
Um dos fatos observados por nós com base na participação observante é que muitos policiais foram escolhidos ou se voluntariaram para as bases fixas do PROTEGER devido ao regime de escalas de serviço facilitar um melhor deslocamento para o interior do estado, quando o PM está de folga, haja vista que nos últimos concursos ingressaram muitos servidores de outras regiões do estado e até de outras unidades da federação, que acabaram tendo que prestar serviços em Fortaleza.

A terceira pergunta diz respeito àquilo que o policial militar acha da colocação das bases fixas em locais de alto índice de CVLI. Os entrevistados responderam, em sua maioria, (89,1%), que são favoráveis. Vejamos:

### Gráfico 15 - Terceira pergunta do Formulário II

Você acha importante a fixação de uma base fixa nas comunidades de altos índices de CVLI?

156 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

A compreensão e engajamento dos policiais da linha de frente é fundamental para o êxito de qualquer programa de segurança pública, principalmente se for de polícia comunitária. Nesse sentido, tanto há uma melhora da imagem da polícia quanto dos resultados alcançados, haja vista o nível de envolvimento da tropa. Da mesma forma, qualquer programa de policiamento comunitário ou de prevenção de homicídios pode ter seus resultados e impactos extremamente ruins por falta de envolvimento dos policiais, que são atores fundamentais no processo de estabilização.

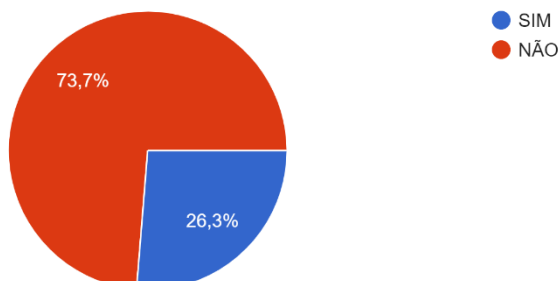
Cano, Borges e Ribeiro (2012), ao entrevistar policiais da UPP, perceberam que alguns deles, apesar de novatos, não queriam estar ali, pois não se sentiam “policiais de verdade”. O autor trabalha a relação da influência da polícia tradicional e seu *ethos* com a expectativa na nova polícia a partir da doutrina de polícia comunitária. Nesse ponto, é fundamental um engajamento do policial e uma compreensão do que faz para o êxito da política pública.

A quarta pergunta diz respeito ainda à criação de vínculos e de identidade entre o polícia e a comunidade, algo que é essencial, segundo a literatura da polícia comunitária.

### Gráfico 16 - Terceira pergunta do Formulário II

Você trabalhou mais de 6 meses seguidos no PROTEGER?

156 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

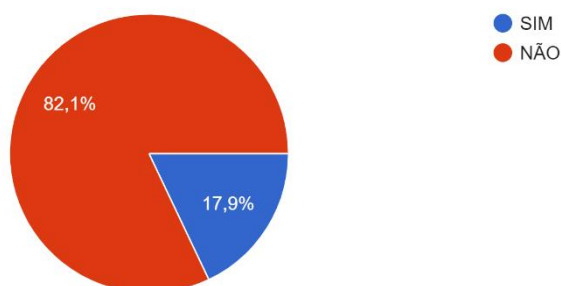
Pensamos que a rotatividade de policiais no PROTEGER pode ter afetado a questão da aproximação e criação de laços com a comunidade, o que garantiria sua maior efetividade. Ademais, também pudemos notar, como observador participante, que muitos dos policiais estavam ali, lotados no programa, atuando na base do “Gereba” e do “Barroso 2”, por mera adequação da sua vida particular a uma melhor escala de serviço. No caso das bases do PROTEGER da AIS 07, estas abrigavam policiais oriundos do interior do estado ou mesmo de outros estados, que devido à escala de serviço propiciam uma maior folga, como já dissemos, estavam ali apenas para preencher o serviço, sem maior envolvimento com os resultados ou engajamento com o programa.

A próxima pergunta trata tanto da participação coletiva quanto da preparação para atuar no programa, vejamos:

### Gráfico 17 – Quarta pergunta do Formulário II

Você já participou de alguma reunião específica com seus comandantes sobre o PROTEGER?

156 respostas

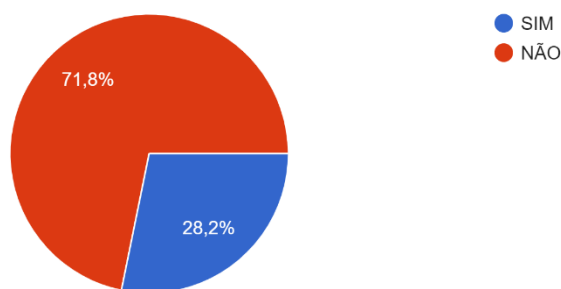


Fonte: Elaborado pelo autor.

Conclui-se que, nem antes e nem durante a implementação e execução houve reunião nesse sentido, ou seja, o programa, ainda hoje, até o momento em que escrevemos este trabalho, carece de monitoramento. Acerca disso, André Costa cita a criação do Comitê Gestor a partir da Portaria 0881-GS/SSPDS. Porém, em setembro de 2020, houve a mudança de secretário de segurança e novos arranjos foram realizados na estrutura do programa, mas não foi divulgada para o público qualquer avaliação de resultados específicos nos microterritórios abrangidos pelo programa.

### Gráfico 18 – Quinta pergunta do Formulário II

Você trabalha ou trabalhou no PROTEGER por ser voluntário?  
156 respostas



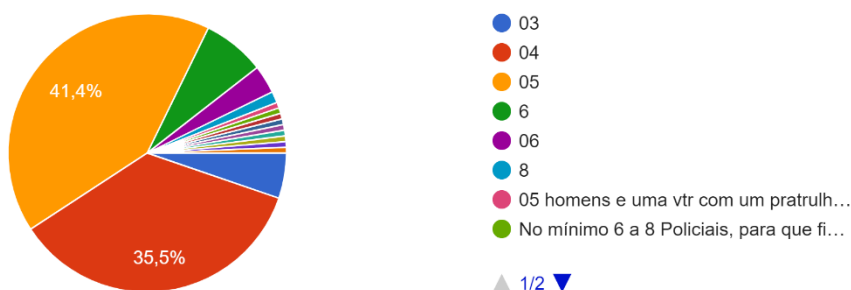
Fonte: Elaborado pelo autor.

A importância do policial voluntário está diretamente relacionada ao seu grau de engajamento. É preciso ter perfil para lidar com esta nova estratégia de policiamento comunitário. Ademais, o voluntariado deve ser motivado pela compreensão que o policial faz da política, e não somente porque o programa oferece outros atrativos, como: melhores escalas, remunerações extras etc.

### Gráfico 19 - Sexta pergunta do Formulário II

Você acredita que uma base fixa deveria ter o efetivo ideal, a pé, de quantos homens para realizar um bom policiamento no entorno da base?

152 respostas



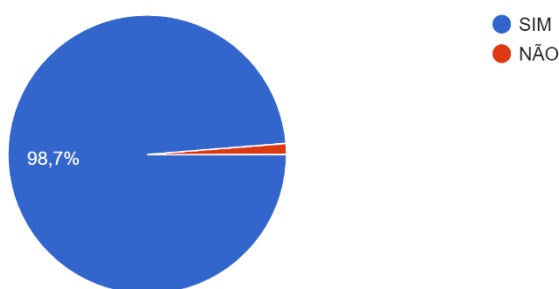
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse ponto, salta aos olhos a necessidade de um efetivo mínimo para realizar o policiamento à pé, o qual, para os próprios policiais (41,4%), deve ser de 05 (cinco) PMs. Assim, 03 (três) deles poderiam realizar alguma espécie de patrulhamento e se aproximarem da comunidade realizando um policiamento proativo, enquanto os outros 02 (dois), durante essa ronda, poderiam guarnecer a base fixa de danos ou depredações.

### Gráfico 20 – Sétima pergunta do Formulário II

Você acha importante o policiamento de motos anexo ao PROTEGER?

156 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

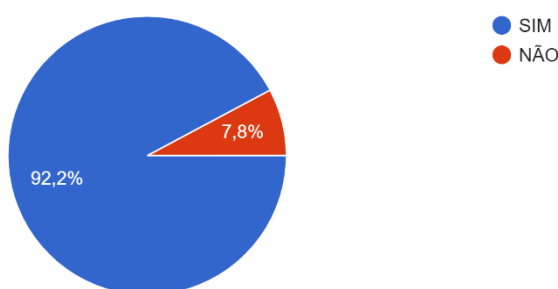
Sobre a importância de outros modais para apoiar o policiamento à pé, no caso o motopatrulhamento, os próprios PMs acham muito importante (98,7%). Nesse ponto, explica-se desse modo devido à velocidade e capilaridade das motocicletas e também ao fato de os ambientes ainda não estarem totalmente pacificados. Vez por outra, os policiais precisam

acionar apoio, seja para capturar indivíduos em fuga seja para interferir na guerra de facções em meio a algum ataque na comunidade.

### Gráfico 21 - Oitava pergunta do Formulário II

Você acha que o PROTEGER funcionando nas condições ideais (efetivo a pé, motos e viaturas) causa impacto na redução da criminalidade?

154 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Um das perguntas, de caráter mais subjetivo, dava opções ao policial de responder o que poderia ser feito para melhorar o seu nível de engajamento e gerar mais satisfação com a realização do trabalho: *Você acredita que o pessoal do PROTEGER deveria receber algum incentivo (escala, cursos, gratificação, fardamento diferenciado etc.) por integrar o programa? Se sim, quais?*

A grande maioria das respostas afirmava que deveria haver uma mudança na escala, bem como cursos de capacitação. E para nossa surpresa, a gratificação de incentivo foi o terceiro item citado. Nesse caso, pode-se inferir alguma peculiaridade do PROTEGER na AIS 07, ao explicar tal preferência, como, por exemplo, a composição do programa, naquela AIS, por grande contingente oriundo do interior do estado ou de outras unidades da federação. A resposta dos policiais pode estar condicionada justamente ao interesse pessoal em elastecer a folga do serviço para proporcionar que viagem com mais tranquilidade.

Entre as inúmeras respostas sugerindo que alterações no desenho da política devem ser realizadas, principalmente quanto à melhoria das escalas de serviço e cursos de capacitação, uma delas chama atenção, pois corrobora as argumentações trazidas quanto ao esvaziamento do programa, senão vejamos: “Deveria melhorar no número do efetivo, pois 3 é considerável (sic) pouco, visto que muitas vezes as viaturas estão em ocorrência e a base fixa fica sem apoio,

além de, em alguns momentos, o terceiro homem ser remanejado para uma viatura, ficando apenas 2 numa área considerada crítica.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política do Ceará Pacífico engendrada pelo governo do Estado do Ceará em 2015 com a assessoria do Fórum Brasileiro de Segurança Pública não conseguiu diminuir substancialmente os índices de violência nos seus primeiros anos de gestação e, principalmente, os crimes violentos letais intencionais (CVLI), como se propôs em seu desenho. Também não estabeleceu uma meta de redução e nem o tempo em que se poderia alcançar tal meta, algo diferente do que ocorrera no Pacto pela Vida, implantado em Pernambuco.

A falta de uma maior articulação com as comunidades beneficiárias, bem como a descontinuidade ou ausência dos parâmetros mínimos de funcionamento proporcionaram uma execução que, na prática, não mudou efetivamente as estruturas e o cotidiano dos órgãos de segurança pública existentes no Estado. Não obstante a isso, há que se pontuar que mudanças nas corporações policiais são muito difíceis, “devido a uma mentalidade solidificada que tem dificuldade em aceitar as renovações” e aos mecanismos de controle e avaliação da sociedade, como leciona Mota Brasil, Almeida e Freitas (2015).

A PMCE entrava com seus efetivos e viaturas e a Polícia Civil, mas pouco se integrou aos programas, tanto em relação à UNISEG, política operacional do Ceará Pacífico, quanto em relação ao PROTEGER, que foi uma ação pontual interventiva e emergencial da SSPDS, em 2017, em alguns bairros de Fortaleza. Na prática, o que se viu foi uma ocupação militar ou um controle maior por parte das agências estatais sobre um determinado território, principalmente no que tange ao PROTEGER, aumentando a razão de policiais por quilômetro quadrado num determinado território, um dispositivo de controle dessas populações, onde há uma mitigação das oportunidades criminosas (GALAND, 2008).

O que o discurso propagava como expansão de um Ceará Pacífico eram as inaugurações de UNISEG's, onde pequenas reformas eram feitas em quartéis e delegacias e também se falava de algo mais específico por parte da PM, o que ocorreu em 2017 com o PROTEGER, que era a destinação de poucas viaturas (03 por UNISEG) para um policiamento preventivo-proativo, ou melhor dizendo, de atenção focada ou patrulhamento dedicado, que se dividia em: atenção voltada a violência doméstica (GAVV), atenção ao patrulhamento escolar (GSE) e ao programa das visitas comunitárias (GSC), algo que já existia no modelo UNISEG, mas sem a normatização. À respeito, inclusive, dessa inserção das viaturas especializadas da APCOM, aos poucos, foram se desacoplando do PROTEGER e atuando pontualmente no território conforme a demanda.

Destarte, apesar da redução que ocorreu em 2015 e 2016, o Ceará ainda apresentou números absolutos muito elevados e não restou provado se tal fato (a leve redução) se deu exclusivamente pela implementação do Ceará Pacífico, tendo em vista o debate que se instalava em torno de suposto “acordo” ou “pacto” de facções criminosas, algo que não pode ser descartado das avaliações e precisa de estudos aprofundados.

Ademais, quando se avalia um projeto ou programa de política pública, deve-se saber quais outros fatores podem ter influenciado nos resultados alcançados, bem como verificar se eles sofreram covariação de outros fatores. Daí a necessidade de fazer comparações, principalmente com um grupo de controle ou com uma série temporal, sem a interferência direta daquela política pública.

Entretanto, em 2017, o número de homicídios explodiu no Ceará, com 5.133 assassinatos (SSPDS, 2017), culminando em um cenário de guerra entre facções. Muitos dos crimes eram filmados e divulgados em redes sociais, como forma de empoderamento dessas organizações criminosas perante a outra facção rival (MBEMBE, 2016). Nesse sentido, algo precisava ser feito e de forma urgente, pois, como diz Garland (2008), as respostas do Estado são tão ou mais importantes que as próprias soluções.

A ação interventiva da SSPDS, em dezembro de 2017, através de uma política pública que se pretendia de segurança, deveria ser urgente e, em tese, abranger aspectos da melhoria do contexto urbano e proporcionar a do social, por meio de outras ações de governo e de parcerias preventivas com a comunidade e o setor não governamental, inclusive. Em que pese não haver menção sobre a tensão existente entre o Ceará Pacífico e o PROTEGER, na prática e nos bastidores, o que se extraiu das entrevistas com articuladores foi que não houve, desde o início, uma integração entre os programas, o que, a nosso ver, demonstra uma relação de disputas por espaços e poder no campo da segurança pública, principalmente quando se pode alavancar algum capital político.

Eis que, nesse cenário, surge o PROTEGER como uma resposta urgente, uma “ocupação” da polícia através de saturação policial, a presença de agentes de segurança num microterritório degradado (desestruturado socialmente), o que Garland (2008) vai chamar de controle do crime situacional, afetando o ambiente e as oportunidades para a prática criminal. Essa ação, sob inspiração da polícia comunitária e da segregação punitiva (para alguns), impactou num primeiro momento (momento em 2018), causando a redução dos índices criminais nas áreas onde fora implantada, apesar de os impactos terem ficado restritos apenas ao controle do crime, olvidando a questão social.

Houve, pela própria SSPDS, a identificação de territórios conflagrados pela guerra de facções, apontados pela SUPESP como áreas de *hot spots*, e a divisão dessas áreas em microterritórios, para atuação policial através da saturação constante, ou seja, aumento da ocupação policial no terreno de forma continuada. As fases de intervenção foram detalhadas no primeiro e segundo capítulos deste trabalho e tiveram como objeto de análise o programa das UPPs no Rio de Janeiro, como bem asseverou um dos articuladores do PROTEGER, por ocasião de uma das entrevistas.

Ocorre que, ao longo do tempo, principalmente a partir de meados de 2019, o número de policiais que atuava nesses microterritórios foi diminuindo devido às migrações de efetivos para outros projetos (interiorização do RAIO, por exemplo) ou transferências para o interior do estado. Dentro desse contexto de esvaziamento da política, ocorre que havia uma redução prevista no próprio desenho da política, quando houvesse a estabilização dos índices e o clima de tranquilidade fosse restaurado nas comunidades, algo que poderia ser utilizado como argumento do Estado quando instado a se manifestar. Porém, essa redução de efetivo deveria ser efetivada de acordo com a tranquilidade gerada, redução do medo e de acordo com os impactos positivos causados na região, e não feita de forma açodada ou aleatória sem o devido planejamento. Além disso, era preciso esperar a chegada das ações sociais (parcerias preventivas) antes da redução ou mitigação dos efetivos.

Ademais, no que concerne aos impactos, não pudemos identificar, ao longo da pesquisa, mudanças significativas na sociabilidade das comunidades (práticas rotineiras e hábitos) ou mesmo no incremento de ganhos socioeconômicos para a região, algo que ocorreu quando das instalações das UPPs (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012), que proporcionou aumento do número de estabelecimentos comerciais, oportunidades de empregos, turismo na região, aumento do valor do imóvel, etc. Nesse sentido, para corroborar com essas impressões de campo, sugere-se uma pesquisa com lastro temporal maior, que investigue outros fenômenos correlatos ou outros fatores que afetam a sensação de insegurança.

Assim como ocorreu nas UPPs, a relação da polícia com a comunidade era de desconfiança. Na verdade, apesar do projeto ter por inspiração uma polícia comunitária que pudesse resolver os problemas de controle do crime juntamente com as agências estatais, não houve a formação de cidadãos ativos, de organizações comunitárias dispostas a exercer um controle informal (GARLAND, 2008). Destarte, não podemos olvidar os episódios de abordagens mal sucedidas que redundaram em maior distanciamento, a exemplo de um líder evangélico que relatou para o tenente responsável pela coordenação do projeto que teria sido agredido numa abordagem policial.

Entre os acertos da política de segurança denominada PROTEGER, apontamos o diagnóstico correto da área de *hot spot* em CVLI a partir do uso da estatística fornecida pela SUPESP, ferramenta importante que evita o uso político da seleção das áreas beneficiárias. E também o incremento das bases semifixas e posteriormente das bases fixas como forma de tornar a ação permanente no território, o que leva maior credibilidade à política e torna o policiamento local uma referência de autoridade.

O monitoramento constante das ações, dos dados e da política se dá por meio das AIS em que estão situados os microterritórios do PROTEGER, que embora ainda muito incipiente poderia ser específico do próprio microterritório, algo que a SSPDS vem tentando implementar com a nova gestão.

Entre as fragilidades da política, podemos apontar a falta de uma normatização na fase de implementação, uma maior e melhor articulação junto às comunidades para a construção coletiva da política. Já na fase de execução, quanto ao monitoramento, constatou-se pouco uso dessa ferramenta de avaliação, o que proporcionou um esvaziamento do programa justamente por não se ter nenhum parâmetro normatizador, inclusive quanto ao desenho estrutural: efetivo, escalas de serviço, treinamento, seleção de pessoal, formas de motivação, autonomia do policial de ponta etc.

Nesse sentido, conforme Beato (2012), sugere-se a formulação de indicadores de vulnerabilidade social e também sociais e de segurança, a fim de se escolher áreas que possam sofrer uma transformação positiva do programa (sem interferências políticas), como também ser uma ferramenta para melhor se avaliar a eficácia do programa.

Quanto à ferramenta avaliativa, a pesquisa de campo proporcionada pela observação participante e nossa atuação como gestor do batalhão policial no qual estava **inserto** o microterritório e também participante de algumas reuniões estratégicas em nível de secretaria de segurança, sem olvidar o fato de também ser morador do bairro Passaré, proporcionaram uma visão privilegiada do objeto, favorecendo mergulhar num aspecto crítico avaliativo, que pode, possivelmente, contribuir para pesquisas posteriores, bem como para tomadas de decisão de governos. Nesse diapasão, pode-se dizer que houve um estranhamento do objeto como ferramenta metodológica (VELHO, 1978).

O último capítulo deixa evidente a necessidade de monitoramento e avaliação, pois foi observado que muitos policiais sequer foram preparados para atuar no projeto e não compreendem as intencionalidades envolvidas. Ressalta-se, contudo, a questão e temática da avaliação de programas de prevenção, bem como sua elaboração enquanto política pública, que não pode prescindir da pesquisa acadêmica, uma vez que as organizações do Estado, de modo

isolado, mostram-se insuficientes para combater o avanço da criminalidade, vide o exemplo da própria comissão presidencial formulada nos Estados Unidos da América nos anos 1960, que envolveu diversos segmentos da sociedade ante o avanço das taxas criminais naquele país.

À guisa de conclusão, o PROTEGER, apesar de ter sido implementado saltando algumas etapas importantes da formulação das políticas públicas (o que pode ser corrigido com o monitoramento e redesenho), vem desempenhando um papel fundamental na redução dos CVLI nas comunidades mais degradadas socialmente; pois, além de ter números que comprovam tais resultados, aos poucos, vem restabelecendo os laços de confiança das comunidades perante o Estado. As críticas e falhas aqui observadas não demoveram seus objetivos principais e tiveram o escopo de alertar para o esvaziamento ou extinção da política pública, como ocorreu com outros programas.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública. 2019. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: [https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf). Acesso em: 21 maio 2020.
- ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública. 2018. São Paulo: Fórum brasileiro de segurança pública, 2018. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranc%CC%A7a-Pu%CC%81blica-2018.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.
- APÓS ameaças da GDE, ‘Babilônia’ é ocupada. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 6 jan. 2018. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/apos-ameacas-da-gde-babilonia-e-ocupada-1.1875500>. Acesso em 23 maio 2020.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- BEATO, Cláudio. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- BEATO, Cláudio. **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal - Centro Gráfico, 1988.
- BUENO, Bruno Bruziguessi. Os Fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado na Constituição do Estado Brasileiro Contemporâneo. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 2, n. 1, p. 47–64, out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/3311/3482>. Acesso em: 19 abr. 2019.
- CANO, Ignácio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo. Os Donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.
- CEARÁ. Portaria nº 0881-GS. Institui e regulamenta o programa de proteção territorial e gestão de riscos (PROTEGER) no âmbito da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e seus órgãos. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 2020.
- CEARÁ. **Polícia civil**. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. 2019. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/institucional/>. Acesso em: 19 abr. 2019.
- CEARÁ. Experiências exitosas de enfrentamento à violência e à criminalidade. **Livro I**. Ceará Pacífico – Movimento Pela Vida. Fortaleza, 2017. Disponível em: [https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/CP\\_Livro1\\_Experie%CC%82ncias-](https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/CP_Livro1_Experie%CC%82ncias-)

Exitosas-de-Enfrentamento-a%CC%80-Viole%CC%82ncia-ea%CC%80-Criminalidade.pdf. Acesso em: 21 maio, 2020.

CEARÁ. Experiências exitosas de enfrentamento à violência e à criminalidade. **Livro II.** Ceará Pacífico – Movimento Pela Vida. Fortaleza, 2017. [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/FBSP\\_Ceara\\_Pacifico\\_livro\\_2\\_2017.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/FBSP_Ceara_Pacifico_livro_2_2017.pdf). Acesso em: 30 maio, 2020.

CEARÁ. Experiências exitosas de enfrentamento à violência e à criminalidade. **Livro III.** Ceará Pacífico – Movimento Pela Vida. Fortaleza, 2017. [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/FBSP\\_Ceara\\_Pacifico\\_livro\\_3\\_2017.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/FBSP_Ceara_Pacifico_livro_3_2017.pdf). Acesso em: 6 jun. 2020.

CEARÁ. Decreto 31.787/15. Institui o pacto "Por um Ceará Pacífico", para a atuação articulada entre Órgãos Públicos Estaduais, Municipais e Federais, e instituições da sociedade civil, objetivando a construção de uma cultura de paz, com políticas interinstitucionais de prevenção social e de segurança pública, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303727>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CEARÁ. **Perfil Municipal 2017**. IPECE, 2017. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/perfil-municipal-2017/>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001.

DEPUTADA quer ampliação do Batalhão do RAI0 para mais municípios, como governador prometeu. **Blog do Silva**, Fortaleza, 5 jun. 2018 . Disponível em: [blogdoedsonsilva.com.br](http://blogdoedsonsilva.com.br). Acesso em 22/10/2020.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO do Ceará inaugura 9ª Uniseg em Fortaleza. **Governo do Estado do Ceará**, 2018. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2018/06/29/governo-do-ceara-inaugura-9a-uniseg-em-fortaleza/>. Acesso em: 14 nov. 2020.

KAHN, Túlio. **Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual**. São Paulo: Sicurezza, 2002.

LESSING, Benjamin. As facções cariocas em perspectiva. **Novos estudos - CEBRAP**. São Paulo, v. 27, n. 80, p. 43-62, 2008. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002008000100004&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002008000100004&script=sci_arttext). Acesso em: 21 de jul. 2020.

MACÊDO, Andréia de Oliveira. **Polícia, quando quer, faz!** Análise da estrutura de governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco. 2012. 164 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Revista Arte & Ensaios do PPGAV/EBA/UFRJ**, Rio de Janeiro, n. 32, dez. 2016.

MIRABETE, Júlio Fabrini. **Código penal interpretado**. São Paulo: Atlas, 1999.

MISSE, Daniel Ganem. Cinco Anos de UPP: um breve balanço. **DILEMAS**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 00 jul./ago./set. 2014.

MOTA BRASIL, Glaúcia; ALMEIDA, Rosemary; FREITAS, Geovani Jacó de. **Dilemas da “nova” formação policial: experiências e práticas de policiamento**. Campinas, SP: Pontes editores, 2015.

NOGUEIRA, Marcos Otávio Mariani. 2011. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2011

PAIVA, Luiz F. Aqui não tem gangue, aqui tem facção: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. **Caderno C R H**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 165-184, jan./abr. 2019.

RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 42.787/11. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-42787-2011-rj\\_158962.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-42787-2011-rj_158962.html)). Acesso em 21 jul. 2020.

VELHO, Gilberto. Observando o Familiar. In: NUNES, Edson de Oliveira. **A Aventura Sociológica** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.