



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ALEXANDRE ÁVILA DE VASCONCELOS

ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA VOLTADAS AOS
DESLOCAMENTOS FORÇADOS DE MORADORES DO PROGRAMA MINHA
CASA, MINHA VIDA

FORTALEZA – CEARÁ

2023

ALEXANDRE ÁVILA DE VASCONCELOS

ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA VOLTADAS AOS DESLOCAMENTOS
FORÇADOS DE MORADORES DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

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 a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador (a): Profa. Dra. Maria Andréa Luz da Silva.

FORTALEZA – CEARÁ

2023

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

Vasconcelos, Alexandre Avila de.

Estratégias de segurança pública voltadas aos deslocamentos forçados de moradores do Programa Minha Casa, Minha Vida [recurso eletrônico] / Alexandre Avila de Vasconcelos. - 2022.
138 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, 2022.

Orientação: Prof.^a Dra. Maria Andrea Luz da Silva.

1. Políticas públicas de segurança. 2. Habitação. 3. Crime organizado. 4. Deslocamentos forçados. 5. Polícia Militar. . I. Título.

ALEXANDRE ÁVILA DE VASCONCELOS

ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA VOLTADAS AOS
DESLOCAMENTOS FORÇADOS DE MORADORES DO PROGRAMA MINHA
CASA, MINHA VIDA

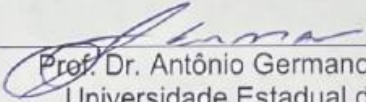
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento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

Aprovada em: 04/11/2022

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br MARIA ANDREA LUZ DA SILVA
Data: 05/01/2023 08:42:58-0300
Verifique em <https://verificador.itd.br>

Prof.^a Dr.^a Maria Andrea Luz da Silva (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Anderson Duarte Barbosa
Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança
Pública do Estado do Ceará

Dedico este trabalho a Deus, Senhor de todas as coisas e à minha família que me dá suporte todos os dias para continuar a minha caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, pelo incentivo de permanecer firme e focado na realização dessa pesquisa e a todos aqueles que me auxiliaram a fechar este ciclo de minha vida acadêmica.

RESUMO

No Ceará a partir do ano de 2017, inicia-se um período evolutivo de ações da violência criminal organizada em todo o estado, partindo das prisões sob forte influência de organizações criminosas advindas do eixo Rio-São Paulo. Esse fenômeno rendeu desdobramentos materializados como o aumento substancial dos Crimes Violentos Letais Intencionais(CVLIS), também conhecidos como homicídios e a evolução do protagonismo de ações criminosas nas diversas comunidades da região periférica de Fortaleza. A partir de 2018, começam a ser detectadas ações de ameaça e expulsões de moradores dessas comunidades e dos residenciais dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, que são a representação de uma política pública nacional de habitação que buscava sanar o déficit de moradias para populações carentes e estimular o desenvolvimento da indústria de construção civil no país. A partir dessa premissa este estudo exploratório-descritivo se debruça sobre as estratégias da segurança pública voltadas aos deslocamentos forçados de moradores do Programa Minha Casa Minha Vida face a ação do crime organizado no Estado do Ceará. A questão norteadora da pesquisa foram as ações de policiamento efetivadas pela Polícia Militar do Ceará, através das ações específicas do GSC - Grupo de Segurança Comunitária, do GPF – Grupo de Prevenção Focada que atualmente fazem parte do Comando de Policiamento e Apoio às Comunidades (COPAC) da Polícia Militar do Ceará, vinculada da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social(SSPDS) do Estado do Ceará, que fazem frente as ações destes grupos criminosos executando expulsões de moradores na cidade de Fortaleza, com destaque nos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida. Assim sendo, o objetivo desta pesquisa é descrever as estratégias de segurança pública e de policiamento voltado à solução de problemas, através do emprego de ferramentas de policiamento ostensivo, que foram desenvolvidas para o enfrentamento às expulsões de moradores dos condomínios do programa minha casa minha vida em Fortaleza. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica, tendo como recorte os anos de 2019 a 2021, inserindo-se também obras que tenham como foco: políticas públicas, política habitacional, violência e criminalidade, facções criminosas no Ceará e Programa Minha Casa Minha Vida, Segurança Pública. O autor é sujeito-pesquisador, pois fez parte do processo de construção do conhecimento e por isso mesmo, com capacidade para apresentar, interpretar e ressignificar o fenômeno. A pesquisa de campo constou

de entrevistas com os principais atores governamentais que atuam nos problemas relacionados às expulsões de moradores na capital cearense, tais como o Ministério Público do Ceará (MPCE), Defensoria Pública do Ceará (DPCE), através do seu Núcleo da Habitação e Moradia (NUHAM), Polícia Militar do Ceará (PMCE), através de entrevistas ao Comando da Polícia Militar de Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC). Concluiu-se a falta de uma política clara de combate especificamente às expulsões e/ou ameaça de moradores, uma vez que somente se fazem ações ostensivas no âmbito da Polícia Militar e não existe uma política sustentável e permanente de inteligência ou de polícia judiciária.

Palavras-chave: Políticas públicas de segurança. Habitação. Crime organizado. Deslocamentos forçados. Polícia Militar.

ABSTRACT

In Ceará, from the year 2017 onwards, an evolutionary period of actions of organized criminal violence begins throughout the state, starting from prisons under the strong influence of criminal organizations arising from the Rio-São Paulo axis. This phenomenon yielded material developments such as the substantial increase in Intentional Lethal Violent Crimes (CVLIS), also known as homicides, and the evolution of the role of criminal actions in the various communities in the peripheral region of Fortaleza. As of 2018, threatening actions and expulsions of residents of these communities and the housing developments of the Minha Casa, Minha Vida Program began to be detected, which are the representation of a national public housing policy that sought to remedy the housing deficit for needy populations and stimulate the development of the civil construction industry in the country. Based on this premise, this exploratory-descriptive study focuses on public security strategies aimed at the forced displacement of residents of the Minha Casa Minha Vida Program in the face of organized crime in the State of Ceará. The guiding question of the research were the policing actions carried out by the Military Police of Ceará, through the specific actions of the GSC - Community Security Group, of the GPF - Focused Prevention Group that are currently part of the Command of Policing and Support to Communities (COPAC) of the Military Police of Ceará, linked to the Secretariat of Public Security and Social Defense (SSPDS) of the State of Ceará, which face the actions of these criminal groups by executing the evictions of residents in the city of Fortaleza, with emphasis on the undertakings of the Minha Casa Program, My life. Therefore, the objective of this research is to describe the public security and policing strategies aimed at solving problems, through the use of ostensive policing tools, which were developed to face the evictions of residents of the condominiums of the Minha Casa Minha Vida program. in Fortaleza. Bibliographical research was used, taking the years 2019 to 2021 as a cut, also including works that focus on: public policies, housing policy, violence and crime, criminal factions in Ceará and Minha Casa Minha Vida Program, Public Security . The author is a subject-researcher, as he was part of the knowledge construction process and, therefore, with the capacity to present, interpret and reframe the phenomenon. The field research consisted of interviews with the main government actors that act in the problems related to the expulsion of residents in the capital of Ceará, such as the Public Ministry of Ceará (MPCE), Public Defender of

Ceará (DPCE), through its Nucleus of Housing and Housing (NUHAM), Ceará Military Police (PMCE), through interviews with the Military Police Command for Prevention and Support to Communities (COPAC). It was concluded that there is a lack of a clear policy to combat specifically the evictions and/or threat of residents, since only ostensive actions are carried out within the scope of the Military Police and there is no sustainable and permanent policy of intelligence or judicial police.

Keywords: Public security policies. Housing. Organized crime. Forced displacements. Military police.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Proporção estimada de domicílios ocupados em aglomerados subnormais - Região Nordeste do Brasil – IBGE 2018.....	35
Tabela 2 -	Capitais brasileiras com maior quantidade de domicílios em aglomerados subnormais – IBGE 2018.....	36
Tabela 3 -	IDH dos bairros onde tem PMCMV em Fortaleza.....	47
Tabela 4 -	Localização das bases do Proteger Fortaleza - RMF.....	114
Tabela 5 -	Distribuição dos territórios COPAC – PMCE.....	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Progressão do processo de urbanização no Brasil.....	37
Gráfico 2 -	Taxa de urbanização brasileira – 1940 a 2010.....	39
Gráfico 3 -	Composição do déficit habitacional - Regiões geográficas – Brasil – 2019.....	42
Gráfico 4 -	Gráfico demonstrativo do domínio de grupos criminosos no Rio – 2019.....	56
Gráfico 5 -	Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no Ceará de 2013 a 2016.....	60
Gráfico 6 -	Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) em presídios cearenses – 2013 a 2016.....	61
Gráfico 7 -	Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) em presídios cearenses – 2013 a 2019.....	69
Gráfico 8 -	Deslocamentos forçados no Ceará – 2016 a 2021.....	78
Gráfico 9 -	Deslocamentos forçados por local - 2016 a 2021.....	79
Gráfico 10 -	Atendimentos do COPAC/PMCE EM 2022.....	83
Gráfico 11 -	Presença do crime organizado, grupos armados e afins onde você vive.....	92

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Representação do Ciclo de uma Política Pública.....	28
Figura 2 -	Distribuição das facções criminosas no Brasil.....	54
Figura 3 -	Imagem das lideranças da GDE obtidas através de investigação da DRACO/PCCE.....	98
Figura 4 -	Distribuição das UNISEG na cidade de Fortaleza.....	105
Figura 5 -	Delimitação geográfica da circunscrição da UNISEG 01.....	106
Figura 6 -	Reportagem sobre conflitos entre facções na Babilônia em Fortaleza - “Madrugada de tiroteio intenso entre facções em favelas da zona sul de Fortaleza - 27 de outubro de 2017 às 08:37”	110
Figura 7 -	Imagem de propaganda de divulgação do COPAC.....	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

3C	Terceiro Comando
ADA	Amigos dos Amigos
AIS	Áreas Integradas de Segurança
ANEV's	Atores Não Estatais Violentos
BID	Programa Habitar Brasil
BNH	Banco nacional da Habitação
BPESP	Batalhão de Prevenção Especializada
CEF	Caixa Econômica Federal
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIOPS	Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COHAB	Companhia de Habitação
COHAB-CE	Companhia de Habitação do Ceará
COPAC	Comando da Polícia Militar de Prevenção e Apoio às Comunidades
CV	Comando Vermelho
CVLI's	Crimes Violentos Letais Intencionais
DDM	Delegacia de Defesa da Mulher
DP	Distrito Policial
DPCE	Defensoria Pública do Ceará
DRACO	Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas
EUA	Estados Unidos da América
FDN	Família do Norte
FJP	Fundação João Pinheiro
GAI	Grupo de Apoio Institucional
GAVV	Grupo de Atendimento às Vítimas da Violência
GDE	Guardiões do Estado
GPF	Grupo de Prevenção Focada
GSC	Grupo de Segurança Comunitária
GSE	Grupo de Segurança Escolar
HABITAFOR	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INFODEPEN	Informações Penitenciárias
MPCE	Ministério Público do Ceará
NUHAM	Núcleo da Habitação e Moradia
OAB-CE	Ordem de Advogados do Brasil, Seção Ceará
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Programa de Ação Imediata para a Habitação
PCC	Primeiro Comando da Capital
PCCE	Polícia Civil do Ceará
PDP	Plano Diretor Participativo
PM	Policial Militar
PMCE	Polícia Militar do Ceará
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PP	Política Pública
PPCAAM	Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PREVIO	Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência
PROTEGER	Programa Estadual de Proteção Territorial e Gestão de Risco
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SAP	Secretaria de Administração Penitenciária
SCI	Sociedades de Crédito Imobiliário
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPF	Sistema Penitenciário Federal
SPS	Secretaria de Proteção Social do Estado
SSPDS	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
SUPESP	Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública
TCP	Terceiro Comando Puro
TJCE	Tribunal de Justiça do Ceará
UNISEG	Unidades integradas de Segurança
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA.....	26
3	A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL, NO CEARÁ E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) EM FORTALEZA.....	31
3.1	O problema da moradia no Brasil.....	31
3.2	A política habitacional no Ceará.....	41
3.3	O Programa Minha Casa, Minha Vida em Fortaleza.....	45
4	CRIME ORGANIZADO: GÊNESE, EVOLUÇÃO E ENTRADA NO ESTADO DO CEARÁ.....	49
3.1	Conceito e características do crime organizado.....	49
4.2	A origem do crime organizado no Brasil.....	52
4.3	O caso do Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC).....	54
4.4	O crime organizado chega ao Ceará.....	59
4.5	A facção criminosa Guardiões do Estado (GDE) e sua atuação no Estado do Ceará.....	61
4.6	A facção criminosa Comando Vermelho (CV) e sua atuação no Estado do Ceará.....	64
4.7	A facção criminosa Família do Norte chega ao Ceará.....	66
4.8	A parceria entre GDE e Comando Vermelho no Estado do Ceará.....	66
4.9	O Primeiro Comando da Capital (PCC) e sua atuação no Ceará.....	67
4.10	A facção Comando Vermelho e sua aliança com a FDN.....	67
4.11	Deslocamento urbano forçado: tática das facções contra a sociedade.....	71
5	OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS EM FORTALEZA.....	74
5.1	As respostas dos entes estatais.....	84
5.2	A governança criminal como uma explicação para o fenômeno dos deslocamentos forçados em Fortaleza.....	90

6	ESTRATEGIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO AOS NOVOS DESAFIOS DO CRIME ORGANIZADO NO CEARA.....	95
6.1	As ações da Polícia Civil do Ceará.....	96
6.2	As estratégias da Polícia Militar.....	100
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
	REFERÊNCIAS.....	127

1 INTRODUÇÃO

A evolução das ações do crime organizado no Estado do Ceará e, de forma mais intensa, na capital do estado, e seus desdobramentos têm sido um dos temas mais intensamente discutidos nos últimos 10(dez) anos, em especial após uma grande onda de homicídios que ocorreu no estado no ano de 2017, em que se registrou, segundo a SSPDS-CE, 5.023 mortes. Destas, 1.979 somente em Fortaleza, sendo até hoje o ano com maior número de CVLI's (Crimes Violentos Letais Intencionais) de toda série histórica desde o ano de 2013, quando a SSDPS-CE passou a divulgar os indicadores de violência no Estado.

Este fenômeno trouxe uma nova realidade da violência urbana no Ceará atingindo várias outras áreas públicas, onde atores não estatais passam a influenciar o desempenho de inúmeras políticas públicas implementadas pelo estado nas áreas de saúde, educação e habitação entre outras, que passam a sofrer de forma direta ou indireta os efeitos das ações causadas por estes novos elementos sociais que atuavam na sociedade cearense de início de forma tímida até atingir patamares preocupantes que tiveram seu ápice em 2017.

Além das mortes provocadas por novos arranjos sociais originados de conflitos entre estes atores não estatais, denominados facções criminosas, que nada mais eram que grupos organizados dentro do sistema penitenciário, aos moldes do que ocorreu em São Paulo e Rio de Janeiro no Brasil e em El Salvador na América Central, começam a ser registrados fenômenos associados a processos de extorsão e expulsão de famílias nas diversas comunidades da capital cearense, em cidades da Região Metropolitana de Fortaleza e algumas cidades do Interior do Estado, mas notadamente em aglomerados subnormais e nos residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

A intensificação dos níveis de violência social no Ceará tem seu início a partir do momento em que a presença territorial de predomínio das ações de uma ou outra facção nos bairros de fortaleza passou a ser preponderante em situações de acesso a serviços essenciais, tais como educação, saúde e moradia, onde os moradores de determinadas comunidades eram submetidos a um controle ou limitação do acesso a esses serviços, gerando novas modalidades de violência social que não tinham referência no Estado e agora já bem conhecidas da sociedade cearense.

Paralelo a essa nova realidade e, a princípio, não perceptível a ela, se desenvolvia a política habitacional do estado e do município, dentro dos moldes do projeto habitacional do governo federal, conhecido como Minha Casa, Minha Vida, o qual foi lançado em 2009, pela lei federal nº 11977, de 7 de julho de 2009, como uma proposta inovadora para sanar o déficit habitacional do Brasil, que segundo dados do IBGE chegava em 2008 em torno de 21% da população nacional, ou seja, 7,9 milhões de moradias. O programa se baseia num processo de facilitação do acesso à moradia por meio da disponibilização de linhas de crédito da Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil com condições especiais de financiamento em parceria com estados, municípios, empresas de construção civil e o Governo Federal.

Nos últimos 10 anos de existência do programa, já foram construídas mais de 4,3 milhões de moradias em todo o Brasil, segundo dados do governo.

No Estado do Ceará, mais de 56 mil famílias foram beneficiadas, com destaque para cidade de Fortaleza, onde foram construídos grandes condomínios em vários bairros de leste a oeste da cidade.

Uma característica peculiar desses empreendimentos é que eles congregavam várias comunidades realocadas de áreas de risco da cidade e concentradas nestes condomínios, gerando um processo de conflito social e de disputa territorial no local.

Os residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que foi substituído em 2021, no governo Bolsonaro, pelo Programa Habitacional Casa Verde Amarela, tinham como principal característica ter como público-alvo a população de baixa renda, localizada em áreas de risco, concentradas em aglomerados subnormais dos grandes centros urbanos do país, o que não foi diferente no Ceará, onde os empreendimentos dessa natureza se concentraram em Fortaleza. Região Metropolitana de Fortaleza, especificamente nas cidades de Caucaia, Maracanaú, Pacatuba, Itaitinga, Horizonte, Chorozinho, Aquiraz e Trairi; e no interior do estado, nas cidades de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Crateús, Camocim, Iguatu, Itapipoca, Quixadá, Sobral, Icó num total de 120 empreendimentos, beneficiando 227.340 pessoas, conforme dados da Secretaria das Cidades do Governo do Ceará.

Somente em Fortaleza existem 35 condomínios num total de 26.660 unidades habitacionais, oriundas de diversas comunidades que se inscreviam no programa de forma aleatória gerando uma nova comunidade composta de grupos sociais bastante heterogêneos e oriundos de várias partes da cidade.

Com base na característica de uma população heterogênea de origem diversa, no contexto social de compartimentação do poder das facções criminosas, que se baseia numa delimitação geográfica nas diversas comunidades, onde já se registrava a criação de áreas de domínio de grupos diversos, materializou-se uma disputa pela hegemonia de poder dentro dos residenciais, que teve como consequência imediata um processo de reacomodação e direcionamento da ocupação das unidades habitacionais de modo paralelo e dissociado da tutela estatal.

Nesta realidade, se levanta a questão da evolução do crime organizado nestas comunidades formatadas dentro dos grandes condomínios do programa Minha casa, Minha Vida em Fortaleza e seu nível de influência social de controle, tendo como consequência direta o nascimento do fenômeno das expulsões forçadas de moradores como uma das principais ações perpetradas por estes entes não estatais, tomando como referência de estudo os condomínios do Programa Minha Casa , Minha Vida em Fortaleza, os quais começaram a registrar casos dessa natureza a partir do ano de 2018.

Bordieu (1989) se refere ao estabelecimento de um habitus dentro do campo social como o estabelecimento de uma identidade que personifica o crime organizado através das facções e suas simbologias dentro do território. Esse predomínio transcende o exercício do poder sobre seus integrantes e se estende à comunidade, passando a exercer um controle social efetivo, frente a uma situação de possível apatia ou imobilidade dos entes estatais, seja por ineficácia de suas ações ou mesmo pela sua ausência pura e simples do cotidiano das pessoas nestas comunidades.

Sendo assim necessária uma ação estatal através de uma política de segurança pública, com interveniência da Polícia Militar do Ceará visando mitigar os efeitos destes deslocamentos forçados. Tornando-se necessário pesquisar para entender quais os equipamentos criados para enfrentar este fenômeno e como estas estratégias funcionam contra este tipo de situação enfrentada pelas comunidades de baixa renda em fortaleza nos condomínios residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida na capital Cearense.

A motivação da pesquisa se dá em razão da evolução deste tipo de ação criminosa e suas peculiaridades no Estado do Ceará, e cada vez mais comum na capital e Região Metropolitana e sem precedentes anteriores no Estado, demandando

uma nova abordagem das políticas públicas de segurança para fazer frente a essa modalidade de crime vinculado às facções que atuam no Ceará.

Ao longo de mais de 30 (trinta) anos desenvolvendo atividades na área da segurança pública como Policial Militar em diversas funções de gestão nos mais variados níveis de gerência, que vai desde a coordenação de operações policiais de forma direta até o planejamento e implementação de políticas de segurança, se visualizou esta evolução das ações do crime organizado no Ceará.

O que mais causa impacto em toda essa lógica social é a questão das expulsões dos moradores de suas casas, uma realidade que se desenha para aqueles que têm o sonho de adquirir a casa própria e tem seu direito tolhido pelas ameaças de violência direta e indireta e pela incapacidade do estado em apresentar respostas que proporcionem proteção social e uma vida digna a essas famílias.

Longe de refletir uma situação isolada, a realidade apresenta verdadeiros “refugiados urbanos”, obrigados a renunciar à casa própria em razão da ausência de ações que possam impedir a ação do crime organizado no Ceará.

Neste contexto, se torna necessário buscar entender como o Estado através de suas políticas públicas de segurança tenta mitigar esses efeitos e fazer frente a essa realidade que se apresenta no cenário da segurança pública do Estado do Ceará.

Dentro dessa premissa, o objetivo geral a ser perseguido é de descrever as estratégias de segurança pública e de policiamento voltado a solução de problemas, através do emprego de ferramentas de policiamento ostensivo, contribuíram para o enfrentamento às expulsões de moradores dos condomínios do programa minha casa minha vida em Fortaleza.

Os objetivos específicos foram delimitados abaixo:

- a) Averiguar como são desenvolvidas as políticas públicas de habitação na formatação do programa minha casa, minha vida, sua evolução e sua relação com as políticas de segurança pública;
- b) Compreender a evolução do Crime Organizado e a ação das Organizações Criminosas que atuam no Estado do Ceará;
- c) Entender o Fenômeno dos Deslocamentos Forçados em Fortaleza, sua evolução e como os atores estatais têm enfrentado esta problemática.
- d) descrever e analisar como as estratégias de segurança pública e de policiamento voltadas à solução de problemas atuam no combate às

organizações criminosas em suas ações de expulsão de moradores em Fortaleza.

O desenvolvimento da pesquisa terá como pressupostos teóricos as categorias de segurança pública, violência social, habitação e urbanização e terá como umas das questões centrais investigar qual a efetividade do emprego de ferramentas de policiamento ostensivo inserido na doutrina de policiamento voltado à solução de problemas como condição para inibir a prática de ações do crime organizado contra a população, que se materializa pelas expulsões de moradores por meio das ferramentas propostas e utilizadas pela Polícia Militar do Ceará.

A questão norteadora deste trabalho é a seguinte: descrever as estratégias de segurança pública e as ações de policiamento efetivadas feitas pela Polícia Militar do Ceará, através das ações específicas do GSC - Grupo de Segurança Comunitária, que faz parte do Programa Estadual de Proteção Territorial e Gestão de Risco (PROTEGER) da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) do Estado do Ceará, que atualmente teve sua nomenclatura modificada para o Comando de Policiamento de Apoio às Comunidades (COPAC) influenciam na variação dos índices de expulsões de moradores na cidade de Fortaleza?

Trata-se de pesquisa exploratória-descritiva cujo objeto é a Polícia Militar do Ceará e outros entes governamentais e suas ações no âmbito das políticas públicas de segurança voltadas ao enfrentamento dos deslocamentos forçados de moradores do Programa Minha Casa, Minha Vida face a ação das organizações criminosas no Estado do Ceará.

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica que é utilizada com frequência em estudos exploratórios ou descritivos e que se tem dificuldades para formular hipóteses precisas e operacionalizáveis, como no caso em concreto que são as ações e os resultados da política pública de enfrentamento às organizações criminosas e mitigação dos deslocamentos forçados. Gil (2008), assim se refere a esse tipo de pesquisa:

a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. [...] a principal vantagem reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. (GIL, 2008, p.50)

A delimitação das categorias de análise foi realizada seguindo-se o ensinamento de Janis (1982):

A análise de conteúdo fornece meios precisos para descrever o conteúdo de qualquer tipo de comunicação: jornais, programas de rádio, filmes, conversações quotidianas, associações livres, verbalizadas etc. As operações da análise de conteúdo consistem em classificar os sinais que ocorrem em uma comunicação segundo um conjunto de categorias apropriadas. (JANIS, 1982, p.5)

Assim sendo, foi feito o recorte temporal da pesquisa, abrangendo os anos de 2019 a 2021, tendo por descritores inclusivos obras que tenham como foco: políticas públicas, política habitacional, violência e criminalidade, facções criminosas no Ceará, Programa Minha Casa Minha Vida, Segurança Pública.

O pesquisador é Coronel da Polícia Militar do Estado do Ceará, foi Secretário Adjunto de Segurança Pública e Defesa Social, Comandante da Polícia Militar do Ceará e Secretário Chefe da Casa Militar, havendo sido ainda comandante do Batalhão de Polícia de Choque, unidade policial responsável diretamente por ações policiais preventivas e repressivas contra a violência criminal organizada. Toda essa carga de experiência, permitiu permear por reuniões com entidades estatais como o Ministério Público, Polícia Civil e outros setores governamentais para tratar das questões referentes às facções criminosas e o deslocamento forçado de moradores de suas casas, principalmente do programa Minha Casa Minha Vida. Isso viabilizou uma visão diferenciada, não tida por outros pesquisadores, como ensina Clandinin e Connelly (2011, p. 136), que ao tratarem do pesquisador narrativo explicam que “A relação do pesquisador com a história em andamento do participante configura a natureza dos textos de campo e estabelece seu *status* epistemológico”.

Em outras palavras, como sujeito-pesquisador fiz parte do processo de construção do conhecimento e por isso mesmo, com capacidade para apresentar, interpretar e ressignificar o fenômeno.

Usou-se ainda, a realização de pesquisa de campo através de entrevistas com os principais atores governamentais que atuam nos problemas relacionados às expulsões de moradores na capital cearense, tais como o Ministério Público do Ceará (MPCE), Defensoria Pública do Ceará (DPCE) através do seu Núcleo da Habitação e Moradia (NUHAM), Polícia Militar do Ceará (PMCE), através de entrevistas ao

Comando da Polícia Militar de Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC) e Polícia Civil do Ceará (PCCE).

O trabalho está dividido em sete seções como abaixo se explica, sendo que a primeira seção é esta Introdução.

A segunda seção, intitulada O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA, aborda a parte conceitual e o processo de desenvolvimento do planejamento das políticas públicas a fim de que o leitor compreenda seu processo de formatação enquanto programa ou ação do governo que objetiva atender determinada demanda da sociedade através de ações institucionais de seus atores estatais.

A terceira seção, denominada de A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL, NO CEARÁ E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM FORTALEZA, traz um relato sobre a evolução do problema da moradia no Brasil, apresentando-se argumentos e fatos que originaram a problemática da habitação no Estado e as ações que proporcionaram a efetivação da política de habitação ora em curso, seus problemas estruturais e a ocupação desordenada do espaço urbano da capital com seus desdobramentos. Também apresenta a política habitacional no Ceará e o Programa Minha Casa, Minha Vida, em Fortaleza.

A quarta seção aborda a questão do CRIME ORGANIZADO: GÊNESE, EVOLUÇÃO E ENTRADA NO ESTADO DO CEARÁ. Apresenta conceitos e características e origem do crime organizado no Brasil e as características e formação das principais facções, no caso: o Comando Vermelho, Primeiro Comando da Capital. Também se tem a chegada do crime organizado no Ceará e suas facções, a saber: Guardiões do Estado (GDE), e a atuação do Comando Vermelho no Estado do Ceará e sua parceria com a facção do Primeiro Comando da Capital (PCC). Apresenta a facção Comando Vermelho e sua aliança com a FDN, e finalmente a tática dessas facções no deslocamento urbano forçado.

Nessa seção, foi realizado um levantamento da origem do crime organizado e da violência Criminal Organizada no Ceará que teve seu início no sistema penitenciário através da importação de modelos do sudeste do país e seus desdobramentos que culminaram com a evolução e crescimento da esfera de influência destes grupos criminosos nas comunidades, materializado através do aumento dos crimes violentos letais intencionais em todo os Estado, fruto de disputas territoriais em várias partes do Ceará, com destaque na Capital Cearense, e o

aparecimento de crimes de extorsão, expulsão e ameaça de moradores como formas adicionais de ganho econômico destes entes não estatais.

Na quinta seção, intitulada DESLOCAMENTOS FORÇADOS EM FORTALEZA, se busca entender o resultado da evolução do crime organizado nas comunidades e um de seus efeitos visíveis que é o aparecimento do fenômeno do deslocamento urbano forçado, fruto de ações diretas de grupos criminosos como forma de impor seu controle efetivo nas comunidades para atuar mais livremente nas suas atividades delituosas, principalmente na forma de venda de proteção, extorsões de fornecedores, além do tradicional mercado de varejo na venda de substâncias entorpecentes ilegais.

A sexta seção, ESTRATEGIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO AOS NOVOS DESAFIOS DO CRIME ORGANIZADO NO CÉARA, traça um retrato das políticas públicas de segurança que foram implementadas para fazer frente ao avanço do crime organizado nas comunidades e na sociedade Cearense, criando equipamentos e aplicando estratégias de policiamento ostensivo visando mitigar os efeitos das ações e tendências dos grupos criminosos nas comunidades de baixa renda, em especial na capital Fortaleza e Região Metropolitana, espaços urbanos de alta concentração populacional e concentrada em comunidades periféricas e nos empreendimentos formados com base na política habitacional do Programa Minha casa, Minha vida.

Na sétima seção tem-se as Considerações Finais em que se verificou através do estudo bibliográfico e da pesquisa de campo realizadas, que a inércia estatal face aos deslocamentos forçados de moradores do Programa Minha Casa, Minha Vida para integrantes de facções criminosas (GDE, PCC, FDN e CV), se baseou na falta de percepção dos gestores em compreender a transversalidade das políticas públicas em suas diversas áreas e na incapacidade de se antecipar à evolução de determinados atores não estatais.

Inicialmente, as ações governamentais eram meramente reativas, limitando-se ao acompanhamento da vítima para retirar seus pertences de sua casa que estava sendo tomada.

O crescimento do problema passou a dominar agendas na SSPDS, Ministério Público Estadual, Federal e Defensoria Pública obrigando a busca de soluções mais efetivas. A Polícia Militar do Ceará criou o Grupo de Atendimento às Vítimas da Violência (GAVV), o Grupo de Segurança Comunitária (GSC), O grupo de

Segurança Escolar (GSE) e o Grupo de Prevenção Focada (GPF), que fazem a base dos territórios com aproximação entre PM e comunidade, apresentando uma ação efetiva contra as expulsões de moradores nestes locais, através de monitoramento das ameaças, coleta de informações e acompanhamento de possíveis ameaças que se apresentam no ambiente.

Por fim, conclui-se que foi observada a falta de uma política clara de combate especificamente às expulsões e/ou ameaça de moradores, uma vez que somente se fazem ações ostensivas no âmbito da Polícia Militar e não existe uma política sustentável e permanente de inteligência ou de polícia judiciária.

2 O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA

No momento em que se aborda a temática do planejamento das políticas públicas, é premente que se entenda claramente o processo de sua formatação enquanto programa ou ação do governo em busca de atender determinada demanda da sociedade através de ações institucionais de seus atores estatais.

Considera-se que não existem conceitos fechados sobre políticas públicas, sendo sua definição objeto de estudo de inúmeros autores, que traçam como ponto de partida sua principal característica de ser uma ação de governo, ou seja, obrigatoriamente, as políticas públicas partem de um ponto comum que é a sua origem se relacionada às ações estatais. Segundo Souza (2006 p. 22), o tema das políticas públicas são uma temática nascida nos EUA na década de 30 como aprimoramento dos estudos Europeus que estabeleciam as políticas públicas como um desdobramento da teoria sobre o papel do Estado na sociedade, enquanto o padrão americano rompe com esse processo e cria um nicho específico de estudo em que se tem como foco a política estatal em si, seus objetivos, seu processo de formação e aplicabilidade na sociedade, e, em síntese, analisando e estudando a ação do governo em si.

Da década de 30 ao fim dos anos 70, H Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton são os principais estudiosos americanos que estabelecem parâmetros mais claros de estudo das políticas públicas se concentrando na conceituação, análise, planejamento e avaliação ao estabelecer parâmetros e sistematizar o estudo da ação do governo e seus efeitos.

Não existe uma conceituação única para políticas públicas. Muitos autores complementam os conceitos, que tem como tronco comum o fato de serem ação do governo na sociedade, no caso, Peters (1986) cita como uma soma de atividades do governo direta ou indireta que influencia a vida das pessoas, enquanto Dye (1984) sintetiza a definição como simplesmente aquilo que o que o governo escolhe ou não fazer. Dessa forma, fica clara a essência do conceito que se situa basicamente na ação efetiva do governo na sociedade através de suas ações e escolhas.

Lawrence M. Mead (1995) reforça mais ainda este foco ao definir que Política Pública é: “uma área de estudo dentro da política que examina o governo sob a perspectiva de grandes questões públicas” corroborando ainda mais o foco na ação do governo junto à sociedade e seus efeitos.

Segundo Saravia e Ferrarezi (2006 p.22), todo o processo de desenvolvimento das políticas públicas se intensificou a partir da década de 80, num franco processo de racionalização das ações governamentais, visando mais efetividade do poder público, incluindo a ideia de planejamento como vetor de melhoria e otimização das atividades do poder público, ou seja, de suas ações junto à sociedade. Estes autores frisam ainda, a importância do avanço tecnológico como facilitador desse processo de planejamento e mensuração dessas ações e programas, que nada mais são do que a aplicação direta na sociedade das políticas devidamente especificadas para o atendimento da demanda social.

Fábio Konder Comparato diz que “O government by policies, em substituição ao government by law, supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos (para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previsional, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento.” (COMPARATO, 1989, p. 75)

Na citação acima o autor deixa claro a importância da mudança da visão sobre a ação do governo e a necessidade de que seja feito o planejamento da política pública, que pode ser considerado como um ponto de inflexão na compreensão mais ampla e moderna das políticas públicas.

Tomando por base a finalidade comum presente em todas as conceituações e definições de políticas públicas e sua materialidade através da implementação do planejamento como forma de viabilizar de forma concreta sua consecução, é necessário que seja entendido todo o processo de formação de uma política pública a fim de que se possa compreender de forma plena sua evolução e aplicabilidade na sociedade e corretamente mensurar seus efeitos.

Conforme Lowi (1972), as políticas públicas podem ser, conforme seu tipo: distributivas, regulatórias, redistributivas e constituintes, sendo sua classificação uma referência mundial na classificação da tipologia das políticas públicas com base no seu foco de ação. As políticas Distributivas atingem parcelas definidas da população seja através de serviços, bens ou recursos visando atender demandas sociais localizadas e solucionar problemas pontuais de determinados grupos sociais. A Política Regulatória tem um escopo mais abrangente são difusas e atingem toda a

sociedade na regulação de ações institucionais de amplo espectro, enquanto a Política Redistributiva objetiva fazer a realocação de bens, recursos ou serviços de um grupo a outro da sociedade conforme a necessidade vislumbrada pelo poder público, redistribuindo sua capacidade e otimizando os resultados a serem alcançados com a implementação da política. As políticas Constitutivas são as que definem basicamente normatizadoras, elas definem as normas, competências e formas de participação da sociedade.

Conforme Sousa (2006, p.162), embora a tipologia de Lowi seja uma referência, ela sofreu inúmeras modificações e contribuições ao longo do tempo, agregando outros fatores relacionados às políticas que possuem relevância e a centralizam dentro do debate sobre a classificação das políticas públicas e abrangência de sua ação. Novos tipos de políticas são citados por autores como O'Connor (1977), Offe (1975) e Neder (1986), adicionando as políticas alocadoras e produtivas, que tem como referência as instituições estatais no seu acesso aos recursos e distribuição de poder fornecido pelas políticas implementadas.

Além de conhecer os tipos de políticas e suas diversas possibilidades, é fundamental considerar como se desenvolve a formatação destas políticas, ou melhor dizendo, o ciclo de existência ou desenvolvimento das políticas públicas.

Freitas (2017), o ciclo de políticas públicas, embora simplifique o modelo de Lasswell torna mais claro a forma como se forma e desenvolve seu processo no contexto didático conforme a figura abaixo:

Figura 1 - Representação do Ciclo de uma Política Pública



Fonte: Freitas (2017)

A figura acima demonstra o ciclo das PP e sua capacidade de retroalimentação com base em sua estreita simbiose com a sociedade que demanda uma necessidade de sempre se ajustar a uma realidade em constante mutação.

Como parte desse processo de racionalidade e análise, a partir da PP foi gerado o ciclo de vida das PP. A partir do nome deve-se ressaltar que se trata de um processo que nunca termina, transforma-se em um ciclo que se realimenta constante e sistematicamente. O ciclo está formado por sete processos: entrada do problema na agenda pública, estruturação do problema, conjunto das soluções possíveis, análise dos pontos positivos e negativos delas, tomada de decisão, implementação e avaliação (VAZQUEZ, 2011, p. 36)

Vasquez (2011) deixa mais clara ainda a relação concreta das políticas públicas e a sociedade, ampliando ainda mais o leque de opções presentes no ciclo e deixando o processo ainda mais completo na sua essência ao abordar, através de uma visão macro, um maior conjunto de possibilidades de soluções e um processo de análise de risco mais claro, visando minimizar as possibilidades de fracasso do processo e facilitando a sua avaliação e consequente mensuração da taxa de sucesso.

Saravia e Ferrarezi (2006) deixam claro que esse processo não é inflexível ou rigorosamente seguido pelo simples fato de se desenvolver em um ambiente altamente instável e volúvel, e, que, por vezes interage, obrigatoriamente com outras políticas públicas que são implementadas de forma paralela, concomitante e até mesmo similares, provocando uma constante mutação de cenários e possibilidades que podem afetar os resultados da PP de forma direta, indireta ou até mesmo transversal, além de sofrer influência dos resultados por conta de políticas de outras áreas que acabam interferindo em algumas partes do processo.

Existe uma crítica dura e permanente sobre a falta de coordenação entre as políticas econômicas e sociais. Os programas de ajuste estrutural implementados na América Latina não consideraram, nas etapas iniciais sua elaboração, os resultados sociais possíveis. Como consequência, os indicadores da educação, da saúde, da previdência social, da habitação, do emprego e de outros setores sociais mostram a existência de uma situação difícil, que se agrava com o tempo (SARAVIA; FERRAREZI, 2006 p.35)

Isso mostra claramente uma tendência, não somente brasileira, mas de toda a sociedade latino-americana, que falha ao relevar ou, simplesmente, não considerar os resultados sociais que podem não corresponder ao esperado no momento da implementação das políticas públicas ocorrendo resultados aquém dos esperados ou, até mesmo, fora do que estava previsto no planejamento inicial.

Ao considerar a possibilidade real das políticas públicas interagirem entre si nas diversas áreas em que atua, se vislumbra a possibilidade de influência entre elas e os resultados a serem atingidos com sua implementação.

Saravia e Ferrarenzi (2006 p.19) afirmam “que toda política pública está integrada no conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial para a busca do bem-estar coletivo”. Dessa forma, fica claro que as políticas interagem, cruzam e se inter-relacionam no seu processo de implementação e que os resultados direta e indiretamente são influenciados nesse processo interativo.

A partir dessa realidade, a discussão da política pública de habitação a seguir vai em determinado ponto de sua implementação dialogar com as políticas de segurança pública, sendo esta última um dos pontos de discussão e pesquisa que será observado nesta seção.

3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL, NO CEARÁ E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) EM FORTALEZA

Nesta Seção se busca descrever a evolução da política pública de habitação e moradia no Brasil e no Ceará a fim de traçar um quadro situacional da realidade em se baseia a política habitacional no Ceará e do `Programa Minha Casa, Minha Vida em Fortaleza, a dessa forma entender a transversalidade dessa política com as políticas de segurança no Ceará.

A evolução da política habitacional no Brasil acompanha o processo contínuo de desenvolvimento dos centros urbanos do País, de forma reativa frente uma crescente ocupação desordenada do espaço geográfico das cidades, fruto de um êxodo rural constante, que se acelerou com o processo de industrialização nacional gerando uma crescente demanda por moradia.

Nesta seção, será apresentado um relato sobre a evolução dessa Política e um preâmbulo da estrutura que tornou possível a inserção de grupos da violência criminal organizadas, em formado de facções criminosas nas comunidades que foram realocadas nos condomínios residenciais do programa.

3.1 O problema da moradia no Brasil

A sociedade brasileira não considerava prioritária a necessidade de estabelecer políticas públicas de habitação, e os trabalhadores enfrentavam pressões em seus salários para suprir gastos com moradia no pagamento de aluguéis, sendo um dos fatores motivadores das reivindicações por melhor remuneração numa demonstração concreta da falta de políticas concretas que buscassem solucionar o crescente problema habitacional no país (LOPES, 2014).

Até 1930, não se conheciam no Brasil políticas públicas relacionadas à habitação, se fazendo poucos avanços em relação ao tema. Somente após 1945 passou-se a discutir a problemática e foi criada em 1946, a Fundação da Casa Popular, que, embora se propusesse a estimular a aquisição da casa própria, tinha um viés populista e clientelista não atingindo sua função como equipamento de implementação de uma política pública clara relacionada à habitação (LOPES, 2014).

O aumento crescente do êxodo rural, em especial nas décadas de 50 e 60, aliado a uma crescente ocupação desordenada do espaço geográfico das cidades, resultando em favelas, cortiços, loteamentos clandestinos ou em conjuntos habitacionais deteriorados, levou a um aumento da pressão pela criação de políticas públicas mais efetivas e que abordassem o tema de modo mais claro (LOPES, 2014, GONÇALVES, 2009).

Em 1964, o Governo Federal sanciona a lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, criando o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Banco nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), efetivando assim a primeira iniciativa de política pública de habitação no Brasil (LOPES, 2014).

Essa lei regulamentava toda a política pública de habitação no país, englobando desde a captação financeira através da instituição do BNH, o planejamento da política visando a eliminação do déficit habitacional coordenado pelo SFH, que visava basicamente proporcionar meios que resultassem na aquisição da casa própria. Lembrando-se que em 2009, chegava-se ao déficit de cerca de 8 milhões de domicílios (GONÇALVES, 2009).

O SERFHAU se responsabilizaria pela coordenação dos programas habitacionais e de desenvolvimento urbano, contudo acabou servindo como consultor técnico do BNH, que era o grande articulador do sistema habitacional nacional (LOPES, 2014).

Conforme Santos (1999, p 107), o SFH seria autossustentável através de financiamentos que atingissem todas as faixas de renda, não acarretando sobrecarga ao erário, além de estimular a geração de emprego e renda com a construção de novas unidades habitacionais, o que se tornou o centro da política pública desenvolvida.

A descentralização do sistema se distribuía aos estados através das Companhias de habitação, conhecidas como COHAB's, desde que seguissem as diretrizes emanadas do SFH (LOPES, 2014; ROMAGNOLI, 2012).

Toda política habitacional do país se concentrou no BNH de 1964 a 1986, sendo difundida aos estados e municípios através das COHAB's com ênfase na aquisição de imóveis sem nenhuma participação popular ou considerando quaisquer outras políticas públicas relacionadas direta ou indiretamente às demandas sociais relacionadas à habitação e ocupação dos espaços urbanos.

A criação das COHAB's tinha por objetivo estabelecer-se como um braço operacional do SFH nos estados e municípios. Representavam a descentralização da operacionalização do SFH, embora subordinadas às normas federais (GONÇALVES, 2009; ROMAGNOLI, 2012).

A centralização da política habitacional coordenada e gerida pelo BNH ao longo dos 23 anos de sua existência teve uma produção considerável para a magnitude do projeto proposto pelos governos militares, ao final, segundo dados do IBGE, foram construídas cerca de 4 milhões de novas moradias em todo o país com recursos do BNH, com destaque para os conjuntos habitacionais, empreendimentos de grande escala e voltados para populações de baixa renda (BRASIL, 2012; LOPES, 2014; ROMAGNOLI, 2012).

Após o fim do BNH, registra-se um hiato nas políticas nacionais de moradia e habitação que se prolonga até 2003, período no qual se apresentam programas e políticas habitacionais isoladas que variam em cada estado, sem que haja uma uniformização do planejamento e implementação das políticas de habitação para todo o Brasil.

Essa inercia do governo central se dá em razão de uma forte crise econômica, esvaziando os recursos destinados à política habitacional nacional, o que teve como consequência direta o agravamento dos problemas estruturais de habitação no país, aumento da ocupação desorganizada do espaço geográfico dos grandes centros urbanos e insuficiência de equipamentos sociais de apoio e suporte às comunidades que se multiplicavam nas grandes cidades brasileiras.

Outro fator que tornou inócuo e inexpressivo o tratamento dado à questão da habitação no Brasil se refere à descentralização das políticas habitacionais no governo federal pós extinção do BNH, que passou a ser gerida por sete diferentes ministérios com estruturas diferentes e sem nenhum tipo de diálogo ou interação entre as citadas pastas.

O BNH e o sistema por ele instituído, no período de sua existência (1964-86), efetivou uma política nacional de habitação e que na visão de Gonçalves (2009):

[onde se tinha] uma estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formada pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros, privados ou estatais, capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional, e fontes de recursos estáveis [em montante bastante significativo para o investimento

habitacional, basicamente originários do FGTS], permanentes e independentes de oscilações políticas. (GONÇALVES, 2009, p.59)

O modelo acima trouxe uma concepção dominante de política habitacional nas décadas seguintes, e que, conforme Ministério das Cidades *apud* Gonçalves (2009), teve as seguintes características:

[a] a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, o FGTS e o SBPE, chegando a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional; [b] a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos; [c] a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente em nível regional, a partir de critérios definidos centralmente e; [d] a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central. (GONÇALVES, 2009, p.60)

Entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação foram aplicados diretamente nas famílias e não na produção das novas unidades habitacionais.

Do total destes recursos, 42% foram destinados à aquisição de imóvel usado e, também do total, 78,84% foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários-mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) em que se concentram 83,2% do déficit quantitativo (BRASIL, 2009b).

Considera-se que, a partir dessa realidade, o problema da habitação para a população de baixa renda não foi uma prioridade dos governos nacionais neste período provocando uma deterioração profunda e estrutural dessa realidade, que somente passou a ser tratada de forma mais direta a partir de 2003.

No ano de 2003 houve a criação do Ministério das cidades e do processo de construção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em que se propõe uma nova perspectiva em relação à questão de moradia no Brasil, com o estabelecimento de uma política nacional e um protagonismo do governo federal na definição, normatização e implementação de políticas habitacionais em parceria com estados e municípios (LOPES, 2014; GONÇALVES, 2009).

A partir daí, já se registra uma notória modificação do foco do governo federal em busca de um resgate da política pública de habitação e moradia com incremento de recursos público e implantação de programas como o Crédito solidário

em 2004, PAC urbanização de favelas em 2007, e o Programa Minha Casa, Minha Vida em 2009, que efetiva de modo amplo em todo o país uma política central de habitação e moradia para população de baixa renda no Brasil.

Ao considerar uma análise da política pública habitacional brasileira, é fundamental entender o desenvolvimento histórico e social da questão da moradia e das crises habitacionais ocorridas no país, abordando a evolução desta problemática a fim de que se possa compreender o quadro atual da política habitacional desenvolvida no Brasil nos tempos atuais e seus desdobramentos e influência sobre outras políticas públicas como segurança, saúde e educação.

A questão habitacional do Brasil remonta à chegada da família real portuguesa em 1808, na então província do Rio de Janeiro quando a corte de Portugal aporta no Brasil com mais de 15 mil pessoas, causando uma crise habitacional gerada pela requisição de casas do perímetro urbano para acomodar os portugueses que acompanhavam o rei D. João VI (SANTOS; DUARTE, 2010).

A partir daí a problemática da moradia vai evoluindo como problema crônico no Brasil com várias abordagens ao longo de sua história. Já naquela época se estabelecem os primeiros cortiços e favelas na capital do império.

Ao longo dos anos, a urbanização crescente do Brasil, aliada a fatores históricos como a abolição da escravidão, industrialização das cidades e o êxodo rural, agravam o problema da moradia e aumentam a demanda por uma política pública específica para moradia, em especial para a população de baixa renda como se vê na tabela abaixo:

Tabela 1 - Proporção estimada de domicílios ocupados em aglomerados subnormais - Região Nordeste do Brasil – IBGE 2018

ESTADO	PERCENTUAL DA POP. TOTAL EM FAVELAS (%)
Bahia	10,62
Pernambuco	10,55
CEARÁ	9,20
Maranhão	7,85
Sergipe	7,37
Alagoas	6,68
Piauí	5,49
Paraíba	5,07
Rio Grande do Norte	3,97

Fonte: IBGE. Projeções da população: Brasil e unidades da federação: revisão 2018

Nota: sem grifo no original

Conforme o último censo realizado pelo IBGE no ano de 2010, aproximadamente 11,4 milhões de pessoas (6% da população) vivem em aglomerados subnormais, sendo identificadas 6.329 favelas em todo o país, localizadas em 323 dos 5.565 municípios.

Conforme definição do IBGE, os aglomerados subnormais são um conjunto de domicílios com ao menos 51 unidades que ocupam, de maneira desordenada e densa, terrenos de propriedade alheia, pública ou privada, e que não possuem acesso a serviços públicos essenciais.

A Tabela 1 mostra que o Estado do Ceará figura como o 3º Estado com maior número de domicílios localizados em aglomerados Subnormais, popularmente chamados de Favelas, estando com 9,2% de sua população morando neste tipo de ocupação urbana irregular.

Tabela 2 - Capitais brasileiras com maior quantidade de domicílios em aglomerados subnormais – IBGE 2018

MUNICÍPIO	PROPORÇÃO (%)	DOMICÍLIOS EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS	POPULAÇÃO ESTIMADA TOTAL DO MUNICÍPIO
Belém (PA)	55,49	225.577	1.742.745
Manaus (AM)	53,38	348.684	2.182.763
Salvador(BA)	41,83	375.291	2.872.347
São Luis (MA)	32,42	101.030	1.101.884
Fortaleza (CE)	23,56	187.167	2.669.342
Teresina (PI)	19,54	50.078	864.845
Recife(PE)	19,52	103.701	1.645.727
Rio de Janeiro (RJ)	19,28	453.571	6.718.903
São Bernardo do Campo (SP)	18,15	50.465	838.936
Maceió (AL)	17,32	55.152	1.018.948

Fonte: IBGE. Projeções da população: Brasil e unidades da federação: revisão 2018

Nota: sem grifo no original

Na Tabela 2 é observado que dentre as capitais brasileiras, a cidade de Fortaleza ocupa o 5º lugar entre aquelas que tem maior população vivendo em aglomerados subnormais em relação à sua população total estimada, sendo também a 3ª na região nordeste do País, com quase 24% de sua população total estimada em 2018.

Segundo o IBGE, na sétima edição da Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC), em 2010, um terço dos 5.564 municípios brasileiros tem favelas,

observando-se que nos 37 municípios com população acima de 500 mil habitantes, 97,3% têm favelas (VASCONCELOS, 2008).

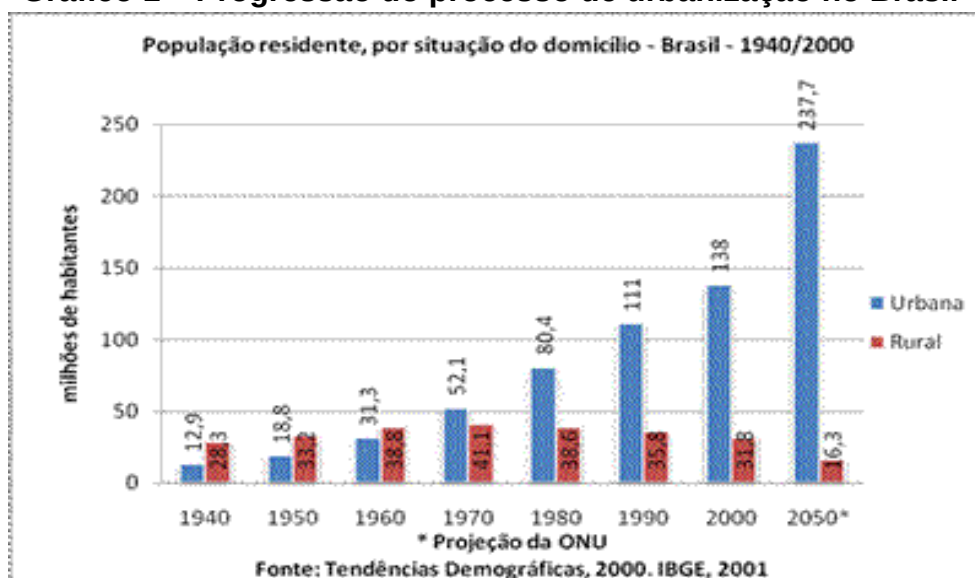
Na região Sudeste, o Estado do Rio lidera com a maior proporção de município com favelas (68%), mais que o dobro da média nacional. O Espírito Santo vem em segundo lugar (47%), seguido de São Paulo (31%) e Minas Gerais (23%).

Para entender o processo de evolução política pública habitacional no Brasil é fundamental conectar-se aos conceitos relacionados à urbanização e a industrialização brasileiras e seu contexto social, nessa esteira Monteiro (2017) explica:

A urbanização compreende um processo de transformação de uma sociedade ou região para urbano, não representa somente o crescimento da população das cidades, mas também a um conjunto de técnicas e obras que permitem dotar uma cidade ou área de condições de infraestrutura, planejamento e organização administrativa. (MONTEIRO, 2017, p.3)

Os cortiços se tornaram a solução para o problema da moradia, vez que se constituíam de quartos para alugar, enfileirados, com tanques e instalações sanitárias de uso comum, enfim nada mais eram que habitações coletivas, logo nos primeiros anos da república chegaram a constituir 25% das moradias no Rio de Janeiro (SANTOS; DUARTE, 2010).

Gráfico 1 – Progressão do processo de urbanização no Brasil



Fonte: IBGE tendências Demograficas.2001

As ocupações desordenadas que serviam de moradia e construídas nas encostas dos morros deram origem às conhecidas favelas, fruto dos processos de

reorganização urbanística na cidade do Rio de Janeiro, então capital do Brasil, encetadas no início do século XX na reforma urbanística de 1906 (SANTOS; MOTA, 2003).

Neste contexto, entende-se que a urbanização engloba todo um processo de desenvolvimento social em que é proporcionado à sociedade um ambiente em que se insere fatores que ultrapassam a percepção solitária de moradia e alcança em seu conceito o fornecimento das condições adequadas para o desenvolvimento e sustentabilidade da sociedade.

Santos e Duarte (2010) apresentam as características de uma moradia urbanizada incluem:

Casa com paredes e teto duráveis, servida de água potável e saneamento básico, com acesso fácil e direto a ruas calçadas e próximas de transporte e equipamentos públicos, como postos de saúde e escolas, e sem preocupação com a possibilidade de eventuais despejos. Não se trata de realidade presente na vida da maioria dos brasileiros. (SANTOS; DUARTE, 2010, p.1)

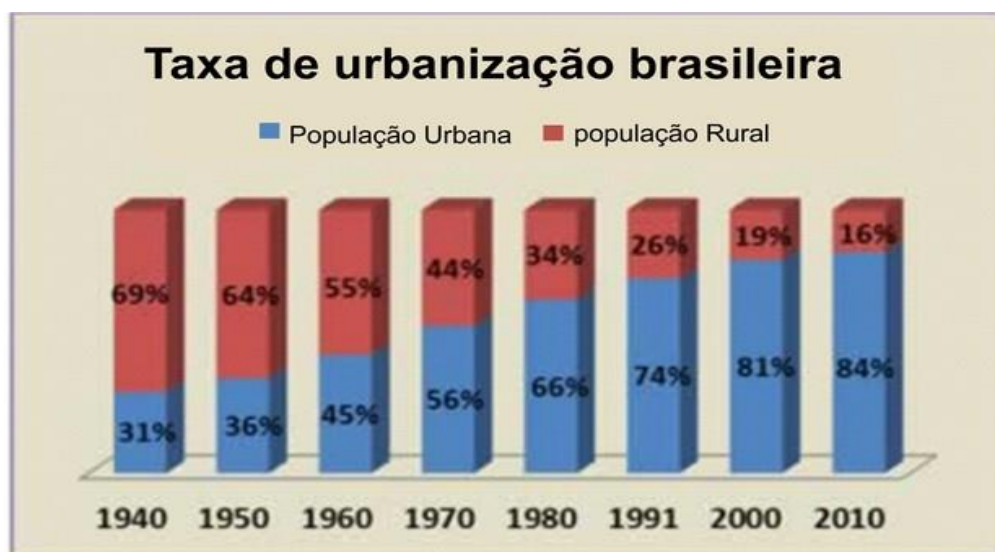
Na sociedade capitalista o tema da moradia apresenta relevante importância e indicativo de status e estratificação social, pois o espaço urbano se retrata como um ambiente destinado a privilegiados, segregando e gerando uma população de excluídos que são impedidos de ocupar este espaço, transformando a cidade no produto das contradições de classe (MONTEIRO, 2017)

Outro fator importante que deve ser considerado se relaciona ao advento da industrialização, um fenômeno que aparece inicialmente na Inglaterra com a revolução industrial, atraindo farta mão de obra que migra do campo para as cidades e se alastra por todo o mundo ocidental, criando uma pressão sobre o espaço urbano em forma de demanda por moradia e habitação nos grandes centros industriais.

Na década de 40 e 50 se intensifica o processo de industrialização no Brasil nas grandes cidades, em especial no eixo Rio e São Paulo, provocando um crescente êxodo rural, aumento da natalidade e queda de mortalidade no País, gerando novas demandas por moradia e serviços públicos básicos para a população de baixa renda.

No caso do Brasil este fator exerce a mesma pressão e apresenta os mesmos efeitos relacionados ao aumento progressivo das populações urbanas e ao incremento das demandas sociais vinculadas ao planejamento, fornecimento de infraestrutura e serviços públicos a essa nova população que se instala no centro urbano de forma desorganizada e difusa naquele ambiente.

Gráfico 2 - Taxa de urbanização brasileira – 1940 a 2010



Fonte: Adaptado de IBGE, estatísticas do século XX 2006 Censo demográfico 1940-2010

Outros fatores se relacionam para explicar a formação desta demanda por moradia, passando pela agregação de valor à terra urbana com finalidade de lucro, a monopolização da moradia como forma de acumulação capitalista, ambos materializados na especulação imobiliária, que se traduz numa realidade capitalista que segrega e provoca intensa desigualdade, conforme ensina Rodrigues (1991):

Nos países capitalistas, inclusive no Brasil, a terra urbana e as edificações integram-se ao conjunto de mercadorias que fazem parte da produção capitalista. Desta forma, a terra se torna uma mercadoria no processo de produção do espaço e reprodução do capital, o valor de troca passa a predominar em relação ao valor de uso. (RODRIGUES, 1991, p.72)

Ao verificar esta transformação da cidade no que concerne à ocupação do ambiente urbano passa a seguir as regras do capital, causando uma dificuldade de ocupação e gerando desigualdade social (BASSUL, 2002)

Nessa realidade capitalista, a moradia passa a ter um papel incluso na sociedade, em que o homem materializa seus instintos mais primários de sobrevivência traduzindo a moradia como ambiente de proteção e refúgio, tornando-se uma condição essencial para sobrevivência e necessidade básica do ser humano.

Moradia como sendo fundamental para nossas vidas, é indispensável à reprodução social dos indivíduos (pobres e ricos); constitui-se também no espaço do cotidiano e da intimidade, no local onde grande parte da vivência humana acontece (MEDEIROS, 2007, p 13)

Este conceito reforça a ideia de necessidade básica da moradia e sua importância social para o homem, refletindo uma condição essencial à sua existência física e à sua condição social, pois se torna referência para a comunidade como local de reunião e de agregação junto à comunidade, razão pela qual se apresenta como um direito social.

A falta de moradia ou a dificuldade de acesso à habitação reflete um processo intenso de desigualdade social e perda de direitos, causando grandes problemas urbanos e demandando a elaboração de políticas públicas específicas para atacar o problema social decorrente do cerceamento deste direito social.

De acordo com Monteiro (2017), a demanda por habitação é regida por fatores demográficos, condições macroeconômicas, disponibilidade de crédito e política tributária do governo. Partindo desses pressupostos, as políticas habitacionais são demandas a abranger estes fatores socioeconômicos para poder contemplar de forma ampla as demandas sociais advindas da sociedade.

Ao considerar a questão demográfica entram em cena temas relacionados ao aumento da natalidade e queda da mortalidade proporcionados pelo avanço civilizatório e tecnológico da humanidade. No que tange às condições macroeconômicas são considerados determinantes a renda per capita, inflação e política econômica do governo servindo como subsídio para a definição das políticas públicas habitacionais.

A disponibilidade de crédito viabiliza a aplicabilidade dos programas e consequente implementação das políticas públicas definidas pelos governos para atendimento das demandas sociais que são mensuradas na definição da política pública nas diversas esferas do poder público. No contexto apresentado, a evolução da política pública habitacional brasileira segue um processo de evolução que acompanha de forma diretamente proporcional à evolução da urbanização e industrialização brasileira.

No quadro 1 pode ser observada a evolução das políticas públicas de habitação e moradia em nível federal com foco na construção de unidades habitacionais, visando à diminuição do déficit de moradias no Brasil, somente em 2007, no segundo mandato do governo Lula, pode ser observada uma evolução na política pública habitacional no sentido de abordar de maneira mais ampla englobando temas como mobilidade e saneamento dentro do escopo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Quadro 1 – Avanços recentes da política urbana e habitacional de 2003 a 2009

ANO	AVANÇO
2003	Criação do Programa Papel Passado, que beneficiou com processos de regularização fundiária 1,7 milhão de famílias em 2,5 mil assentamentos
2003	Criação do Programa Especial de Habitação Popular, para famílias com renda inferior a 3 salários mínimos – Medida Provisória (MP) no 133, convertida na Lei no 10.840/2004
2004	Campanha do Plano Diretor Participativo, apoio à elaboração de planos diretores em 94,3% dos 1.682 municípios com mais de 20 mil habitantes
2005	Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – Lei no 11.124/2005
2005	Implementação do Programa Crédito Solidário
2007	Normatização do uso do patrimônio da União para habitação de interesse social Leis nos 11.481 e 11.480
2007	Lançamento do PAC – saneamento, mobilidade, habitação;
2009	Plano Nacional de Habitação
2009	Ação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) – MP no 450
2009	Programa Minha Casa Minha Vida – 1 milhão de habitações e a regularização fundiária de assentamentos informais urbanos – Lei Federal no 11.977/2009

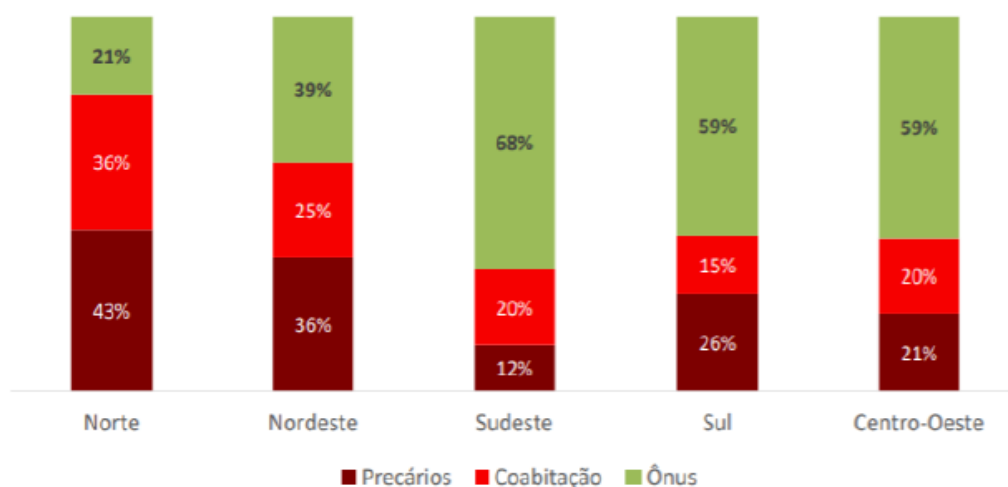
Fonte: IPEA – Infraestrutura social e urbano no Brasil – livro 6, vol. 2

Em 2009 é lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que ainda vigora no País com outra nomenclatura intitulada minha casa verde amarela, uma vez que na gestão do governo Bolsonaro em 25 de agosto de 2020, foi editada a medida provisória nº996/2020, prometendo a retomada de obras paradas e apresentando novas condições para inclusão no programa (SENADO NOTÍCIAS,2020)

3.2 A política habitacional no Ceará

Conforme dados coletados em 2019, a região nordeste se apresenta como a segunda com maior déficit habitacional no Brasil em termos absolutos e relativos, com 1,7 milhões de moradias, correspondendo a 28,9% de um total de 5,87 milhões de moradias em todo o Brasil, segundo dados coletados pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional. Observe o gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Composição do déficit habitacional - Regiões geográficas – Brasil - 2019



Fonte: FJP, 2021, p. 123

A realidade do Estado do Ceará não podia ser diferente, a FJP, em sua pesquisa, informa que em termos absolutos o Ceará tem um déficit de 347.417 moradias, sendo 239.187 na capital Fortaleza e 107.230 nas cidades da Região Metropolitana da Capital Cearense. Fatores climáticos com constantes períodos de estiagem proporcionaram grande êxodo rural nas décadas de 50 a 70, provocando um alastramento do processo de favelização da capital, ocupação desordenada do espaço urbano no Estado e crescente déficit habitacional da população de baixa renda.

Outra informação fornecida pelo mesmo levantamento feito pela FJP, observa que o déficit habitacional se concentra na população com renda de até 1 salário-mínimo, com cerca de 60% das pessoas vivendo de forma precária em coabitação ou sem habitação na região nordeste.

Segundo dados do IBGE, a cidade de Fortaleza é a 5ª capital brasileira com maior índice de favelização do Brasil, com a capital Cearense respondendo por 31% da população que mora em aglomerados subnormais.

Tais realidades são fruto de um processo histórico que engloba fatores como o êxodo rural para a capital em razão de grandes períodos de estiagem ao longo dos anos, o que foi notadamente o principal fator de urbanização de Fortaleza (COSTA, 2008).

Esse fator reflete um processo histórico contínuo que se estendeu do final do século XIX até quase a metade do século XX em que levas de retirantes se deslocavam do campo para a cidade em razão da seca, refletindo um quadro de constante ocupação desordenada dos espaços urbanos e consequente favelização da capital cearense.

Já no início do século XX, Fortaleza se apresentava como a 7ª cidade mais populosa do país, considerando que embora tivesse um aumento populacional intenso essa realidade não foi acompanhada de um incremento das políticas públicas correlatas e de habitação eficientes, tendo como consequência direta o aumento dos problemas envolvendo as populações de baixa renda no que tange à precariedade habitacional.

A exemplo do que ocorreu no restante do Brasil, a política habitacional contemporânea de massa no Ceará se desenvolveu a partir da década de 70, com o SFH através de ações do BNH, com a criação da Companhia de Habitação do Ceará (COHABce), que seguiu a lógica nacional com a construção de 9 conjuntos habitacionais na capital Cearense, segundo Brasil 2020, se concentrando as intervenções na capital em suas zonas periféricas se aproximando e se inserindo também nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (LOPES, 2014; GONÇALVES, 2009; COSTA, 2008).

Outro fator a ser considerado se relacionava à remoção de comunidades ou assentamentos localizados em Fortaleza que eram removidos e reposicionados nos conjuntos habitacionais localizados na periferia da capital e região metropolitana. (ARAGÃO, 2010)

Após o fim da ditadura Militar e com o processo de redemocratização a lógica da política habitacional nacional do BNH foi substituída por outros programas que buscavam atender às demandas por moradia no Estado, programas como o Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), do governo Collor na década de 1990 e o Programa Habitar Brasil (BID), que chegaram a ter ações implementadas no Ceará. Muito embora não tenham tido a amplitude da política anterior do BNH.

Esses outros programas não se baseavam na premissa de grandes conglomerados, mas em empreendimentos menores, embora ainda seguindo a perspectiva de localização periférica e a proximidade com a Região Metropolitana e na intervenção nos espaços urbanos já ocupados pelas comunidades (outrora

denominada de favelas) como forma de urbanização daqueles aglomerados subnormais (LOPES, 2014; GONÇALVES, 2009; COSTA, 2008).

Outra iniciativa veio em conjunto com a promulgação do Estatuto das cidades, lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que normatizou a função social da propriedade prevista na constituição federal, criou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as quais garantiam a permanência dos assentamentos precários já fixados na área urbano cuja aplicabilidade efetiva somente se deu em 2009, quando foram incorporadas ao Plano Diretor Participativo (PDP-FOR/09).

As ZEIS são definidas no PDP-FOR/09 como:

São áreas destinadas prioritariamente à promoção e regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009, p.16).

Estas ZEIS deveriam garantir condições dignas de moradia à população de baixa renda, conforme previsão do PDP-FOR/09 agregando ainda, outros fatores como proximidade do local de trabalho, infraestrutura de serviços urbanos e boa localização (BRASIL, 2012).

As Zeis são classificadas em 3 tipos a saber:

Art. 126 PDP_FOR/09 – as Zonas Especiais de Interesse 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenadas, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental;

Art.129 PDP-FOR/09 – As Zonas Especiais de Interesse 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística;

Art. 133 PDP-FOR/09 – As Zonas Especiais de Interesse 3 (ZEIS 3) são compostas de áreas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a zona onde estiverem localizados, a partir de elaboração de plano específico.

Com base nessa divisão elaborada pelo plano diretor de Fortaleza se buscou abranger todos os tipos de imóveis localizados na capital Cearense, muito embora se identificou que a maioria das Zeis catalogadas, segundo o Habitafor, órgão da prefeitura municipal responsável pela coordenação da política pública de habitação

e moradia do município, ficam em regiões da periferia da capital, ou seja, distantes do centro urbano e de infraestrutura de serviços públicos mais adequada.

3.3 O Programa Minha Casa, Minha Vida em Fortaleza

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi criado em 2009 no governo do Presidente Lula através da medida provisória nº 459, de 25 de março de 2009, tinha como escopo aliar a implementação de uma política pública de habitação e moradia para a população de baixa renda ao incentivo à economia do país através do incentivo ao setor da construção civil em todo o país como uma das formas de combater a crise econômica do país que estava instalada na época. (ROMANGNOLI, 2012).

O PMCMV, ao longo de sua existência, se revelou uma das mais abrangentes políticas públicas do país, estando presente em 5.530 dos 5.570 municípios brasileiros em alguma de suas modalidades de financiamento representando uma ampla cobertura nacional no seu objetivo de proporcionar a possibilidade de aquisição da casa própria pela população de baixa renda (MOREIRA *et al*, 2017).

Tal fato revela que o programa se concentra em sua essência no atendimento à demanda por moradia, além de impulsionar a economia em um dos principais setores produtivos que é o de construção civil.

Em Fortaleza, o PMCMV obedeceu às diretrizes nacionais tendo empreendimentos em parceria tanto com o estado, através da secretaria das cidades, quando do Município de Fortaleza, através do HABITAFOR (Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza), que coordena este e outros programas e políticas de habitação no âmbito da Prefeitura de Fortaleza.

De acordo com o Site da Secretaria das Cidades do Governo do Ceará, existem no Estado do Ceará 120 empreendimentos do PMCMV em todo o estado do Ceará, sendo 35 somente em Fortaleza, todos residenciais de apartamentos localizados em sua maioria nas áreas periféricas da cidade, num total de 56.635 unidades habitacionais em todo Ceará, sendo 26.620 na capital cearense.

A prefeitura de Fortaleza, através da HABITAFOR estipula um sorteio habitacional baseado em critérios que obedecem às diretrizes nacionais do programa com ênfase na vulnerabilidade econômica:

Famílias residentes em áreas de risco, insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
Famílias que tenham mulheres responsáveis pela unidade familiar;
Famílias em que façam parte pessoas com deficiência;
Famílias com densidade excessiva de moradores por dormitório;
Famílias que façam parte pessoas com doenças crônicas incapacitantes previstas em lei 8.112/90 e 8.213/91 dos setores público e privado (FORTALEZA, 2015)

Fica claro que estes critérios baseados nas diretrizes nacionais e estipulados previamente não são atualizados, nem contemplam outras variantes que podem impactar a formatação dessas novas comunidades sob diversos aspectos sociais e culturais, que por sua vez podem ter como consequência um recrudescimento dos conflitos sociais em suas relações de poder nestes residenciais.

Os empreendimentos do programa que se localizam em Fortaleza estão concentrados em bairros da periferia ou nos limites com a Região Metropolitana de Fortaleza(RMF), com o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) Baixo ou muito baixo conforme a tabela 3, o que confirma o distanciamento imposto às populações e baixa renda de toda infraestrutura de serviços públicos, havendo uma precarização de acesso e uma consequência ausência do poder público nestes empreendimentos habitacionais do PMCMV em Fortaleza.

Tais características que identificam os empreendimentos habitacionais do PMCMV no Ceará, com foco em Fortaleza, apontam para uma ausência de infraestrutura básica de suporte estatal em várias áreas do serviço público, em especial Segurança pública, uma vez que nem o Governo do Estado, nem a Prefeitura de Fortaleza possuem algum planejamento adicional ou complementar que aborde a questão relacionada à implantação de algum recurso adicional de segurança pública ostensiva ou investigativa que seja direta ou indiretamente vinculado a alguns destes novos empreendimentos inseridos nestes bairros de IDH baixo ou muito Baixo, se apresentando assim como uma dificuldade a mais a ser enfrentada por estas famílias realocadas para estes residências do PMCMV.

Tabela 3 - IDH dos bairros onde tem PMCMV em Fortaleza

PMCMV	BAIRRO	IDH	CLASSIF	NIVEL DE DESENVOLVIMENTO
Jose de Alencar Rachel de Queiroz Cidade Jardim I a VII	Messejana Jose Walter	0,375 0,395	46º 42º	Baixo Baixo
Alto da Paz I e II	Vicente Pizón	0,331	64º	Baixo
Alameda das Palmeiras	Pedras	0,263	85º	Muito Baixo
Ana Facó Riacho Verde I e II	Siqueira	0,148	115º	Muito Baixo
Carlos D. Andrade Graciliano Ramos Castro Alves Jorge Amado Machado de Assis Montero Lobato	Paupina	0,246	92º	Muito Baixo
Independência I e II	Granja Lisboa	0,169	112º	Muito Baixo
Euclides F Gomes Luiz Gonzaga 1 a 5	Ancuri	0,204	102ª	Muito Baixo
Monte Líbano	Mondubim	0,232	94º	Muito Baixo
Santo Agostinho	Barra do Ceará	0,215	101º	Muito Baixo
São Bernardo	Serrinha	0,282	80º	Muito Baixo
São Domingos	Jangurussu	0,172	111º	Muito Baixo
Turmalina	Vila velha	0,271	81º	Muito Baixo

Fonte: O autor com dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2010

Outro fator que deve ser observado é em relação ao processo de preenchimento das vagas disponibilizadas para a população que atende aos requisitos previstos no Programa, que não dialogam com as características culturais das diversas comunidades alocadas para estes residenciais, que por vezes são pessoas oriundas de bairros diversos localizados em outras áreas da cidade.

A evolução dos empreendimentos do PMCMV no Ceará, em especial na Capital do Estado coincide com a intensificação das ações do crime organizado no Estado, pois a partir de 2015 se põe a descoberto o nível de influência e predominância de organizações criminosas no Estado a partir do Sistema Penitenciário estadual, que se concentra em Fortaleza.

É importante observar e entender essa evolução para que se possa traçar um paralelo entre a evolução do crime organizado e a facilidade de infiltração deste nas comunidades e em especial nos empreendimentos do programa minha casa minha vida, seja por estarem localizados em áreas urbanas carentes de serviços e infraestrutura pública adequada, seja pela incapacidade do Estado em se preparar com políticas públicas eficazes que impedisse esse avanço do crime organizado.

A infiltração de novos agentes não estatais e consequente predomínio de sua influência nestas comunidades, cria desafios para as políticas de segurança pública do Estado e coloca em dúvida sua capacidade efetiva de reação para impedir a evolução das atividades dessas organizações criminosas.

4 CRIME ORGANIZADO: GÊNESE, EVOLUÇÃO E ENTRADA NO ESTADO DO CEARÁ

A partir do momento em que se verifica que a política habitacional tem, como toda política pública uma característica interdisciplinar e de transversalidade, é fundamental que se compreenda como se deu a evolução desses Atores Não Estatais Violentos(ANEVs) nas diversas comunidades no Ceará, como se originou e se desenvolveu o Crime Organizado ou Violência Criminal organizada no País e, em especial , no Estado do Ceará, para que se possa traçar um quadro evolutivo e particularizado de suas ações nos empreendimentos do programa minha casa, minha vida em Fortaleza e seus desdobramentos.

O crime organizado, como fenômeno social e econômico tem se desenvolvido, alcançando ramificações transnacionais, com sérios prejuízos para a segurança pública. Nesta seção, serão abordadas questões referentes ao conceito, evolução, espaço geográfico de atividades, nomenclatura das principais facções no Brasil, impactos na segurança pública e atividades desenvolvidas no Estado do Ceará.

4.1 Conceito e características do crime organizado

O crime organizado é uma atividade que está presente em todo o mundo civilizado em graus de maior ou menor associação ao poder público e que acompanha a evolução da sociedade se aliando de todos os recursos tecnológicos, aproveitando-se da pulverização das fronteiras e dos fenômenos econômicos e sociais da globalização e da evolução das sociedades para se moldar em redes cada vez mais complexas dentro das comunidades, agindo por vezes de forma transnacional, atingindo nuances e formas totalmente amorfas e híbridas, exigindo das estruturas de segurança pública e até de defesa nacional uma flexibilidade e capacidade de adaptação a cenários cada vez mais complexos e inovadores.

Segundo Melo (2015, p.9), a gravidade dos crimes cometidos pelas organizações criminosas advém de sua capacidade operacional em executar seus crimes, ancorada pela agregação das pessoas integrantes dos grupos, sua capacidade de planejamento da ação, logística em forma de emprego de meios mais violentos com armas mais potentes, uma vez que os delitos praticados tem a mesma

tipicidade dos crimes cometidos cotidianamente sem relação com objetivos coletivos de grupos organizados ou mesmo fruto dos conflitos normais que ocorrem na vida em sociedade.

Para que se possa estudar o crime organizado no Brasil, é necessário que se recorra a uma definição que tenha a capacidade de englobar o aspecto social, político, econômico e jurídico desse tipo de atividade, a fim de que se possa abranger a complexidade que a envolve. Mingardi (1988, *apud* PANUCCI, 2003, p. 45) oferece a seguinte definição para Crime Organizado tradicional:

Grupo de pessoas voltadas para atividades ilícitas e clandestinas que possui uma hierarquia própria e capaz de planejamento empresarial que compreenda a divisão do trabalho e planejamento de lucros, suas atividades se baseiam no uso de violência e da intimidação como fonte de lucros a venda de mercadorias ou serviços ilícitos, no que é protegido por setores do Estado. Tem como características distintas de qualquer outro grupo criminoso um sistema de clientela, a imposição da lei do Silêncio aos membros ou pessoas próximas e o controle pela força de determinada porção de território.

A definição apresentada pela Convenção da Organização das Nações Unidas sobre Delinquência Organizada Transnacional, conhecida como convenção de Palermo, entende como organização criminosas aqueles grupos que reúnem, pelo menos, três pessoas, de forma contínua, com objetivo de praticar crimes de alta gravidade, com penas superiores a quatro anos e com motivação econômica.

A partir dessas definições podem ser observadas que ações caracterizam e tipificam o crime organizado e que têm sido detectadas em vários estados brasileiros com maior ou menor intensidade.

Dentre essas características podemos citar a delimitação geográfica da esfera de influência do grupo organizado, o uso da violência para controlar o território, o suporte de determinados setores do Estado através de relações de corrupção. Esses fatores sustentam e mantêm os representantes do crime organizado nas comunidades, resistindo às ações dos atores estatais, dificultando o acesso a determinados serviços e praticando atividades ilícitas com objetivo de lucro econômico.

Fazendo um contraponto ao conceito, diga-se assim, tradicional de crime organizado, Santos (2003) argumenta que todos os delitos e ações que em tese seriam caracterizadas como do crime organizado, são previstas na legislação penal e não podem, de forma clara e comprovadamente científica, serem consideradas como típicas deste tipo de situação. Ele argumenta que os conceitos americano e europeu,

ou mais precisamente italiano, não se enquadram neste conceito. Pois se parte da premissa que o conceito americano não faz uma correlação clara e comprovada da diferença que existiria entre as ações de bandos ou quadrilhas comuns que buscam nas atividades ilícitas seus ganhos econômicos, das que são perpetradas por uma empresa criminosa que tenha uma arquitetura diferenciada ou que se assemelhe às particularidades do conceito italiano que tem como referência as máfias que operam naquela região de forma peculiar, onde se registra uma relação direta com a estrutura legal do estado, seja entre seus entes públicos ou com sua estrutura de mercado capitalista, aliando e se alternando entre ações legais e ilegais, conforme seus interesses econômicos.

Sobre a realidade brasileira em relação ao seu entendimento do Crime Organizado menciona:

A experiência mostra que a resposta penal contra o crime organizado se situa no plano simbólico, como espécie de satisfação retórica à opinião pública mediante estigmatização oficial do crime organizado – na verdade um discurso político de evidente utilidade: exclui ou reduz discussões sobre o modelo econômico neoliberal dominantes nas sociedades contemporâneas e oculta as responsabilidades do capital financeiro e das elites conservadoras do terceiro mundo na criação de condições adequadas à expansão da criminalidade em geral e, eventualmente, de organizações locais do tipo mafioso (SANTOS, 2003).

De acordo com sua argumentação, Santos afirma que o uso indiscriminado do termo Crime Organizado pelo governo e pela mídia tradicional como meio de convencimento político à sociedade tem por objetivo fazer frente à necessidade de respostas em relação à incompetência dos entes estatais de apresentarem soluções às demandas cada vez mais crescentes por uma política efetiva contra o aumento da violência social que assola o país e que tem causas bem mais profundas e difíceis de serem combatidas que vão para além de meras medidas cosméticas ou imediatistas.

Ainda corroborando com a ideia de que a conceituação de crime organizado é frustrada, Zaffaroni (1996 p.51) reforça que essa tentativa se baseia na necessidade de certos setores estatais, como a polícia e o sistema de justiça criminal e da sociedade, como a imprensa, tem de apresentar alternativas viáveis que justifiquem demandas sociais que ora justifiquem atitudes contra grupos étnicos, imigrantes e minorias, ao tomar como referência a sociedade americana e a sua busca por um conceito exequível de crime organizado.

A existência de grupos, bandos ou quadrilhas que exploram mercados ilícitos ou parcialmente ilícitos, não são por si sós suficientes para que se construísse um conceito científico e robusto de crime organizado. Zaffaroni ainda afirma que:

Temos visto que, com diversas metodologias de campo (observador participante, entrevistas, averiguações etc.), tornou-se manifesto que nos Estados Unidos estas atividades normalmente são organizadas em forma subcultural e local e não têm a organização rígida ou burocrática que pretende a versão difundida pelos políticos, pela polícia e pelos autores de ficção (ZAFFARONI 1996, p. 53).

Ao afirmar de forma concreta a inexistência de elementos científicos que comprovem o conceito de crime organizado, ainda que seja com base na sociedade norte americana, pode-se estender a outros países por conta da similaridade com outras sociedades ocidentais que compartilham da mesma estrutura social.

4.2 A origem do crime organizado no Brasil

Para Romero, Andrade e Silva (2020), há várias teorias sobre as origens do crime organizado no Brasil, para uns é proveniente do cangaço, outros apontam a proibição do jogo do bicho na década de 40, e há uma terceira corrente que atribui à alocação de presos políticos com presos comuns.

De acordo com Teodoro (2020), o crime organizado no Brasil teve origem no Cangaço. Esses grupos atuavam no sertão nordestino de forma sistemática e organizada se configurando como um fenômeno social importante na década de 1920 e 1930, com repercussão nacional. Atraíram a atenção da mídia e do governo, que entendia ser um fenômeno que comprometia a ordem e a paz nacionais, por isso mesmo, precisavam ser combatidos.

A evolução dessas organizações criminosas se materializou nas facções criminosas prisionais, obedecendo a lógica da organização originada nos presídios a partir da década de 70 e que tiveram seu apogeu com o alastramento para todo o Brasil a partir da segunda metade da década de 2000 (FBSP, 2018).

Um desses fatores é o combustível para o fortalecimento de grupos criminosos baseados nas prisões, ou seja, a política prisional adotada no Brasil baseada no encarceramento massivo, fruto de um endurecimento das leis e de políticas de segurança puramente repressivas e que, segundo Lessing (2017),

favorece o empoderamento e florescimento das facções a partir de 3 dinâmicas sobrepostas:

- Consolidação do controle sobre a vida prisional.
- Propagação em todo o sistema prisional.
- Projeção do poder coercitivo para além dos muros da prisão.

Essas dinâmicas foram essenciais para a evolução e disseminação das organizações criminosas prisionais em todo o Brasil, em especial após a criação do Sistema Penitenciário Federal (SPF), no ano de 2006, que possibilitou não somente a concentração de grandes lideranças destas organizações, interligando lideranças criminosas de vários estados através de conexões indiretas, embora estivessem isolados e sob um regime interno bem mais rigoroso (MANSO; DIAS, 2018).

As organizações criminosas já se enraizaram no território brasileiro, independentemente de suas origens, isso é fato, e têm se tornado um dos temas de estudo na área da segurança pública dos estados brasileiros.

Estudos do Dr. Júlio Alfredo Racchumi Romero, Pós-doutor e doutor em demografia, professor da Universidade Federal do Ceará, com Letícia Brício Pereira de Andrade e Francisco Arthur Melo da Silva, resultou na publicação do artigo intitulado “Análise do estabelecimento das facções no Ceará e suas relações com a criminalidade e violência no estado”, publicado em 2020, nos anais do ENEPCP, esclarecendo que até 2017, o número de facções criminosas brasileiras era estimado em 83, cuja maioria se encontrava nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Maranhão.

Figura 2 – Distribuição das facções criminosas no Brasil



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública – Edição Especial 2017-2018

Conforme pesquisa feita pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2018, o Brasil registrava a presença de facções em todos os estados com maior ou menor influência nas comunidades além muros, demonstrando uma clara expansão do crime organizado em todo o território nacional.

4.3 O caso do Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC)

No Brasil, as facções prisionais se originaram no Estado do Rio de Janeiro na década de 70, durante o regime militar em que presos políticos que cumpriam pena foram colocados em conjunto com presos comuns dando origem a Falange Vermelha, que depois passaria a se chamar Comando Vermelho, vindo a se tornar uma das facções mais poderosas do país (MAXWELL, 2015).

Na mesma linha de raciocínio temos a narrativa de Amorim(2010), o qual explica que o Comando Vermelho se origina em 1979, no Instituto Penal Candido Mendes, conhecido como Presídio da Ilha Grande no Estado do Rio de Janeiro, onde presos políticos foram colocados junto com presos comuns ocasionando a interação e convivência diária entre esses grupos, proporcionando uma identidade própria,

estrutura hierárquica e fortalecimento das relações de poder entre eles, formando grupos e aprendendo formas de se contrapor ao poder estatal e suas ações de controle.

O método adotado pelo Comando Vermelho o distinguiu dos demais movimentos, uma vez que procurou reunir os presos sob a mesma denominação, dando-lhes uma identidade de irmãos, conforme ensina Marinho (2019):

O Comando Vermelho começa como uma organização que visa à proteção dos presos enquanto uma classe. Essa é a grande diferença dele para os outros movimentos no sistema prisional. Sempre existiu movimento de resistência no sistema prisional, mas esse é o pulo do gato do Comando Vermelho: acabou a pressão de preso contra preso. A partir de agora, preso não bate em preso, preso não estupra preso, preso não rouba preso. Quem tem problema lá fora, resolve lá fora, aqui todo mundo é preso. (MARINHO, 2019, p.13)

A formação daquele grupo se materializa como consequência das distorções do sistema penitenciário brasileiro enquanto entidade cuja função é a ressocialização do apenado, contudo, em face as deficiências estruturais, oportunizou o desenvolvimento de mecanismos paralelos de controle nos presídios do país.

O Comando Vermelho toma a frente do processo de identidade social dos apenados e passa a representar toda uma comunidade que se vê alijada de seus direitos básicos e sem representatividade no sistema, gerando novas relações de poder dentro dos estabelecimentos penais.

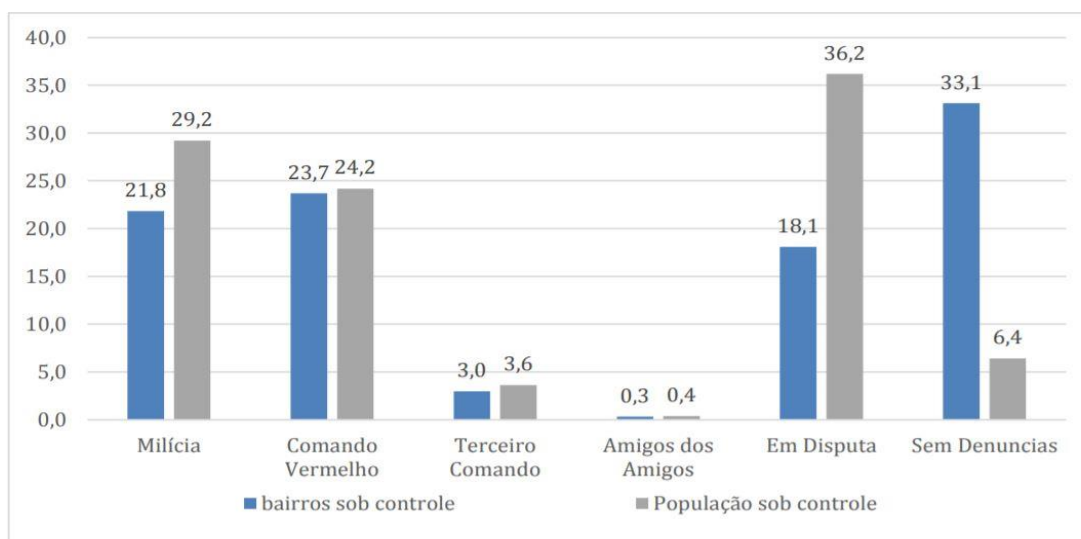
Denominada inicialmente de “Falange Vermelha” ali nascia o embrião de uma das maiores organizações criminosas do Brasil, o Comando Vermelho, que inicialmente tinha suas bases de operações nas comunidades da cidade do Rio de Janeiro, atuando através de ações organizadas na esfera dos crimes contra o patrimônio, como por exemplo, assaltos a bancos e carros fortes. As primeiras ações do grupo tinham um viés social, coordenadas pelo Escadinha um adepto das ideias socialistas.

A primeira aparição pública da organização se deu em 04 de abril de 1981, quando um de seus fundadores, Jorge José Saldanha, conhecido como ‘Zé Bigode’, morreu em intenso confronto com a polícia carioca e com 400 militares das Forças Armadas, após mais de 2.000 (dois mil) disparos de arma de fogo, dando ampla repercussão midiática na época ao mencionar pela primeira vez a organização Comando Vermelho como grupo criminoso atuante no estado fluminense (AMORIM, 2004; ROMERO; ANDRADE; SILVA, 2020).

A partir desses fatos, a organização experimentou um grande crescimento, passando a atuar, em especial, no tráfico de drogas e armas, além de se fragmentar em outros grupos criminosos menores, tais como a facção Amigos dos Amigos (ADA) nos anos 80, Terceiro Comando (3C) e o Terceiro Comando Puro (TCP), este último remanescente da “Falange Jacaré”, “Neutro” e “zona Sul” na década de 90, o que provocou o fenômeno da compartimentação do sistema prisional carioca como forma de evitar conflitos, dividindo-se os presídios por facções dominantes, fragilizando ainda mais o controle estatal dos estabelecimentos penais (MAXWELL, 2015).

A partir da década de 90, a facção incrementa em sua forma de agir o domínio das comunidades situadas nos morros cariocas, chegando a controlar cerca de 90% das favelas e pontos de venda de drogas na capital Fluminense (AMORIM, 1993).

Gráfico 4 - Gráfico demonstrativo do domínio de grupos criminosos no Rio – 2019



Fonte: Disque-Denúncia (Elaboração Fogo Cruzado, GENI-UFF, NEV-USP, Pista News)

Paralelamente a esse processo no Rio de Janeiro, agora no sistema penitenciário paulista, se desenvolve o Primeiro Comando da Capital (PCC), uma organização criminosa também baseada nas penitenciárias que nasce a partir de 1993, sem o viés político que originou a facção carioca, mas baseado nas mesmas linhas de defesa da comunidade carcerária, em especial motivada pelo evento ocorrido na casa de Detenção de São Paulo, conhecido como ‘massacre do Carandiru’, onde 111 presos foram mortos após uma intervenção da Polícia Militar de São Paulo naquele estabelecimento Penal em 02 de outubro de 1992.

Fundado no dia 31 de agosto de 1993, por um grupo de 08 detentos após uma partida de futebol entre presos da capital e interior na casa de custódia e tratamento de Taubaté, conhecida como Piranhão (MARINHO, 2019, p. 26).

Segundo Manso e Dias (2018), o PCC se distinguia por trazer uma nova mensagem de união baseada num conceito de identidade social dos presos que eram oprimidos pelo sistema e suas ações eram uma reação à opressão exercida pelo Estado.

Com o PCC, o crime passaria a se organizar em torno de uma ideologia: os ganhos da organização beneficiariam os criminosos em geral. De acordo com essa nova filosofia, em vez de se autodestruírem, os criminosos deveriam encontrar formas de se organizar para sobreviver ao sistema e aumentar o lucro. 'o Crime fortalece o crime' é uma das máximas do PCC. Os inimigos eram os policiais e os 'bandidos de sangue ruim', aqueles que não aceitam as regras impostas pelo partido do crime (MANSO; DIAS, 2018, p.12).

A nova abordagem que, embora venha de um tronco comum de origem, é a reação ao uma política penitenciária segregadora, passando a ideologizar a defesa de seus interesses como justificativa para suas ações delituosas no contexto social.

Concentrando-se inicialmente no sistema penitenciário paulista, um dos maiores do mundo, o PCC iniciou um rápido processo de homogeneização de seu domínio nos presídios paulistas, onde são encarceradas cerca de 233 mil pessoas, sendo a maior população carcerária do Brasil, que hoje mantém mais de 700 mil pessoas presas (INFODEPEN, 2019).

Sua capacidade organizacional e de mobilização da população carcerária se tornou pública no dia 28 de fevereiro de 2001, com o fenômeno das rebeliões em série no sistema penitenciário paulista, ocasião em que o PCC ordenou que 29 presídios em 19 cidades do estado de São Paulo em protesto pela remoção e transferência dos líderes da facção, Idemir Carlos Ambrósio (o Sombra), e mais outros quatro presos do Carandiru para outras unidades do sistema (MANSO; DIAS 2018).

Esta ação mobilizou mais de 28 mil detentos e fez mais de 10 mil familiares como reféns, além do assassinato de 16 presidiários.

A ousadia da ação pôs a descoberto o nível de organização e controle que aquela organização tinha no sistema penitenciário paulista e que já estava se expandindo para as grandes comunidades da grande São Paulo, saindo assim dos muros dos presídios

Em maio de 2006, o PCC iniciou uma grande ação que surpreendeu todo o país. Como resposta à uma movimentação de 765 lideranças do grupo criminosos

para presídios de segurança máxima, os presídios de Presidente Prudente e Presidente Venceslau, ocorrida em 10 de maio daquele ano, foi ordenada um conjunto de ações coordenadas de ataques a agentes do estado, policiais, bombeiros, guardas municipais nas ruas de São Paulo, ocasionando 72 mortes. Concomitantemente, 74 unidades penitenciárias entraram em rebelião, além de ataques ao transporte público, ameaças de bomba de forma coordenada, praticamente pararam a cidade de São Paulo (MANSO; DIAS, 2018).

O resultado foi a paralisação do estado que se mostrou incapaz de fazer frente aos ataques e negociou uma trégua com a principal liderança do PCC na pessoa de Marcos Camacho, o Marcola, que estava preso na penitenciária presidente prudente.

Ali nascia e se mostrava para todo o Brasil um fenômeno que é hoje a maior organização criminosa do país que já conta com ramificações em todo o Brasil e em alguns países da América do Sul.

Tanto o Comando Vermelho (CV) no Rio de Janeiro quanto o Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo foram organizações criminosas baseadas no sistema penitenciário brasileiro fruto de suas falhas e distorções no trato com a população carcerária.

Se em primeiro momento existia a preocupação principal em enfrentar aquele sistema falho e distorcido, a sua evolução proporcionou o nascimento de organizações criminosas fortes, que em um primeiro momento dominaram os presídios e depois passaram para as comunidades e, posteriormente, se expandiram por todos os estados brasileiros em maior ou menor grau de complexidade.

Segundo Lessing (2020), as ações do estado de controle e estabelecimento da lei e da ordem podem não surtir o efeito necessário a partir do momento em que se baseiam no encarceramento massivo, pois enquanto dissuadem ações de criminosos individuais, elas fomentam a formação de redes criminosas coletivas, estimuladas pela precariedade das políticas públicas carcerárias e da ausência de controle estatal dentro dos estabelecimentos penais, dando origem a estas organizações criminosas que passam a se expandir para as ruas.

Manso e Dias (2018) afirmam que a partir do momento em que o PCC passa a controlar a distribuição e venda de drogas em São Paulo se estabelecem as condições necessárias para a expansão da facção para outros estados e posteriormente alça voos mais longos adquirindo contornos de uma organização

transnacional com ações no Paraguai e Bolívia, seguindo assim a tendência de um caminho já trilhado pelo Comando Vermelho no Rio de Janeiro através de Fernandinho Beira Mar, que estendeu suas ações através de contatos com outros países, em especial a Colômbia.

4.4 O crime organizado chega ao Ceará

O Estado do Ceará não diferiu da realidade de todo o país em relação à expansão de organizações criminosas no Brasil.

De acordo com Paiva e Melo (2021), as facções já atuavam de forma esporádica no Estado do Ceará através de ações isoladas, mas a princípio não vinculadas ou organizadas em grupos de atuação direta nas comunidades, e foi na década de 2010, que esse processo se tornou mais homogêneo, não havendo assim uma data ou evento que pudesse determinar pontualmente o início dessa inserção intensa do crime organizado no Ceará.

Ações como o Furto do Banco Central em 2004, apontavam, segundo dados da inteligência policial da época, a presença de integrantes do PCC no planejamento e execução daquele que foi considerado uma das maiores ações criminosas do Brasil, tanto pela complexidade e audácia da ação, como pelo volume de dinheiro furtado daquela entidade bancária.

No ano de 2015 e 2016 o sistema penitenciário cearense passa por um processo de entrada em massa de sua população carcerária nas facções PCC e CV, consequência das mesmas particularidades que identificam o sistema penitenciário brasileiro, tais como: corrupção, perda do controle interno e superlotação, fruto do encarceramento massivo e ausência de uma política clara de ressocialização (NASCIMENTO; FREITAS, 2019).

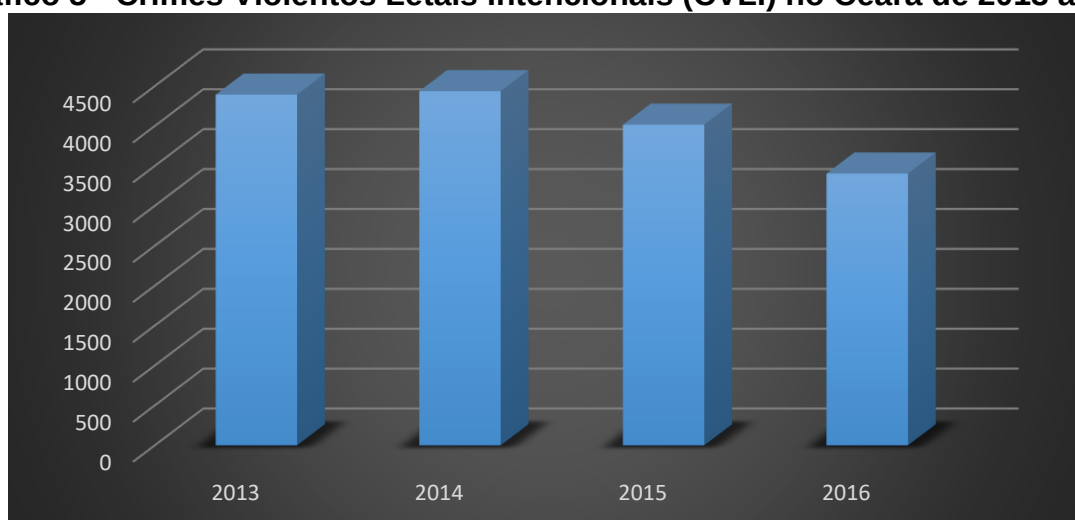
Estavam presentes ali todas as condições para a instalação e expansão do crime organizado baseadas nas prisões que dominavam o sistema penitenciário no Rio e São Paulo.

Até então um tema pouco discutido e, por vezes, negado pelos entes estatais do Estado, o crime organizado no Ceará teve sua primeira aparição pública em 2015 com um fenômeno chamado “pacificação”, uma ação coordenada em várias comunidades dominadas por facções rivais que celebraram um pacto de não agressão

na capital Cearense e na Cidade de Sobral, no norte do Estado (PAIVA; BARROS; CAVALCANTE, 2019).

A famosa “Passeata do Crime” na cidade de Sobral se tornou referência midiática e coloca a descoberto a existência do crime organizado no Ceará não somente no sistema penitenciário, que já dava sinais claro de sua existência, materializada através das seguidas rebeliões e conflitos internos entre os presidiários integrantes de um ou outro grupo faccionado, mas também de sua influência nas diversas comunidades da capital e interior do Estado (PAIVA, 2019).

Gráfico 5 - Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no Ceará de 2013 a 2016



Fonte: O autor com dados da SSPDS/CE-2022

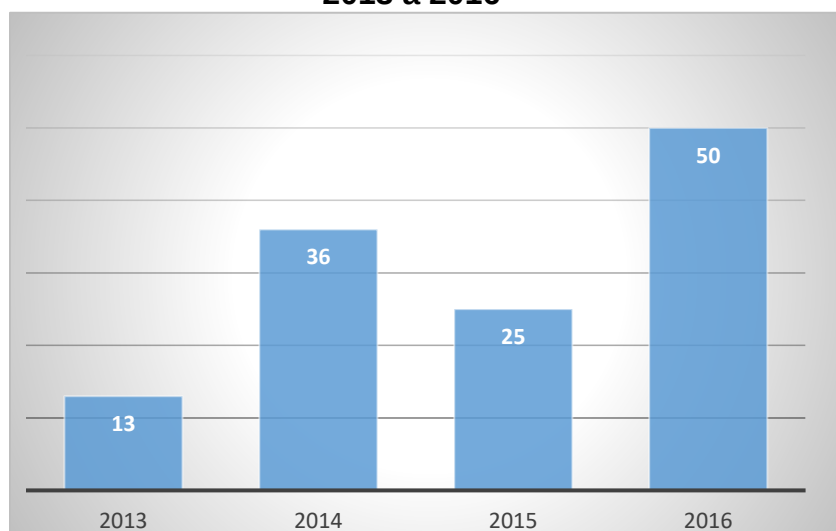
Segundo a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, os níveis de CVLI's (Crimes Violentos Letais Intencionais) estavam em oscilação depois de um leve aumento de 2014 em relação a 2013, apresentava agora uma queda mais acentuada com um viés de baixa mais intensa em 2016, o que poderia refletir uma melhora coincidente com o pacto de não agressão firmado entre as facções.

Concomitante a essa realidade também se observa modificações no sistema penitenciário com um incremento de conflitos no sistema, que se materializam com a evolução do volume de mortes dentro dos presídios em especial em 2016, ano em que explode uma megarrebelião nos presídios de Fortaleza no mês dezembro.

Os números de mortes violentas nos presídios no Ceará acompanham o fenômeno da “pacificação” em 2015 apresentando um decréscimo de mais de 30% em relação ao ano anterior, e preparando o terreno para a disputa de poder no sistema

que ocorreria em 2016, que foi o ano com maior número de mortes da série histórica, ocorrendo 50 casos registrados.

Gráfico 6 - Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) em presídios cearenses – 2013 a 2016



Fonte: O autor com dados da SSPDS/CE-2022

4.5 A facção criminosa Guardiões do Estado (GDE) e sua atuação no Estado do Ceará

Com a evolução do crime organizado no País, o surgimento de grupos criminosos domésticos tem sido uma característica comum nos estados brasileiros, e o Ceará não seria uma exceção.

A facção criminosa Guardiões do Estado é de origem cearense e tem registro de surgimento em datas que oscilam de 2006 a 2012, integrada por adultos e adolescentes se difere das demais facções por não ser necessário pagar mensalidades e pela crueldade nas ações (ROMERO; ANDRADE; SILVA, 2020).

Conforme o entendimento de Pires (2021), não existe um local ou data específica em que se registra a origem da facção Guardiões do Estado (GDE) no Ceará, mas é pacífico afirmar que essa organização nasceu de grupos criminosos localizados em comunidades da área oeste da Capital, mais notadamente o Conjunto Palmeiras e da região metropolitana concentrada na cidade de Maracanaú, pelo ano de 2014.

Pires (2021) ainda considera que o surgimento da GDE foi um contraponto dos grupos criminosos locais frente à presença cada vez mais forte de células do PCC,

CV e da FDN (Família do Norte), uma facção criminosa originária dos presídios da Região Amazônica, com epicentro no estado do Amazonas, e que por controlar as rotas de tráfico vinda dessa região, buscava intensificar sua presença no estado do Ceará.

No estado já atuavam no sistema penitenciário com células do PCC e CV que cobravam taxas e tomavam o controle dos presídios, inicialmente por alas, numa forma de compartimentação forçada ao Estado, sob a condição de manter a paz no ambiente interno das prisões, conforme este autor, que observou como pesquisador participante na condição de Comandante do Batalhão de Polícia de Choque no ano de 2015 e 2016.

Uma das fontes arrecadadoras de recursos no sistema penitenciário era a tradicional “Rifa”, uma espécie de contribuição financeira obrigatória e mensal a ser paga pelo presidiário que integra a organização para financiamento de advogados, ajuda a familiares, pagamento de cestas básicas e outros benefícios, e a “Cebola”, que se apresentava como uma contribuição, também mensal, feita pelos integrantes da facção que estavam fora do sistema penitenciário para reforçar financeiramente o grupo nas suas ações assistenciais, pode-se assim dizer junto a seus integrantes. Ambas foram implantadas de forma ampla em todos os estados que tinham células do PCC nas prisões e fora delas a partir de 2012 (MANSO; DIAS, 2018).

Essa arrecadação obrigatória seria um dos fatores motivadores para o surgimento desse novo grupo no Ceará. Outro fator diferenciador e peculiar da GDE é a juventude de seus integrantes, onde a facção passou a aceitar membros adolescentes e até crianças que atuavam diretamente nas atividades da facção (PAIVA, 2018).

A GDE, conhecida também pelos números 7.4.5, consiste numa reunião de pessoas que fazem o crime, presos e egressos do sistema, dispostos a resistir ao comando de grupos de fora do Estado, estabelecendo resistências e alianças para lutar pela hegemonia do crime no Ceará (PAIVA, 2018, p.176.)

A afirmação sobre a GDE deixa claro seu objetivo de buscar uma hegemonia no estado se projetando como a maior Facção do Ceará, tal realidade se projeta através de sua estrutura mais leve e pulverizada, facilitando sua expansão e dificultando seu controle nas diversas comunidades da periferia da Capital e depois em várias cidades do interior do Estado.

O surgimento da GDE possibilitou também um discurso identitário com pessoas vinculadas ao crime no Ceará e se impôs diante de grupos considerados estrangeiros (PAIVA, 2019).

No dia 1º de janeiro de 2016, a GDE tornou público seu estatuto, um documento contendo 15 (quinze) artigos que discorriam sobre funções, conceitos, diretrizes, valores e doutrina do que representava e o que pretendia em sua essência ao ser criada como grupo criminoso organizado

Neste documento estão descritos procedimentos a serem seguidos e um espécie de doutrina que deve ser obedecida por todos os integrantes do grupo.

Considerações Finais: Por fim, o que motiva a organização será expandir e propagar a união e igualdade das favelas em comunhão com a massa carcerária. Lutaremos pela paz, dentro e fora do sistema, sempre com a intenção de somar e jamais de dividir e nem muito menos de diminuir. Estabelecendo que o certo prevaleça no crime, sendo o errado cobrado e punido, pois lutaremos por ideias coletivas e dias melhores de forma incansável, sob a proteção de Deus, que abençoará sempre essa família que surge (ESTATUTO GDE, O POVO, 2021).

O Estatuto revela, nestas considerações finais, um grupo que tinha a capacidade de agir tanto dentro das prisões como nas comunidades de Fortaleza, revelando já em sua criação, uma capacidade de articulação entre os presos e os integrantes que passavam a dominar diversas comunidades inicialmente na cidade de Fortaleza, passando a se expandir também para cidades de pequeno e médio porte no Estado.

Conforme levantamentos da Polícia Federal em 2019, durante operações de combate ao crime organizado foi calculada a presença de predominância de influência da GDE em pelo menos 47 bairros na capital e 56 cidades no interior do Estado (O POVO, 2021)

A GDE condensa a evolução das antigas gangues de rua dos bairros cearenses que disputavam territórios de forma mais arcaica pelo predomínio de um insipiente tráfico de drogas localizado e que tinha pouca ou nenhuma influência sobre a regulação ou normatização da vida social naquelas comunidades (PAIVA, 2019).

A evolução desse grupo criminoso fez com que, pela sua capacidade de articulação e organização dentro e fora do sistema penitenciário, passasse a atuar em ações cada vez mais complexas, seja em defesa de seus interesses e privilégios dentro dos presídios cearenses, seja nas disputas por territórios com outras facções que atuam no estado do Ceará.

Conforme Paiva (2019), a GDE passa a dominar vários bairros e comunidades de fortaleza, se destacando por recrutar integrantes cada vez mais jovens em suas fileiras, além de se utilizar de métodos cada vez mais violentos para aterrorizar e amedrontar seus desafetos, adversários ou aqueles que infringiam suas regras nas comunidades em que tinha predominância e controle.

O foco no tráfico de drogas como fonte de renda prioritária se mostra como uma tendência natural para a expansão e sustentação da GDE e aparece mais concretamente a partir do momento em que, para se manter atuando em seus territórios, este grupo criminoso passa a se associar com o PCC (Primeiro Comando da Capital), facção paulista que passa a fornecer drogas e armas a este grupo.

Dessa forma, a GDE atinge maior amplitude dentro e fora das prisões cearenses, vindo a protagonizar várias ações contra o Estado entre os anos de 2016 e 2019, em que organizou rebeliões, ataques ao transporte público através da queima de ônibus, prédios estatais e equipamentos de segurança pública do estado, sendo sua ação mais impactante a colocação de um carro bomba em frente à Assembleia Legislativa do Ceará em 04 de abril de 2016 (PAIVA, 2019).

Outro fator de destaque são as chacinas, ações em que grupos armados promoviam o assassinato de várias pessoas em um único evento, tendo a GDE protagonizado ações de grande repercussão, sendo a de maior impacto, a conhecida “chacina das cajazeiras”, ocorrida em 27 de janeiro de 2018, onde 14 pessoas foram mortas e 15 ficaram feridas, de forma aleatória em uma casa de show, conhecida como o Forró do Gago.

Um dos fatores que chamou atenção nesta ação foi a escolha do local em área de domínio da facção rival sem que houvesse alvo pré-determinado, baseando-se no simples fato de se localizar em área da facção rival, e ser conhecido como local de encontro de seus integrantes.

4.6 A facção criminosa Comando Vermelho (CV) e sua atuação no Estado do Ceará

O Comando Vermelho (CV) tem como berço o estado do Rio de Janeiro em 1979, e é considerada a facção que domina a maior parte do território cearense, onde entrou em meados dos anos 80, através de ações voltadas a assaltos a bancos e carros fortes.

Embora o Comando Vermelho seja uma facção criminosa, digamos assim, “estrangeira”, sua vinda para o Ceará acompanhou o processo idêntico ao do PCC, ou seja, através de integrantes que se inseriram no sistema penitenciário cearense com maior intensidade a partir de 2015.

Inicialmente, organismos de inteligência da polícia Cearense, identificavam integrantes do Comando Vermelho carioca em ações criminosas individuais, em especial em crimes contra o patrimônio mais sofisticados, como assaltos a banco ou carros forte (PIRES, 2021).

O primeiro registro de ação vinculada ao Comando Vermelho no Ceará data de 1986, onde os autores de um roubo a uma joalheria em Fortaleza confessaram fazer parte desta Facção Carioca (MATOS JUNIOR; SANTIAGO NETO, 2019).

Com a prisão de alguns desses integrantes, o CV se insere nas prisões cearenses e começa a fomentar o recrutamento de novos integrantes e estruturar uma presença massiva, inicialmente dentro do sistema e com o passar do tempo se expandindo para as comunidades de Fortaleza e daí para o interior do Estado. (BARBOSA, O POVO, 2022).

Tendo a mesma característica das organizações criminosas baseadas na prisão, sua expansão se baseou na fomentação do mercado de consumo e tráfico de drogas, inicialmente na capital Cearense.

Em 2018, o comando Vermelho já contava com mais de 9 mil integrantes nas penitenciárias cearenses e atuava em vários bairros de Fortaleza, controlando o tráfico local (O POVO, 2018)

De acordo com Reportagem de Thiago Paiva (Jornal O Povo, 2019), o Comando Vermelho teria atuação em bairros da Grande Messejana e Sapiranga, e predomínio de atuação em cidades da Região metropolitana de Fortaleza como Maranguape e Caucaia, além de cidades como Sobral e Aracati.

Este grupo também se notabilizou por perpetrar ações de impacto e assassinatos em forma de chacinas, se destacando a chacina do Centro de Semiliberdade mártir Francisca em que 4 adolescentes, supostamente integrantes da GDE, facção rival do CV no Ceará, foram sequestrados e mortos no bairro da Sapiranga em 13 de novembro de 2017 (O POVO, 2018).

Outra ação de impacto foi o conflito entre internos na cadeia pública de Itapagé, em que foram mortos 10 detentos supostamente integrantes da GDE em janeiro de 2018 (O POVO, 2018).

Aliado a este fato, tanto a GDE quanto o CV protagonizaram no ano de 2017 uma ampla disputa por territórios tanto em Fortaleza, quanto em outras cidades com maior ou menor intensidade, gerando como consequência um aumento expressivo dos homicídios no ano de 2017, que se firmou como o ano de maior número de mortes violentas da série histórica no Ceará com 5133 homicídios registrados (SSPDS, 2021).

4.7 A facção criminosa Família do Norte chega ao Ceará

A Família do Norte (FDN) é a facção amazonense surgida em 2007, e, embora seja considerada a terceira maior facção do país, tem apenas 663 presidiários no Estado do Ceará.

A FDN formou aliança com o Comando Vermelho, face a especialização no narcotráfico, passando a atuar no estado cearense. Por outro lado, a facção tem relações incertas e hostis com o Primeiro Comando da Capital.

4.8 A parceria entre GDE e Comando Vermelho no Estado do Ceará

Segundo Romero, Andrade e Silva (2020), a violência com que a GDE atuava causou intrigas com outras facções, porém eles resolveram fazer um pacto, uma aliança com o Primeiro Comando da Capital objetivando atacar as facções Comando Vermelho e Família do Norte.

Tanto a GDE como o CV construíram parcerias com outras facções atuantes no estado, no caso a GDE se aliou ao PCC e o CV à FDN, ambas as facções responsáveis pela distribuição de drogas e fornecedoras de drogas e armas para os grupos em conflito.

Segundo Paiva (2019), estas parcerias visavam reforçar o controle de grupos de poder tanto dentro do sistema penitenciário, aumentar a influência nas comunidades em que já detinham influência e passar a tentar aumentar suas áreas de domínio territorial.

No caso da GDE, o PCC se aliou como parceiro na distribuição de drogas no mercado varejista no Estado do Ceará, ao tempo que evita seu contato direto com os conflitos pelas disputas de território, fornecendo apoio a GDE em forma de armas e logística para defender suas áreas de comércio do tráfico de drogas e iniciar seu

processo de expansão na capital, Fortaleza, Região metropolitana e demais cidades do interior.

De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), em 2017 cerca de 78% dos municípios cearenses, ou seja, em 114 deles é registrada a circulação de crack, o que faz do Estado do Ceará um dos maiores consumidores do País deste tipo de droga, revelando-se como um atrativo mercado varejista de drogas como cocaína e crack.

Outro fator que deve ser considerado para a evolução do crime organizado no Ceará se refere ao fato de que, de acordo com dados da Polícia federal em 2017, o nordeste está inserido por sua posição geográfica na rota do tráfico internacional de drogas, com destaque para Fortaleza, tal fato se comprova também pelo registro de grandes apreensões de cocaína e prisões de integrantes de carteis mexicanos, colombianos, da máfia italiana e da cúpula do comando Vermelho e PCC brasileiros. R7,2015)

4.9 O Primeiro Comando da Capital (PCC) e sua atuação no Ceará

O Primeiro Comando da Capital é originário de São Paulo, na década de 90, e que se utilizam do lema “o crime fortalece o crime”, e que tinha como objetivo inicial aliar-se ao Comando Vermelho, mas dada a morte de um dos fundadores, a ideia não se concretizou. Segundo Romero, Andrade e Silva (2020), é a única facção brasileira que recebeu o status de “cartel”.

Essa facção criminosa chega ao Ceará nos anos 2000, através do assalto ao Banco Central em 2005, embora seu objetivo fosse expandir a rota internacional do narcotráfico. Estima-se um total de 18.000 integrantes, com cerca de 3.200 encarcerados nos presídios.

4.10 A facção Comando Vermelho e sua aliança com a FDN

As Células locais do Comando Vermelho no Ceará se aliaram à FDN, sigla que identifica a facção Família do Norte, oriunda do estado do Amazonas e que controlava a rota do tráfico do rio Solimões (O POVO, 2018)

Estando montado a partir daí o ambiente adequado para as disputas pelo controle do tráfico de drogas no Estado por parte destes grupos criminosos organizados.

Diante das narrativas que destacam a atuação espetacular de coletivos criminais no Ceará a partir de 2015, articulada em muitos momentos a uma busca por visibilidade e reconhecimento (Matos Júnior, Santiago Neto (2019)), os dados qualitativos sobre a transformação do tráfico varejista e do consumo de drogas em Fortaleza, sob uma perspectiva metodológica, revelam a atuação dessas redes há pelo menos duas décadas nas periferias da cidade. “Silenciosamente”, conexões nacionais e internacionais mudaram de maneira sensível, ao longo dos últimos vinte anos, a cartografia da oferta varejista de drogas nas periferias do estado, potencializando os lucros dessas atividades e estimulando novas maneiras de fazer o crime e novos padrões de consumo entre os usuários locais (MATOS JÚNIOR; SANTIAGO NETO, 2019).

Ao longo dos anos de 2015 e 2016 os grupos criminosos instalados no Ceará começam a fazer ações que põem à descoberto sua capacidade de organização, planejamento e mobilização no que diz respeito a desafiar os atores estatais e suas estruturas e equipamentos.

Ações como ataques ao transporte público, através de queima de ônibus; disparos contra equipamentos da segurança pública e do sistema financeiro público e atentados contra integrantes do sistema de segurança pública e da administração penitenciária, e, até a colocação de um carro bomba na sede da Assembleia Legislativa do Estado, em conjunto com sucessivas rebeliões nos estabelecimentos penais da capital e interior, passam a ser uma incômoda rotina no Estado.

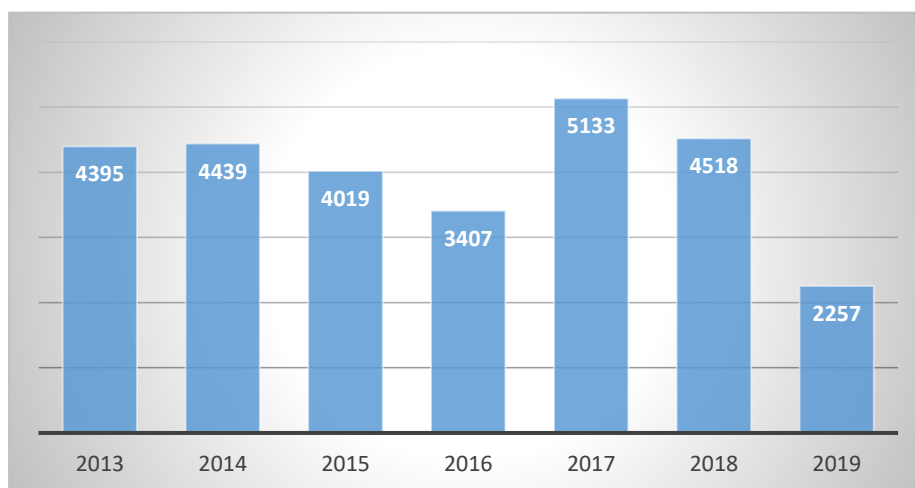
Tais atos seguem uma lógica idêntica ao que tinha ocorrido em São Paulo no ano de 2006, Paraná, em 2013, Santa Catarina em 2014 e Rio Grande do Norte em 2015, 2017 e 2018.

Observa-se, também, as rebeliões em série ocorridas no ano de 2016 em Fortaleza e Sobral, onde após uma greve de agentes penitenciários, 09 presídios entraram em rebelião, resultando na morte de 18 presos e forçando uma reorganização total do sistema penitenciário cearense.

E com esse cenário social em ebulição, a atuação do crime organizado no Ceará começou a produzir efeitos visíveis na sociedade através do incremento dos conflitos por disputas de territórios, em especial na Capital do Estado, tendo como consequência direta o aumento substancial do volume de homicídios, também denominados como Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIS), que atingiram seu

ápice em 2017 com 5.133 mortes violentas, das quais 1900 somente na Capital, sendo até a atualidade pior ano da série histórica segundo dados da SSPDS/CE em 2022.

Gráfico 7 - Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) em presídios cearenses – 2013 a 2019



Fonte: O autor com dados da SSPDS/CE-2022

Além disso, o Ceará foi o estado com maior aumento no número de mortes no Brasil, com um crescimento de 181% no volume de homicídios em 2019 (ATLAS DA VIOLENCIA, 2019).

Consoante a experiência deste autor, como observador participante após um período de consolidação das facções no sistema penitenciário com a compartimentação da influência de cada grupo nos diversos presídios em cadeias públicas do Estado, estes grupos criminosos passaram por um processo de expansão no controle de territórios nos diversos bairros e comunidades da capital e, posteriormente em outros municípios do Ceará.

Segundo Paiva (2019), este seria um dos motivos que ocasionaram o grande incremento no número de mortes violentas no Ceará em 2017.

Em 2019 com as modificações administrativas inseridas no modelo do sistema penitenciário cearense com a criação da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) com promessas de maior controle interno do sistema, iniciou-se um fenômeno de reaproximação das facções a fim de desafiar o governo como forma de impedir que fossem feitas as reformas e a retomada do controle dos presídios e cadeias públicas do Estado.

Ainda em Janeiro, logo após a posse do novo Secretário Luís Mauro Albuquerque, se iniciou uma série de ataques coordenados contra a infraestrutura do estado, englobando transporte público, ônibus e trens, energia elétrica, abastecimento de água, postos de saúde, coleta de lixo, telecomunicações, malha viária e equipamentos da justiça estadual, instituições financeiras e equipamentos de segurança pública, com foco na capital, mas também se estendendo a cidades da região metropolitana de fortaleza e interior do Estado (SAMPAIO, 2021).

Segundo a SSPDS, foram registrados um total de 283 ataques com uso de explosivos, armas de fogo e bombas incendiárias em mais de 50 municípios em um período de 10 dias, que resultaram em 461 pessoas suspeitas detidas, 39 líderes das facções transferidos para presídios federais e o envolvimento de forças federais e estaduais de outros estados da Federação, como Bahia e Pernambuco, que auxiliaram as polícias estaduais no enfrentamento a uma ação organizada das facções sem precedentes no país.

Em 20 de Setembro do mesmo ano, a GDE, de forma isolada, lança uma nova onda de ataques contra o Estado no Ceará, dessa vez com menor intensidade, mas ainda assim se registram, segundo a SSPDS, 113 ocorrências em 28 municípios cearenses.

Os ataques seguiram o mesmo roteiro das ações de janeiro, duraram por 10 dias, chegando a um pico de 27 ações num único dia. Os alvos tinham as mesmas características dos anteriores, se adicionando empreendimentos privados como revendas de carros, concessionárias de veículos e depósitos de veículos apreendidos, visando também atacar a sociedade civil e grupos econômicos privados como forma de pressão generalizada contra a sociedade como forma de aumentar a pressão sobre o governo para atingir seus objetivos relacionados ao afrouxamento do controle interno sobre os presos nas cadeias Cearenses.

Foram detidas, nesta segunda onda de ações do crime organizado, 147 pessoas, sendo 33 adolescentes, conforme dados da SSPDS-CE.

Os fatos apresentados mostram organizações bem estruturadas fora dos presídios e com uma boa capacidade de articulação e organização para perpetrar ações coordenadas.

4.11 Deslocamento urbano forçado: tática das facções contra a sociedade

A partir de 2018 se registram casos de “deslocamentos urbanos forçados”, onde moradores de determinadas comunidades e bairros são obrigados a deixar suas casas por imposição das facções em especial nos empreendimentos do programa minha casa, minha vida em Fortaleza.

Segundo a Defensoria pública do Ceará, onde são registrados casos em praticamente todos os condomínios do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em maior ou menor grau de intensidade, variando entre ações da GDE ou do CV, são registrados casos também em bairros de Fortaleza como Barroso, Conjunto Palmeiras, Quintino Cunha, conjunto Jose Walter, dentre outros e em cidades da Região Metropolitana como Caucaia, Aquiraz e Maracanaú.

Nas comunidades também existem relatos referentes à proibição de acesso a serviços públicos como postos de saúde, escolas, creches e outros equipamentos, bem como a entrada de serviços como internet, correios ou entregas de gás e água, revelando um controle de acesso relacionado ao domínio da facção sobre a comunidade de forma paralela ao controle estatal.

Tribunais do crime e ações regulatórias de conduta social também são narradas nas diversas comunidades sob domínio ou influência de uma ou outra facção, com aplicação de castigos físicos e até mesmo execuções com requintes de crueldade têm sido notificados às autoridades policiais e organismos de defesa dos direitos humanos como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), comissões da assembleia, câmara municipal e da Ordem de Advogados do Brasil, Seção Ceará (OAB-CE).

Além do deslocamento forçado, tem-se o registro de restrições à passagem de moradores entre diferentes regiões e até mudança de crianças de escolas.

A realidade do Estado do Ceará em relação ao crime organizado segue a um processo de polarização das ações das facções se concentrando em um processo de sedimentação de suas áreas de influência e o desenvolvimento de novas atividades econômicas ilícitas.

Sua evolução foi particularmente rápida se intensificando a partir de 2015 para atingir seu ápice em 2017 com o incremento dos crimes violentos letais intencionais, além de mostrar toda sua força e abrangência nos ataques perpetrados contra o estado e suas estruturas no ano de 2019.

Esse processo ainda não acabou e vem se aprofundando nas diversas comunidades e cidades do Estado do Ceará, só que com novos perfis e formas de atuação que são agregadas a longo do tempo e refletem uma evolução na forma de atuação destas facções nos territórios que têm predominância.

Lessing (2020) desenvolve o conceito de governança criminal em 2020, após analisar organizações criminosas no Brasil e México, onde sugere que estas organizações passam a controlar seus territórios de forma não somente paralela, mas também associada ao poder estatal, tomando por base as ações do PCC em São Paulo e seu modus operandi nas penitenciárias e nos territórios sob sua influência.

A ideia de governança, embora comumente associada ao Estado, não se restringe a ele. A capacidade de governança está ligada à legitimidade do ator que busca exercê-la (Rosenau, 2000). Em relação à governança criminal, a discussão não é nova e muitos estudos já foram desenvolvidos tanto para a compreensão ampla desse fenômeno quanto para sua compreensão no contexto brasileiro, embora utilizando terminologias diferentes, como “política criminal” ou “poderes paralelos” (Leeds, 1996; Zaluar, 2004; Arias, 2006, 2017; Koonings e Kruijt, 2002; Skarbek, 2011; Barnes, 2017; Willis, 2015; Magaloni et al., 2020). Em uma definição ampla e simples, a governança criminal pode ser definida como '[...] a imposição de regras ou restrição ao comportamento por uma organização criminosa. Isso inclui governança sobre membros, atores criminosos não membros e civis não criminosos' (LESSING, 2020, p. 3; FERREIRA; GONÇALVES, 2022, p. 03).

Thiago Paiva (2019) e Moura (2016), e também várias reportagens como a de Bernardelli (2018), apontam indícios de que as ações perpetradas pelas organizações criminosas que operam atualmente no Ceará podem ser identificadas como atividades de governança criminal tipificadas no conceito criado por Lessing (2020), e que podem estar relacionadas com a evolução do crime organizado no Ceará, que pode ser visto como um processo em constante evolução e que tem se reforçado ao longo dos últimos anos.

Existe a necessidade de que as políticas públicas de segurança a serem implementadas para mitigar os efeitos das ações das organizações criminosas tenham a capacidade de entender esse processo de evolução e mitigar suas consequências na sociedade, recuperando o espaço deixado pelo Estado, seja por sua omissão ou falta de estrutura de seus equipamentos, além de apresentar alternativas para dismantelar as redes montadas por estas organizações.

Tal fato demanda uma maior interação entre o Estado e a Sociedade para que se compreenda claramente o quanto estas organizações estão infiltradas nas

comunidades e que mecanismos são necessários para reverter esse processo e libertar estes aglomerados desses grupos organizados.

5 OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS EM FORTALEZA

Nesta seção se descreve as ações desenvolvidas pelas facções nas diversas comunidades em que atua e como funciona este mecanismo das expulsões e ameaças aos moradores dessas comunidades. A partir deste contexto se torna premente entender os conceitos, motivações e forma de atuação destes ANEVs e como se desenvolvem estas ações.

O cenário da segurança pública demanda uma visão multifacetada para que se possa entender a multiplicidade de possibilidades que causam seus efeitos e as alternativas que podem ser utilizadas para fazer frente aos novos desafios que se apresentam nestes novos ambientes e cenários, permeados pela evolução social que hoje atinge uma velocidade que, por vezes, não se consegue acompanhar e que os atores estatais não conseguem assimilar com a rapidez necessária para apresentar as soluções que atendam ao clamor público e proporcionem a paz social almejada pela sociedade, recorrendo por vezes a antigas ferramentas que embora apresentem algum impacto imediato não têm sustentabilidade e provocam o agravamento da situação e descolamento com a realidade do que se está enfrentando.

As ações da violência criminal organizada no Ceará, tem diversificado sua atuação e sedimentado sua influência sobre territórios, em especial na capital, indo além do tráfico de drogas e se expandindo como outras atividades econômicas vinculadas ao controle de internet, distribuição de gás GLP, TV a Cabo e até a tomada de habitações para locação ou distribuição para integrantes da facção dominante.

Marinho *et al* (2019 p.59) narram que os primeiros casos registrados de expulsões datam de 2015 de forma esporádica, mas com características claras de limpeza da comunidade dos elementos de contestação ao domínio e controle da facção dominante do local. Essa realidade tanto se revela como uma evolução dos conflitos das gangues de bairros, que já delimitavam territórios e disputavam a hegemonia local, como também ser revela como um passo na evolução das ações das facções criminosas, que passam a exercer maior influência e controle nas comunidades da periferia da capital cearense.

Um fenômeno mais complexo e de maior envergadura põe a descoberto a problemática das expulsões de moradores de Comunidades e empreendimentos habitacionais de Fortaleza. Na manhã de 5 de janeiro de 2018, a cidade de Fortaleza

lia no Jornal O povo uma reportagem que colocava a descoberto uma situação que já se configurava como grave no cenário da segurança pública do Ceará, mas que se apresentava somente como casos pontuais e muitas vezes fruto de disputas eventuais entre grupos criminosos ou mesmo por conta de supostas colaborações com os organismos policiais locais.

Ao ser entrevistado, o Major da Polícia Militar Messias Mendes, que atua no enfrentamento aos deslocamentos Forçados, reitera o desafio de enfrentar uma problemática nova e sem referências na segurança pública do estado do Ceará ao afirmar que:

“Acho que foi um problema muito novo pra segurança né, porque é um problema que ele desafia o sistema a dar respostas não convencionais. Porque por muitas vezes o sistema de segurança pública com as ferramentas que ele tinha naquele primeiro momento só conseguia garantir a retirada segura da pessoa do seu imóvel.”

O entrevistado ainda complementa sua narrativa quando se refere ao procedimento que a vítima adota quando é expulsa de sua moradia, ao dizer que:

“É porque o morador está ali, ele está dominado pelo medo e ele recorre ao 190 geralmente pra pedir a escolta da retirada dele do território então por muito tempo a polícia passou a dar com muita resposta a possibilidade de acompanhar realmente a retirada das famílias desses territórios”.

Essa afirmação deixa a descoberto a forma reativa que se iniciou o trabalho policial da PM em relação às expulsões de moradores na Cidade de Fortaleza.

Moradores da rua Unidos Venceremos, no bairro do Barroso em Fortaleza foram forçados a sair de suas casas na manhã do dia 03 de janeiro de 2018, a Coordenadoria Integrada Operações Policiais (CIOPS) da SSPDS/CE recebe chamadas de moradores que pedem apoio para poder retirar seus pertences, um fato amplamente divulgado na mídia cearense e que colocou à descoberto essa nova forma de atuação das facções criminosas na cidade de Fortaleza.

Um dos efeitos colaterais observados pela Representante do Ministério Público, Dra Joseana França, que foi entrevistada, se refere ao reflexo das expulsões o aumento da população de moradores de rua, ela diz que:

“Um efeito colateral, por conta dessas discussões, nós tivemos um aumento isso já diagnosticado da população moradora de rua, porque a pessoa é expulsa e não tem nenhuma alternativa, quando ela chega a nós, emergencialmente seria a questão para onde ela vai, então a gente tenta ver se existe algum parente algum local que ela possa ficar, nós temos hoje um programa provisório de proteção, que num primeiro momento faz uma

acolhimento nesse sentido a gente o programa e o programa geralmente faz uma MIP, o que é uma MIP (Medida Isolada de Proteção), por exemplo, essa pessoa, essa família que foi expulsa, ah eu tenho um parente no Maranhão, eu tenho um parente no Rio Grande do Norte ou no interior do Ceará, o programa custeia essa ida dessa família para lá, ele não ingressa no programa é só aplicado essa MIP, é antes da existência do programa, a gente apelava para aluguel social, mas é não sei se por conta da demanda é algo que praticamente a gente não consegue alcançar, aluguel social para essas pessoas, até porque não existe ainda eu fico muito preocupada, é por falta de visibilidade ele é algo corriqueiro esse crime mas ele não tem a visibilidade que deve ter, então assim, a gente não tá pensando em políticas públicas, a gente fica pensando assim, uma política pública voltada para essa situação, ou seja, aluguel social para vítimas de deslocamento urbano.”

Fica claro o dano social causado com esse tipo de prática, tendo efeitos nocivos na sociedade, que exige uma nova postura frente a uma situação nova que se apresenta na sociedade cearense. Ainda segundo a entrevista da citada representante do MPCE, esta afirma que:

“Ele é um fenômeno relativamente novo aqui no estado do Ceará e eu acredito que não seja, não esteja se dando ainda a visibilidade para o que ele representa porque uma situação extremamente grave, que traz um sofrimento, um adoecimento enorme, é perda de referência total para aquelas pessoas que muitas, grande maioria das vezes não tem relação nenhuma com o crime, não tem relação nenhuma, é um cidadão, tá entendendo, que aí por conta da atuação da organização criminosa, ele perde todos os seus bens, então a gente pleiteia primeiro essa questão de onde ele vai ficar, segundo é o distrato, a gente atuando conjuntamente com a promotoria da moradia, nós temos uma promotoria da moradia, a gente providencia o distrato, né e a retirada, isso daí fica a cargo da gente, a retirada do nome, da energia e da água, que é algo que traz muita preocupação, porque fica aquela dívida se acumulando né, e tem sido feito o atendimento, o encaminhamento também para a defensoria pública, a gente tem oportunidade de trabalhar com o doutor Lino, pare que ele possa ingressar com as ações de reparação de indenização por perda desse patrimônio”

Essa narrativa mostra a multiplicidade de ações que se tornam necessárias para o atendimento das vítimas de deslocamentos forçados em Fortaleza.

Em 1998, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a considerar a questão dos deslocamentos internos através dos princípios orientadores relativos aos deslocamentos urbanos que define como deslocados internos:

As pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas casas ou locais de residência habitual, em especial como consequência de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, ou com vista a evitar os seus efeitos, e que não tenham atravessado uma fronteira internacional reconhecida de um Estado. (ACNUR/ONU 1998).

Este conceito embora se refira mais concretamente aos casos relacionados a discriminações políticas, calamidades públicas, questões coletivas, deixa claro os casos de violência generalizada que serve como parâmetro conceitual a partir do momento em que se configura a retirada forçada de famílias de seu lugar de moradia em situações relacionadas a ações de violência criminal organizada e de modo deliberado.

O problema da expulsão de moradores e da proibição da liberdade de passagem em determinados territórios também não é recente e marca a dinâmica do tráfico de drogas que, na cidade de Fortaleza, remete ao início dos anos 1990. A incorporação das “gangues” ao tráfico de drogas provoca uma ampliação dos conflitos armados e as disputas pelo mercado ilegal. A escassez de serviços e políticas públicas e a presença dos grupos criminosos armados, em disputas e mediações violentas com os moradores estabelecem, em determinados territórios da cidade, zonas de completa ausência de regulamentações estatais e de efetivação de direitos fundamentais (FILHO; MARIANO, 2019, p.12).

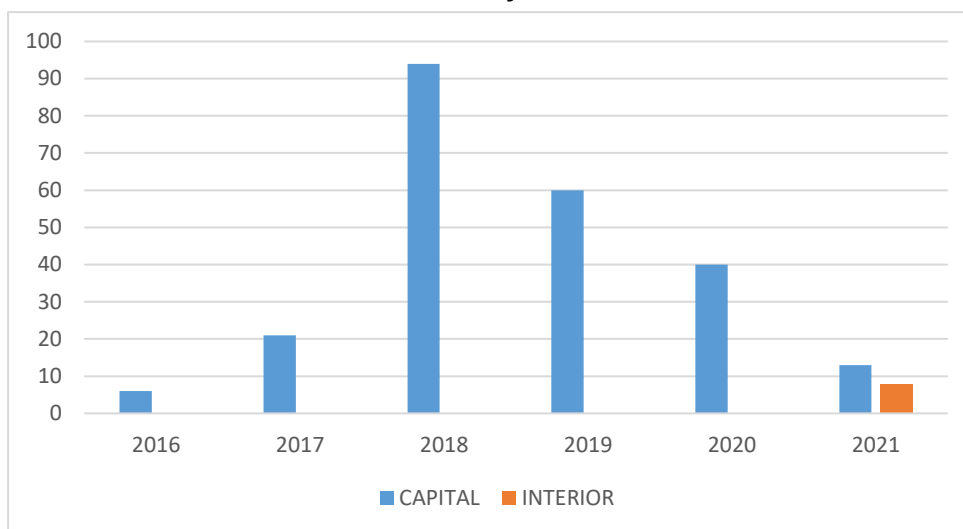
Os autores acima mencionados deixam clara a evolução das questões de disputas territoriais existentes nos bairros de Fortaleza e sua relação direta com o tráfico de drogas, ensejando um incremento das ações destes Atores Não Estatais Violentos (ANEV's) configurados em forma de facções criminosas que passam a dominar estas comunidades e sedimentar sua influência social nestes locais, além de ressaltar a ausência dos atores estatais nestes espaços urbanos facilitando a proliferação destes grupos criminosos.

Na entrevista, o representante da Polícia Militar do Ceará, Major Messias Mendes, que atua na unidade policial que enfrenta os deslocamentos forçados, frisa que:

“O deslocamento forçado é uma modalidade criminosa que é subterrânea então isso já é um desafio para uma polícia que é absolutamente ostensiva então já começa por aí, essa dinâmica de ser subterrânea ela acaba sendo muito desafiadora pro sistema de segurança então é como se a gente precisasse estar aperfeiçoando realmente nossos processos, o José Euclides é um conjunto que viveu duas realidades primeiro ele foi um condomínio muito grande, muito ruim pra nós assim segurança.”

Fica clara a dificuldade enfrentada pelo Sistema de Segurança Pública, em especial nos casos dos empreendimentos do programa minha casa, minha vida, para fazer frente ao fenômeno dos deslocamentos forçados.

O Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública do Estado do Ceará acompanha e recebe denúncias de casos de deslocamentos forçados desde o ano de 2015, e faz o acompanhamento e registros de casos dessa natureza em todo o estado, com maior foco na capital Fortaleza.

Gráfico 8 – Deslocamentos forçados no Ceará – 2016 a 2021

Fonte: Elaboração Própria Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria pública do Ceará, 2022

Conforme o gráfico acima, os deslocamentos forçados no Estado do Ceará começaram a ser registrados no Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria pública do Estado no ano de 2016, onde começaram a ser tabuladas as denúncias de expulsões de moradores, com foco na capital do Ceará.

Inicialmente foram registrados casos esporádicos deste tipo de prática e com a evolução das ações da violência organizada na Capital, o volume de casos vai aumentando, tendo seu ponto maior no ano de 2018.

Considerando que a partir de 2016 as facções criminosas que agiam no estado do Ceará passam a se sedimentar nas várias comunidades da capital, se registra um aumento progressivo até 2019 no volume de casos de expulsões de moradores em diversos pontos da capital, vindo a regredir nos anos seguintes e passar a ser registrado em cidades do interior já no ano de 2021.

De acordo com entrevista feita com o Coordenador do NUHAM/DPCe, as expulsões de famílias de comunidades se dão em razão de fatores motivadores como colaboração com a Polícia, interesses econômicos vinculados a atividades das facções criminosas e por conta da origem de onde vem as famílias que se mudam para determinada comunidade, uma vez que essas vítimas já seriam vistas como inimigos vindos de um território antagônico àquele que domina a região que ele agora vem morar.

Na visão da Polícia Militar, segundo o Major Messias Mendes, responsável por uma unidade que atua neste tipo de ocorrência, os deslocamentos forçados são

uma ferramenta também de auto afirmação do domínio da facção sobre o território, ele afirma que:

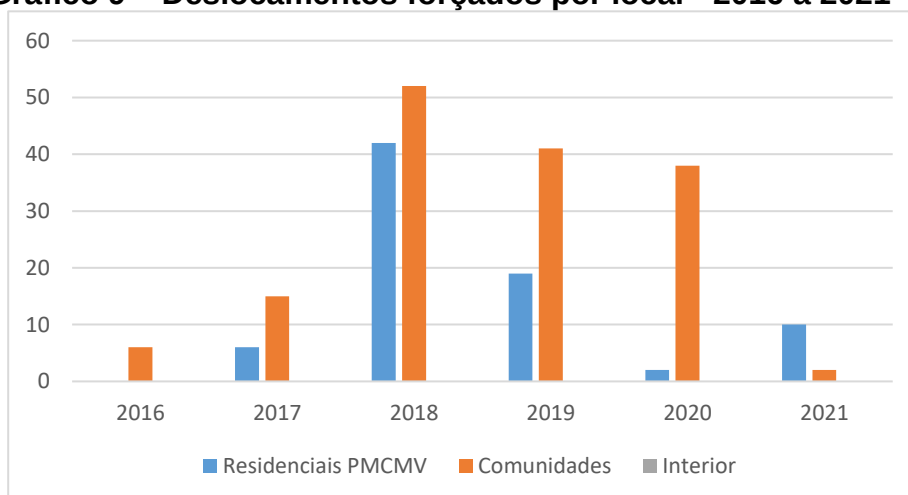
“ É porque o direito à propriedade ele é um direito muito básico do ser humano então quando o crime afeta o direito da propriedade ele demonstra uma capacidade muito maior de ferocidade e de capacidade de fazer então aquele crime que as pessoas se escondiam pra negar é como se ele fosse esquecido e agora ele fazem questão de fazer e deixar isso sedimentado, eu fiz e ali está minha marca aquela pessoa não mora mais aqui e eles dão o passo seguinte porque além dessa questão simbólica da demonstração de domínio do território tem também a questão econômica porque eles passaram a explorar economicamente essa nova linha de atuação do crime que é ocupar das pessoas que tinham sido expulsas, criar uma espécie de plano de moradia do próprio crime, as vezes cedendo esses imóveis pra pessoas da facção amiga, as vezes alugando esse imóvel pra ter realmente uma renda fixa e as vezes até vendendo então a gente vê essas três situações a partir da decorrência da expulsão de moradores”.

Todas as falas dos entes estatais entrevistados convergem para o poder simbólico exercido pelos Agentes não Estatais Violentos (ANEV), de sua autoridade e protagonismo no território onde exerce sua influência e poder sobre os moradores daquela comunidade.

Ainda ao ser indagado sobre o viés econômico dessas ações por parte dos ANEVs, o entrevistado da Polícia Militar confirma essa vertente ao dizer que:

“Sim e assim o direito de um viés econômico importante, porque elas geram uma renda fixa com todos os ganhos da exploração imobiliária do mercado paralelo, de valorização de imóvel, majoração de aluguéis”. Reforçando a mesma concepção que é compartilhada pelo Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado”.

Gráfico 9 – Deslocamentos forçados por local - 2016 a 2021



Fonte: Elaboração própria do autor com dados do NUHAM/Defensoria Pública do Ceará 2022

No gráfico 9 pode ser observado que as notificações de deslocamentos forçados têm se distribuído tanto em comunidades, quanto em empreendimentos residenciais do programa minha casa, minha vida, que atualmente é intitulado minha casa verde amarela, contudo é possível observar, também, que de início as denúncias se concentravam mais nas comunidades, sendo que em 2016 nem notificações em residenciais eram registradas.

Na entrevista com o representante da Defensoria Pública, Dr. Lino, Coordenador do NUHAM (Núcleo de Habitação e Moradia) ele narra que:

“Nós começamos a receber aqui as primeiras reclamações datadas do final de 2016, tanto 2016, a gente até tinha algumas situações de expulsões de famílias é, mas geralmente, eram decorrentes de denúncias dessas é... essas pessoas fizeram alguma denúncia ao sistema de Segurança Pública e em represália o tráfico as expulsou de suas casas, né..., mas isso era questão muito pontual e insignificante, a partir de 2016 nós começamos a ter notícia desse deslocamentos forçados que aqui nós tratamos como expulsão que a família realmente era expulsa o deslocamentos forçados é a penas um nome bonito mas a família era expulsa de sua casa mas eu imagino que... entre 2018 e 2019 foi o pico dessas expulsões”

Os casos notificados em residenciais do programa minha casa, minha vida passam a ser observados a partir de 2017, ano que coincide com o aumento dos conflitos entre as facções por disputas territoriais e que passam a abranger aquele tipo de conglomerado habitacional, embora ainda menores que os registros das comunidades, vindo somente em 2021 a serem superados pelos casos informados nos residenciais do PMCMV.

O Representante do NUHAM observa, também, que não existe um parâmetro de registro que retrate fielmente a quantidade de expulsões que ocorrem em razão da falta de recursos e meios para que se faça um diagnóstico preciso da verdadeira quantidade de expulsões ocorridas nas comunidades e residenciais. Ele menciona na sua entrevista que:

“A maior incidência chega para a gente eu não tenho dados estatísticos evidentes, é uma falha nossa não temos tempo para conseguir fazer isso, nem temos pessoal, mas é pela percepção de nosso dia a dia, é nos conjuntos habitacionais, são os maiores focos, porque, apesar de que várias famílias expulsas fora dos conjuntos habitacionais, talvez individualmente o número de famílias se equivalham ao que foi expulso dos conjuntos habitacionais, e aos que foram expulsos fora, mas geralmente quando a expulsão ocorre fora dos conjuntos habitacionais, ela vem de 30, 40, 50 famílias em um mesmo contexto. No Lagamar foram cerca de 200 nesse contexto, então imagino que elas se equivalham, mas é assim, um número de casos atendidos, porque pra gente o atendimento de 200 famílias no Lagamar é um atendimento, um atendimento de uma pessoa no José

Euclides é um atendimento também. Os desdobramentos são diferentes, aí eu faria uma ação para cada um que me procurasse individualmente, fora dos conjuntos habitacionais, então a diferença seria um meio trabalho interno, mas pro efeito da comunicação interna pra nós, tanto faz uma família, é... como 50, porque eu registro como uma pra gente aqui.”

Tal afirmação é corroborada pelo MPCE, onde a Dra. Joseana França ainda reforça a afirmação da dificuldade de registro e a subnotificação dos casos ao dizer que:

“É não há integração, é o que a gente chama de rede, a rede não funciona nesse aspecto e o que é mais grave, há uma subnotificação, nós não temos hoje na realidade, certo, um levantamento estatístico dessas pessoas, até pela própria forma que ela é recebida, quando você chega numa delegacia, que você vai registrar uma ocorrência aí a pessoa chega e olha eu fui ameaçada para sair da minha casa, aí consta no boletim uma ameaça, ameaça pode ser ameaça de gênero, ameaça por inúmeras situações, ela não vai precisar que aquela ameaça foi para tirá-lo de casa, então eu acho que é fundamental nós criarmos”.

Fica claro com a afirmação acima transcrita a fragilidade do sistema de apoio e a inoperância de determinados setores da segurança pública que passam a quantificar de forma errônea os casos de deslocamentos forçados, fazendo parecer que a subnotificação é um problema concreto.

As figuras mostram um volume relativamente baixo de notificações oficiais, considerando os registros do NUHAM/DPCE, o que pode vir a configurar uma possibilidade de subnotificação de casos por vários fatores, tais como:

- a) Intimidação por parte das facções através de ameaças contra as vítimas;
- b) Falta de orientação quanto aos procedimentos a serem adotados para este tipo de situação;
- c) Falta de credibilidade dos agentes estatais;
- d) Ausência de políticas públicas que mostrem eficiência em tratar o problema.

Ao ser indagado sobre como ocorrem as expulsões, o representante do NUHAM da Defensoria, Dr. Lino, narra que:

“ Olha a percepção que nós temos a partir do que a gente ouve aqui, no dia a dia, é... são provenientes de facções criminosas, é... eles que determinam é... que a pessoa seja expulsa, é tanto que nós temos várias e várias situações, onde a pessoa por exemplo, ela vem do Maranguapinho, eu vou citar aleatoriamente, ela foi removida do pelo Ceará pela obra do Maranguapinho, lá é uma facção X e ela vai ser reassentada no Conjunto Cidade Jardim I, por exemplo, que é outra facção, por vezes quando ela chega na porta com o caminhão, ela já é barrada, ela não consegue acessar o apartamento, é... ali tem às vezes crianças de sete oito anos na porta, começa a fazer algumas perguntas pro motorista e para a família e a partir

disso, se desencadeia uma ordem interna e que ela já pode ir embora dali e o motorista tem que sair dali correndo com a mudança.”

Essa narrativa demonstra que as organizações criminosas protagonizam o processo de expulsão baseado no histórico coletado no momento da chegada da vítima na comunidade, demonstrando uma vigilância continua sobre o cotidiano daquele local, seja comunidade ou residencial.

Por fim, Dr. Lino, Representante do NUHAM, aponta um possível padrão no processo de expulsões que remete exatamente ao local de onde vem a vítima que vai morar no residencial ou comunidade dominada pela facção, ao dizer que:

“Agora a grande maioria é... ou a família chega e ela é de outra área que não pode morar naquele residencial. Naquela região de onde ela vem, é dominada por uma facção e ela vai para uma outra região onde é dominada por uma facção diversa e aí ao chegar lá, se ela não é expulsa no momento da chegada, depois ela é, quando é identificada, ela é convidada a sair. Ela é expulsa realmente, ela é obrigada a sair. Esse é o padrão que eu vejo, eu posso dizer assim, isso pra nós representa um padrão.”

Isso demonstra uma ação rotineira das facções no sentido de preservação de sua área de influência com base no monitoramento de novos moradores que somente se assentam com permissão da facção que domina em tese aquela comunidade.

Já a Dr^a Joseana França, representante do Ministério Público do Ceará afirma que:

“O NUAVV (Núcleo de atendimento a vítimas de Violência do Ministério Público) ele é de março de 2019. Em 2019 nós já tivemos um dos primeiros registros dos ditos deslocados urbanos que a gente fez o acolhimento, pessoas que chegavam a porta do núcleo com a roupa do corpo informando que tinham sido expulsas mas eu tenho e isso eu vou lhe fornecer, nós temos uma denúncia crime contra uma liderança que data de 2000, que já se falava em expulsão, que ela teria expulsado a pessoa e a pessoa se recusou e a pessoa foi morta, esse processo está na Vara do Júri, eu vou lhe fornecer que ao relato dessa liderança que até hoje atua nesse tipo de crime, expulsando, controlando a distribuição desses empreendimentos Minha Casa Minha Vida, oficialmente aqui no NUAVV, a partir de 2019 mas a gente já tem relatos anteriores.”

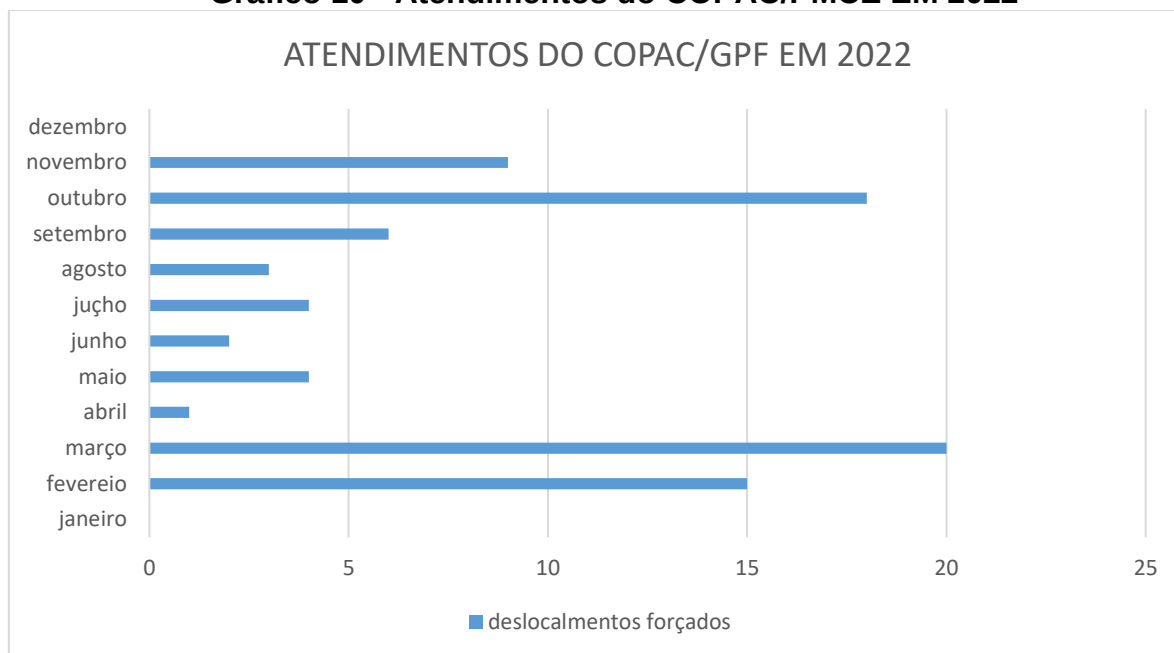
Essa narrativa mostra que, em 2019, serviria como um marco de incremento dessas ações na Capital, em especial nos empreendimentos minha casa, minha vida, passando a representar uma preocupação mais rotineira das ações do MPCE em relação a esse tipo de situação.

Ao ser indagada sobre a motivação das expulsões, a representante do MPCE, Dr^a Joseana, diz que: “Eu acho assim, essa motivação econômica e logística

da violência criminal organizada, ela tem um peso preponderante no momento da expulsão”.

Tal afirmativa deixa claro também o viés econômico das ações da violência criminal organizada ao executar as expulsões de moradores nas comunidades e nos residenciais do programa Minha Casa, Minha Vida.

Gráfico 10 - Atendimentos do COPAC/PMCE EM 2022



Fonte: Elaboração do Autor com dados do COPAC/PMCE 2022

Conforme se nota no gráfico acima existe um claro aumento em relação aos dados registrados na Defensoria Pública do Estado, através do NUHAM, que estão descritos na figura 08, ou seja, os dois organismos não têm dados compatíveis e se visualiza um sensível aumento do número de casos em relação ao ano de 2021, embora as fontes sejam distintas. Ocorre que, segundo o COPAC em 2020 e 2021, somente se registraram 62 casos dessa natureza, o que poderia configurar o ano de 2022 como o de maior incidência de expulsões em Fortaleza registradas por um equipamento público.

É importante frisar que no âmbito da SSPDS, conforme foi possível apurar, somente a Polícia Militar, através do COPAC, tem algum tipo de registro sobre as expulsões de forma compilada, inclusive a SUPESP, o organismo responsável pelos levantamentos estatísticos no âmbito daquela secretaria não tem dados compilados que se relacionam às expulsões de moradores no Estado ou mesmo da Capital.

5.1 As respostas dos entes estatais

Ao longo do tempo o problema das expulsões de moradores de comunidades em Fortaleza passou a ser percebido de forma cada vez mais contundente, chegando cada vez mais denúncias e casos cada vez mais graves, que passaram a expor de forma clara um problema de uma complexidade jamais vista na história recente do estado.

Embora existam relatos relacionados aos deslocamentos forçados em outras épocas da história do Ceará motivados por questões climáticas como as grandes secas remontam do século XIX, durante o império, sendo mote para narrativas de grandes escritores, onde se colocavam a descoberto toda a saga daqueles que eram obrigados a abandonar sua terra e seu lar em busca de novas oportunidades em função da estiagem em grandes períodos como a seca do quinze, e que, forçaram fatos históricos como os campos de concentração implantados no Ceará entre 1915 e 1932 como forma de se tentar controlar a grande onda migratória ocorrida naquele ano de grande seca no estado em direção a Capital Cearense.

Este tipo de resposta dos entes estatais se dá através de políticas públicas desenvolvidas de forma, muitas vezes desproporcionais, ou até mesmo, inadequadas, e que põem a descoberto uma certa incapacidade que o estado possui em reagir de forma adequada e em tempo hábil frente a problemas que passam a tomar uma proporção e complexidade muito grandes e que, em princípio seriam plenamente previsíveis frente à agravação de uma situação que já se mostrava em processo claro de deterioração.

O estudo de uma política pública de segurança na perspectiva teórico-crítica implica o enfrentamento da tensão decorrente da necessidade de uma postura objetiva nas práticas investigativas, aliada a um comprometimento político com a luta pela construção de alternativas sociais significativas, que resultem na incolumidade física e na tranquilidade das pessoas (XAVIER, 2008, p.02).

Seguindo esse raciocínio, é fundamental que o conjunto de atores estatais envolvidos nas diversas searas que perpassam nesta problemática tenham uma ação integrada e conjunta que proporcione uma resposta eficaz e sustentável e que possibilite não somente a repressão, mas também a característica preventiva para se evitar o alastramento do fenômeno.

O caso concreto do deslocamento forçado perpassa pela política habitacional, econômica e de segurança pública, aí se entrelaçando à ação de vários

entes estatais em suas respectivas áreas de atuação, exigindo um esforço concentrado e um foco mais efetivo para o problema e suas consequências.

Partindo do princípio de que o alastramento do problema já tem trazido uma melhor percepção do sistema financeiro da habitação, gerenciado pela Caixa Econômica Federal (CEF), através da Portaria nº488, de 19/07/2017, que em seu artigo 2º, inciso I, prevê a rescisão do contrato por impedimento de ocupação ou retirada da unidade habitacional por invasão ou ameaça, refletindo uma atualização da política habitacional e o reconhecimento de situação dessa natureza como existentes no sistema habitacional e no programa minha casa, minha vida, atualmente chamado de minha casa verde-amarela.

Esta Portaria foi uma resposta do sistema financeiro da habitação frente aos reiterados casos de expulsões e impedimentos de ocupação das unidades habitacionais por parte de agentes não estatais violentos e outras situações similares que caracterizavam uma ação violenta que impedia a ocupação legal do imóvel por parte do contratante.

O Parágrafo 1º, letra a, da mesma portaria diz que: “A situação prevista no inciso I, mediante apresentação de declaração do ente público responsável pela indicação da demanda, acompanhada de Boletim de Ocorrência ou de declaração de órgão de segurança pública dos Estados ou Distrito Federal”. Traduzindo que é fundamental que se verifique a materialidade do impedimento através do registro formal do fato através do documento oficial oriundo de órgão da segurança pública e da entidade estatal responsável pelo programa habitacional respectivamente.

Ocorre que, embora exista essa exigência, não existem dados estatísticos comprobatórios do volume de ocorrências dessa natureza no Estado, uma vez que não são compilados os números de distratos feitos com base nessa tipificação na secretaria das cidades do Ceará, nem na secretaria de habitação de Fortaleza (HABITAFOR). Dentro dessa realidade, fica configurada uma verdadeira subnotificação de casos dessa natureza que impedem que seja realizado um real diagnóstico da situação atual no Estado, nem tampouco da capital.

A Secretaria das Cidades também não apresenta dados concretos referentes aos deslocamentos forçados, e, embora tenha conhecimento da existência de casos, não faz o devido controle estatístico vinculado à situação relacionada a expulsões ou ameaças que tem como consequência imediata a saída do proprietário ou mesmo o impedimento de que ele tome posse do imóvel.

A Defensoria Pública do Estado do Ceará, através do NUHAM se apresenta como um dos órgãos que tem algum tipo de controle estatístico dos registros de pessoas que são expulsas de suas residências no estado do Ceará, embora não se possa afirmar que isso seja um retrato fiel da realidade hoje enfrentada no estado, e, em especial, na Capital, nas diversas comunidades e residenciais espalhados em todo território Cearense.

Outra fonte de dados que compila dados é o Comando da Polícia Militar de Prevenção e Apoio Às Comunidades (COPAC), equipamento recém lançado pelo Governo do Estado do Ceará, que é a evolução do Batalhão de Prevenção Especializada (BPesp) da PM e que tem entre outras ferramentas o Grupo de Prevenção Focada (GPF) que atua diretamente no monitoramento de ações de deslocamentos forçados em comunidades e residenciais do PMCMV em Fortaleza e em alguns municípios do interior do Estado que são contemplados pelo PREVIO.

Basicamente todos estes entes estatais apresentam protocolos similares para o atendimento deste tipo de situação.

No caso do Ministério Público, Dr^a Joseana França, fala que:

“ A vítima né quando ela toma conhecimento do nosso equipamento do núcleo, ela pode vir espontaneamente ou ela é encaminhada, quando ela chega aqui vítima de deslocamento urbano, ela vem sem a moradia , então assim ela apresenta a gente faz a escuta dessa vítima , escuta que a gente fala é o acolhimento , faz o acolhimento dessa vítima e tenta enxergar quais são as demandas dela, a primeira e mais importante é o local para ficar, porque ela foi colocada para fora do seu imóvel e não tem a menor condição de voltar, então seria o local para ficar, moradia , depois ela tem uma demanda de distrato, o que é esse distrato, ela estando lá , ela tem um contrato com o Banco do Brasil ou com a Caixa Econômica e é preciso fazer esse distrato, para que ela possa ser novamente beneficiária de um outro empreendimento e que esse valor também não seja cobrado e além disso desligar os serviços de água e energia, porque quando ela sai permanece, e também a retirada quando ainda deixam seus pertences pessoais, geralmente são essas as demandas que eles apresentam , quando a gente a questão da moradia, de onde ficar porque a gente tem conhecimento hoje que a população moradora de rua aumentou consideravelmente por atuação dessas organizações”

Esta narrativa deixa clara a situação de vulnerabilidade com que a vítima procura os equipamentos do Estado, na maioria das vezes sem nenhuma referência, além de não ter nenhum tipo de informação sobre como deve proceder ou mesmo a recorrer para ter algum tipo de proteção ou reposta dos entes estatais. Ainda em referência a essa fala do MPCE, ele reitera a questão do papel das organizações criminosas violentas em potencializar o volume das expulsões em Fortaleza.

O Ministério Público Estadual e Federal também não coleta dados ou fazem registros sobre as ocorrências de deslocamentos forçados no Ceará, fazendo unicamente atendimentos, conforme demanda e dando encaminhamentos para outros organismos de proteção social do estado.

Tal fato pode ser observado com a narrativa dessa representante do MPCE, que revela a complexidade da rede de atendimento e proteção social, onde diz que:

“É algo que tem nos trazido uma preocupação muito grande o aumento do deslocado urbano, agora se o senhor me perguntar se a gente tem como quantificar, porque assim existem atendimentos espalhados, a rede de proteção, a rede de acolhimento, ela não tem o contato necessário e ela não é interligada, então assim um atende o outro atende, há uma subnotificação enorme dessa realidade né, essa pessoa vai, ela procura determinados órgãos e cada um toma as suas providências.”

Muito embora exista uma rede de atendimento composta por outros equipamentos, nas esferas estadual e municipal, a narrativa acima mostra que não existe uma integração ou coordenação entre estes atores no que diz respeito ao tratamento da questão do deslocamento forçado, o que, junto à falta de referência sobre a quem procurar ajuda, possibilita um espalhamento dos casos que são atendidos em vários equipamentos estatais.

Também afirma que não há interligação entre estes equipamentos, dando a entender que não se dialogam entre si na busca de soluções para este tipo de demanda.

Atualmente são duas promotorias que recebem demandas dessa natureza em Fortaleza, através do núcleo de Defesa da Cidadania, onde estão englobadas as Promotorias de Defesa da Habitação que cuidam de assuntos relacionados ao tema habitacional e que, por demanda, atende também a pessoas expulsas de suas residências ou impedidas de tomar posse de seus imóveis.

A 140ª Promotoria de justiça com atuação perante o 1º e 2º juizados da violência doméstica e a 9ª Promotoria de conflitos fundiários têm atuado também de forma subsidiária em casos de expulsões de moradores em comunidades da periferia de Fortaleza e nos empreendimentos do programa minha casa, minha vida e em casos registrados no interior do estado.

Porém, em ambas não são feitos registros estatísticos sobre a quantidade de casos, ou mesmo, existe algum protocolo específico para este tipo de situação.

A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), como ator estatal responsável pela elaboração e aplicação das políticas públicas de segurança no Estado do Ceará, teve conhecimento da problemática dos deslocamentos forçados a partir do ano de 2017, ano que coincidiu com o aumento progressivo dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI's), os quais naquele período atingiram o maior patamar na série histórica do estado.

Fatores como o recrudescimento dos conflitos entre as facções criminosas que atuam no Estado e a delimitação geográfica das áreas de domínio destes ANEV's foram elementos de causa para o aumento progressivo das expulsões de moradores das comunidades e isso provocou uma projeção do problema, exigindo um posicionamento mais claro da SSPDS na época.

Este pesquisador em 2017, quando exercia a função de secretário Adjunto da SSPDS, participou de reuniões envolvendo vários setores da sociedade civil, nas esferas municipal, estadual e federal, uma vez que as expulsões tinham reflexos na união, pois a Caixa Econômica Federal, organismo financeiro federal que financiava os empreendimentos, enfrentava um aumento do volume de solicitações de distrato, o que culminou com alterações na normatização dos contratos futuros, visando abordar de forma concreta a temática das expulsões, atores estatais estaduais como a secretaria de estado como a secretaria das cidades e a Habitafor no âmbito da capital cearense, as promotorias estadual e federal, bem como a Defensoria pública do estado, estiveram atuando no sentido de apontar possibilidades na formatação de uma política pública de segurança que pudesse mitigar a problemática das expulsões.

No Caso da Polícia Civil do Estado do Ceará, os casos registrados são tratados diretamente pelos distritos policiais das respectivas regiões onde acontecem os fatos, não existindo um local ou delegacia específica para tratamento deste tipo de situação. Bem como não se registra uma ação mais efetiva da Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas (DRACO) específica que envolvam os ANEV's (Atores Não Estatais Violentos) nas ações de expulsões de moradores nos diversos empreendimentos imobiliários do programa minha casa, minha vida ou mesmo nas comunidades afetadas por este tipo de caso. A DRACO opta por uma ação mais estratégica, pode-se assim dizer, no que tange ao combate ao crime organizado ou violência criminal organizada, priorizando lideranças e o fluxo financeiro originário das diversas atividades ilícitas desenvolvidas por estes atores nas regiões onde atuam, não se fixando na diversificação destas atividades criminosas, além de

não lograr êxito em inibir certas ações, como por exemplo, os casos dos deslocamentos forçados.

No entanto, investigações policiais feitas nos distritos têm resultado no indiciamento pontual de alguns integrantes de facções criminosas que tem executado ações de expulsões de moradores em vários empreendimentos do programa minha casa, minha vida e em comunidades da capital cearense, possibilitando o encaminhamento dos processos à justiça.

Tem-se como exemplo casos de inquéritos feitos no 8º e 30º Distritos Policiais, áreas onde ficam os empreendimentos como Cidade jardim I e II e o Residencial Euclides Ferreira Gomes, onde os suspeitos de liderarem expulsões de moradores foram condenados pela Vara de Delitos de Organizações Criminosas do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

A Polícia Militar do Ceará (PMCE), enquanto polícia ostensiva do estado, em princípio se limitou a atender casos originados de registros de chamadas para viaturas em apoio para mudança de moradores ameaçados, servindo unicamente como meio de garantia para a saída do morador e sua família do local onde morava. As viaturas chegavam no local e acompanhavam a pessoa ameaçada realizar a retirada de seus pertences do imóvel e sua saída da comunidade a fim de garantir a incolumidade física de todas as pessoas que estavam sendo expulsas. Uma atividade que contrastava com a finalidade precípua daquela instituição que existia para a prevenção de ações criminosas e, daquela forma, operava exclusivamente como uma ferramenta de proteção para retirada das pessoas ameaçadas, não exercendo sua verdadeira função constitucional.

Os casos passaram também a abranger situações de policiais militares que eram intimados a deixar suas casas por morarem em áreas sob domínio de facções, e eram ameaçados pelo simples fato de morar no local e potencialmente oferecer algum tipo de risco às organizações criminosas que ali operavam. Isto levou a reações institucionais, e, também informais com grupos de policiais se revezando na segurança direta dos colegas.

Essas ações obrigaram uma busca de uma postura mais diferenciada por parte da Polícia Militar e do sistema de segurança pública do Estado como um todo, que passaria a buscar novas ferramentas para enfrentar um tipo novo de atividade delituosa, na qual a ação efetiva do grupo criminoso se baseava na ameaça constante ao morador, seja por redes sociais ou recados através de pessoas ligadas à facção

até as práticas de pichações ou mesmo ações intimidatórias como disparos nos muros das casas ou mesmo agressões ou ameaças de morte diretas.

5.2 A governança criminal como uma explicação para o fenômeno dos deslocamentos forçados em Fortaleza

Os deslocamentos forçados em Fortaleza têm, conforme relatos de vítimas, policiais que atenderam as ocorrências e autoridades que tem interagido com este tipo de ação delituosa características claras de normatização social, com autoafirmação do protagonismo social em determinadas comunidades em que estas organizações criminosas atuam. Sua ação englobando tanto a questão da diversificação da atividade criminosa como já foi mencionado através de ações de monopólio de acesso, controle de entrada de serviços e de atividades econômicas nestas áreas dominadas, remetem aos conceitos relacionados à governança criminal desenvolvido por Benjamim Lessing e outros estudiosos sobre a governança de organizações criminosas na sociedade:

A governança ilegal está associada à capacidade da organização criminosa em exercer o papel de reguladora das atividades e mercados que são definidos como ilegais por lei. Isto é, existirá a emergência do crime organizado em locais onde justamente não existe o amparo legal de instituições do Estado para assegurar o direito à propriedade privada e a confiança nas transações ilícitas, seja em espaços geograficamente ou mercadologicamente delimitados. Como sugere a literatura, os indivíduos e firmas que estão dispostos a conduzir suas atividades ilegais, mas que não têm a capacidade de promover a autoproteção, possivelmente irão demandar proteção de uma autoridade extralegal para se manter nos negócios (KUMAR; SKARPEDAS, 2008; GAMBETTA, 1993; SCHELLING, 1971 *apud* CORTES, 2020.p 44).

No conceito acima ficam claras determinadas características que identificam uma governança ilegal de modo amplo e que basicamente se caracteriza pelo domínio e controle do ambiente social onde o Estado não possui a capacidade real de assegurar o amplo exercício das atividades econômicas e sociais sem intervenção de outros atores não vinculados ao Estado e suas instituições. Desde esse parâmetro, se desenvolvem novos conceitos de autoproteção à revelia da estrutura estatal e que está voltada a assegurar a manutenção das atividades ilícitas ali desenvolvidas, bem como erradicar quaisquer resistência ou obstáculo a sua execução.

Benjamim Lessing (2020, p.76) vai além e define a governança criminal, que estabelece uma maior especificidade do conceito ao afirmar que:

Governança criminal é a Imposição de regras, deveres, impostos e decisões por parte de grupos criminosos, se desenvolvendo em 3 tipos de governo:
 I – Governando Civis, através da Lei do Silêncio, proibição de signos das facções rivais e definindo Leis do convívio;
 II – Governando atores criminais avulsos, proibindo roubo na comunidade, estupro na cadeia e outras normatizações; e
 III – Governando membros do próprio grupo criminoso, como gerenciamento dos pontos de venda, cobrança de taxas, regulamentação de conduta, procedimentos e disciplinamentos dos membros.

Pode ser vista uma maior especificidade do conceito de governança com maior detalhamento de sua estrutura e como se dissemina nos diferentes ambientes em que aquela organização criminosa atua, estabelecendo um sistema amplo de governo naquele determinado território, que se desenvolve em diferentes níveis de administração e estabelece uma determinada normatização social as pessoas que ali moram.

Baseado nos conceitos acima analisados, podem ser observadas essas características dentro da rotina diária de várias comunidades e residenciais localizados na capital Cearense, onde toda uma rotina e normatização social são impostas às pessoas por parte de organizações criminosas em territórios sob sua influência e que os atores estatais se mostram incapazes de fazer frente ou mesmo inibir este tipo de prática delituosa.

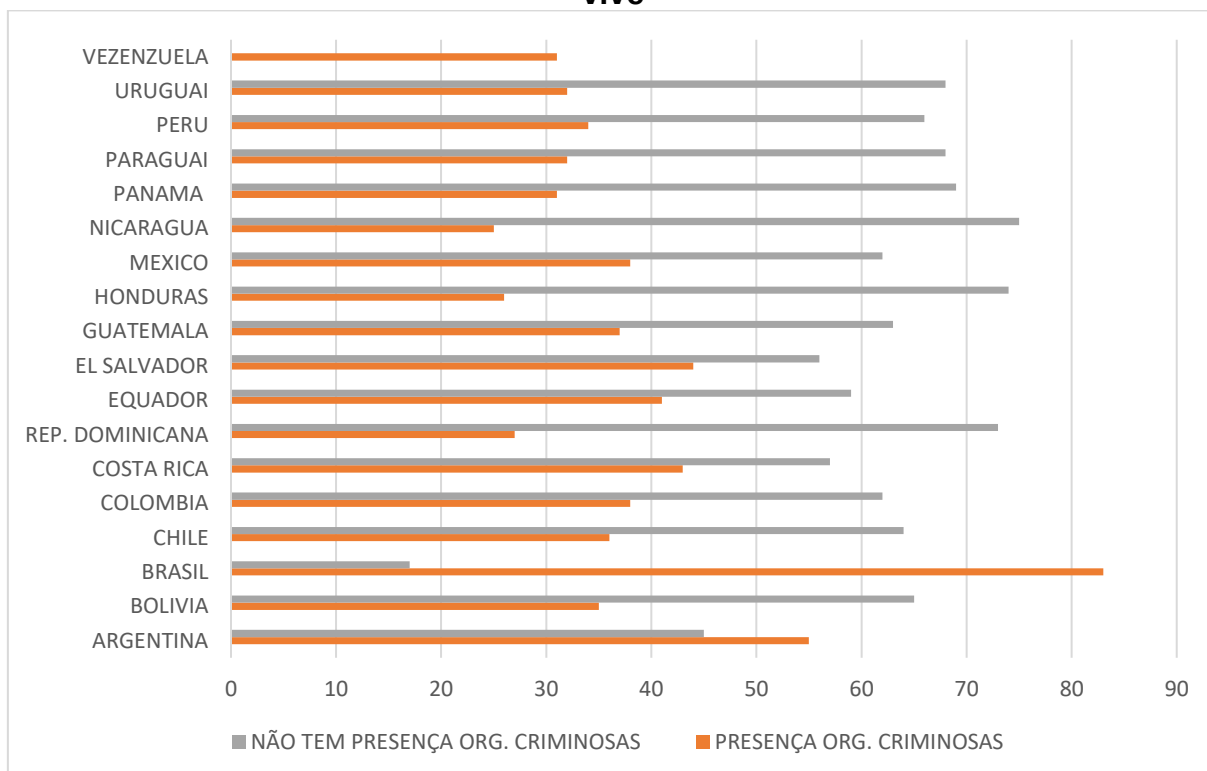
Conforme apurado junto a entrevistas com o Ministério público do Ceará, a Defensoria Pública do Ceará, policiais e pessoas das comunidades e também registrado em inúmeras reportagens feitas pela imprensa local e nacional, tem sido identificados vários elementos característicos da governança criminal presentes em diversas comunidades, quais sejam:

- a) Inscrições de identificação de grupos criminosos com delimitação de áreas de influência.
- b) Controle e restrições de acesso nas comunidades sob influência de determinado grupo criminoso.
- c) Normatização de condutas individuais e de grupos na região afetada.
- d) Monopólio do exercício de atividades econômicas em determinadas áreas, como distribuição de gás GLP, internet, TV a cabo e outros serviços.

e) Ameaças a pessoas ou instituições que possam estar em desacordo com regras ou normatizações impostas pelo grupo criminoso.

f) Expulsões de moradores que possam representar perigo potencial ou iminente ao controle da organização criminosa, ou mesmo que seja suspeito de fazer parte de outra organização rival.

Gráfico 11 – Presença do crime organizado, grupos armados e afins onde você vive



Fonte: Latinobarometro 2020 com elaboração própria do autor

O gráfico 11, que faz referência a pesquisa executada pelo Latino barômetro em países da América Latina, faz referência à percepção das pessoas nos lugares em que moram da presença de organizações criminosas, onde se aferiu que o Brasil ocupa a 1ª posição com mais de 80% dos entrevistados que identificam a presença dessas organizações nos locais onde vivem, estando à frente de países que, em tese, vivenciam problemas mais graves de segurança interna como a Colômbia, México, Peru e El Salvador.

Embora países como México, que tem uma realidade social de intensa presença do narcotráfico em seu território, mas voltado para a exportação de drogas para os EUA ou a Colômbia, que ainda passa por um processo de pacificação de uma guerra civil finalizada há pouquíssimo tempo, e que também se caracterizava por atuar

fortemente no tráfico internacional de drogas, ou mesmo El Salvador, que foi um dos países mais violentos do mundo, nenhum tem a abrangência de influência e atuação de organizações criminosas como o Brasil.

Neste contexto, e vinculando-se às características de governança criminal contidas no conceito desenvolvido por Benjamim Lessing (2020), há a percepção de que este tipo de atividade criminosa tem se desenvolvido de forma mais agressiva no Brasil.

A governança Criminal passa necessariamente pelo subjugo daquela comunidade e dentre suas particularidades perpassa pelo domínio dos moradores e eliminação de grupos divergentes de seu protagonismo, onde perpassando também pela prática sistemática dos deslocamentos forçados daqueles que podem potencialmente representar alguma ameaça àquele domínio imposto ou mesmo possam fazer parte ou ameaçar esse controle exercido por essas organizações criminosas.

Os Agentes Estatais, em especial aqueles que compõem o sistema de justiça criminal, passam a ter uma percepção mais apurada do problema e o aumento das denúncias e registros deste tipo de ocorrência obriga a uma tomada de posição por parte do Estado e suas instituições.

O representante da Polícia Militar, Major Messias Mendes em entrevista afirma que:

“Eu acho que o que se possa identificar de imediato são comunidades onde não existe o monopólio das forças por parte do estado.” Ele ainda completa sua narrativa reiterando que: “ Se a gente for pela definição de Weber onde o estado se caracteriza por um corpo administrativo e o monopólio do uso da força, então a gente vai identificar a ausência desses dois critérios não ter um corpo administrativo do estado nesse território então não tem muitos serviços e principalmente não tem monopólio do uso da força, o estado embora ele consiga chegar no momento em que ele quiser com a força dele existem outras forças que estavam continuamente exercendo esse controle já com ameaças.”

Este entrevistado ainda reforça um dos fatores que originam esta governança criminal, por assim dizer, nos residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida, quando indagado sobre a questão da política pública de habitação do programa dizendo que: “Eu acho que o senhor toca num ponto muito importante, pra mim, o que justifica o surgimento do estado segundo Thomas Hobbes, o próprio Rousseau e outros autores mais modernos vai ser essa garantia de segurança e o que eu vejo as pessoas constroem uma política de moradia eu não sei se por questão

de desconhecimento ou até mesmo pré-conceito parece que elas não acham interessante estar dentro desse processo na questão da segurança então a segurança ela é estigmatizada como algo que não é bem-vindo, negativo e aí o efeito é o reverso o estado dar o espaço para as pessoas morarem mas quando as pessoas procurarem o estado e naturalmente elas queriam segurança, o estado dá moradia mas não dá segurança naquele momento, então sobretudo os condomínios se transformaram num grande desafio para o sistema, o sistema social não digo nem o de segurança, porque eu garanto a moradia com estruturas físicas razoáveis, apartamentos bons com espaços bons com infraestrutura de gás, água, luz, lazer tudo que aquelas pessoas não tinham no território que elas moravam mas falta uma coisa ali a garantia da ordem”.

Neste contexto, é fundamental entender os mecanismos empregados pela Polícia Militar a partir do momento em que esta instituição representa a primeira resposta a ser dada a partir do conhecimento do desenvolvimento deste tipo de atividade em determinada comunidade, fazendo com que esta Corporação procure passar a ter uma resposta mais proativa e imediata frente a um novo desafio de segurança pública no Estado.

Esta nova postura obriga a um reposicionamento de conceitos e doutrinas de policiamento ostensivo, proteção social e controle territorial das comunidades, utilizando novas modalidades de policiamento e uma nova percepção do papel do policial no enfrentamento aos deslocamentos forçados e outras atividades que são desenvolvidas pelas organizações criminosas que operam em determinada comunidade ou residencial em Fortaleza ou no interior do Ceará.

6 ESTRATEGIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO AOS NOVOS DESAFIOS DO CRIME ORGANIZADO NO CEARA

Esta seção retrata uma descrição da forma como o Estado passou a enfrentar a realidade dos deslocamentos forçados e suas consequências, analisando o desenvolvimento destas estratégias, equipamentos e ferramentas utilizadas neste contexto para fazer frente a este fenômeno.

Como foi observado ao longo dessa pesquisa, as ações das facções no Estado do Ceará sofreram uma evolução constante, que a partir de 2017, segundo dados da SSPDS-CE, teve como fenômeno principal o maior número de homicídios da história do estado e colocou a descoberto a existência e os efeitos da violência criminal organizada, mais notadamente na capital Cearense, porém com forte potencial de alastramento para todo o interior do Estado, o que foi comprovado com as ações criminosas perpetradas em 2019 quando foi registrada por duas vezes naquele ano, em fevereiro e setembro, uma onda de ataques feitas por integrantes das facções criminosas que atuam neste estado, revelando a presença ativa em quase todo o território cearense e uma grande capacidade de mobilização e organização para efetividade de suas ações.

Com a evolução de suas atividades criminosas, novos fenômenos apareceram e se configuraram como verdadeiros desafios às políticas de segurança do Ceará, com destaque para os deslocamentos forçados que passaram a ser reportados em várias comunidades da capital e, em especial nos novos empreendimentos do programa minha casa, minha vida, se materializando como um problema que permeava tanto as políticas públicas de segurança, como também as políticas de habitação e moradia.

Para enfrentar esse novo problema, a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS-CE) passou a desenvolver novos programas e políticas, em especial tendo como estrutura básica as ações de polícia ostensiva, executadas pela Polícia Militar do Ceará (PMCE) e alguns ajustes feitos na Polícia Civil do Ceará (PCCE), em especial no que tange à investigação das facções criminosas e sua estrutura de funcionamento.

Na seção anterior foi observado que vários atores estatais participam das ações de enfrentamento aos deslocamentos forçados, bem como se identificou como

era a ação destes atores e sua participação neste processo de enfrentamento e formulação de ações que visavam mitigar esta problemática que atingiu um número cada vez maior de pessoas nas comunidades periféricas de fortaleza, sejam comunidades isoladas ou mesmo ou condomínios residenciais do programa minha casa, minha vida.

Nesta pesquisa, se optou por se concentrar mais na evolução das ações desenvolvidas pela Polícia Militar, pois se referem às atividades de policiamento ostensivo, com aplicação de novas técnicas e o resgate mais efetivo do policiamento comunitário, buscando uma mudança de procedimentos e uma maior efetividade no processo de mitigação das ações das facções nas comunidades, em especial os deslocamento forçados, com a criação de unidades específicas e pessoal com capacitação mais voltada para o contato direto com a comunidade.

6.1 As ações da Polícia Civil do Ceará

As ações das Polícias Cíveis estão previstas na Constituição Federal de 1988, no Capítulo III, da Segurança Pública, em seu artigo 144, § 4º:

§ 4º Às polícias cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. (CF/88)

Assim fica clara a função precípua daquela instituição a de apurar as infrações penais por meio do trabalho investigativo e de inteligência para, através do Inquérito Policial apontar a autoria e materialidade dos delitos devidamente tipificados em lei penal vigente.

A Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas (DRACO), criada através do Decreto nº 16.105, de 12/09/2016, foi fruto de uma nova política pública visando, de forma direta, o enfrentamento às atividades desenvolvidas pelas facções criminosas que já atuavam em Fortaleza e Sobral, e que passavam a ter mais visibilidade com a veiculação de notícias referentes a uma suposta pacificação entre as duas principais organizações criminosas que atuavam no estado, o Comando Vermelho(CV) e os Guardiões do Estado (GDE), à época ainda vinculada ao primeiro comando da Capital (PCC), uma organização criminosa paulista. Esta delegacia tinha

entre suas funções previstas no seu decreto de criação, o inciso V e VI, do art 2º, que diz:

V- Atuar em estreita colaboração, parceria e integração com as demais Delegacias de Polícia do Estado e suas congêneres de outras unidades da Federação, bem como com outros órgãos afins, inclusive agências de inteligência integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, e aquelas integrantes dos Sistemas de Inteligência dos Estados, observadas e resguardadas as respectivas competências.

VI – Produzir conhecimento de inteligência visando subsidiar as ações operacionais desenvolvidas pela DRACO, pelas Delegacias de Polícia Civil e demais órgãos do sistema de Segurança Pública e afins em seus diversos níveis de atuação.

Esses incisos do art. 2ª da lei de criação da DRACO acima descritos deixam bem claro que o objetivo do estado era que essa nova ferramenta devia servir não somente como um equipamento de combate as organizações criminosas, mas também como um vetor de integração e agregação de conhecimentos de inteligência visando subsidias e dar suporte a outras delegacias que estivessem desenvolvendo investigações paralelas ou conjuntas contra estas organizações criminosas, bem como outras instituições dos sistema de segurança pública do Estado que necessitassem de algum suporte adicional de inteligência para levar a cabo suas atividades nos seus respectivos ramos de atuação.

A partir de 2017, A DRACO já se projetava como principal ferramenta investigativa de polícia judiciaria no Ceará concentrando todas as ações de combate às organizações criminosas, realizando várias operações para desarticulação destas facções, com foco na identificação de lideranças, fluxos financeiros e da economia das organizações criminosas, além de estabelecer um processo de integração com outros organismos de inteligência policial no Ceará e em outros estados.

Dentre as ações de destaque no combate às organizações criminosas, podem citadas algumas como quando foram devidamente identificadas todas as lideranças da GDE, sequestro de bens de líderes das facções e ações que atingem a estrutura financeira e orçamentária destas organizações criminosas, em ações dentro e fora do Estado do Ceará.

Figura 3 – Imagem das lideranças da GDE obtidas através de investigação da DRACO/PCCE



Fonte: Jornal Diário do Nordeste, 18/01/2021, autor: Cadu Freitas

Nesse aspecto, a DRACO atua numa visão mais ampla do combate às facções como foi dito acima, ficando a investigação das ações mais operacionais, digamos assim, das facções a cargo das Delegacias Distritais, responsáveis pelos bairros da Capital e dos municípios diversos do Ceará.

Em 2019 se iniciou uma investigação a cargo do 8º Distrito Policial, que se processaram expulsões de moradores no residencial Cidade Jardim, do programa minha casa, minha Vida. Esta investigação culminou com a condenação em 1ª Instancia de 08(oito) pessoas envolvidas, que foram condenadas a penas que variam de 07(sete) a 10(anos) de reclusão em regime, inicialmente, fechado, revelando-se como uma das referências em matéria investigativa no enfrentamento às expulsões de moradores dos residenciais do programa minha casa, minha vida, em Fortaleza.

A condenação se deu através da Vara de Delitos de Organizações Criminosas, instalada no Estado do Ceará através do Tribunal de Justiça em outubro de 2018, atuando como instancia judiciaria específica para os crimes perpetrados por integrantes de organizações criminosas. O processo 0189910-40.2019.8.06.0001, que tem como assunto: Promoção, constituição, financiamento ou integração de organização criminosa, esbulho possessório e Roubo Majorado, tornou réus e condenou quatro pessoas, por expulsões de moradores do condomínio Cidade Jardim

I no ano de 2018, tipificando as condutas dos acusados como incursos nos artigos 2º, §2º da Lei 12850/13, Lei do Crime Organizado:

Art. 2º Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa.

§ 2º As penas aumentam-se até a metade se na atuação da organização criminosa houver emprego de arma de fogo.(grifo nosso)

§ 3º A pena é agravada para quem exerce o comando, individual ou coletivo, da organização criminosa, ainda que não pratique pessoalmente atos de execução.

§ 4º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços):

Bem como os artigos do Código Penal Brasileiro:

Art. 146 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, ou depois de lhe haver reduzido, por qualquer outro meio, a capacidade de resistência, **a não fazer o que a lei permite, ou a fazer o que ela não manda** (grifo nosso).

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Aumento de pena

§ 1º - As penas aplicam-se cumulativamente e em dobro, quando, para a execução do crime, se reúnem mais de três pessoas, ou há emprego de armas.

§ 2º - Além das penas cominadas, aplicam-se as correspondentes à violência.

§ 3º - Não se compreendem na disposição deste artigo:

I - a intervenção médica ou cirúrgica, sem o consentimento do paciente ou de seu representante legal, se justificada por iminente perigo de vida;

II - a coação exercida para impedir suicídio.

Art. 148 - Privar alguém de sua liberdade, mediante sequestro ou cárcere privado:

Pena - reclusão, de um a três anos.

§ 1º - A pena é de reclusão, de dois a cinco anos:

I - se a vítima é ascendente, descendente, cônjuge ou companheiro do agente ou maior de 60 (sessenta) anos; (Redação dada pela Lei nº 11.106, de 2005)

II - Se o crime é praticado mediante internação da vítima em casa de saúde ou hospital;

III - Se a privação da liberdade dura mais de 15 (quinze) dias.

IV - Se o crime é praticado contra menor de 18 (dezoito) anos; (Incluído pela Lei nº 11.106, de 2005)

V - Se o crime é praticado com fins libidinosos. (Incluído pela Lei nº 11.106, de 2005)

§ 2º - Se resulta à vítima, em razão de maus-tratos ou da natureza da detenção, grave sofrimento físico ou moral (grifo nosso)

Pena - reclusão, de dois a oito anos.

Esta tipificação penal aplicada aos casos dos deslocamentos forçados, se reverte no resultado das investigações executadas pela Polícia Civil do Ceará, servindo como referência para enquadramento de infração penal.

As estratégias de inteligência e investigação policial voltadas para o combate às ações criminosas organizadas se concentrou na DRACO e em investigações pontuais de algumas delegacias distritais, onde se coletaram exemplos de ações exitosas de investigações no 9º DP, na região leste da cidade, mais precisamente em ações no bairro do Mucuripe e Serviluz, no 30º DP que cobre as regiões do Jangurussu, conjunto Palmeiras e Jangurussu, no 8º DP, que cobre o conjunto Jose Walter e planalto Ayrton Senna e 16º DP que é responsável por bairros como o Barroso e Rosalina. Em comum essas delegacias têm em suas áreas conjuntos habitacionais do programa minha casa, minha vida e comunidades que registraram expulsões ao longo dos últimos 05(cinco) anos.

6.2 As estratégias da Polícia Militar

No caso da Polícia Militar, esta tem sua previsão legal também na Constituição Federal de 1988, no Capítulo III, que trata da Segurança Pública, em seu artigo 144, § 5º:

§ 5º Às polícias militares cabem **a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (grifo nosso)**; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (Art. 144, §5ºCF/88)

Fica bem claro no texto constitucional, a previsão legal da função da Polícia Militar como força militar estadual de segurança pública voltada para o trabalho ostensivo, ou seja, fardado e de fácil identificação, voltado para preservação da ordem pública, atuando assim como força preventiva de preservação da normalidade das relações sociais, apresentando um amplo espectro de funções que podem ser executadas por esta instituição visando o cumprimento de seu mister em preservar a ordem pública.

Segundo Beato (2008):

“As Polícias Militares Brasileiras são “dimacas” possuem duas naturezas, são militares e policiais”, o que traz uma realidade que privilegia uma lógica repressiva e de alto teor bélico, alimentada segundo o autor pelo próprio emprego acessório, e até, em algumas situações principal, destas instituições em ações repressivas contra determinados grupos sociais ao longo da história brasileira. Isso provocou o surgimento de uma cultura policial belicosa, distante e segregacionista que a faz atuar em seu trabalho policial sem considerar a sua função principal de prevenção e proximidade com a população. (BEATO, 2008, p.176)

Essa proximidade se evidencia na execução direta da preservação da ordem pública, uma vez que para que se materialize o status quo da ordem é necessária uma intervenção concreta da instituição na sociedade através da execução de suas atividades de policiamento ostensivo e rotineiro nos diversos ambientes sociais e que propiciam uma interação diária com a população.

Com a intensificação das ações de expulsões e ameaças a moradores em diversas comunidades da capital cearense, e uma ação reiterada de resposta meramente reativa no sentido de acompanhar o processo de mudança das pessoas ameaçadas, não conseguindo inibir ou mesmo dar alguma resposta mais eficaz frente a um problema que começava a tomar contornos mais graves, a Polícia Militar do Ceará passou a empregar novas ferramentas e técnicas que visavam proporcionar uma melhor abordagem do problema e apresentar maiores alternativas de solução e sustentabilidade na resolução deste tipo de ocorrência, que ultrapassasse a mera percepção do ocorrido e uma capacidade reduzida ou inexistente para inibir este tipo de prática delituosa.

Partindo desse princípio é fundamental entender a evolução da aplicação da doutrina de policiamento comunitário no Estado do Ceará, que se iniciou no final da década de 80, como consequência de uma tendência nacional iniciada na Polícia Militar de São Paulo.

Segundo Neto (2004):

O policiamento comunitário é uma filosofia de policiamento que ganhou força nas décadas de 70 e 80, quando as organizações policiais em diversos países da América do Norte e da Europa Ocidental começaram a promover uma série de inovações na sua estrutura e funcionamento e na forma de lidar com o problema da criminalidade. Em países diferentes, as organizações policiais promoveram experiências e inovações com características diferentes. Mas, algumas destas experiências e inovações são geralmente reconhecidas como a base de um novo modelo de polícia, orientada para um novo tipo de policiamento, mais voltado para a comunidade, que ficou conhecido como policiamento comunitário. (NETO, 2004, p.103)

A partir desse princípio se observa que o policiamento comunitário se caracteriza por um processo de contínua aproximação com a comunidade, onde são percebidos de forma localizada suas demandas e as integrações, que se tornam necessárias para a solução de problemas específicos de cada aglomerado urbano, com suas peculiaridades e características influenciadas por fatores como condições

socio econômicas , posicionamento geográfico, clima, aspectos culturais e sociais que regem e orientam aquela determinada comunidade.

Neto (2004) ainda afirma que:

Quatro inovações são consideradas essenciais para o desenvolvimento do policiamento comunitário (Bayley; Skolnick, 2001:224-232; Skolnick; Bayley, 2002:15-39):

- Organização da prevenção do crime tendo como base a comunidade;
- Reorientação das atividades de policiamento para enfatizar os serviços não emergenciais e para organizar e mobilizar a comunidade para participar da prevenção do crime;
- Descentralização do comando da polícia por áreas;
- Participação de pessoas civis, não-policiais, no planejamento, execução, monitoramento e/ou avaliação das atividades de policiamento. (NETO, 2004, p.103-104)

Ficando claro que estas características envolvem uma aproximação continua e permanente do policiamento ostensivo da comunidade em que atual, interação com outras entidades estatais e não estatais, reforçando o viés de proteção e minimizando a sensação de controle social, além de mostrar uma necessidade de maior descentralização no processo de tomada de decisão facilitando uma resolução mais rápida no atendimento da ocorrência. Observa-se, também, a ação policial transcendendo a esfera meramente administrativa do trabalho policial onde o agente tem a capacidade de ter maior percepção de problemas e situação não diretamente vinculadas ao trabalho policial, mas que influenciam na geração de insegurança e de um ambiente propício a prática delituosa.

Ainda nesse contexto, fica patente a necessidade da participação popular, em que a população esteja diretamente envolvida no processo de policiamento, seu monitoramento e na contribuição direta para uma atividade mais eficiente e eficaz do trabalho policial.

A Polícia Militar do Ceará passa a buscar uma doutrina de policiamento comunitário a partir de experiências vivenciadas no ano de 1988, com o então Comandante Geral Cel. PM José Israel Cintra Austragésilo, que implementa as primeiras células de policiamento comunitário em Fortaleza, em um projeto de curto tempo de duração.

Bayley e Skolnick (2002) afirmam que as principais dificuldades para a implantação e consolidação do policiamento comunitário são:

- A cultura tradicional da polícia, centrada na pronta resposta diante do crime e da desordem e no uso da força para manter a lei e a ordem e garantir a segurança pública;
- A expectativa ou a demanda da sociedade pela pronta resposta diante do crime e da desordem e pelo uso da força para manter a lei e a ordem e garantir a segurança pública;
- O corporativismo dos policiais, expresso principalmente através das suas associações profissionais, que temem a erosão do monopólio da polícia na área da segurança pública, e consequentemente a redução do emprego, do salário e dos benefícios dos policiais, além daquele decorrente do crescimento da segurança privada, e o aumento de responsabilização dos profissionais de polícia perante a sociedade;
- A limitação de recursos que a polícia dispõe para se dedicar ao atendimento de ocorrências, a investigação criminal e a organização e mobilização da comunidade, especialmente se a demanda pelo atendimento de ocorrências e investigação criminal é grande (seja em virtude do número de ocorrências e crimes e/ou pela pressão do governo e da sociedade);
- A falta de capacidade das organizações policiais de monitorar e avaliar o próprio trabalho e fazer escolhas entre tipos diferentes de policiamento, levando em consideração sua eficácia, eficiência e legitimidade. (BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 71)

Neto (2004), deixa claro em seu artigo os fatores intrínsecos que afetam direta e indiretamente os resultados e a sustentabilidade da doutrina de policiamento ostensivo comunitário, onde fatores como cultura organizacional, percepção do público interno e até mesmo a subcultura institucional são obstáculos quase intransponíveis para que se tenha sucesso a implantação do policiamento comunitário.

Dessa forma, a iniciativa de 1988 na PMCE foi incipiente, mal administrada e foi sendo desidratada ao longo dos comandos gerais subsequentes até ser esquecida e somente lembrada novamente em 2007 com o programa de governo do então governador Cid Gomes, conhecido como Ronda do Quarteirão, levando para o palanque uma nova proposta de policiamento ostensivo comunitário, que seria implementada ao longo de seus dois governos 2007-2010 e 2011-2014.

O Ronda do Quarteirão envolvia somente a Polícia Militar e tinha em sua essência um policiamento ostensivo setorizado, atuando em uma área geográfica de 3km², sem considerar obrigatoriamente as divisões das comunidades e atuando exclusivamente em policiamento ostensivo motorizado na área em que atuava, além de ter uma estrutura tecnológica de monitoramento e uma administração organizacional diferenciada do restante da corporação, o que provocou vários atritos internos e efeitos colaterais que resultaram em sua extinção em 2015 com o novo governo, o de Camilo Santana, o qual lançou as bases de um novo programa de

segurança pública intitulado de Ceará Pacífico, o qual se apresentava como uma nova proposta de política de segurança pública no Estado.

Esta nova proposta coincide com o início das primeiras movimentações de organizações criminosas no Estado, tais como a “pacificação” das facções em 2015, a crise do sistema penitenciário em 2016, e a explosão de homicídios em 2017, se apresentando assim um desafio adicional à sua implementação nas diversas comunidades em Fortaleza, além de exigir modificações e adaptações no programa original anteriormente proposto.

O programa Ceará Pacífico tinha como proposta original a implantação de macro territórios, intitulados de UNISEG – Unidades integradas de Segurança, onde se desenhava uma determinada área geográfica quem englobava entre 7 a 9 bairros da cidade com uma maior estrutura de policiamento ostensivo dedicada e reforçada, vinculado a uma delegacia de Polícia Civil Específica e com várias atividades complementares na área de proteção social e cidadania nas diversas comunidades englobadas pelo território, bastante celebrado na implantação da 1ª UNISEG na região leste de Fortaleza, englobando comunidades como Serviluz e mucuripe na região do Bairro Vicente Pizón, em março de 2016, teve outras áreas como a UNISEG 2 ainda na região leste da capital no Meireles no mesmo ano, a UNISEG 3, no Conjunto Ceara em 2017, e a 4ª UNISEG, na Barra do Ceará em 2018.

Figura 4 - Distribuição das UNISEG na cidade de Fortaleza



Fonte: SSPDS/PMCE-2018

Na figura acima se apresenta uma representação da proposta do programa de implantação das unidades de segurança integradas (UNISEGs), que se distribuíam por toda capital cearense, embora não totalmente, essa distribuição acompanhava em parte a divisão administrativa da Prefeitura de Fortaleza por Regionais, e também se baseavam na chamadas Áreas Integradas de Segurança (AIS), que era a divisão territorial feita pela SSPDS/CE para o Estado, no caso aqui se referindo à Capital Cearense.

Foram projetadas ainda UNISEG nas cidades de Sobral e Juazeiro do Norte, as quais foram implantadas, em dezembro de 2017 e meados de 2018, respectivamente.

Também se previa um pacto entre vários atores estatais para ações transversais e complementares que poderiam contribuir para a diminuição da criminalidade do Estado, como o Tempo de justiça em parceria como TJCE e vários

outros programas sociais que visavam públicos específicos, tudo sob a coordenação da Vice-governadora Isolda Cela.

Importante ser frisado que as UNISEGs não contemplavam somente aumento da estrutura da Polícia Militar, mas também incrementos nas estruturas de Polícia Judiciária, com a melhoria estrutural e de recursos humanos das delegacias localizadas nas áreas de responsabilidade. Ocorre que as ações de maior impacto se observavam na estrutura de Polícia ostensiva, através da Polícia Militar com o incremento de mais veículos e policiais nas regiões contempladas, bem como uma qualificação diferenciada dos Policiais Militares, que estariam mais preparados e treinados em técnicas e doutrinas de policiamento comunitário.

Dentro desse programa, no âmbito das ações da Polícia Militar, se aproximaram mais da doutrina de policiamento comunitário, envolvendo a integração com outros atores de proteção social e se aproximando de uma estrutura de atuação geográfica considerando os bairros de Fortaleza.

Figura 5 - Delimitação geográfica da circunscrição da UNISEG 01



Fonte: SSPDS/CE-2016

Acima se pode observar a distribuição territorial da área de responsabilidade de patrulhamento ostensivo da UNISEG 01, a primeira a ser

implantada e que serviu de projeto piloto para o programa Ceará Pacífico como política pública de segurança efetivada através da SSPDS e suas vinculadas, desse território partiram iniciativas de policiamento comunitário e de maior integração com as comunidades que compunham aquela região acima delimitada, que englobava basicamente 03(três) bairros de IDH variado, sendo Mucuripe com o 4º Maior e o Cais do Porto em 93º lugar(PMF- Regionais/2019).

Uma das novidades em matéria de equipamentos de Segurança Pública neste programa das UNISEGs foi a criação do GAVV – Grupo de Atendimento das Vítimas de Violência, que atua no combate à violência doméstica, de gênero, contra o idoso e grupos vulneráveis, e tem sua ação voltada não somente ao atendimento de demandas e ocorrências policiais dessa natureza, mas também faz o monitoramento de situações de violência contra este tipo de público, além de manter estreita cooperação com outros equipamentos como a Delegacia de Defesa da Mulher(DDM) da Polícia Civil do Ceará, programas de apoio como o Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) do MPCE, a Secretaria de Proteção Social através da Casa da Mulher Brasileira e a Casa da Mulher Cearense, interagindo, coletando e compartilhando informações entre todos esses e outros atores estatais, a fim de criar uma rede de proteção e monitoramento da comunidade na região em que atua.

Conforme noticiado pela SSPDS em 2021, o GAVV foi responsável neste mesmo ano por 13280 atendimentos, dos quais 10894, somente em Fortaleza, com uma média de atendimentos na capital de 907 ocorrências.

Também nessa linha, passou a operar em patrulhamento e acompanhamento o Grupo de Segurança Comunitária, cuja sigla é GSC, que tem a seguinte função:

O policiamento realizado por esse grupo tem, como principal atividade, a observação e a produção de conhecimento acerca das demandas da comunidade. A partir desse conhecimento, o comandante da Organização Policial Militar a que o grupo está subordinado pode tomar decisões de distribuição de policiamento, definição de roteiros para as modalidades de policiamento, encontros com as comunidades para discussão de pautas específicas e l o c a i s , bem como encaminhamentos de demandas para órgãos dos governos Estadual, Municipal ou Federal, ou de entidades parceiras, quando as mesmas não forem de competência da PMCE.(MANUAL DO PROTEGER/SUPESP-SSPDS, 2021, p. 10)

Acima fica claro o objetivo do GSC, que é se aproximar da comunidade, poder ouvir e coletar suas demandas relacionadas direta ou indiretamente à

segurança pública e canalizar essas demandas para os organismos competentes, além de interagir com estes atores e reforçar a criação de uma rede de proteção social em torno dessa comunidade.

O GSC se revelou na época como um dos principais instrumentos de identificação prévia das ameaças e mesmo expulsões, atuando diretamente na mitigação desse tipo de ação, bem como nos casos de tentativas de extorsões, identificação de monopólios e outras atividades econômicas desenvolvidas pelos Atores não estatais violentos (ANEVs) que atuam nas comunidades em que operavam.

Em entrevista com policiais que trabalham neste Grupo, a CB Maria, nome fictício em razão da necessidade de anonimato por conta do exercício da função, afirmou que:

“ Eu sou do GSC do residencial Luis Gonzaga nossa equipe realiza um trabalho de visita as comunidades tento a proximidade, a gente detecta algumas problemáticas, não só na parte criminal mas na parte social que é de extrema importância, a comunidade se sente muito acolhida se sente a vontade pra contar o que está acontecendo não só do social porque a gente ganha aquela confiança e eles começam a falar pra gente quem é que incomoda , quem é que está colocando os moradores pra fora e aí essa interação comunidade x polícia militar é de extrema importância.

Dentro desta narrativa, se observa o princípio que se persegue é o de resgate da confiança e credibilidade do policiamento em sua capacidade de poder atender aos anseios e demandas da comunidade, atuando inclusive com a coleta de demandas que ultrapassam a questão direta de segurança pública, mas abrangem também problemáticas sociais, além de criar um canal direto de fornecimento de informações sobre situações que afligem a comunidade como o caso dos deslocamentos forçados.

Por fim, o GSE, sigla que identifica o Grupo de Segurança Escolar, que se configura como uma evolução da então ronda escolar dos anos 80 e 90 desenvolvida pela Polícia Militar nos bairros de periferia de Fortaleza, atuando em parceria com a Ronda Escolar feita pela Guarda Municipal de Fortaleza até os dias de hoje, se apresenta também conforme o mesmo manual como:

Este policiamento é direcionado à comunidade escolar e orientado por uma filosofia de aproximação, confiança, conhecimento, cuidado e proteção; tendo uma rotina de atividades focada na participação efetiva quanto à consecução da segurança de alunos, professores e pais que frequentam as escolas públicas do território sob a responsabilidade do policiamento (MANUAL DO PROTEGER/SUPESP-SSPDS.2021, p.10).

Com base na definição de sua função, o GSE atua diretamente nas escolas e em aproximação e parceria com o corpo discente e docente das escolas localizadas em sua área de responsabilidade, também coletando e compartilhando informações e dados importantes para a segurança pública e proteção da comunidade estudantil e suas famílias.

Estes 03 (três) grupos operando na mesma comunidade com focos diferentes, mas que possuíam pontos claros de convergência possibilitariam a formação de uma rede de proteção e combate direto à governança criminal das facções que atuavam naquela comunidade, contribuindo direta e indiretamente para que o sistema de justiça criminal obtivesse maiores informações sobre essas ações perpetradas por estas organizações criminosas e pudesse mais facilmente identificar e indiciar os suspeitos de integrar estas organizações.

No ano de 2016, já se registravam os primeiros casos de expulsões de moradores, e uma iniciativa do comando da UNISEG 01, um dos grupos criados, o GSC passa a atuar diretamente no enfrentamento desse novo fenômeno ao identificar e mapear os moradores das comunidades, registrando os casos de expulsões, notificando à delegacia local, fazendo um monitoramento do imóvel abandonado a fim de abordar possíveis novos inquilinos, e, quando identificados levados à autoridade policial a fim de inibir estas práticas, em paralelo, as equipes do GSC, como também do GSE e GAVV coletavam informações sobre a autoria da ação delituosa e subsidiava a Delegacia local no inquérito a fim de indiciar os suspeitos.

Estas ações começaram a ser efetivas no bairro do Vicente Pizón e Cais do Porto, onde se registraram algumas expulsões por parte da facção GDE naquelas comunidades.

Embora esses equipamentos tivessem funções distintas, operavam numa mesma área e trocavam informações entre si, além de conquistar de forma progressiva a confiança da comunidade. Esses grupos disponibilizam meios de comunicação através de redes sociais e contatos diretos e indiretos para receber informações e dados importantes que poderiam levar aos autores e consequentemente combater de forma mais efetiva, não somente as expulsões e ameaças a moradores, mas também outros delitos que se desenvolviam naquela área de patrulhamento da UNISEG 01.

Hipólito e Tasca (2012) definem policiamento voltado à solução de problemas como:

Uma estratégia moderna de policiamento que direciona as atividades policiais para identificar os problemas da comunidade que tenham relação com a polícia, analisar suas causas, desenvolver respostas direcionadas a sua resolução, por meio da intervenção sobre suas causas, e avaliar os resultados alcançados. (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p.166-167)

A partir da análise dessa conceituação do policiamento voltado à solução de problemas, pode ser deduzir que essa ferramenta se apresenta como uma variante mais pragmática do exercício da doutrina de policiamento comunitário, de forma mais precisa e cirúrgica, atuando diretamente sobre problemas previamente identificados com o auxílio e participação da comunidade a fim de apresentar soluções e avaliar os resultados apresentados com o desenvolvimento das atividades propostas.

O Programa das UNISEGs se manteve ativo e inalterado de 2015 até final de 2017, em que foi lançado um piloto que agregava a ideia de atuação diretamente em comunidades em conflito, em um contexto de ação direta da política de segurança pública em microterritórios, ou seja, diretamente nas comunidades. Esse piloto foi testado na Comunidade do Babilônia e Gereba, no bairro do Barroso, área da AIS 3, UNISEG 15, que à época era considerado um dos locais de maior conflito entre facções na capital.

Figura 6 - Reportagem Sobre Conflitos Entre Facções Na Babilônia Em Fortaleza - “Madrugada de tiroteio intenso entre facções em favelas da zona sul de Fortaleza - 27 de outubro de 2017 às 08:37”



Fonte: <https://tvj1.com.br/policial/noticias/madrugada-de-tiroteio-intenso-entre-faccoes-em-favelas-da-zona-sul-de-fortaleza.html>

Em 2018, foi criado o Programa Estadual de Gestão Territorial e Gestão de Riscos (PROTEGER) no âmbito da SSPDS-CE, inicialmente com um projeto piloto em outubro de 2017 na Comunidade da Babilônia/Gereba, um dos pontos de maior conflito na cidade de Fortaleza, se apresentando como uma espécie de ajuste das UNISEG, previa uma ocupação mais focalizada em determinadas comunidades

visando uma ocupação mais permanente do território com ações de controle e proteção social, com uma intensificação de policiamento ostensivo especializado representado pelos grupos de intervenção GAVV, GSC e GSE, os quais atuam diretamente na comunidade de forma aproximada, constante e focada.

Com a promulgação da lei nº 17.576, de 02 de agosto de 2021, o PROTEGER se estabeleceu como uma política de segurança pública que se estendeu por 03(municípios) englobando a capital e as cidades de Caucaia e Maracanaú na Região Metropolitana de Fortaleza, num total de 35(trinta e cinco) bases (CEARÁ, 2022).

Conforme o Art. 1º da lei 17.756, diz que:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Programa Estadual de Proteção Territorial e Gestão de Riscos - Proteger como política pública estruturante, estratégica e intersetorial em prol das ações desenvolvidas pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará - SSPDS, e por demais órgãos públicos no âmbito do Programa, sendo coordenado pela Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública - Supesp, na busca pela efetivação do direito constitucional à segurança da população cearense, em especial de moradores de comunidades urbanística e socioeconomicamente vulneráveis.

Conforme pode ser observado, o PROTEGER legalmente passa a ser considerado um equipamento da política pública de segurança, voltado para segurança pública do estado e coordenado pela SUPESP, uma das vinculadas da SSPDS criada pelo Decreto Lei nº 16.562 de 22 de maio de 2018, diz em seu art. 2º:

Art 2º - A Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública tem por objetivo realizar pesquisas, estudos, projetos estratégicos e análise criminal para o fortalecimento da formulação da política de segurança pública.

Dessa forma, o PROTEGER através dos equipamentos da Polícia Militar atuava diretamente no enfrentamento à governança criminal nas comunidades por parte das facções, englobando também as atividades de mitigação das práticas delituosas de expulsões e ameaças a moradores destas comunidades.

Em 2021, além dos 03(três) equipamentos já em operação, foi criado o GPF, sigla que identifica o Grupo de Prevenção Focada, que se agrega ao trabalho desenvolvido pelo GSC, sendo definida sua função como:

A atividade do GPF consiste no patrulhamento e policiamento ostensivo, peditivo, preventivo e repressivo imediato, inclusive com o atendimento de chamadas de emergência, despachadas pelo 190, sendo, porém, as suas

ações devidamente balizadas pelo ideal de policiamento orientado à solução do problema, polícia de aproximação e polícia comunitária.” manual do Proteger/SUPESP-SSPDS.2021. p. 09 -10).

Fica claro nessa definição, que esse 4º equipamento funciona como um instrumento complementar do GSC com função mais ostensiva e direcionada, inspirada nos conceitos da Polícia de Nova York de eficácia e Equidade do trabalho policial, que passou a ser intitulado de Policiamento Focalizado, que em inglês seria “Focuzed Policing” em tradução livre.

Segundo Engel e Eck (2019), o policiamento Focalizado seria:

O Policiamento Focalizado (Focused Policing) representa o modelo de policiamento final identificado pelo NRC. Aqui, a diversidade de abordagens é baixa, usando-se principalmente intervenções com o objetivo de garantir a aplicação da lei. O nível de foco dessas estratégias de policiamento, no entanto, é bastante elevado. Esses tipos de estratégias geralmente se concentram em padrões repetidos de crime, e os exemplos incluem ações de repressão policial, policiamento de hot spots e foco em reincidentes. (ENGEL; ECK, 2019, p.7)

Observa-se acima, que o conceito proposto pelos autores mostra algumas ações que podem caracterizar o policiamento focado que serve de base para o GPF da Polícia Militar, bem como é utilizado em algumas ações da Polícia Civil do Ceará, quais sejam as atividades de intensificação de policiamento com base em pontos quentes ou de maior incidência de determinado tipo de ocorrência, conhecido pelo termo hot spots e ações de repressão policial com foco em reincidentes, ou seja, pessoas que residem naquela comunidade e que são reconhecidamente reincidentes na prática de determinados delitos.

O GPF atua tanto atendendo às demandas de ocorrências que se registram naquela determinada comunidade em que faz o patrulhamento ostensivo como coleta e compartilha informações e monitora possíveis reincidentes identificados que atuam naquele espaço geográfico.

Em entrevista com o Soldado José, nome fictício em razão do sigilo exigido pelo entrevistado, Policial Militar pertencente ao GPF, este narra as atividades que desempenha nas comunidades. Ele afirma que:

“Atualmente estou trabalhando atualmente no Grupo de Prevenção Focada. O nosso trabalho é um trabalho complexo, trabalhamos em microterritórios, e de acordo com as estatísticas, onde o crime está mais elevado, temos um trabalho mais focado nessas comunidades e a partir daí, fazemos um trabalho preventivo e um trabalho de monitoramento de imóveis, temos os cadastros

nos relatórios e nesse relatório tem identificando uma comunidade e onde são os imóveis onde estão tendo os deslocamentos forçados e temos o enfoque nesse monitoramento de imóveis e na prevenção de que outros imóveis não sejam tomados pelas facções”.

Nesta narrativa é mostrado um trabalho desenvolvido diretamente para os casos de deslocamentos forçados, onde se busca ações que possam mitigar e desestimular este tipo de ação delituosa por parte das facções, este grupo atua diretamente em conjunto e integração com o GSC na troca de informações, conforme narra a policial Cb Maria, nome fictício, do GSC que diz:

“A gente colhe os dados, entra em contato com o GPF pra trabalhar em conjunto e a gente vai atrás do morador anterior que a gente precisa que ele preste informações, que ele vá a delegacia reivindicar, as vezes eles têm medo de fazer um boletim.”

Assim começa a se estabelecer uma rede de informações e ações entre atores que trabalham diretamente na comunidade e que interage buscando mais efetividade de suas ações.

O Policial do GPF ainda afirma que:

“Além do patrulhamento, eu considero como prevenção também é a nossa entrevista que nós fazemos com a vítima que já sofreu o deslocamento forçado, fazemos uma entrevista com ela, procuramos saber quem foi que tomou o imóvel dela e a partir daí, também uma investigação que fazemos como forma de prevenir outros futuros, identificar quem foi que alugou, quem foi que recebeu o dinheiro. Geralmente a pessoa que aluga, o suposto nome, ela tem três, quatro imóveis nessa rua, nessa comunidade, então vamos atrás dessa pessoa que alugou, ou que tomou e fora isso, intensificar o policiamento nas ruas, se tiver algum caminhão de mudanças, nós entrevistamos, para saber que onde é mudança, para onde estão indo, se são voluntários e por que estão saindo da comunidade? Mas muitas pessoas têm receio de falar.”

Aqui é possível se verificar os pormenores de sua atividade, e como ela é desenvolvida diretamente para prevenir os deslocamentos forçados nas comunidades onde atuam, mostrando a execução de uma política pública de segurança com ação direta, embora somente de caráter ostensivo, com foco na problemática dos deslocamentos forçados e ameaças correlatas.

Em 2020, o PROTEGER passa a contar com estes grupos combinados e aglutinados numa unidade específica da Polícia Militar que passou a ser intitulada BPESP, sigla que identificaria o Batalhão de Policiamento de Prevenção Especializada, que foi incluído na Lei de Organização Básica da PMCE, pelo Decreto nº 34.053, de 30 de abril de 2021, o qual estando subordinado diretamente ao

Comando Geral da Corporação operava diretamente nas bases do Proteger da SSPDS, sob coordenação da SUPESP, muito embora a coordenação operacional permanecesse em tese com a Polícia Militar neste novo batalhão.

Tabela 4 - Localização das bases do Proteger Fortaleza - RMF

Ord.	AIS	LOCAL DA BASE	BAIRRO
01	01	Beni de Carvalho	Aldeota
02		Comunidade Muro da	Vicente Pizón
03		Pedra	
04	02	Areninha da Granja	Granja Lisboa
05		Lisboa	
06		Cond. Miguel Arraes	Siqueira
07		Comunidade 7	
08	03	Setembro	
09		Cond. Jardim do Eden	
10		Tatumundé	
11		Comunidade Taubaté	Granja Portugal
12		Praça da Juventude	
13		Cond. Alameda das	Pedras
14		Palmeiras 1	
15		Cond. Alameda da	
16		Palmeiras 2	
17		Cond. José Euclides	Jangurussu
18	05	Conj. Maria Tomásia	
19		Conj. Luiz Gonzaga	
20		Comunidade Filomena	
21	06	Praça da Parangaba	Parangaba
22		Lagoa do Opaia	Aeroporto
23		Comunidade Sossego	Quintino Cunha
24	07	Comunidade Alto do	Autran Nunes
25		Bode	
26		Praça Afonso Pena	Henrique Jorge
27		Pça Gov Cesar Cals	Joquei Clube
28		Rua Cap Aragão	Alto da Balança
29	08	Cidade Ecológica	Edson Queiroz
30		Comunidade Novo	Passaré
31		Perimetral	
32	09	Unidos Venceremos	
33		Lagoa do Urubu	Floresta
34		Campo da Luz	Vila Velha
35	10	Cond. Cidade Jardim 1	Jose Walter
36		Cond. Cidade Jardim 2	
37		Rua Lauro Nogueira	
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA			
38	11	Com. Pe Julio Maria	Papicu
39	12	Com. Maracananzinho	Caucaia
40	24	Conj. Maranguape 1	Maracanaú
41			Maranguape

Fonte: Supesp/SSPDS-CE 2021- Elaboração Própria

Conforme pode ser observado, as Bases do Programa se distribuíam nas diversas Áreas Integradas de Segurança (AIS) da capital e Região Metropolitana de Fortaleza, distribuídas em áreas de residenciais como Maria Tomásia, Euclides Ferreira Gomes, Luiz Gonzaga entre outros, em praças de fluxo de grande circulação

como Parangaba, Henrique Jorge e Jôquei Clube, em Comunidades como 7 de setembro no Siqueira e Unidos Venceremos no Passaré, ou em pontos de aglomeração das comunidades como a Areninha da Granja Lisboa.

Também é importante notar que muitas das bases estavam situadas em locais que registraram expulsões de moradores como a emblemática Rua Unidos Venceremos no Passaré e na Lagoa do Urubu no bairro Floresta, como também em condomínios como o Alameda das Palmeiras, cidade Jardim e Euclides Ferreira Gomes.

Ao entrevistar o responsável por estes equipamentos da Polícia Militar, Major Messias Mendes, este estabelece uma espécie de marco operacional que destaca a montagem direta de uma rede de apoio, proteção e policiamento realizada em agosto de 2021, ao narrar que:

“Foi em Agosto de 2021, foi uma situação muito importante né e aí a gente se sentiu desafiado e o Batalhão BPesp passou a aplicar um protocolo de atuação pela estabilização da ordem do território com demonstração de muita força então a gente desloca os recursos especializados pro território, geralmente o BPE, polícia civil a gente identifica a pessoa que promoveu aquela situação e passa a trabalhar focadamente nele buscando mesmo dentro do território pra que ele se sinta intimidado a não continuar naquele território e quando se tratava de um deslocamento de um grande volume de pessoas justificava algumas ações assim mais incisivas então imediatamente no mesmo dia nós colocamos uma base da polícia lá e isso foi muito importante para as pessoas verem o convencimento que os serviços promovem porque pra mim isso é muito importante, o que convence as pessoas não são os discursos são os serviços então quando a gente chega ali e bota uma base da polícia, as pessoas veem a coisa acontecendo, mas a base ainda era móvel, paralelo a isso nós passamos a realizar visita a cada imóvel sempre respeitando o limite das pessoas, muita gente estava indo embora ali e a gente respeitava o ambiente delas mas passou nesse contato casa a casa onde foram mais de 50 policiais especializados no território e outros comunitários e passou a visitar cada imóvel um por um mantendo contato com moradores as vezes até fora do território já, a gente acionou a rede de proteção social, assistentes sociais, advogados, levamos a secretária dos direitos humanos ao território, levamos o prefeito da cidade”

Essa experiência reforçou a necessidade do trabalho em rede dos entes estatais e buscou otimizar as respostas frente ao fenômeno dos deslocamentos forçados nas comunidades na Grande Fortaleza.

Destaca-se, também, as experiências na RMF em Caucaia na comunidade Pe. Júlio Maria e no Maracanaú na comunidade Maracanãzinho.

Esta situação permaneceu inalterada com uma espécie de duplo comando, em que a Supesp e o BPESP dividiam a coordenação dos grupos nas bases do

Proteger até final de 2021, quando mais uma vez foi feito pelo governo do estado uma nova modificação estrutural na política pública de segurança em duas frentes.

A primeira foi com o Lançamento do Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência (PREVIO), por iniciativa da Vice Governadoria já em 2022, que tem como objetivo:

O Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência (PReVio), uma expansão do Pacto por um Ceará Pacífico, tem como objetivo geral qualificar a atuação governamental na realização de projetos de prevenção social e de segurança pública, na perspectiva de redução de vulnerabilidades e de violências para públicos específicos: crianças, jovens, adolescentes gestantes, egressos do sistema socioeducativo, população LGBT e mulheres em situação de violência. (CEARÁ, 2021)

Estabelece uma ampliação ou expansão do programa do Ceará Pacífico, estabelecendo um piloto em 10(dez) municípios cearenses que são: Caucaia, Crato, Fortaleza, Iguatu, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape, Quixadá e Sobral, que receberam investimentos e Políticas Públicas de proteção social, segurança pública e ações de vários atores estatais envolvidos nas parcerias do Ceará Pacífico visando, segundo o próprio programa atuar em 3 (três) pilares, que são:

- a) Prevenção Social da Violência.
- b) Modernização Policial; e
- c) Prevenção da Reincidência Infracional de Adolescentes.

Desse modo, tem-se uma evolução mais aprofundada do Ceará Pacífico evoluindo em suas políticas públicas, além de focar algumas de suas ações em grupos sociais distintos como a comunidade LGBTQIA+, os Adolescentes em conflito com a Lei e buscando uma modernização policial mais abrangente que não se limite unicamente a questões de ordem logística, mas também de doutrinação e trabalho policial preventivo.

Neste último ponto, se apresenta a criação do Comando da Polícia Militar para Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC), que foi lançado oficialmente em 29 de junho de 2022 e que, na verdade, incorpora todas as atividades desenvolvidas pelo BPesp e se desvincula de forma mais concreta da Coordenação das atividades exercida pela SUPESP como ocorria com o PROTEGER, que embora não tenha sido extinto passa a ser gradualmente absorvido por esse novo equipamento.

Atuando nos mesmos moldes operacionais do sistema da SSPDS, o Copac engloba uma estrutura mais ampla de segurança pública ao receber contribuições de

outros atores como o Corpo de Bombeiros e a Secretaria de Proteção Social do Estado (SPS) que entra com ações de cidadania no território gerenciado por policiais militares do COPAC. Atualmente já conta com 7 unidades entregues em Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Maranguape e Sobral, além de preparativos para instalações de unidades ou territórios em cidades como juazeiro e Crato, na região do Cariri, dentro do que estava previsto pelo Previo, apresentando-se como um braço operacional do programa de expansão do Ceará Pacífico.

Tabela 5 - Distribuição dos territórios COPAC - PMCE

Ordem	Data	Território/local	Bairro	Cidade
01	12/08/2022	Res. Luiz Gonzaga	Ancuri	Fortaleza
02	26/08/2022	Com. Pe. Júlio Maria	Pe. Júlio Maria	Caucaia
03	09/09/2022	Praça Maracanãzinho	Luzardo Viana	Maracanaú
04	16/09/2022	Centro	Centro	Maranguape
05	04/10/2022	Sumaré	Sumaré	Sobral
06	21/10/2022	Conj. São Miguel	Messejana	Fortaleza
07	18/11/2022	Lagoa do Coração	Vicente Pizon	Fortaleza

Fonte: COPAC-PMCE 2022 – Elaboração Própria

Conforme pode ser observado, a tabela acima indica que alguns territórios que estão sendo implementados coincidem com a estrutura anterior do PROTEGER, o que pode refletir um processo de substituição de um programa por outro.

Outro Ponto relevante é a questão do alinhamento com os municípios que compõem o piloto do Previo, ou seja, já estão sendo contempladas 05 municípios dos 10 que estão inicialmente previstos, sendo que já está em treinamento policiais na região do Cariri para integrarem os territórios em juazeiro do norte e no Crato.

O 1º, 2º e 3º territórios já vinham operando com bases do Proteger da SSPDS e agora foram modificados para Territórios do COPAC da Polícia Militar, mostrando uma modificação da Política Pública, embora mantendo todo o escopo de policiamento comunitário e voltado à solução de problemas que norteiam a política pública de segurança do Proteger da SSPDS.

Os Outros Territórios eram parte do planejamento de expansão previsto para o Proteger, mas que ainda não tinham sido implementados, e também a velocidade com que tem se inaugurado territórios do COPAC desde seu lançamento oficial em agosto deste ano de 2022, mostra uma vontade política do governo em

progressivamente implantar a política de forma rápida e aproveitando as estruturas do proteger já existentes, muito embora não exista de forma clara o objetivo de substituição de um programa pelo outro.

Figura 7 - Imagem de propaganda de divulgação do COPAC



Fonte: (<https://www.ceara.gov.br/2022/06/29/novo-comando-da-policia-militar-e-instalado-com-foco-na-prevencao-e-apoio-as-comunidades>)

Na Figura acima o site do Governo do Ceará faz uma divulgação da estrutura que se implementa no COPAC e fica destacado que o PROTEGER compõe a nova estrutura como um dos componentes do novo Programa, perdendo assim certo protagonismo e deixando de ser o carro chefe da política de segurança pública neste tipo de atuação ostensiva. Também é observado que se inclui um novo equipamento, que é o Grupo de Apoio Institucional (GAI), que se agrega aos equipamentos já em operação nas bases PROTEGER e tem como função ter um foco maior na proteção social e nas relações com outros atores que atuam diretamente na rede de proteção social do Estado.

É notório também o emprego de incremento de estrutura logística específica para cada território, além de que essa estrutura não se vincula aos equipamentos de polícia ostensiva já existentes naquela região, ou seja, aos batalhões ou unidades PM que já operam naquela área, a exemplo do que ocorreu no programa do Ronda do Quarteirão.

Conforme a SSPDS e a PMCE, o COPAC tem em suas ações 03(três) pilares de atuação:

- a) Prevenção Difusa que é feita através de ações de unidades policiais de patrulhamento ostensivo rotineiro, conhecidas popularmente de POG;
- b) Prevenção Suplementar exercida como meio de apoio através de unidades especializadas como o RAIO e o CHOQUE ou outras unidades que seja necessária conforme as características do Território onde atua; e
- c) Prevenção Focada – COPAC – PREVIO – REDE, onde se aglutina a rede de proteção social e as políticas públicas transversais que se desenvolvem no território através de vários atores como Corpo de Bombeiros, SPS, MPCE e outros, envolvendo vários processos de acompanhamento e apoio à comunidade, incluindo-se aí a mediação de conflitos.

Outro fator relevante se mostra através da vinculação direta do COPAC com a chefia do poder executivo, através do organograma de governança apresentado pelo COPAC, que coloca a unidade com relação direta de subordinação com o Comando Geral da PM, mas apresenta uma relação direta com o comitê COPAC acima desse mesmo comando, ou seja, as decisões tomadas pelo comitê são superiores à subordinação direta com a Polícia Militar.

Muito embora haja um processo bem amplo de aproximação com a comunidade e inúmeras iniciativas de fortalecer o processo de proteção social das comunidades que estão localizadas nestes territórios, não há uma ação específica de polícia judiciária ou investigativa que esteja concretamente reverenciada no programa, não se incluindo aí algum papel relevante para a Polícia Civil ou critérios para definição de ações de inteligência policial vinculadas à Polícia Militar.

Tomando por base as ações efetivas para contenção e enfrentamento das atividades de expulsões e ameaças a moradores, o COPAC coloca entre suas funções descritas no seu manual as seguintes especialidades:

- a) Atendimento e acompanhamento individualizado das vítimas da violência;
- b) Fixação e relacionamento com os residentes da comunidade;
- c) Atendimento qualificado da Comunidade Escolar; e
- d) Prevenção, Apoio e monitoramento de ameaças a Moradores;**
(Grifo nosso)

Isso demonstra que os equipamentos da Polícia Militar já mencionados, GAVV, GSC, GSE e GPF, continuam fazendo o mesmo processo já percorrido e incrementam as ações de acompanhamento das expulsões ou ameaças, monitoramentos dos casos e dos locais onde se registram estes delitos com o fim de ativar a rede de proteção para evitar a reocupação do imóvel e apoiar as vítimas ameaçadas, identificando os suspeitos e colaborando com o fornecimento de informações para repassar a Delegacia de Polícia Civil respectiva e a outros atores como Ministério público, Defensoria Pública, que fazem o acompanhamento dos casos e encaminhamento de vítimas.

Ao se perguntar para o representante da Polícia Militar, Major PM Messias Mendes, se já existe um protocolo claro de ação para este tipo de caso, ele afirmou que:

“A gente tem esse protocolo que ele está sendo ajustado, comecei a escrever, mas estou ajustando ainda de acordo com as demandas porque a gente tem duas situações: tem a situação que há um deslocamento quantitativos de pessoas e um deslocamento pontual de pessoas. O que demonstra q esse processo ainda está em andamento e deve abranger uma maior complexidade e que embora pratique algumas ações coordenadas ainda está em fase de implementação, ao que ele explica: “ Digamos assim, grande quantidade de pessoas são forçadas a sair do território e a gente já pegou vários casos assim e tem locais que são pontuais, são pessoas que são plotadas pelo crime e que elas vão sendo identificadas, eu sinceramente acho mais desafiador no trabalho atuar nos casos em que são pontuais porque eu não vou ter recursos pra garantir um policiamento em cada casa dessas né, essa pessoa está muito envolvida pelo medo geralmente ela tem algum comprometimento com o crime, um filho, geralmente não é uma coisa assim de absoluta isenção as vezes a pessoa que é diretamente afetada não está no crime mas o filho é, o neto é aí eles estendem pra toda a família aí por exemplo a gente pegou o Maria Tomásia um dos casos mais graves assim onde ele foi bem pontual, um aqui o outro lá na outra rua todos familiares então nesses casos a gente tem outro protocolo”.

Quando indagado sobre como seria o protocolo hoje utilizado, o Policial afirma que:

“Nós temos um protocolo interno, aconteceu um deslocamento forçado a própria CIOPS já faz isso aciona o BPESP e preenche um documento chamado RDF (Relatório de Deslocamento Forçado) esse relatório é feito num aplicativo que nós temos no próprio celular aí o policial preenche esse documento rapidamente e ele vai pra um banco de dados nosso e ele já gera um relatório de imóvel monitorado (RI) e esse relatório vai pra equipe que tem como função primordial isso, quando ela entra de serviço ela pega a relação de imóveis que são monitorados e a gente passa a monitorar os imóveis. Então com isso a gente passa a ter informações importantes sobre quem foi retirado do território e a gente passa também a ter essa possibilidade de monitorar o imóvel e com isso é um duro golpe no crime porque ele não terá mais um viés econômico.”

Através dessa ação se vislumbra uma ação mais coordenada por parte da Polícia Militar e seus equipamentos, numa clara atenção maior ao fenômeno dos deslocamentos forçados nas diversas comunidades e os empreendimentos do programa minha casa, minha vida (PMCMV).

Em contrapartida o sistema de segurança pública como um todo não se mobiliza de forma uniforme, uma vez que embora os equipamentos da Polícia Militar estejam atuando diretamente na comunidade, não se tem uma ação equivalente da Polícia Civil no que tange a investigação ou ações de inteligência que visem subsidiar de forma mais concreta ações ostensivas, ou até mesmo os processos investigatórios necessários para mitigar o problema. Muito embora tenha se verificado as dificuldades referentes à decisão das vítimas em denunciar as ameaças ou mesmo as expulsões por medo de represálias das facções.

Essa realidade proporciona um desnível no processo de aplicação da política pública de segurança, uma vez que, enquanto um organismo atua de forma direta e focada através de seus equipamentos, o outro que se apresenta como aquele que sustenta a ação ostensiva age de forma difusa e sem foco direto uma vez que as investigações destes delitos ocorre isoladamente e sem foco definido, além de não integralizar ou uniformizar coleta de dados ou mesmo de ações para este tipo de investigação da ação penal originada pelo cometimento do delito tipificado para os casos de expulsões ou ameaça de moradores.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa feita para elaboração desta dissertação se buscou identificar, explicar e compreender como as políticas públicas de segurança poderiam influenciar de forma decisiva no enfrentamento ao fenômeno das expulsões e ameaças a moradores nos residenciais do programa minha casa, minha vida em Fortaleza, em especial através dos equipamentos criados na Polícia Militar do Ceará. Um fenômeno que veio como consequência da evolução da infiltração das organizações criminosas violentas no estado e seu constante fortalecimento em face da inação estatal, de seus equipamentos e de suas políticas públicas.

Essa inércia estatal se baseou na falta de percepção dos gestores em compreender a transversalidade das políticas públicas em suas diversas áreas e na incapacidade de se antecipar à evolução de determinados atores não estatais que passariam a ocupar espaços vazios nos diversos cenários sociais que se desenhavam com a aplicação de uma política habitacional baseada unicamente no preenchimento da demanda por moradia sem considerar outros fatores sociais, culturais e econômicos, que efetivamente influenciariam o desenvolvimento social dessas novas comunidades que eram formadas a partir do preenchimento das unidades habitacionais do programa minha casa minha vida, em Fortaleza.

O aparecimento das organizações criminosas no Ceará, que passam a ter relevância social a partir de 2016 com a “pacificação” das comunidades, as rebeliões em série dos presídios em Fortaleza também em 2016, e a explosão de homicídios em 2017 nas disputas territoriais no ambiente urbano da Capital Cearense, eventos esses que fizeram com que as facções adotassem um sistema de governança criminal na concepção de Lessing (2020), tanto em comunidades isoladas quanto nos residenciais do PMCMV em Fortaleza.

Esse fenômeno gerou um tipo de ocorrência policial que até o ano de 2016 não se tinha referência no estado, que eram os deslocamentos forçados e ameaças de moradores destes aglomerados, gerando uma nova demanda de política de segurança pública no estado que vinha a reboque com o incremento dos conflitos violentos entre estes Agentes não estatais Violentos, conhecidos como ANEVs e a falta de resposta adequada do estado frente a uma nova realidade de segurança pública no Ceará.

As políticas públicas de habitação que não contemplavam um diálogo com a segurança pública e a realidade enfrentada nas comunidades impede que esse processo impeça a infiltração de novos Atores Não Estatais Violentos(ANEVs) nestes aglomerados que passam a influenciar e ditar normas sociais nestes ambientes, caracterizando a governança criminal que é implantada através de ações de monopólio de algumas atividades econômicas, como distribuição de gás GLP de cozinha, internet predial ou acesso de serviços como correios, manutenção de água, luz e outros serviços públicos.

Frente a essa realidade, o Governo passou a buscar soluções através da criação de novas estratégias de segurança pública, criando equipamentos e aperfeiçoando suas políticas ao longo do tempo, embora a princípio tenha adotado um discurso de negação e, depois, de minimização do problema, o que em alguns casos, ainda é percebido como, por exemplo, o fato da SSPDS-CE não catalogar os casos de deslocamentos forçados no Estado.

Partindo de uma ação meramente reativa no que tange às atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública frente ao aumento do volume de expulsões de moradores, que as vezes se limitava ao acompanhamento da vítima para retirar seus pertences de sua casa que estava sendo tomada, a evolução do problema passou a dominar agendas na SSPDS, Ministério Público Estadual, Federal e Defensoria Pública obrigando a busca de soluções mais efetivas que pudessem combater e fazer frente à evolução desse quadro nas comunidades e residenciais PMCMV em Fortaleza, em especial nos anos de 2016 a 2018.

A partir de 2016, a evolução das estratégias de segurança pública no Ceará passam a buscar um processo mais efetivo de aproximação com as comunidades e adotar uma política mais concreta e efetiva através da adoção de práticas de policiamento comunitário e voltado para a solução de problemas, onde se busca protagonizar a ação do estado na segurança pública, além de retomar a credibilidade frente às populações destes locais, um fator extremamente importante para se recuperar o protagonismo social do Estado.

A Polícia Militar por suas características de polícia ostensiva e o caráter preventivo de suas ações, passa a frente desse processo e domina as políticas públicas de segurança, aplicando e aprimorando as técnicas de policiamento comunitário e voltado à solução de problemas, muito embora não seja dado o mesmo papel de importância à Polícia Civil, que se responsabiliza pela investigação das

infrações penais, não havendo algum equipamento específico que pautasse alguma política clara de segurança na área de investigação que tivesse foco nos deslocamentos forçados no Ceará, se concentrando, através da DRACO, nas ações de combate às organizações criminosas em sua macro estrutura, não se preocupando com o enfrentamento às células que operam nas comunidades mais pobres.

Neste contexto, a Polícia Militar atua dentro de uma realidade de transversalidade de ações combinadas com outros atores estatais na busca de uma maior presença de caráter permanente nestas comunidades.

Essa nova realidade representa uma busca pela melhoria das relações sociais entre o Estado e a comunidade com o estabelecimento de interações mais efetivas, porém não impede de forma completa a manutenção das ações de expulsão e ameaça de moradores nas comunidades, sejam isoladas ou nos residenciais do programa minha casa, minha vida (PMCMV).

Não se pode negar que o trabalho feito pelos grupos criados como o Grupo de Atendimento às Vítimas da Violência (GAVV), o Grupo de Segurança Comunitária (GSC), O Grupo de Segurança Escolar (GSE) e o Grupo de Prevenção Focada (GPF), que fazem a base dos territórios do atual COPAC da Polícia Militar, tem feito um trabalho de aproximação com a comunidade e atuado no enfrentamento à governança criminal das Facções nas comunidades, mas também, de forma específica, apresenta uma ação contra as expulsões de moradores nestes locais, através de monitoramento das ameaças, coleta de informações e acompanhamento de possíveis ameaças que se apresentam no ambiente, criando uma rede de informação sustentável, ampla e confiável para identificar suspeitos e impedir que, nos casos de concretização da expulsão, a finalidade pretendida pela facção não se concretize e nem tenha o resultado econômico previsto, além de buscar compartilhar as informações coletadas com outros atores estatais envolvidos no processo de proteção social e investigação criminal.

As políticas públicas de segurança do Ceará têm apresentado uma evolução que agora busca abranger novas realidades e isso pode ser observado com a Criação do PREVIO e do COPAC numa tentativa de conciliar as parcerias entre os atores estatais e sua efetiva ação nos microterritórios onde se localizam as comunidades que são submetidas a ação dos ANEVs, na busca clara de se melhorar a rede de prevenção e proteção das comunidades.

Um ponto relevante observado foi a falta de uma política clara de combate, especificamente às expulsões e/ou ameaça de moradores, uma vez que somente se fazem ações ostensivas no âmbito da Polícia Militar e não existe uma política sustentável e permanente de inteligência ou de polícia judiciária para o enfrentamento específico deste tipo de ocorrência, muito embora já se tenha registro de algumas condenações que foram frutos de inquéritos deste tipo crime. Porém, foram situações tratadas de forma cotidiana e não, como uma ação especializada, como o caso dos grupos ostensivos da PM. Embora exista uma Delegacia Especializada no Combate às Organizações Criminosas (DRACO), ela atua mais em ações de cunho mais estratégico na estrutura dessas organizações, enquanto o combate localizado é passado às delegacias distritais nos bairros, que não tem equipes focadas nesse tipo de delito, ficando essas investigações a critério de prioridade aleatória estabelecida pelo Delegado titular do Distrito.

O que se quer dizer é que não existe um trabalho de inteligência e investigação focado que se concentre no enfrentamento das expulsões de moradores em complemento às atividades do COPAC, embora se registre uma parceria e troca de informações entre as duas corporações nos territórios, fruto de relações individuais construídas entre os representantes de cada organização e não uma relação institucional estimulada e constantemente acompanhada em sua evolução.

Também é importante frisar que as expulsões sofrem um processo claro de subnotificação de casos, conforme as narrativas do Ministério Público e Defensoria Pública do Estado, além de não haver dados coletados pela SSPDS, isso por não existir uma preocupação mais robusta com este tipo de ocorrência, o que compromete uma completa visão do tamanho do problema a ser enfrentado, em parte pela falta de credibilidade que a população tem na capacidade do sistema de justiça criminal conseguir identificar e processar os autores dos crimes relacionados, além de não perceber nestes atores a capacidade de fornecer a proteção necessária para que se possa fazer a denúncia sem correr risco de vida.

Os Deslocamentos Forçados continuam a ocorrer nas diversas comunidades e empreendimentos residenciais do PMCMV, ainda esse ano, e com relativa constância, conforme é possível acompanhar junto à Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança(CIOPS), responsável pelo atendimento de ocorrências de segurança pública, mostrando que é um problema que ainda não tem uma

estratégia clara de enfrentamento de toda rede de segurança pública, se centralizando unicamente nas ações da Polícia Militar através do COPAC e seus equipamentos.

A falta de uma ação mais concentrada dos organismos de inteligência da área de segurança pública nestes aglomerados, impede que a política atual de segurança apresente maior sustentabilidade em suas ações, no sentido de impedir ou inibir que as práticas dos deslocamentos forçados ou mesmo em desarticular as redes criminosas que ali operam.

Em conclusão, se pode vislumbrar nesta pesquisa que a política de segurança pública para enfrentar o fenômeno dos deslocamentos forçados está alicerçada nas ações da Polícia Militar e seus equipamentos concentrados no COPAC, que por sua vez integra a rede PREVIO, agregando ações de proteção social. Embora seja uma ação que tem apresentado resultados não contabilizados de forma concreta uma vez que não se tem dados coletados por parte da SSPDS de forma ampla e comparativa que possam afirmar isso, tem-se uma ferramenta que dá uma resposta ao fenômeno, embora no entender desse pesquisador, seja incompleta e não tenha a capacidade efetiva de ser uma política sustentável que possa diminuir concretamente os deslocamentos forçados.

Enquanto é escrita esta dissertação, continuam a se registrar deslocamentos forçados em residenciais do PMCMV, como também em comunidades de bairros da periferia de Fortaleza, e que são tratados de forma reativa pelos organismos de segurança e proteção social do Estado. É fundamental que seja robustecida a rede de entes estatais que atualmente atua nesse segmento, bem como exista uma melhor percepção por parte da SSPDS sobre o problema de forma mais ampla e englobando todos os seus entes vinculados, em especial aqueles responsáveis pela inteligência e investigação criminal a fim de fornecer um melhor diagnóstico e efetivar políticas mais assertivas para desarticular a rede criminosa e combater à governança criminal, que se instala cada vez mais profundamente nestas comunidades e residenciais tornando seus moradores reféns de uma realidade subterrânea de nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena. **Cenas juvenis**. São Paulo: Scritta, 1994.

AMORIM, Carlos. **A história secreta do Crime Organizado**. Rio de Janeiro: Record, 1993.

AMORIM, Carlos. Assalto ao poder, **O crime Organizado**. Rio de Janeiro. Record. 2010.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, Nova Edição, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Referências bibliográficas**. NBR 6023. Rio de Janeiro: ABNT, 1989.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo: Pater Editora, 1998.

BARREIRA, Cesar. **Cotidiano Despedaçado**. Campinas: Pontes, 2008.

BARREIRA, César; BARREIRA, Irllys. **A juventude e suas expressões plurais**. Fortaleza: EdUFC, 2009.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **Revista Latino Americana de Estudos Urbanos Regionais**, Santiago, v.28, n. 84, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo>. Acesso em: 16 jan.2015.

BASTOS. Núbia Maria Garcia. **Introdução à Metodologia do trabalho acadêmico**. Fortaleza: [s. n.], 2007.

BAYLEY, D.H.; SKOLNICK, J.H. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EdUSP, 2001.

BEATO, Claudio. **Compreendendo e avaliando Projetos de Segurança Pública**. Belo Horizonte: EdUFMG.2008.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e estado na filosofia política moderna**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Lei 11977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3,365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4380 de 21 de agosto de 1964, 6015 de 21 de setembro de 1973, 8.036 de 11 de maio de 1990, e 10.257 de 10 de julho de 2001 e a medida provisória 2.197-43 de 24 de agosto de 2001 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 jul. 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão pública empreendedora**. Brasília, 2000.

BRASIL. Senado Federal. MP cria programa Casa Verde Amarela no lugar do Minha Casa, Minha Vida. **Senado Notícias**, Brasília, 26 ago. 2020. Redação. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/26/mp-cria-programa-casa-verde-amarela-no-lugar-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALDAS, Paulo Figueredo Borges. **O fim da UPP, 500 dias no Front da pacificação**. Rio de Janeiro: Altadena, 2018.

CAPARROZ, Luis Humberto. **Políticas públicas e prevenção ao crime: experiencias praticas no centro da cidade de São Paulo**. São Paulo: Biografia, 2017.

CASTRO, C. M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw Hill, 1997.

CEARÁ AGORA. Ceará acumula refugiados urbanos com moradores expulsos de casa por facções criminosas. **Ceará Agora**, Fortaleza, 20 ago. 2018. Disponível em: <https://cearaagora.com.br/site/ceara-acumula-refugiados-urbanos-com-moradores-expulsos-de-casa-por-faccoes-criminosas/>. Acesso em: 28 maio 2020.

CEARÁ. Governo do Estado. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública. **Manual do Programa Estadual de Proteção Territorial e Gestão de Riscos**. Fortaleza: SSPDS, 2021.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. Coordenadoria de Planejamento Orçamento e Gestão. **Gestão Pública por Resultados – GPR – Relatório de Desempenho Setorial – RDS 2011**. Fortaleza: SEDUC, 2012. Disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/desempenho-setoriorial-2011/SEDUC-RDS_2011.pdf. Acesso em: 15 nov. 2012.

CIDADE DE DEUS. Direção de Fernando Meireles. Rio de Janeiro. Globo Filmes, 2002. 1 DVD (130 min)

CLANDININ, D. Jean; CONELLY, F. Michael. **Pesquisa narrativa: experiências e história na pesquisa qualitativa**. Tradução: Grupo de Pesquisa Narrativa e Educação de Professores ILEEL/UFU. Uberlândia: EDUFU, 2011.

COMPARATO, Fabio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122007000300006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 08 out. 2009.

CORTES, Thiago Uchoa Uhli. **A economia do crime organizado e mercados ilícitos no Brasil**: um estudo de caso sobre o Primeiro Comando da Capital. São Paulo: [s.n], 2020.

COSTA, Ivone Freira; balesteri, Ricardo Brisolla. **Segurança Pública no Brasil, Um Campo de Desafios**. Salvador. EdUFBA. 2010.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: Análise de Resultados e de Impacto, **Revista do Servidor Público**, v. 49, n. 2, abr./jun. 1998.

DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. **Revista Brasileira de Educação**, n. 34. dez.20--.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. 10. ed. São Paulo: Perspectiva, 1993.

ENGEL, Robin S.; ECK, John E. **Eficácia e Equidade no Policiamento**: uma relação incompatível? [S.l:s.n], 2019. Disponível em: <https://institutocidadessegura.com.br/wp-content/uploads/2019/09/03-ISP-Efic%C3%A1cia-e-Equidade-no-Policiamento.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2022.

FALCÃO: os meninos do tráfico. Direção MV Bill e Celso Athayde. Rio de Janeiro. Tv Globo, 2010.

FANON, Frantz. **Os Condenados da Terra**. Juiz de Fora: EdUFJF, 2002.

FILHO, C.C Beato. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v.13, n.4, out./dez. 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000400003>. Acesso em: 11 nov. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Crime expulsa morador de casa e Ceará Acumula refugiados urbanos**. São Paulo, 20 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/crime-expulsa-morador-de-casa-e-ceara-acumula-refugiados-urbanos.shtml>. Acesso em: 28 maio 2020.

FONSECA, Vicente; BONFIM FILHO, Ernany. **Políticas Públicas**: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do sistema penitenciário brasileiro. [S.l:s.n], 20--. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/38421-148796-1-PB%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/38421-148796-1-PB%20(3).pdf). Acesso em: 25 out. 2022

FORGIONE, Francesco. **Máfia Export: como a Ndrangheta, a Cosa Nostra e a Camorra colonizaram o mundo.** Tradução Karina Jannini. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018.** Rio de Janeiro, 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2019.** Rio de Janeiro, 2019.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** 38. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

FRANCISCO FILHO, S; MARIANO, C.M. Fronteiras invisíveis e deslocados urbanos: impactos da “guerra” de facções na periferia de Fortaleza (Ceará, Brasil). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v.7, n.5, p.33-37, 2020.

FREITAS NETO, José Alves; TASINAFIO, Célio Ricardo. **História Geral e do Brasil.** São Paulo: Harbra, 2006.

FREITAS, Giovane José; et al. **Organizações policiais em revista.** Campinas: Pontes, 2009.

FREITAS, José Messias Mendes. Major da Polícia Militar do Ceará, Comandante do Comando de Policiamento e apoio às Comunidades (COPAC) [Entrevista cedida a] Alexandre Ávila de Vasconcelos, Fortaleza, ago. 2022.

FREITAS, Lauro Soares de. **Um estudo de planejamento de novos serviços preventivos de segurança pública na polícia militar de Minas Gerais.** 2003. 147f. Dissertação(Mestrado em Engenharia) - Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021.

GADELHA, Sylvio. **Biopolítica, governamentalidade e educação.** Belo Horizonte: Autentica, 2006.

GADOTTI, Moacir. **Educação e Poder: introdução à Pedagogia do Conflito.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

GLENNY, Misha. **McMafia: crime sem fronteiras.** São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GRECO, Rogério. **Atividade Policial, Aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais**. 8 ed. Niterói: EdImpetus, 2017.

HIPOLITO, Marcelo Marinez. **Superando o mito do espantalho: uma policia orientada para a resolução de problemas de segurança pública**. Florianópolis: Insular, 2012.

HOLANDA, Marcos Costa, *et al.* **Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza. IPECE, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HUNTINGTON, Samuel P. **O soldado e o Estado Teoria e Política das relações entre civis e militares**. 2 ed. Rio de Janeiro. Biblioteca do exército. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ - IPECE. **Slides sobre GPR 2005**. Fortaleza: IPECE, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Definição e metodologia de cálculo dos indicadores e índices de desenvolvimento humano e condição de vida**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

INSTRUMENTO DE AUTO AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA. **Plano Avanço Brasil: Programa de melhorias da qualidade dos serviços prestados ao cidadão**. [S.l:s.n], 2000.

JANIS, I. L. O problema da validação da análise de conteúdo. *In*: LASSWELL, H; KAPLAN, A. **A linguagem da política**. Brasília: EdUNB, 1982.

JORNAL O POVO. Mais de 500 pessoas foram expulsas de casa nos últimos nove meses na capital. **O Povo**, Fortaleza, 06 ago. 2018. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/08/mais-de-500-pessoas-foram-expulsas-de-casa-por-faccoes-criminosas-nos.html> . Acesso em: 28 maio 2020.

KERZNER, H. **Gestão de projetos: as melhores práticas**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

KUMAR, Vimal; SKAPERDAS, Stergios. On the Economics of Organized Crime. Criminal **Law and Economics**, 2008.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisas**. São Paulo: Atlas, 1990.

LESSING Benjamin, Article: counterproductive punishment: how prison gangs undermine state authority. **Rationality and Society**, v.29, n.3, p.257–297, 2017.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, abr./jun. 1998.

LIMA, Francisco José de. **Violência: causas e consequências no indivíduo, na sociedade, na cultura e na religião.** Fortaleza: Expressão gráfica, 2006.

LIMA, Plauto de. **Políticas de segurança pública: um rotineiro e cansativo trabalho de sisifo.** Fortaleza: Premium, 2016.

LIMA, R.K; MISSE, M; MIRANDA, A.P.M. **Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia na revista brasileira de informação.** [S.l:s.n], 2000.

LIMA, Renato Sergio de ; et al. **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, Renato Sergio De. **Entre Palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil.** São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA. Roberto Kant de; EIBAU, Luica; PIRES, Lenin. **Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: Gramond, 2010.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.** 2014. 227f. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul.-ago. 1972. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>. Acesso em: 20 jun.2022.

MANSO, B.P. Paes; DIAS, C.N. A Guerra: **A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil.** São Paulo: Todavia, 2018. 344 p.

MARINHO, Glauca; AZEVEDO, Lena; CARVALHO, Sandra; JOZINO, Josmar; SALVADORI, Fausto. **Democracia e crime organizado: os poderes fáticos das organizações criminosas e sua relação com o Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2019.

MATOS JUNIOR, Clodomir Cordeiro de; SANTIAGO NETO, João Pedro de. **Figurações recentes do mercado de drogas ilegais em Fortaleza, Ceará: notas sobre suas transformações e impactos nas dinâmicas de consumo local.** [S.l:s.n], 2020.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo.** 2. ed. Brasília: IPEA, 1996.

MAXUEL. **A origem do crime organizado no Brasil.** Rio de Janeiro: PUC-Rio. 20--.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, p.1-4, fev. 1995.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **A casa própria: sonho ou realidade? um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal.** 2007. 111p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas letras e artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

MELO, Juliana; PAIVA, Luiz Fábio S. Violências em territórios faccionados do Nordeste do Brasil: notas sobre as situações do Rio Grande do Norte e do Ceará. **Revista USP**, São Paulo, n. 129, p. 47-62, abr/maio/jun. 2021.

MELO, Valdir. **Crime Organizado: uma percepção introdutória.** Brasília:[s.n], 2015.

MENDONÇA, Cláudio Bastos, **A Polícia do Futuro.** Sobral: Global Gráfica, 2010.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre segurança cidadã.** São Paulo: Quartier Latin, Fapesp, 2011.

MESSA, Ana Flávia; CARNEIRO, José Reinaldo Guimaraes. **Crime Organizado.** São Paulo: Saraiva, 2012.

MILET, Evandro Barreira. **Qualidade em serviços: princípios para a gestão contemporânea das organizações.** Rio de Janeiro: Ediouro, Brasília, 1997.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Resende. **A questão habitacional no Brasil.** [S.l:s.n], 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/ZkVrVHZqbHWQwK6HRpGrcXN/?lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2022.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. **“Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair?** [S.l:s.n], 20--. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

NAIM, Moises. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global.** 6.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

NASCIMENTO, Francisco Elionardo de Melo; FREITAS, Geovani Jacó de. Facções, rebeliões, violência e gestão do aprisionamento no Ceará. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n.33, jan/jun · 2019.

NEDER, Ricardo Toledo. Políticas distributivas e legitimidade política. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, maio/ago. 1986.

NETO, Paulo Mesquita. “Os jovens e as praças dos indignados: territórios da cidadania”. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 01, n. 02, jul./dez., 2013.

NETO, Paulo Mesquita. **Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime: a visão dos Coronéis da Polícia Militar.** [S.l:s.n], 2004. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/m47QbPsC7vdt45JDMLy7Ndy/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 22 out. 2022.

O POVO. Conheça os perfis das facções que atuam no Ceará. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 27 mar. 2018. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/03/conheca-os-perfis-das-faccoes-que-atuam-no-ceara.html>. Acesso em: 20 jul.2022.

O'CONNOR, James. **USA, a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. A atribuição de status público aos grupos de interesses. *In*: OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologias, práticas. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PAES, Manso Bruno; DIAS, Camila Nunes. **A guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

PAIVA, L. F. S. “Aqui não tem gangue, tem facção”: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil”. **Caderno CRH**, v. 32, n. 85, p. 165-184, 2019.

PAIVA, L. F. S.; BARROS, J. P. P.; CAVALCANTE, R. M. B. “Violência no Ceará”. **O Público e o Privado**, v. 17, n. 33, p. 73-98, jan.-jun./2019.

PAIVA, L.F.S. “**Aqui não tem Gangue, tem Facção**”: as transformações sociais do crime em Fortaleza. São Paulo: caderno CRH, 2019.

PANUCCI, Thais Fernanda Arfeli. **O Crime Organizado e as Políticas de Segurança e Penitenciárias Atuais**. 2003. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, Presidente Prudente, 2003.

PAULINO, André Luiz. História da educação brasileira: leituras. **Rev. Bras. Educ.**, n.26, p. 172-174, 2004.

PEDRO FILHO, Otávio Ferreira. **Polícia Comunitária**. São Paulo: PMESP, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n.1, jan-abr.1996.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PINKER, Steven. **Os anjos bons de nossa natureza, porque a violência diminuiu**. São Paulo: [s.n], 2013.

PINTO, Joseana França: Promotora de Justiça, Titular da 140ª Promotoria da Justiça com atuação perante o 1º e 2º juizados da violência Doméstica. [Entrevista cedida a] Alexandre Ávila de Vasconcelos, Fortaleza, ago. 2022.

PIRES, Artur. **Guardiões do Estado (GDE):** uma facção cearense com pretensões nacionais. [S.l.]: Revista Berro, 2021.

PRIORE, Mary del; MULLER, Angelica. **História dos crimes e da violência no Brasil.** São Paulo. EdUnesp. 2017.

RIBEIRO, Fernando. Ameaça e expulsão de moradores por facções se espalham por vários bairros da Capital. **Ceará News**, Fortaleza, 18 jan. 2018. Disponível em: <https://cn7.com.br/ameaca-e-expulsao-de-moradores-por-faccoes-se-espalham-por-varios-bairros-da-capital/> Acesso em: 28 maio 2020.

ROBINSON, Jeffrey. **A Globalização do Crime.** Tradução Ricardo Inojosa. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras.** 4.ed. São Paulo: Contexto, 1991.

RODRIGUES, Raimundo Daíso Filho. **A utilização do cavalo como possibilidade de inclusão social.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2005.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da Rainha Vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI-** Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed. Oxford, Inglaterra: university of Oxford, centre for brasilian studies. 2006.

ROMAGNOLI, Alexandre José. **O Programa Minha Casa, Minha Vida, na política habitacional brasileira:** continuidade, inovações, retrocessos. 2012. 156f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2012.

ROMERO, Júlio Alfredo Racchumi; ANDRADE, Letícia Bricio Pereira de; SILVA, Francisco Arthur Melo da Silva. Análise do estabelecimento das facções no Ceará e suas relações com a criminalidade e violência no estado. **Anais do ENEPCP**, 2020, p. 1955 -1961.

SALVIATO, Silvino. **A Metodologia de Análise e Solução de Problemas.** 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

SAMPAIO, Igor. Sobre o Ataque. Os dias que abalaram o Ceará. **O POVO**, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/01/ataques-ceara-10-dias-saiba-tudo-onda-violencia-facciao-retrospectiva.html>. Acesso em: 16 fev. 2022.

SANTOS, A. M. S. P.; MOTTA, Marly S. O “bota-abaixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). **Revista do Laboratório de Políticas Públicas – UERJ**, Rio de Janeiro, n. 10, maio-ago. 2003.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; DUARTE, Sandro Marino. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, 2010.

SANTOS, Boaventura De Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Joyce Costa. **A percepção dos atores sociais frente à intervenção pública**: uma análise sociológica do conjunto habitacional Vargem Grande. 2009. 106f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) - Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Social, Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros-MG, 2009.

SANTOS, Juarez Cirino dos. Crime organizado. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 42, p. 214-224, jan. - mar. 2003.

SAPORI, Luiz Flavio. **Segurança Pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SCALQUETTE, Ana Claudia Silva. **Sistema Constitucional das Crises**: os direitos fundamentais face a situações extremas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas, conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. Cengage Learning, 2010.

SILVA FILHO, Francisco; MARIANO, C.M. Fronteiras invisíveis e deslocados urbanos: impactos da “guerra” de facções na periferia de Fortaleza (Ceará, Brasil) - **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v.8, n.4, p.22-26, 2020.

SILVA, Christian Luiz da. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVEIRA, José Lino Fonteles. Defensor Público, Supervisor do Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará (Nuham). [Entrevista cedida a] Alexandre Ávila de Vasconcelos, Fortaleza, ago. 2022.

SKOLNICK, Jerome H; BAILEY, David H. **Policciamento Comunitário, Questões e práticas através do mundo**. São Paulo: Edusp, 2006.

SOARES, Luis Eduardo. Estudos Avançados Novas políticas de segurança pública. **Cielo Brasil Estud.**, São Paulo, v.17 n.47, jan./abr. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100005>. Acesso em: 20 jun.2022.

SOARES, Luiz Eduardo. **Justiça**: pensando alto sobre violência, crime e castigo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SOARES, Luiz Eduardo. Juventude e violência no Brasil contemporâneo. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de General**: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro. **Estudos avançados**, v. 20, n. 56, 2006.

SOUSA, Celina. Dossiê Sociedade e Políticas Públicas, **Sociologias**, v.16, dez.2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003> . Acesso em: 12 jun.2022.

SOUSA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. [S.l:s.n], 2006. Disponível em: https://mooc.campusvirtual.fiocruz.br/rea/medicamentos-da-biodiversidade/leitura_2-_Políticas_Publicas_uma_revisao.pdf. Acesso em: 20.out.2022.

SOUZA, Persival de. **Narcoditadura**. São Paulo: Planeta, 2014.

SOUZA, Robson Savio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil**: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

TRAJANOWICZ, Robert; BONNIE, Bucqueroux. **Policiamento Comunitário**: como começar. 2. ed. Rio de Janeiro: editora Parma. 1994.

TROPA DE ELITE 2: O Inimigo agora é outro. Direção José Padilha. Rio de Janeiro. Globo Filmes. 2010. 1 DVD (115 min)

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; 2001.

VASCONCELOS, Fábio. **IBGE**: 1/3 das cidades do país tem favelas. [S.l:s.n], 20---. Disponível em: http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=detalhe_noticia¬icia_id=901. Acesso em: 22 fev. 2022.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wpcontent/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.

VELOSO, Fernando e Sergio Guimaraes. **É possível**: gestão da segurança pública e redução da violência. Rio de Janeiro: Instituto de estudos de política econômica, 2008.

VERDADE OU CONSEQUENCIA. Direção: Adolescentes internos no CIA. Rio de Janeiro. Movimento do Video Popular. 2010. Formato HD (15:08)

VOZES DA GUERRA. Direção Luke Melero. Rio de Janeiro. Vatapá Produções. 2012. HD (14:55)

XAVIER, Antônio Roberto. Políticas Públicas de Segurança. **Revista eletrônica de ciências sociais**, ano 2, v. 4, 2008.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Crime organizado: uma categorização frustrada. *In*: BATISTA, Nilo. **Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**, ano 1, v. 1, p. 45-67, 1996.

ZAVATARO, Bruno. **Reforma do Setor Público à avaliação de desempenho das organizações policiais**: propostas, limites e desafios. [S.l:s.n], 2009. Disponível em: www.orbservatoriodeseguranca.org . Acesso em: 08 out. 2021.

ZIZEK, Slavoj. **Violencia**: seis reflexões laterais. São Paulo: Boitempo, 2014.