

Uma avaliação sobre a Política Pública de Segurança “PROTEGER”: impactos e resultados na redução de “CVLI” nas comunidades “Gereba”, “Babilônia” e “Barroso 2”.

Cícero Nonato Sousa Passos

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. Francisco Horácio Frota da Silva Frota

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/10746>

Resumo

Este artigo tem por objetivo resumir o trabalho desenvolvido na dissertação de mestrado em planejamento e políticas públicas em que se avalia um programa de segurança pública com base na filosofia de polícia comunitária, em pleno desenvolvimento no Ceará. No caso, o programa de proteção territorial e gestão de riscos (PROTEGER), que é uma política nova e em plena expansão, que, por vezes, é confundida ou até mesmo conflita com outra política de segurança, o chamado Pacto por um Ceará Pacífico. Ao longo da pesquisa, pôde-se observar que algumas orientações teóricas do programa de segurança pública PROTEGER estão assentadas na ideia de controle, de redução das oportunidades criminosas, bem como objetivam parcerias preventivas e segregação punitiva para reduzir índices de violência, como afirmam Garland (2008) e Beato (2012). Estudar o PROTEGER permitiu-nos, pois, perscrutar como nascem tais programas de segurança pública no estado do Ceará, e como tencionam (nos bastidores) as relações de poder sobre o capital simbólico e político do sucesso ou fracasso dessas políticas públicas. Outrossim, pudemos avaliar até que ponto o programa PROTEGER, da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social no Ceará, foi eficiente na redução de crimes violentos letais intencionais (CVLI), em particular em três comunidades da periferia de Fortaleza.

Palavra-chave avaliação; políticas públicas; policiamento comunitário; proteger; ceará pacífico.

Abstract

This article aims to summarize the work developed in the master's thesis in planning and public policies, in which a public security program based on the philosophy of community police, in full development in Ceará, is evaluated. In this case, the territorial protection and risk management program (PROTEGER), which is a new and expanding policy, which, at times, is confused or even conflicts with another security policy, the so-called Pact for a Ceará Pacific. Throughout the research, it could be observed that some theoretical guidelines of the PROTEGER public security program are based on the idea of control, of reducing criminal opportunities, as well as aim at preventive partnerships and punitive segregation to reduce violence rates, as stated by Garland (2008) and Beato (2012).

Studying PROTEGER allowed us, therefore, to scrutinize how such public security programs are born in the state of Ceará, and how they influence (behind the scenes) the power relations over the symbolic and political capital of the success or failure of these public policies. Furthermore, we were able to assess the extent to which the PROTEGER program, of the Secretariat of Public Security and Social Defense in Ceará, was effective in reducing intentional lethal violent crimes (CVLI), particularly in three communities on the outskirts of Fortaleza.

Key-word evaluation; public policy; community policing; protect; ceará pacific.

Introdução

Este artigo está sendo publicado como forma de resumo a partir de um trabalho de pesquisa desenvolvido na dissertação pelo autor, no mestrado em planejamento e políticas públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Tem por escopo resumir a avaliação de um programa de segurança pública implementado na periferia de Fortaleza, capital do estado do Ceará, no caso o Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos (PROTEGER²). Como dissemos, em nossa dissertação, a qual recebe o mesmo nome deste ensaio:

Os estudos sobre avaliação em segurança pública são ainda muito escassos, apesar dos avanços das últimas décadas em publicações e pesquisas num campo que tem muito a ser explorado, e mais ainda quando se trata de avaliar algum programa específico de policiamento ou política pública de segurança. Avaliar um programa de segurança da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) do Ceará é uma novidade, em se tratando de avaliação de programas de segurança pública com vistas à redução de crimes violentos letais intencionais (CVLI)³. (PASSOS, 2021, p. 15)

Destarte, não podemos esquecer, conforme leciona Passos (2021), que apesar de raras publicações e pesquisas no campo da avaliação de programas de policiamento ou de segurança pública, o tema desperta um debate caloroso, que alimenta setores acadêmicos e da imprensa, e que vez por outra, são explorados em campanhas políticas, tendo em vista o grande apelo popular e da *mass media*, por vezes, numa linguagem populista e conservadora e que apontam soluções que quase sempre convergem para reformas nas organizações do sistema penal, da polícia, da legislação penal, com mais endurecimento das penas e mais encarceramento, conforme leciona Beato (2012).

Para consolidar uma política de enfrentamento da violência homicida e, mais especificamente, que saiba lidar com os conflitos interpessoais, é preciso avançar nas respostas e buscar construir um campo de controle do crime com base sistematizada e científica. Daí a necessidade de abordagens criminológicas que trabalhem os fatores de riscos e oportunidades em determinados ambientes e espaços como aponta Garland (2008).

¹ Optou-se pela sigla PROTEGER em letras maiúsculas para fidelizar a forma como o nome programa foi institucionalizado e redigido a partir da portaria nº 0881/2020-GS/SSPDS.

² Os crimes violentos letais intencionais (CVLI) são os crimes contra vida, classificados pela SSPDS como assassinatos, o que, genericamente, chamamos de crimes contra a vida. Porém, tal classificação diferencia-se do Código Penal justamente por não conter o aborto e a instigação, induzimento e auxílio ao suicídio. Na classificação da SSPDS, tem-se: homicídio, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e feminicídio. Ocorre que tal classificação não se prende às definições da ciência do Direito Penal, pois latrocínio e lesão corporal seguida de morte não são, tecnicamente, crimes contra a vida, considerando o bem jurídico tutelado (cf. MIRABETE, 1999).

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

A guerra do discurso tem produzido um cenário cada vez mais conturbado, e, por vezes, menos propício a uma discussão científica. Nesse contexto (Cf. PASSOS, 2021), surge uma política pública na área da segurança, de intervenção emergencial, dentro de uma outra macro política de segurança (Ceará Pacífico). Dessa vez uma intervenção da SSPDS dentro da macropolítica, uma “disputa” (velada) de estratégias dentro do campo da segurança pública. Falo do Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos (PROTEGER), uma intervenção emergencial ocorrida no ano de 2017 em uma área periférica de Fortaleza, que aparentemente nasce ao “arrepio” do “Ceará Pacífico”, uma macropolítica de segurança pública que se inicia com a gestão do governador Camilo Santana em 2015.

O Ceará Pacífico apesar de ser uma instância de articulação e “transversalização” de uma política de segurança mais preventiva, entretanto, não conseguirá oferecer as respostas imediatas ao recrudescimento da violência, que explode em 2017, com 5.133 assassinatos no estado, apesar de seus esforços e intenções (Cf. FBSP, 2018), com especial destaque para Fortaleza, que segundo dados oficiais da própria SSPDS, apresenta uma distribuição ecológica e espacial do crime não homogênea, principalmente em comunidades da periferia, que são ambientes degradados socialmente, e vão apresentar altos índices de CVLI.

Nesse sentido, a avaliação e pesquisa buscaram se debruçar sobre três comunidades estigmatizadas e marcadas pela violência: “Gereba”, “Babilônia” e “Barroso 2”, localizadas no bairro Passaré, próximas ao antigo “Lixão de Fortaleza”. Consideradas (as comunidades) aglomerados subnormais de Fortaleza⁴, ou, na linguagem da Segurança Pública, uma área de risco (*hot spot*), dada a incidência criminal na região principalmente de CVLI que se destacaram muito quanto ao número de conflitos armados, lesões corporais e CVLI, principalmente em 2017.

Especificamente a pesquisa buscou avaliar a eficácia do programa frente à violência urbana decorrente de conflitos armados que, frequentemente, redundam em mortes de pessoas daquelas comunidades. Estudar esses territórios e, sobretudo, avaliar um programa de segurança é saber se as matrizes cognitivas sobre violência e controle do crime funcionam (Cf. BEATO, 2012). É pôr à prova diversas teorias criminológicas, pois sabe-se que a violência e criminalidade são fenômenos multicausais.

O objetivo foi proporcionar uma visão geral do fenômeno, de tipo aproximativo, e que servisse de base para estudos posteriores, com hipóteses mais verificáveis, conforme destaca Gil (2008).

Há que se registrar também que a pesquisa pretendeu ser descritiva, na medida em que, ao abordar a política pública em funcionamento, buscou descrever e contextualizar o cenário de sua implementação e monitoramento, permeada por um olhar do observador participante, tanto como morador do entorno, quanto como operador da segurança pública, pois acresceu a experiência prática de um olhar teórico, que pôde conferir um ângulo de visão do objeto por vezes não alcançado por outros pesquisadores, que se fez também muito importante para a compreensão do fenômeno da violência e criminalidade.

⁴ Aglomerados subnormais são uma definição do IBGE para ocupações irregulares sem título de propriedade. Um termo técnico para as favelas.

Sobre os questionários feitos por meio da plataforma “Google” (técnica que hoje vem sendo bastante difundida), estes proporcionaram adequar a pesquisa às restrições de contato decorrentes da pandemia causada pela doença Covid-19.⁵ Também pudemos aplicar entrevistas semiestruturadas em alguns autores da política, utilizando dos mesmos recursos tecnológicos à distância.

1. PROTEGER: ideia nova ou uma adaptação?

O PROTEGER nasce em meio a uma guerra de facções, antes negada, e agora enfrentada pelo Estado. O próprio gabinete do secretário de segurança, tendo à frente o secretário adjunto, Coronel PM Alexandre, idealiza e põe em prática o programa em novembro de 2017. Assim, nasce o PROTEGER, à princípio sem esse nome, sendo denominado de “Operação”, “Ocupação” ou “Territorialização”, recebendo o nome PROTEGER quase dois anos depois de sua implementação. A SSPDS fazia a aposta de que o combate às facções iria influenciar positivamente na redução dos índices criminais.⁶ O foco agora passava a ser o microterritório, e não o bairro como um todo.

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

Outro impacto importante mostra essa erosão do capital social causada pela violência. Capital social é um conceito que se refere ao conjunto de normas, valores, obrigações, regras de reciprocidade e laços de confiança que se estabelecem entre os indivíduos e possibilitam-lhes alcançar objetivos comuns. A violência corrói o capital social, na medida em que deteriora as relações de confiança no interior de uma comunidade e restringe a mobilidade de pessoas em áreas violentas, contribuindo para que elas interajam cada vez menos. Isso termina corroendo a capacidade de as comunidades se autorregular e se organizarem para combater o crime. **Além disso, o decréscimo do capital social corrói a capacidade de resolução pacífica dos conflitos** (BEATO, 2012, p. 112, grifo nosso).

No contexto dos ataques e assassinatos, há predominância de uma lógica de guerra entre as facções, pois o outro é visto como o “alemão” ou como inimigo a ser destruído, aniquilado. Nesse contexto, a construção de uma narrativa do inimigo é

⁵ A pandemia, causada pela doença Covid-19, sigla de “coronavirus disease”, que se alastrou pelo mundo em 2020, decorrente da nova cepa dos coronavírus descobertas em 2019, e causadores da Síndrome Respiratória Aguda Grave (Sars-CoV-2), limitou muito a circulação e interação entre as pessoas no mundo todo. Em virtude disso, as atividades acadêmicas, incluindo aí a pesquisa de campo, tiveram que ser readaptadas. Disponível em: <https://www.msf.org.br/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

⁶ Importante destacar a participação do Secretário Adjunto da SSPDS, Coronel PMCE Alexandre Ávila, na articulação, implementação e execução do projeto PROTEGER. Há comentários dentro da SSPDS de que ele tenha sido o idealizador do PROTEGER.

produzida, rituais de passagem são aperfeiçoados pelo “batismo” de entrada na facção, na “irmandade” e a morte do outro representa o poder de uma facção sobre a outra. Numa percepção atual de “necropoder”, pode-se citar Mbembe:

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

Seguindo a lógica de uma polícia de proximidade e buscando estabelecer laços e vínculos, tarefa extremamente difícil ante a um histórico de hostilidades, e, segundo o relato de diversos moradores dessas comunidades, também havia a violência da polícia (violência institucional), que nem sempre é física, pois a presença da polícia, às vezes, é marcada por abordagens discriminatórias, vexatórias e violentas (no sentido físico), principalmente de grupos de policiamento especializados da Polícia Militar, como o BPChoque, COTAM, RAI0⁷, etc. Nesse sentido (Cf. PASSOS, 2021), há uma forte tendência ao que se chama de repressão policial qualificada, estratégia de controle do crime da qual fala Garland (2012) e outros autores.

Muitos moradores se referem ao policiamento das bases comunitárias do PROTEGER como “os policiais são até educados”, mas “os de fora são violentos” (numa clara referência ao policial comunitário *versus* os tradicionais). Nesse ponto, há um conflito de gestão dentro da própria instituição policial, pois o policiamento comunitário tende a fazer um trabalho diário de aproximação para que outras modalidades de policiamento venham a desfazer os laços construídos de confiança e aproximação.

Não são incomuns notícias na imprensa relatando assassinatos e crimes violentos nessas comunidades, aumentando o medo, a sensação de insegurança e estigmatizando-as ainda mais. Veja, por exemplo, estas matérias da imprensa local:

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

Uma força-tarefa montada pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) está atuando na comunidade da Babilônia, no bairro Barroso, em Fortaleza, desde a última sexta-feira (5), para tentar combater o domínio da facção, que expulsou dezenas de famílias de suas casas. A Polícia procura, principalmente, por Auricélio Sousa Freitas, 'Celinho', apontado como atual líder da GDE e mandante da expulsão dos moradores da comunidade, dominada por ele (DIÁRIO DO NORDESTE, 2018)⁸

⁷ As siglas representam batalhões da Polícia Militar do Ceará, que são os responsáveis pela execução do policiamento especializado. Também executam ações suplementares no policiamento ostensivo geral (POG). O CHOQUE é uma alusão ao Comando de Policiamento de Choque; o COTAM, ao Comando Tático Motorizado; e o RAI0, a Rondas de Apoio Intensivas e Ostensivas.

⁸ Cf. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/apos-ameacas-da-gde-babilonia-e-ocupada-1.1875500>. Acesso em 23 maio 2020.

Pugnamos, a partir da pesquisa, que o PROTEGER não representou uma mudança efetiva de postura de policiamento tradicional, e sim uma repressão mais qualificada (focada), ações mais repressivas em um território marcado pela conflitualidade e por confrontos armados. Apesar dos discursos de que o programa tem ações proativas e dissuasão focada, não se organizou o programa para as bases de polícia comunitária como mediadora de conflitos ou orientada para a solução de problemas e com amplo envolvimento da comunidade, numa participação horizontal em relação à política pública a ser implantada. À despeito das falas de que “não daria tempo”, dada a urgência de implantação, nada obstava que tais fases fossem retomadas no redesenho, monitoramento, reuniões etc., até como aprimoramento do programa.

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

A polícia, como instituição de controle social, em consonância com a expansão da cultura do controle (GARLAND, 2008) demarca o território, registra as ocorrências e os delinquentes contumazes, bem como os potenciais delinquentes, exercendo um controle sobre as populações periféricas (principalmente os jovens), numa perspectiva criminológica situacional. Há um controle de situações e oportunidades numa zona espacial delimitada (microterritórios), que, com o tempo e os movimentos migratórios do crime, os índices voltam a ser expressivos, como no movimento de uma sanfona.

Apesar desta imersão do policiamento no território conflituoso, ainda se percebe uma timidez do policiamento em compreender e absorver uma cultura de polícia comunitária, marcadamente influenciada pela tradição do enfrentamento (da lógica de guerra) do modelo tradicional, baseado na doutrina de segurança nacional⁹, bem como na cultura de apreensões e prisões como indicativos de sucesso (a polícia tradicional).

Dentro de uma concepção de microterritório e saturação policial intensa, há uma nova definição ou estratégia. O manual do PROTEGER lançado pela SSPDS, em maio de 2021, define para a Capital 27 microterritórios, e para alguns, um raio ou perímetro máximo de 1,5 km, bem como busca monitorar o entorno de 500 m de raio, a partir da base fixa ou semi-fixa.

Uma das observações que fazemos do manual do PROTEGER, publicado recentemente em 2021, é uma possível inserção dos institutos ou modalidades de policiamento da UNISEG, antes não previstos nem pensados no desenho original do PROTEGER, salvante uma incipiência de uma viatura do GAVV, apta a aproximar a polícia, já na fase de estabilização. Destarte, pontua-se que tal influência do Ceará Pacífico do desenvolvimento do programa, deve-se, sobretudo à busca por angariar simpatia do Ceará Pacífico, ou mesmo resguardar-se de uma possível extinção frente ao confronto com o outro programa a nível governamental. O paradoxo disso, embora as tentativas de aproximação com o Ceará Pacífico, aparentemente em seu início tenham sido frustradas, é que um programa pode absorver o outro por simples desnaturação, ou seja, corre-se o risco do PROTEGER virar uma “microUniseg”.

⁹ A doutrina de segurança nacional (DSN), grosso modo, foi uma política de segurança, baseada no paradigma da Segurança Nacional, engendrada no Brasil, no governo de Getúlio Vargas, e que se expandiu, principalmente, na época do regime militar. Ela via o mundo a partir da divisão entre Capitalismo e Socialismo, e que, em no nosso país, sob orientação dos Estados Unidos da América, tentava evitar a penetração do ideal socialista. Com isso, o Estado reprimiu diversas organizações, e até mesmo partidos políticos sob esta orientação. Havia não só o inimigo externo a ser combatido, como, também, o inimigo interno. Nesse sentido, ver Bueno (2014).

2. Da avaliação

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

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

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

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

Em entrevista realizada com 3 (três) dos mais importantes formuladores da política, pudemos constatar que os objetivos principais eram, principalmente, reduzir os CVLI e retomar o predomínio do Estado naqueles territórios outrora dominados pelo crime organizado, objetivos esses muito semelhantes aos objetivos das UPP no Rio de Janeiro. A positivação destes objetivos veio a ser insculpida na norma que vai institucionalizar o programa, a portaria nº 0881/2020-GS/SSPDS:

Art. 3º. São objetivos específicos do Programa de Proteção Territorial e Gestão de Riscos - PROTEGER:
I - reduzir os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) nas ACISP;
II - identificar e reduzir atos de coerção ilegítima exercida por grupos criminosos nas áreas atendidas pelo Programa;
III - fortalecer a comunicação entre o poder público, em especial com os órgãos de segurança, e os moradores das áreas atendidas pelo PROTEGER, proporcionando um melhor entendimento dos problemas locais e a construção coletiva das soluções;

IV - fomentar, facilitar e acompanhar a oferta ou a expansão de políticas públicas transversais de cunho social, econômico ou urbanístico que beneficiem os moradores das áreas atendidas pelo Programa; (CEARÁ. Portaria nº 0881-GS)

Em entrevista, o secretário André Costa reconheceu um certo “predomínio” do crime organizado em algumas áreas, justamente naquelas que foram mapeadas pela SUPESP e que, com a implantação das políticas da UNISEG, e especialmente do PROTEGER, houve uma inversão, voltando o Estado a “predominar” em tais áreas.¹⁰

A pesquisa foi aplicada em 24 de setembro de 2020 e teve como público-alvo 81 moradores da área afetada pelo programa, no caso, moradores das comunidades “Gereba”, “Babilônia” e “Barroso 2”, que participaram da pesquisa, pelo lapso temporal de 01 mês, da qual pudemos extrair algumas conclusões baseadas nos resultados apontados e confrontar tais dados com a observação participante ou mesmo com depoimentos de policiais ou das próprias lideranças comunitárias e gestores de escolas localizadas no território, como já frisamos.

Acerca da participação da população, uma das enquetes formuladas, 82,7% dos entrevistados disseram que não participaram de nenhuma reunião ou palestra sobre a instalação do projeto PROTEGER naquela área. Nesse ponto, vemos que as políticas públicas de segurança no estado do Ceará são fomentadas por gestores de forma verticalizada, sem que a comunidade, na maioria das vezes, participe, seja coautora dos projetos, e desse modo, indaga-se, pois, se a falta de longevidade de tais políticas não estaria justamente atrelada a esse início desprovido de certa legitimidade e da ausência de uma construção coletiva das soluções, como pontua a portaria nº 0881/2020-GS/SSPDS.

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

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

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

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

¹⁰ André Costa rechaça a ideia de domínio de território por facções, associando à presença ostensiva de pessoas armadas, zonas intransponíveis, falsas blitz, controle de serviços privados ou públicos etc., citando que ocorria no Rio de Janeiro antes da implementação das UPPs. Portanto, ele usa a expressão “predomínio” nesse sentido.

Nesse tópico, vê-se uma clara distinção de uma abordagem policial com viés de polícia comunitária ou proativa, na qual, após a abordagem, como na maioria as vezes, a polícia estabelece um vínculo de proteção e aproximação, justamente porque buscou atuar dentro da lei e do princípio da dignidade humana.

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse quesito, vê-se que, de cada dez pessoas, duas não acionaram ou não acionariam a polícia, o que poderia demonstrar, ainda da parte de alguns, falta de confiança no sistema, até mesmo refletido pela imagem de que a polícia não comparece ou demora muito, ou não resolve nada, ou mesmo, se for o caso, indica que o domínio ainda presente das facções na comunidade e a imposição de códigos de conduta, como exemplo o de que nenhum morador deve acionar a polícia.¹¹ Contudo, por outro lado, demonstra que quase 80% das pessoas confiam, o que é algo bastante relevante para uma comunidade que sofreu coerção ilegítima dos grupos criminosos por bastante tempo.

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

Aqui, observa-se se o programa está cumprindo a sua missão e seus objetivos, os quais estão apontados na Portaria nº 0881-GS/2020 da SSPDS, tendo como intuito principal a redução do CVLI.

Ora, nesse ponto, embora possa haver outros fatores interferindo, o PROTEGER consegue atingir seus objetivos, não só expressos em números (resultados) mas, sobretudo, na subjetividade expressa pelo sentimento de que é o programa que está causando a diminuição dos homicídios e violência na região do microterritório, bem como restabelecendo os laços de confiança entre as comunidades e o Estado.

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

Isso pode demonstrar a presença ainda de facções criminosas no local, o que demonstra que a fase de intervenção tática não proporcionou a saída de todos os delinquentes do território, mas apenas a diminuição da ostensividade criminosa e que, com o tempo, devido às outras fases em que há redução do efetivo policial, o grupo criminoso local volta a confrontar policiais em determinadas zonas dentro do território, ou até a ameaçar os moradores. Desse modo, os policiais da base do PROTEGER tenderiam a evitar tais zonas, o que poderia impactar na qualidade do patrulhamento.¹²

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

¹¹ Na comunidade “Babilônia” não existe iluminação pública, pois todas as lâmpadas são propositalmente danificadas e pudemos observar e constatar, também, através de relatos de moradores, que nenhum deles pode colocar uma luminária na frente de sua casa, ao que tudo indica, para dificultar o patrulhamento da polícia, bem como o ataque de qualquer facção inimiga. Também já dissemos que, apesar da existência de energia elétrica, todas as ligações são clandestinas, o chamado “gato”, em linguagem popular.

¹² Com base na observação participante, sabe-se de pelo menos dois episódios de confrontos em que os policiais do PROTEGER foram lesionados a tiros: um deles quando estava dentro da comunidade “Babilônia” tentando retirar uma barricada que impedia o acesso de veículos e o outro quando a base fixa da comunidade “Gereba” foi alvejada, vindo, em virtude deste ataque, a causar lesão corporal em um dos policiais que ali prestava o serviço. Felizmente, os policiais foram apenas lesionados e não vieram a ter sequelas mais graves.

Nesse caso, acreditamos que até mais gente, além da manifestação espontânea dos entrevistados, quer a presença do Estado no local e que, devido ao receio da pesquisa e ao histórico de medo ou conflito até mesmo com a polícia, os índices não foram perto de 100%.

Entretanto, como não houve o contato direto entre entrevistador e entrevistado, o que poderia facilitar a compreensão da dimensão da pesquisa bem como estabelecer um nível de confiabilidade, tal resultado poderia ser melhor, mas apesar dos percalços, comprova que o programa atinge seus objetivos quanto à aceitação dentro das comunidades.

3. O que pensam os policiais das bases do PROTEGER?

Sobre a percepção dos policiais militares, deve-se pontuar que uma das características do policiamento comunitário é a busca de identidade e a construção de laços de confiança entre os moradores e o policial. Portanto, não é aconselhável, segundo a melhor doutrina de polícia comunitária, que haja grande rotatividade dos policiais que atuariam no programa.

Um dos fatos observados por nós com base na participação observante é que muitos policiais foram escolhidos ou se voluntariaram para as bases fixas do PROTEGER devido ao regime de escalas de serviço facilitar um melhor deslocamento para o interior do estado quando o PM está de folga, haja vista que nos últimos concursos ingressaram muitos servidores de outras regiões do estado e até de outras unidades da federação, que acabaram tendo que prestar serviços em Fortaleza. Apesar disso, 89,1%, que são favoráveis à colocação das bases em áreas de hot spots.

A compreensão e engajamento dos policiais da linha de frente é fundamental para o êxito de qualquer programa de segurança pública, principalmente se for de polícia comunitária. Nesse sentido, tanto há uma melhora da imagem da polícia quanto dos resultados alcançados, haja vista o nível de envolvimento da tropa.

Cano; Borges e Ribeiro (2012), ao entrevistar policiais da UPP, perceberam que alguns deles, apesar de novatos, não queriam estar ali, pois não se sentiam “policiais de verdade”. O autor trabalha a relação da influência da polícia tradicional e seu *ethos* com a expectativa na nova polícia a partir da doutrina de polícia comunitária. Nesse ponto, é fundamental um engajamento do policial e uma compreensão do que faz para o êxito da política pública. (PASSOS, 2021, p.102)

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

Destarte, não se pode olvidar da baixa integração com a Polícia Civil, que chegou a participar de forma incipiente nas primeiras semanas do lançamento do programa, logo se retirando do microterritório. A PMCE entrava com seus efetivos e viaturas e microteritórios em alguns bairros de Fortaleza. Na prática, o que se viu foi uma ocupação militar ou um controle maior por parte das agências estatais sobre um determinado território, principalmente no que tange ao PROTEGER, aumentando a razão de policiais por

quilômetro quadrado num determinado território, um dispositivo de controle dessas populações, onde há uma mitigação das oportunidades criminosas (Cf. GALAND, 2008).

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

Ocorre que, ao longo do tempo, principalmente a partir de meados de 2019, o número de policiais que atuavam nesses microterritórios foi diminuindo devido às migrações de efetivos para outros projetos (interiorização do RAIO, por exemplo) ou transferências para o interior do estado. Dentro desse contexto de esvaziamento da política, ocorre que havia uma redução prevista no próprio desenho da política quando houvesse a estabilização dos índices e o clima de tranquilidade fosse restaurado nas comunidades, algo que poderia ser utilizado como argumento do Estado quando instado a se manifestar.

Porém, essa redução de efetivo deveria ser efetivada de acordo com a tranquilidade gerada, redução do medo e de acordo com os impactos positivos causados na região, e não feita de forma açodada ou aleatória sem o devido planejamento. Além disso, era preciso esperar a chegada das ações sociais (parcerias preventivas) antes da redução ou mitigação dos efetivos.

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

Considerações finais

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

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

O monitoramento constante das ações, dos dados e da política se dá por meio das AIS, em que estão situados os microterritórios do PROTEGER, que embora ainda muito incipiente poderia ser específico do próprio microterritório, algo que a SSPDS vem tentando implementar com a nova gestão, através de um comitê gestor, que está normatizado, mas que não se sabe se está em franca atuação, e disponibilizando os dados do monitoramento.

Entre as fragilidades da política, a tensão existente entre o Ceará Pacífico e o PROTEGER, na prática e nos bastidores, o que se extraiu das entrevistas com articuladores, foi que não houve, desde o início, uma integração entre os programas, o que a nosso ver demonstra uma relação de disputas de espaços e poder no campo da segurança pública, principalmente quando se pode alavancar algum capital político.

Também pudemos apontar a falta de uma normatização na fase de implementação, uma maior e melhor articulação junto às comunidades para a construção coletiva da política. Já na fase de execução, quanto ao monitoramento, constatou-se pouco uso dessa ferramenta de avaliação, o que proporcionou um esvaziamento do programa, justamente por não se ter nenhum parâmetro normatizador¹³, inclusive quanto ao desenho estrutural: efetivo, escalas de serviço, treinamento, seleção de pessoal, formas de motivação, autonomia do policial de ponta etc.

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

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

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

¹³ As duas portarias publicadas (n.º 0881/2020-GS e n.º 1655/2020-GS, embora representem um marco quanto à institucionalização, ainda são muito incipientes, justamente por serem normas infralegais, de fácil revogação.

Referências bibliográficas

ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública. 2019. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública. 2018. São Paulo: Fórum brasileiro de segurança pública, 2018. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-2018.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

APÓS ameaças da GDE, 'Babilônia' é ocupada. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/apos-ameacas-da-gde-babilonia-e-ocupada-1.1875500>. Acesso em 23 maio 2020.

BEATO, Cláudio. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

BUENO, Bruno Bruziguessi. Os Fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado na Constituição do Estado Brasileiro Contemporâneo. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 2, n. 1, p. 47-64, out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/3311/3482>. Acesso em: 19 abr. 2019.

CANO, Ignácio; BORGES, Doriã; RIBEIRO, Eduardo. Os Donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.

CEARÁ. Governo do Estado. Secretaria de Segurança Pública e Defesa social. Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública. **Manual programa de promoção territorial e gestão de riscos [recurso eletrônico]**. Fortaleza, 2021.

CEARÁ. Portaria nº 0881-GS. Institui e regulamenta o programa de proteção territorial e gestão de riscos (PROTEGER) no âmbito da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e seus órgãos. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 2020.

CEARÁ. Portaria nº 1655-GS. Institui e regulamenta o programa de proteção territorial e gestão de riscos (PROTEGER) no âmbito da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e seus órgãos. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 2020.

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

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

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

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

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

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

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

PASSOS. Cícero Nonato Sousa. Uma avaliação da política de segurança pública Proteger; impactos e resultados na redução de CVLI nas comunidades “Gereba”, “Barroso 2” e “Babilônia”. **Dissertação (Mestrado Profissional)**. Universidade Estadual do Ceará. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2021.