

# Influência da desorganização social na criminalidade e o papel do policiamento comunitário

## **Francisco Túlio Studart de Castro Filho**

*Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*tuliostudart6@gmail.com*

*<https://orcid.org/0009-0002-8352-0337>*

## **Francisco Horácio da Silva Frota**

*Doutor em Sociologia Política pela Universidade de Salamanca*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*fhsfgm@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0001-6534-1349>*

## Resumo

Esta pesquisa teve por objetivo verificar a influência da desorganização social na criminalidade e violência e o papel do policiamento comunitário na segurança pública. Trata-se de um estudo de caso realizado em 15 bairros de Fortaleza-CE com dados sobre experiências cearenses de enfrentamento da criminalidade por meio do policiamento comunitário. Fatores de degradação ambiental (lixões, ruas esburacadas, iluminação pública ausente ou deficiente e terrenos baldios) influenciam de maneira heterogênea os índices de crimes contra o patrimônio ou contra a vida. Concluiu-se que a filosofia de policiamento comunitário, aliada aos conceitos de polícia de proximidade e de polícia preditiva, materializadas por meio de estratégias de modernização do aparato policial (tecnologias) e de melhor acesso a elas por parte da sociedade, são maneiras de exercitar um poder de polícia mais próximo à sociedade. Sugere-se a criação de um aplicativo a ser usado pelo policial militar de rua para reporte imediato aos órgãos competentes e prevenção do crime.

**Palavras-chave** crime e violência; segurança pública; policiamento comunitário; polícia preditiva; polícia de proximidade.

---

## Influence of social disorganization on crime and the role of community policing

### Abstract

This research aimed to verify the influence of social disorganization on crime and violence and the role of community policing in public security. This is a case study carried out in 15 neighborhoods in Fortaleza, Ceará, Brazil, with data on Ceará's experiences of fighting crime through community policing. Environmental degradation factors (dumping grounds, potholed streets, absent or poor public lighting, and vacant urban land) have a heterogeneous influence on the rates of crime against property or against life. It has been concluded that the philosophy of community policing, combined with the concepts of proximity policing and predictive policing, materialized through strategies for modernizing the police apparatus (technologies) and better access to them by society, are ways of exercising a police power closer to society. It has been suggested to create an application to be used by street military police for immediate reporting to the competent bodies and crime prevention.

**Key words** crime and violence; public security; community policing; predictive policing; proximity policing.

## Influencia de la desorganización social en el crimen y el papel de la policía comunitaria

### Resumen

Esta investigación tuvo como objetivo verificar la influencia de la desorganización social en el crimen y la violencia y el papel de la policía comunitaria en la seguridad pública. Este es un estudio de caso realizado en 15 barrios de Fortaleza, Ceará, Brasil, con datos sobre las experiencias del Estado de Ceará en la lucha contra el crimen a través de la policía comunitaria. Factores de degradación ambiental (basureros, calles llenas de baches, alumbrado público inexistente o insuficiente y terrenos urbanos baldíos) tienen una influencia heterogénea en las tasas de delitos contra la propiedad o contra la vida. Se ha concluido que la filosofía de la policía comunitaria, combinada con los conceptos de policía de proximidad y policía predictiva, materializadas a través de estrategias de modernización de los aparatos policiales (tecnologías) y un mejor acceso a las mismas por parte de la sociedad, son formas de ejercer un poder policial más cercano a la sociedad. Se ha sugerido crear una aplicación para ser utilizada por la policía militar de calle para la denuncia inmediata a los órganos competentes y la prevención de delitos.

**Palabras clave** crimen y violencia; seguridad pública; policía comunitaria; policía predictiva; policía de proximidad.

## Influence de la désorganisation sociale sur la criminalité et le rôle de la police communautaire

### Résumé

Cette recherche visait à vérifier l'influence de la désorganisation sociale sur la criminalité et la violence et le rôle de la police communautaire dans la sécurité publique. Il s'agit d'une étude de cas réalisée dans 15 quartiers de Fortaleza, Ceará, Brésil, avec des données sur les expériences de l'État du Ceará en matière de lutte contre la criminalité grâce à la police communautaire. Facteurs de dégradation de l'environnement (terrains de décharge, rues défoncées, éclairage public inexistant ou insuffisant et terrains urbains vacants) ont une influence hétérogène sur les taux de crimes contre la propriété ou contre la vie. Il a été conclu que la philosophie de la police communautaire, combinée aux concepts de police de proximité et de police prédictive, matérialisés par des stratégies de modernisation de l'appareil policier (technologies) et un meilleur accès par la société, sont des moyens d'exercer le pouvoir policier plus près de la société. Il est suggéré de créer une application qui serait utilisée par les agents de la police militaire de rue pour un signalement immédiat aux autorités compétentes et pour la prévention du crime.

**Mots-clés** criminalité et violence ; sécurité publique ; police communautaire ; police prédictive ; police de proximité.

---

## Introdução

O *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2022) mostra que a violência pública vem decrescendo no Brasil. No ano de 2012, foram registrados 50.108 assassinatos; em 2013, esse número passou para 55.878 mortes violentas; em 2014, essa cifra foi de 58.559 mortes em decorrência da violência (uma média de 160 mortes por dia e 1 assassinato a cada 10 minutos). Já em 2019 houve 47.773 vítimas de homicídios e observamos uma queda de 6,5% em 2021, totalizando 47.503 vítimas. Esse levantamento também constatou que o Brasil concentra 20,4% dos homicídios do mundo (FBSP, 2022).

O quadro muda quando se fala dos crimes patrimoniais. Em 2021, os casos de estelionato tiveram aumento de 179,9% em relação a 2018 e 847.313 celulares foram roubados. Os roubos a estabelecimentos comerciais cresceram 6,5% bem como os roubos a residências (aumento de 4,7%), os roubos a instituições financeiras (aumento de 11%) e o roubo de cargas (aumento de 2,4%) (FBSP, 2022).

E, ainda, a violência sexual aumentou 4,2% - sem contar os registros de crimes contra a mulher.

O Ceará ocupa a 9ª posição nacional no tocante aos registros estatísticos oficiais de *mortes violentas intencionais* e está em 3º lugar na Região Nordeste. O município cearense de São João do Jaguaribe ocupa a primeira posição no *ranking* das cidades mais violentas do Brasil e dentre as 30 cidades elencadas encontramos as seguintes localidades desse estado: Guaiuba (7ª posição), Chorozinho (11ª posição), Ibicutinga (23ª posição) e Itaitinga (28ª posição) (FBSP, 2022).

Dentre as teorias acerca do crime e da violência, destacamos a *ecologia humana*, que explica a relação entre a criminalidade e o processo de desorganização social, a degradação do espaço físico e a população em declínio. O esforço das polícias militares brasileiras para inibir e reprimir o crime e a violência tem passado pela adoção de diversas políticas públicas, dentre as quais citamos o *policimento comunitário*, o *policimento de proximidade* e a *polícia preditiva*.

Este estudo buscou verificar a influência das desordens sociais e da degradação ambiental (mais precisamente, fatores como iluminação pública, lixões, ruas esburacadas e terrenos baldios) nos índices de criminalidade em bairros de Fortaleza-CE e como o policiamento comunitário pode ser usado como política pública de prevenção do crime.

Os objetivos específicos foram:

- a) Apresentar a doutrina do policiamento comunitário e do policiamento preditivo;
- b) Levantar dados de experiências cearenses de enfrentamento à criminalidade por meio do policiamento comunitário;

---

c) Identificar a relação entre os fatores de desordem social (lixões, ruas mal iluminadas, ruas esburacadas e terrenos baldios).

A metodologia adotada foi a *pesquisa bibliográfica, documental e de campo*, usada com frequência em estudos exploratórios ou descritivos, pois esse tipo de investigação possibilita uma aproximação ao objeto a partir de fontes bibliográficas e um amplo alcance de informações dispersas em inúmeras publicações (Gil, 2008).

A pesquisa de campo englobou visitas:

- a) À Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS);
- b) À Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP); e
- c) À Prefeitura Municipal de Fortaleza, a fim de coletar dados referentes:
  - aos crimes violentos letais intencionais (CVLI);
  - aos crimes violentos contra o patrimônio (CVP); e
  - sobre os 15 bairros de Fortaleza analisados neste estudo: Cidade dos Funcionários, Jardim das Oliveiras, Alto da Balança, José de Alencar, Parque Manibura, Lagoa Redonda, Parque Iracema, São Bento, Aerolândia, Messejana, Cambeba, Paupina, Guajeru, Coaçu e Curió.

## **Segurança pública: dos contratualistas ao Estado anômico**

A segurança pública não pode ser visualizada de maneira abrangente sem a compreensão da formação do modelo de sociedade e Estado contemporâneos como produto de pensadores contratualistas, dentre os quais citamos Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, que trouxeram a noção do pacto ou contrato realizado entre os homens para a criação do Estado.

A teoria dos contratualistas se baseia na busca de paz e segurança em face do estado de guerra, à insegurança e à incerteza, na qual as pessoas celebraram um pacto, um acordo denominado contrato social, onde transferem sua liberdade para um soberano que terá por missão assegurar a paz. Hobbes entende que, nesse estado de natureza, na luta de todos contra todos, *o homem é o lobo do homem*. Rousseau, ao contrário defende que *o homem nasce livre, a sociedade o corrompe, o aprisiona*.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) apresenta uma concepção de democracia participativa bem explícita e temas voltados ao bem-estar social em vários aspectos; nela os cidadãos passaram a ser autores e destinatários das normas jurídicas, em uma relação de soberania popular que valoriza a norma voltada aos direitos humanos e orienta a ação do interesse privado. Tudo isso confere legitimidade ao ordenamento jurídico, como ensina Habermas (1997).

Não se pode esquecer que a sociedade está em constante evolução e passa a rediscutir o contrato, como por exemplo, a forma de intervenção do poder estatal, se

---

liberal ou intervencionista. Tais discussões podem acarretar o que Durkheim (1999, p. 56), denomina *Estado anômico*:

A forma anômica da divisão do trabalho social consistia na ausência de um corpo de regras governando as relações entre as funções sociais, [...] a ausência de normas sociais de referência que acarreta uma ruptura dos padrões sociais de conduta, produzindo uma situação de pouca coesão social.

Para Durkheim (1999), essa *anomia* surge quando os sistemas sociais perdem a capacidade de regular a sociedade por conta da ausência de coesão social, de consciência unitária, o que caracteriza a falência dos freios sociais. Os espaços anômicos surgem quando o indivíduo não enxerga as referências comunitárias como normas que regem sua conduta diante dos demais integrantes da sociedade. Nasce o desequilíbrio entre sua necessidade e o meio para satisfazê-la. O resultado é que, sem freios, a possibilidade de comportamentos violentos é uma consequência quase inevitável.

Sobre esse tema Adorno (1998, p. 22) explica que a sociedade apresenta um leque de escolhas e oportunidades, mas com preços altíssimos: “caminhamos inexoravelmente para a anomia, isto é, para a erosão da lei e da ordem, cujo principal indicador é a atual incapacidade do Estado de cuidar da segurança dos cidadãos e de proteger-lhes os bens”, e isso é constatado pelo aumento da criminalidade e pela ineficácia do Estado em punir os infratores, tornando a sociedade tolerante à insegurança.

## Tipologias de policiamento

### Policiamento comunitário

Em Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 4) encontramos o seguinte conceito de *policiamento comunitário*:

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a sociedade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como: crimes, medo do crime, desordens físicas e morais e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida.

---

Portanto, *polícia comunitária* é a conjugação de todas as forças vivas da comunidade, no sentido de preservar a segurança pública, prevenindo e inibindo os delitos ou adotando as providências para a repressão imediata. Também deve ser entendida como uma nova filosofia de atuação das polícias, marcada pela intensa participação da comunidade na resolução dos problemas afetos à segurança pública.

Trojanowicz e Bucqueroux (1994) entendem que a *polícia tradicional* não se opõe ao conceito de *polícia comunitária* e vice-versa. O que acontece é uma evolução do paradigma, do tradicional para o comunitário, uma evolução do velho modo de pensar polícia para o novo modo de pensar polícia, tendo como foco o bem-estar de todos os cidadãos.

## Policiamento preditivo

Peron (2016), ao falar sobre *polícia preditiva*, ensina que, com o desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação, processamento e gerenciamento de dados, cada vez mais o acesso privilegiado à informação se torna central nas estratégias de segurança pública e internacional. O objetivo do autor é apresentar a ascensão desse novo tipo de paradigma militar e de segurança pública, também denominado *segurança preditiva*.

Telles (2021, p. 249) explica que a polícia preditiva é uma das aplicações da *análise preditiva de dados* e isso requer compreensão dos métodos básicos de análise de dados pela inteligência artificial, o que envolve *análise prescritiva, diagnóstica, descritiva e preditiva*:

A análise prescritiva é utilizada para conhecer as possíveis consequências de determinada ação; a diagnóstica tenta analisar eventos em si, para entender o que aconteceu, quando, onde e por quê; a descritiva pretende trazer respostas para necessidades presentes na análise de dados em tempo real; e, por fim, a preditiva utiliza um banco de dados histórico para traçar tendências sobre possibilidades futuras.

Nessa perspectiva, a análise preditiva é um indicador de tendências futuras por meio de cálculos matemáticos usados nos sistemas informatizados e, para isso, construídos com o objetivo de melhorar as tomadas de decisões. Nesses termos, a análise preditiva não configura novidade, pois já é usada por várias polícias; o que temos é uma inovação com a inteligência artificial, que otimiza essa metodologia de análise.

As instituições encarregadas da segurança pública usam, geralmente, mapas térmicos que indicam os locais, dias e horários em que a probabilidade de crime é mais alta, ou seja, é a denominada estratégia de policiamento de *hotspots*, e isso vem sendo usado há tempos. Para Telles (2021, p. 252):

---

A previsão de crimes é, por definição, um método misto, envolvendo uma série de tarefas integradas. Isso inclui modelagem de séries temporais, mineração intensiva de dados, análise de pontos críticos e avaliação sociotemporal aplicada a dados históricos de crimes. É importante enfatizar que o policiamento preditivo vai além das ferramentas básicas de mapeamento *on-line* que rastreiam o crime. As metodologias estatísticas incluem a teoria da repetição e a análise de pontos de acesso a crimes.

Segundo Arruda, Resende e Fernandes (2022), Perry (2013) e os estudos da RAND Corporation<sup>1</sup>, temos quatro categorias de previsão de crimes (locais com alta propensão à ocorrência de crimes), pois os demais eixos da previsão ferem direitos humanos, por isso, mostram-se polêmicos:

**Predição de crimes:** aponta locais com alta propensão à ocorrência de crimes. Essa técnica se assemelha à já usada nos estudos estatísticos de várias polícias militares, como, por exemplo, a Polícia Militar do Estado do Ceará (PMCE), que usa dados coletados e analisados pela

**a.** À Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP/SSPDS), cujos dados se referem a região, horário, dias da semana dentre outros aspectos;

**b. Predição de infratores:** indica indivíduos propensos à realização de crimes;

**c. Predição de criminosos:** refere-se à possível reincidência de indivíduos já condenados por crime anterior;

**d. Predição de vítimas:** identificação de possíveis vítimas futuras pela proximidade com grupos de risco.

Assim, a tônica geral de seus questionamentos é que esse dispositivo de “segurança” se orienta a legitimar práticas excessivas em ambientes de guerra e em contextos urbanos da guerra global ao terror.

## Policiamento de proximidade

Muniz e Mello (2015) escreveram um interessante artigo acerca da implantação das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, que tem ligação com a proximidade entre polícia e comunidade. As autoras explicam que a aproximação é tarefa complexa, eis que a atividade policial é considerada pouco simpática pela sociedade. Além disso, a presença do policial irá destituir os arranjos ilegais de proteção e do crime. É a busca por uma proximidade perdida.

---

<sup>1</sup> Instituição de pesquisas sem fins lucrativos e apartidária que realiza análises empíricas com alto rigor científico, acessíveis ao público e sem custo, e que também fornece dados para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América (EUA), desde sua criação após a Segunda Guerra, em 1948 (RAND Corporation, s. d.).

---

Misse (2011), por outro lado explica que regiões que se encontram sob o domínio de facções criminosas costumam reagir de maneira violenta à chegada das guarnições policiais, o que desencadeia tiroteios; o resultado disso é a criação de um ambiente hostil para a manutenção dos policiais no interior da favela.

Os moradores de favelas passam a conviver entre o poder arbitrário exercido pelos traficantes locais e pela atuação da polícia, ou seja, o cidadão é colocado sob “fogo cruzado”. Nesse ponto, a polícia de proximidade é um esforço de um fazer moderno e criativo, que prioriza a construção de redes de confiança para que delas compartilhem polícia e sociedade, em uma tentativa de recuperar a confiança de moradores que foram historicamente excluídos. Por outro lado, há uma multiplicidade de significados atribuídos à noção de pacificação, polícia pacificadora ou de proximidade. Acerca da polícia de proximidade Muniz e Mello (2015, p. 45) elaboraram o seguinte conceito:

Trata-se de uma estratégia de construção partilhada de legitimidade entre os próprios policiais e destes com os cidadãos, para garantir a legalidade e fomentar a autorização coletiva e continuada para a ação policial. Visa um modo plural de prestação de serviço policial permanente, previsível e transparente, assentado no pertencimento, reconhecimento e responsabilização mútuos, que combina distintas condutas táticas para atender à diversidade de demandas locais por segurança pública, idealmente pactuadas entre a população local beneficiada e sua unidade de polícia.

A polícia de proximidade se fundamenta na tríade *segurança, cidadania e inclusão social*, ressignificando a missão policial militar de *servir e proteger*. Essa concepção de segurança policial é, em última instância, de um pedagogo, assistente social, socorrista, promotor cultural, administrador, mediador, psicólogo, porta-voz e, por tudo isso, um policial de proximidade.

## **Lentes teóricas**

### Teoria da ecologia humana

A *teoria da ecologia humana* tem por base os conceitos da ciência natural de a) simbiose, e b) invasão, dominação e sucessão. Isso em uma visão de vida coletiva e de adaptação e interação entre meio ambiente, população e organização, fazendo com que os estudos sobre a criminalidade tenham por objeto os aspectos sociológicos dos individuais (Madeira, 2003). Dessa maneira, o crime passa a ser um fenômeno ambiental, ligado aos



---

aspectos físicos, sociais e culturais, sendo o Estado o encarregado de oferecer a proteção para o bem comum.

Enfim, essa teoria explica a relação entre a criminalidade e o processo de desorganização social, do espaço físico e da população em declínio. É o determinismo ambiental que só é modificado pela intervenção estatal por meio de políticas públicas preventivas para reduzir a criminalidade e aumentar o controle social nas áreas pobres.

## Teoria das janelas quebradas

A *teoria das janelas quebradas* (*broken windows theory* em inglês) foi proposta pelos cientistas sociais Wilson e Kelling (1982), da Universidade de Harvard. Essa teoria tem por fundamento o experimento realizado em 1969 por Philip Zimbardo, psicólogo da Universidade de Stanford, que consistiu em deixar dois automóveis idênticos (mesma marca, modelo e cor) em uma via pública – um no Bronx, então uma zona pobre e conflituosa de Nova York, e o outro em Palo Alto, zona rica e tranquila da Califórnia.

O carro abandonado no Bronx começou a ser vandalizado em poucas horas. Levaram tudo que pudesse ser aproveitado, e o que não foi possível levar foi destruído. O automóvel em Palo Alto, por sua vez, manteve-se intacto, até que os investigadores, após uma semana, quebraram uma das janelas do carro. Então se desencadeou o mesmo processo observado no Bronx. O carro foi destruído por grupos de vândalos em poucas horas.

Os pesquisadores concluíram que a pequena desordem lança a ideia de deterioração, desinteresse, ausência de lei e, por consequência, uma permissão velada para quebra dos códigos de convivência. Dessa maneira, o crime tende a ser maior nas regiões onde predominam a sujeira e a falta de iluminação, enfim, a ausência do poder público. Também foram citados outros fatores que influenciaram diretamente a redução da criminalidade, que Odon (2016, p. 5) assim explica:

(1) o *boom* na economia na década de 1990. O declínio das taxas de desemprego explicariam 30% da queda dos índices de criminalidade. Latinos se beneficiaram com a absorção de sua mão de obra desqualificada pelo mercado e os negros voltaram para as escolas e passaram a evitar o comércio ilegal; (2) mudanças no mercado de drogas, com a estabilização do mercado varejista de *crack* e oligopolização, o que reduziu a violência entre gangues; (3) redução do número de jovens com idade entre 18 e 24 anos, em razão da epidemia de AIDS, overdoses de drogas (epidemia do *crack* na década de 1980) e violência entre gangues, o que teria contribuído para queda de 1/10 dos crimes de rua; (4) os efeitos do aprendizado (a morte de gerações anteriores – os nascidos em 1975/1980 – teve impacto positivo na conduta das gerações posteriores); (5) o papel de igrejas, escolas e instituições sociais em campanhas de conscientização e prevenção; (6)

---

a lei estatística da regressão, segundo a qual os índices tendem a se aproximar da média com o tempo.

Assim, tivemos uma reconfiguração no mercado de drogas por causa da ação da polícia nos bairros. A tolerância zero criou mercados invisíveis.

## O policiamento comunitário no Estado do Ceará

O Estado do Ceará foi um dos pioneiros no Brasil em termos de integração com a sociedade. No final da década de 1980 e no início da de 1990 foi implementado na capital cearense, por meio da Polícia Militar, o que se acostumou denominar *policiamento comunitário*. Dentro das ações comunitárias no Ceará temos os seguintes programas:

**a. Conselho Comunitário de Defesa Social (CCDS):** o Programa CCDS vem sendo desenvolvido desde o final da década de 1990, quando um decreto garantiu sua implementação em todos os municípios cearenses, estipulando critérios para sua gestão. O principal objetivo do CCDS é o envolvimento das comunidades na construção de uma sociedade solidária e pacífica. A partir de ações integradas na área social, soma esforços e divide responsabilidades para o aprimoramento da segurança pública e para o combate às causas da violência;

**b. Programa Ronda do Quarteirão:** o Programa Ronda do Quarteirão pode ser definido como uma nova estratégia de policiamento. Nele, os esforços estão concentrados na filosofia de polícia comunitária, que consiste em criar uma polícia técnica mais próxima da sociedade, tornando os agentes de segurança pública agentes transformadores que buscam a pacificação social. Esse programa de governo objetiva alcançar o máximo de apoio social, vencendo barreiras arraigadas desde a formação do policial militar até que sua prática tenha como escopo, ainda, o seguinte tripé sustentador: a) o policial; b) a tecnologia; e c) a comunidade. Na concepção do Programa Ronda do Quarteirão foram estabelecidas prioridades como: a) criação de polícia de proximidade; b) uso legal e seletivo da força, por meio do irrestrito respeito aos direitos humanos; c) qualificação em consonância com o uso de tecnologia avançada; e d) interação com a comunidade. O Programa Ronda do Quarteirão foi criado no dia 21 de novembro de 2007, sob a forma de um projeto-piloto, com 5 Bases Territoriais, sendo 4 em Fortaleza (Centro, Bom Jardim, Jangurussu e Meireles) e 1 em Maracanaú. Esse programa se expandiu a partir de dezembro do mesmo ano e conta, atualmente, com 254 Áreas Rondas (Bases Territoriais), distribuídas em 43 municípios cearenses.

---

## Ceará pacífico: a política estadual de segurança pública

O Programa Ceará Pacífico surgiu durante o lançamento da campanha eleitoral do governador Camilo Santana, em 2014, e objetivava a articulação entre as várias pastas do governo para melhoria da sensação de segurança e a redução dos índices de violência no estado. Esse programa foi implementado em 2015 e tinha uma comissão composta por profissionais da segurança pública, pesquisadores da temática violência e gestores, Ministério Público, membros do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e da Defensoria Pública, sob a presidência de Izolda Cella (vice-governadora do estado) (FBSP, 2017). A instituição do programa foi feita por meio do Decreto Estadual n. 31.787 (2015), que traz um rol de considerações que justificam a implementação do programa:

Considerando que os estados da Região Nordeste apresentam elevadas taxas de criminalidade violenta; Considerando que as experiências mais bem sucedidas no Brasil, para prevenção e redução da violência, são aquelas em que a Administração Pública, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a sociedade civil atuam de forma coordenada, integrada e articulada; Considerando que o Estado do Ceará conta com programas nas áreas da segurança pública, defesa e prevenção sociais, que podem ser fortalecidos pela atuação articulada; Considerando que a sociedade cearense foi reunida em diversos grupos e em vários momentos para consolidar as diferentes propostas apresentadas no documento “Os 7 Cearás”, no qual as relativas ao enfrentamento à violência são apresentadas de forma integrada e compartilhada.

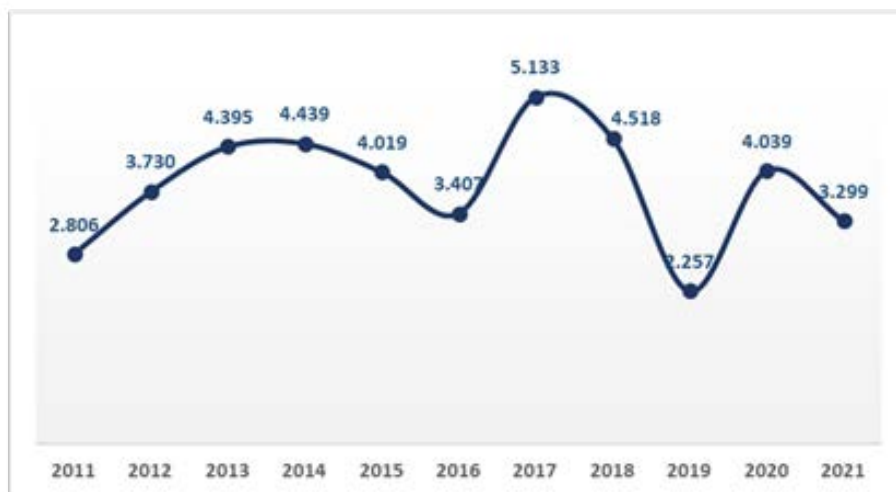
O objetivo do programa se autoexplica no art. 1º do Decreto Estadual n. 31.787 (2015):

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

A pesquisa de Passos (2021, p. 21) aponta que, apesar do objetivo definido para o Programa Pacto por um Ceará Pacífico, os resultados obtidos pelo programa no período de 2015 a 2018 apesar de uma pequena redução inicial nos indicadores de CVLI, houve aumento relevante do número de homicídios, comprometendo, assim, o alcance do objetivo

traçado. O Gráfico 1 mostra a evolução do CVLI no estado do Ceará no período de 2011 a 2021 (FBSP, 2022).

**Gráfico 1 – Evolução do CVLI no Estado do Ceará (2011-2021)**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Paiva (2019), pesquisador do Laboratório de Estudos da Violência da Universidade Federal do Ceará (LEV/UFC), é enfático ao afirmar que “aqui não tem gangue, aqui tem facção: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil”, referindo-se ao acordo firmado entre as facções em 2015, mas que foi rompido em 2016.

Nesse cenário, tem-se a instituição do programa PROTEGER, lançado, experimentalmente nas comunidades Babilônia, Gereba e Barroso 2, em face da incidência de crimes letais na região, além do estigma de haverem surgido ao redor do Aterro do Jangurussu nos anos 1970/1980, sendo habitada por catadores de lixo, ou seja, locais degradados e vulneráveis ao crime, como explica Beato (2012) ao identificar fatores que caracterizam ambientes propensos à violência: a) crescimento populacional localizado; e b) ocupações urbanas sem planejamento,. Tais fatores levam à formação de grupos paralelos de poder territorial, como as facções e as ocupações por grupos de narcotráfico, todos buscando uma demarcação territorial que reflita seu poder sobre a comunidade.

O fato é que a violência nessas comunidades não atinge apenas os supostos traficantes ou pessoas pertencentes às facções, ela afeta todos os moradores, proibindo, inclusive, o direito de ir e vir, pois um morador não pode andar em outra comunidade sob risco de morte. A situação social dessas comunidades se enquadra na teoria de Beato (2012) ao afirmar que a violência gera uma corrosão do capital social (normas, valores, regras de reciprocidade), o que leva à redução da mobilidade das pessoas na sociedade,

---

por receio de serem vítimas da violência, e isso compromete a capacidade dessa sociedade obter, alcançar resoluções por vias pacíficas, gerando um ciclo vicioso.

O Pacto por um Ceará Pacífico explica que, a partir de 1993, foram destinados cerca de US\$ 8 bilhões para reverter o quadro de violência e de corrupção policial. Essa verba foi usada em treinamento, tecnologia e aproximação com a comunidade, por meio do programa de Policiamento Comunitário e da participação do cidadão.

## O policiamento proativo no Ceará

O *policiamento proativo* representa o fortalecimento democrático nas relações da Corporação Policial com os usuários do sistema de segurança pública, consistindo em um ajuste entre as práticas policiais e as expectativas de seguridade que as pessoas depositam em suas forças de segurança.

A atividade policial consiste em uma autorização pública para regular as relações interpessoais dentro das comunidades, com vistas a garantir as condições aceitáveis de respeito às multifacetadas relações sociais. Nessa perspectiva de garantia, proteção e controle, a atividade do policiamento proativo se desdobra da seguinte maneira:

- I.** Visita a moradores e instituições da área territorial;
- II.** Identificação dos moradores vulneráveis que precisarão de atenção mais individualizada do atendimento do serviço de segurança pública;
- III.** Estabelecimento de rotina de visitas continuadas àqueles moradores com mais vulnerabilidade, em especial as mulheres vítimas de violência doméstica, as crianças e os idosos, em situação de violência;
- IV.** Visitas continuadas àquelas instituições com mais vulnerabilidade, tais como escolas, unidades de saúde e outros equipamentos públicos;
- V.** Realização de reuniões rotineiras com organismos sociais da comunidade, tais como associação de moradores, escolas, igrejas e outras entidades comunitárias;
- VI.** Rotinas de relacionamento com os movimentos coletivos da comunidade, com vistas a fortalecer os vínculos, a compreensão e a tolerância às diversidades culturais, religiosas e sexuais, dentre outras;
- VII.** Apoio, acompanhamento e proteção às vítimas de deslocamentos internos;
- VIII.** Confecção de relatórios diários dos trabalhos realizados, dando o devido encaminhamento, pelos canais ordinários, daquelas demandas que, pela natureza, necessitem da atuação de órgãos, tais como conselho tutelar, delegacia da mulher, delegacia de homicídio e outros;
- IX.** Outras ações de natureza preventiva ou repressiva qualificada, com vistas a regular a convivência consensual na comunidade.

Atua em vários eixos, dentre os quais citamos:

---

**a. Solução não penal às necessidades das vítimas de violência:** objetiva assegurar melhor qualificação no atendimento às necessidades de segurança da população, uma vez que contato do policial com o usuário não ocorre apenas no momento da emergência. Ele age anteriormente e posteriormente ao pico da violência, estabelecendo uma relação de confiança com as vítimas, de modo que a pessoa se sinta encorajada a continuar enfrentando a situação que lhe causava sofrimento e medo;

**b. Atendimento Integral às Sociabilidades:** após a ocorrência policial é necessária a apresentação ao policiamento preventivo especializado, a quem competirá qualificar e aprofundar o nível de tratamento, individualizando as respostas às necessidades de segurança do cidadão que está vulnerável pela situação de violência que se apresenta. Nesse sentido, o esforço do policiamento proativo é concentrado em ações voltadas às demandas personalíssimas do cidadão em atendimento, de modo que os encaminhamentos deverão levar em consideração o quadro de insegurança existente antes do atendimento de emergência, as razões que o fizeram eclodir e as consequências advindas após o primeiro tratamento por parte dos policiais militares;

**c. Aprofundamento e Especialização dos Atendimentos de Incidentes:** metaforicamente, é possível comparar o atendimento dos serviços de segurança pública àqueles oferecidos pelos serviços de saúde. Quando um cidadão tem sua saúde supervenientemente afetada por um acidente, faz-se absolutamente necessário que seja submetido ao atendimento de saúde de emergência ou urgência.

O policiamento proativo tem as seguintes modalidades:

**d. Grupo de Apoio às Vítimas de Violência (GAVV):** serviço de policiamento oferecido por policiais militares fardados, equipados e embarcados em viaturas com características padronizadas da PMCE, composto por equipe de 3 policiais, dentre eles, *obrigatoriamente*, uma policial do sexo feminino.

O policiamento é orientado pela filosofia de acolhimento, cuidado e proteção às pessoas que sofreram algum tipo de violência ou que se encontram submetidas a situação de ameaça, justificando a atenção direcionada individualmente às necessidades de serviços de segurança que lhe assegurem a efetivação do cuidado e proteção do poder público. Dentre as ações desenvolvidas pelo GAVV temos:

- I. Acolhimento e proteção às mulheres vítimas de violência doméstica;
- II. Fiscalização do cumprimento de medidas protetivas;
- III. Orientação e acompanhamento dos agressores de mulheres, vítimas de violência doméstica, com vistas a controlar e responsabilizar as masculinidades tóxicas;
- IV. Inserção das vítimas de violência e em situação de hipossuficiência, na rede de proteção social, sobretudo as crianças, as mulheres e os idosos e a população vulnerável;

---

**V.** Visitas de solidariedade e acompanhamento de familiares de vítimas de crimes contra a vida e demais violências que causem consternação na comunidade.

**e. Grupo de Segurança Comunitária (GSC):** serviço de policiamento realizado por policiais militares fardados, equipados e embarcados em viaturas com características padronizadas da PMCE, composto por equipe de 3 policiais, *preferencialmente* com 1 policial do sexo feminino. Orientados pela estratégia de aproximação, mobilização e engajamento do cidadão nos seus interesses de segurança, o policiamento tem, como principal atividade, o conhecimento das demandas da comunidade para que a partir dele o comandante da Organização Policial Militar possa tomar as suas decisões de distribuição de policiamento, definição de roteiros para as modalidades de policiamento, encontros com as comunidades para discussão de pautas específicas e locais e encaminhamentos para outros órgãos dos governos estadual, municipal ou federal, ou outras entidades parceiras, das demandas que não puderem ser resolvidas ou enfrentadas pelo próprio comando. A equipe do GSC realiza visitas às residências, reuniões com associações, igrejas, empresas, Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS), dentre outras entidades, ouvindo as demandas das pessoas, repassando orientações de segurança e mobilizando as comunidades para identificação de problemas de segurança, construção e priorização de soluções em seus territórios. Conhecidas as solicitações da comunidade, seja por meio de reuniões ou encaminhamentos ao Comando da Subunidade Policial, através de denúncias anônimas, ou de outros escalões e da Ouvidoria, o GSC atua na realização de estudos sobre as demandas de segurança ou incômodos à tranquilidade pública, visitando, conversando, fotografando e preenchendo Relatórios de Demandas Sociais (RIDS), fazendo constar o cenário percebido e apresentando-o ao Comando da Subunidade Policial para conhecimento, apreciação e encaminhamentos;

**f. Grupo de Segurança Escolar (GSE):** serviço de prevenção especializada oferecido pela Polícia Militar e prestado por equipe composta por 3 policiais militares, *preferencialmente* com 1 do sexo feminino, fardados, equipados e embarcados em viaturas com características padronizadas da PMCE. O policiamento é direcionado à comunidade escolar e orientado por uma filosofia de aproximação, confiança, conhecimento, cuidado e proteção; tem uma rotina de atividades focalizadas na participação efetiva na consecução da segurança de alunos, professores e pais que frequentam as escolas públicas do território sob a responsabilidade da Unidade de Segurança (UNISEG). O serviço é oferecido de segunda a sexta-feira, dividido em 2 turnos de 8 horas, sendo o primeiro das 6:00 às 14:00 e o segundo das 14:00 às 22:00, de maneira que, com apenas duas equipes de policiais, uma por turno, o serviço seja assegurado para os turnos da manhã, tarde e noite nas escolas públicas estaduais e municipais;

---

**g. Grupo de Prevenção Focada (GPF):** atividade de prevenção especializada, oferecida pela Polícia Militar e prestado por equipe composta por 3 policiais militares, **preferencialmente** com 1 do sexo feminino, fardados, equipados e embarcados em viaturas com características padronizadas da PMCE. O serviço é oferecido ininterruptamente (24 horas) e durante todos os dias da semana, divididos em turnos regulamentares da Corporação, sendo, portanto, o policiamento responsável pelo patrulhamento e o atendimento emergencial às demandas policiais nos microterritórios beneficiados. As ações do GPF priorizam o patrulhamento preventivo, destacando-se pelo relacionamento amistoso com os residentes das 52 comunidades, buscando conhecer a dinâmica, a cultura e os valores locais, com vistas a realizar a atividade de regulação social, minimizando os desgastes do exercício do poder de polícia;

**h. Base Comunitária (BC):** serviço de prevenção especializada identificado pela presença continuada da Polícia Militar, no interior de comunidades afetadas pelas ações de grupo criminoso minimamente organizado ou que demande a permanência do policiamento ostensivo e aproximativo da Corporação Militar Estadual. A Base Comunitária será devidamente referenciada no microterritório, por meio de estruturas fixas, semifixas ou móveis, posicionadas em espaços públicos de ampla visibilidade e de acesso facilitado aos moradores da comunidade. O serviço de prevenção especializada exercido em postos comunitários inova o conceito tradicional de patrulhamento, ao substituir as passagens rápidas e imprevisíveis de viaturas em locais da comunidade, por uma presença permanente ou alongada, com vistas a constituir referencial de autoridade em territórios que favoreçam a manifestação de comportamentos violentos;

**i. Base Comunitária Móvel (BCMóvel):** referencial de segurança pública, adaptado em veículos caracterizados nos padrões da PMCE, estacionados em espaços urbanos, por períodos alongados e intermitentes, como estratégia para atender às demandas imediatas dos residentes da comunidade. Os Pontos de Estacionamento (PE) são definidos a partir de decisões do comandante do território, com vistas a assegurar o relacionamento, a vigilância e o controle em espaços que, pela série histórica de violências, crimes, aglomerações, eventos ou outras circunstâncias, mostrem a necessidade da permanência prolongada da PMCE;

**j. Base Comunitária Semifixa/Fixa:** referencial de segurança pública, instalada em constructo fixo/removível, alocada em espaço urbano, por período indefinido, de modo a gerar nas pessoas da comunidade, a percepção de permanência de um serviço de segurança facilmente acessado para conhecer, mediar, diluir e controlar as demandas de segurança dos residentes, em continuada busca pela interação e a legitimidade dos moradores. O posto de policiamento é guarnecido por equipe fixa de policiais militares que se revezarão em frações de, pelo menos, 2 policiais militares,



---

por turno de serviço, de modo a assegurar que os agentes de segurança conheçam as rotinas dos microterritórios, a partir de uma orientação para a aproximação e o relacionamento com os moradores da comunidade, permitindo-se também serem conhecidos por eles;

**K. Serviços do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD):** desenvolvido por policiais militares, fardados, equipados e usando motocicletas ou viaturas com características padronizadas da PMCE. O serviço é prestado como ação educacional de prevenção universal ao uso e abuso de drogas e violência, nas unidades de ensino públicas e particulares. Localizadas na circunscrição da organização policial militar responsável. O programa atende aos protocolos internacionais, nacionais e locais e será executado em conformidade com as diretrizes do Comando Geral da PMCE;

**I. Ações Policiais Sociais:** entende-se por ação policial social aquela atividade empreendida em prol da comunidade local, mas que não demande profissional com formação e experiência na área de segurança pública, como, por exemplo, ministrar aulas de música ou esportes. As Ações Policiais Sociais são desenvolvidas, preferencialmente, nas instalações da Polícia Militar, objetivando estreitar as relações de aproximação, conhecimento e confiança dos residentes da comunidade. Elas têm natureza preventiva, devendo ser direcionadas ao desestímulo de práticas violentas e comportamentos abusivos, por meio de influências da arte, do esporte, da música ou qualquer outro meio de mobilização, principalmente, de crianças e jovens.

## Metodologia

Trata-se de pesquisa exploratório-descritiva que tem por objeto a “Polícia comunitária e polícia preditiva como instrumentos de políticas públicas de segurança”, cujo percurso metodológico será relatado a seguir. Optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental, usada com frequência em estudos exploratórios ou descritivos, ou seja, nos casos em que se têm dificuldades para formular hipóteses precisas e operacionalizáveis, uma vez que se procura abordar a política pública voltada à segurança pública por meio do policiamento comunitário em funcionamento, buscando descrever como se deu sua implementação, seu monitoramento e as formas de avaliação institucional.

Por outro lado, esse tipo de pesquisa permite uma aproximação com o objeto a partir de fontes bibliográficas, permitindo um amplo alcance de informações dispersas em inúmeras publicações (Gil, 2008). Assim, a pesquisa bibliográfica foi desenvolvida com base em material já elaborado, consistindo principalmente em livros e artigos científicos, como ensina Gil (2008). Para isso, foram usados livros, revistas, artigos, monografias, dissertações e teses.

---

Os locais da pesquisa de campo foram mencionados no início deste artigo e neles coletamos dados referentes aos CVLI, aos CVP e sobre os bairros analisados neste estudo; mais precisamente naquilo que se refere às desordens urbanas selecionamos os seguintes problemas:

- I.** Iluminação pública ausente ou deficiente;
- II.** Terrenos baldios;
- III.** Ruas esburacadas;
- IV.** Pontos de lixo.

Os bairros analisados neste estudo são os que se encontram sob a circunscrição do 16º e do 19º Batalhão de Polícia Militar, a saber:

- 1.** Cidade dos Funcionários;
- 2.** Jardim das Oliveiras;
- 3.** Alto da Balança;
- 4.** José de Alencar;
- 5.** Parque Manibura;
- 6.** Lagoa Redonda;
- 7.** Parque Iracema;
- 8.** São Bento;
- 9.** Aerolândia;
- 10.** Messejana;
- 11.** Cambeba;
- 12.** Paupina;
- 13.** Guajeru;
- 14.** Coaçu;
- 15.** Curió.

A escolha desses bairros se deu em razão das diferenças sociais existentes, havendo uns com padrões sociais elevados e outros onde predominam comunidades carentes, por isso mesmo suscetível a olhares discriminadores, tornando alguns de seus elementos públicos vulneráveis ou de risco. Por outro lado, cada bairro teve sua formação com cultura e história própria.

Na verdade, estamos desposando o pensamento de Silva (2008), como citado em Paiva e Freitas (2015, p. 117), que abordou a violência como representação coletiva “que não tem um significado homogêneo, mas existe como uma categoria do entendimento do senso comum que consolida e oferece sentido a experiências vividas na cidade”.

Também perpassa a escolha as questões referentes à estrutura urbana, à situação ambiental, à infraestrutura governamental, aos fatores de adensamento demográfico, à ocupação desordenada que gera degradação ambiental, à proliferação de comunidades

(outrora denominadas favelas), à habitações em áreas de risco, enfim, são bairros com características distintas entre si.

## Resultados

A Tabela 1 mostra a área, o contingente populacional e o índice de desenvolvimento humano (IDH) de cada bairro analisado neste estudo.

**Tabela 1** – Bairros, área e população em estudo (ordem decrescente de dados, 2022)

ORDEM	BAIRRO	ÁREA	POPULAÇÃO	IDH
1	Messejana	6.886,19	41.689	0,376
2	Jardim das Oliveiras	12.377,98	30.417	0,302
3	Lagoa Redonda	2.428,66	28.103	0,257
4	Cidade dos Funcionários	6.545,72	20.102	0,514
5	José de Alencar	5.139,05	16.003	0,377
6	Paupina	2.708,72	15.698	0,257
7	Alto da Balança	14.174,78	15.623	0,326
8	São Bento	5.455,54	12.079	0,201
9	Aerolandia	10.280,54	11.890	0,311
10	Parque Iracema	5.362,88	8.947	0,505
11	Cambeba	2.784,88	7.986	0,498
12	Curió	11.857,14	7.953	0,162
13	Parque Manibura	5.933,52	7.291	0,578
14	Coaçu	4.198,60	7.236	1,630
15	Guajerú	6.208,57	6.359	0,271
<b>Total</b>		<b>102.342,77</b>	<b>237.376</b>	<b>6,570</b>
<b>Média</b>		<b>6.822,85</b>	<b>15.825,07</b>	<b>0,44</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Observa-se que o bairro mais populoso é Messejana, ao passo que o de melhor IDH é Coaçu, cuja população é expressivamente inferior à de Messejana, e cujo IDH é superior à média observada na amostra de bairros (0,44), considerado um IDH baixo pelos critérios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (United Nations Development Programme [UNDP], 2021). O pesquisador procurou os dados na Prefeitura Municipal de Fortaleza, a fim de verificar a situação dos bairros e identificar como se encontrava o território em termos de infraestrutura, uma vez que partiu do princípio de que o abandono da área pelo poder público pode ser uma das causas da violência e da criminalidade.

Como indicadores de demandas sociais foram selecionados: a) ausência ou insuficiência de iluminação pública; b) espaços públicos (área verde ou área institucional) depredados, desestruturados ou necessitando de limpeza/ou manutenção; c) terrenos baldios (sem estar cercados ou murados e com vegetação elevada); d) ruas esburacadas; e) pontos de descarte irregular de resíduos sólidos (lixões). Os dados são apresentados na Tabela 2.

**Tabela 2** – Demandas sociais nos territórios em estudo (2022)

<b>DEMANDA</b>	<b>QUANTIDADE DE QUEIXAS</b>
Iluminação pública	17.841
Terrenos baldios	1.995
Ponto de lixo	924
Ruas esburacadas	702
Areninha (campo de futebol)	2
Academia	1

Fonte: Elaborada pelo autor.

A iluminação pública é uma reclamação que tem 17.841 registros no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2021 e constitui problema em todos os bairros em estudo. As reclamações sobre terrenos baldios ocupam a segunda posição no *ranking* das demandas sociais, alcançando 1.995 reclamações registradas e com incidência em todos os bairros. O registro de pontos de lixo em locais inadequados tem 924 demandas registradas. Por fim, a demanda que se refere às ruas esburacadas, apresentou 702 reclamações espargidas em todos os bairros pesquisados.

## Comparativo entre iluminação pública e CVLI ou CVP

Identificada a dinâmica das desordens sociais nos bairros cobertos pelas denominadas Áreas Integradas de Segurança (AIS), a AIS n. 3 (AIS-3), sob a responsabilidade do 16º Batalhão de Polícia Militar, e a AIS n. 7 (AIS-7), sob a responsabilidade do 19º Batalhão de Polícia Militar, passa-se à triangulação dos dados. Inicialmente, comparamos os dados com o fator iluminação pública (Tabela 3).

**Tabela 3** - Comparativo entre CVLI e CVP em relação ao fator iluminação

ORD	BAIRRO	POPULAÇÃO	IDH	ILUMINAÇÃO	CVLI	CVP
1	Messejana	41.689	0,376	5.091 - 7.065	57-76	2.182 - 4906
2	Jardim das Oliveiras	30.417	0,302	3.645 - 5.091	57-76	521 - 1.177
3	Lagoa Redonda	28.103	0,257	5.091 - 7.065	25-57	521 - 1.177
4	Cidade dos Funcionários	20.102	0,514	7.065 - 9.380	0-25	2.182 - 4.906
5	José de Alencar	16.003	0,377	3.645 - 5.091	57-76	0 - 521
6	Paupina	15.698	0,257	7.065 - 9.380	76-112	1.177 - 2.182
7	Alto da Balança	15.623	0,326	7.065 - 9.380	25-57	521 - 1.177
9	São Bento	12.079	0,201	7.065 - 9.380	25-57	0 - 521
9	Aerolandia	11.890	0,311	9.380 - 11.667	76-112	4.906 - 6.187
10	Parque Iracema	8.947	0,505	3.645 - 5.091	0-25	521 - 1.177
11	Cambeba	7.986	0,498	7.065 - 9.380	57-76	2.182 - 4.906
12	Curió	7.953	0,162	0 - 3.645	112-179	521 - 1.177
13	Parque Manibura	7.291	0,578	5.091 - 7.065	25-57	1.177 - 2.182
14	Coaçu	7.236	1,630	7.065 - 9.380	57-76	0 - 521
15	Guajerú	6.359	0,271	5.091 - 7.065	25-57	521 - 1.177
	<b>TOTAL</b>	<b>237.376</b>	<b>6,570</b>		-	

Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em síntese, verificamos que o fator iluminação pública tem relação direta (100%) de influência nos crimes contra o patrimônio nos seguintes bairros: Aerolândia, Cidade dos Funcionários, Cambeba, Parque Manibura, Jardim das Oliveiras, Parque Iracema e Curió.

A Tabela 4 e o Gráfico 2 apresentam os resultados do comparativo entre bairro, iluminação, CVLI e CVP.

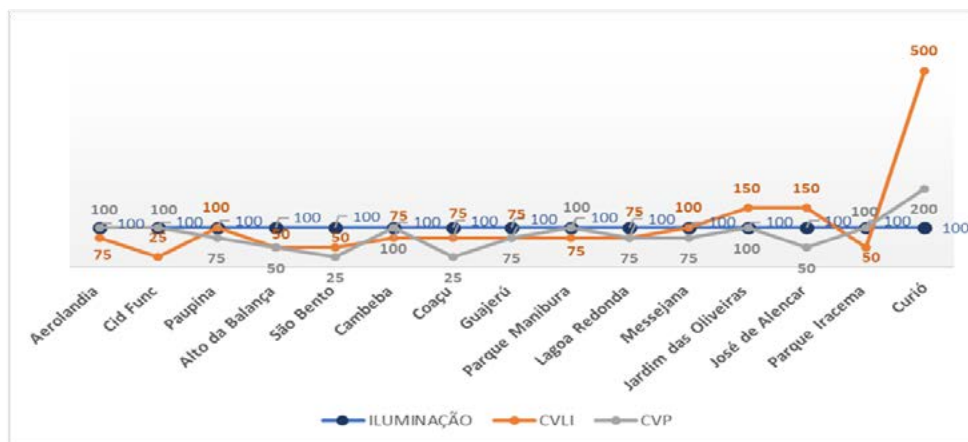
**Tabela 4** - Influência do fator iluminação nos CVLI e CVP (2020 e 2021)

BAIRRO	ILUMINAÇÃO	CVLI	CVP
Aerolandia	100	75	100
Cid Func	100	25	100
Paupina	100	100	75
Alto da Balança	100	50	50
São Bento	100	50	25
Cambeba	100	75	100
Coaçu	100	75	25
Guajerú	100	75	75
Parque Manibura	100	75	100
Lagoa Redonda	100	75	75
Messejana	100	100	75
Jardim das Oliveiras	100	150	100
José de Alencar	100	150	50
Parque Iracema	100	50	100
Curió	100	500	200

Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Gráfico 2** – Comparativo entre o fator iluminação pública e CVLI e CVP (2020 e 2021)



Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nos dados da Tabela 4 e do Gráfico 2, percebe-se a influência direta (100%) nos CVLI nos bairros Paupina, Messejana, Jardim das Oliveiras, José de Alencar e Curió. A iluminação como influenciador direto tanto nos CVP quanto nos CVLI (com taxas de 100% até 500%) ocorre nos bairros Jardim das Oliveiras e Curió. Os demais bairros mostram haver relação entre a iluminação e os CVLI e os CVP, ainda que em taxas menores.

## Comparativo entre terreno baldio e CVLI ou CVP

Passa-se, então, à análise comparativa entre o fator “terrenos baldios” (denominados para fins de tabulação Baldios) e os CVLI e CVP nos bairros em estudo. A tabela foi construída levando em conta o total de demandas sociais feitas por meio do canal 155 da Prefeitura Municipal de Fortaleza em relação ao item terreno baldio.

Na Tabela 5, os bairros foram separados em cinco categorias e atribuímos o valor 10 para os bairros com maior número de ligações e, na sequência, uma escala decrescente de 2 em 2. Esse raciocínio também foi utilizado para categorizar os tipos de crimes que ocorriam nesses bairros. Dessa maneira, tínhamos um padrão numérico e valorativo igual para todas as categorias, permitindo criar relações. Os dados da Tabela 5 ficaram assim: Primeiros colocados = 10; Segundos colocados = 8; Terceiros colocados = 6; Quartos colocados = 4; Quintos colocados = 2. Após tabular os dados obtivemos o resultado constante, apresentado na Tabela 5 e no Gráfico 3.

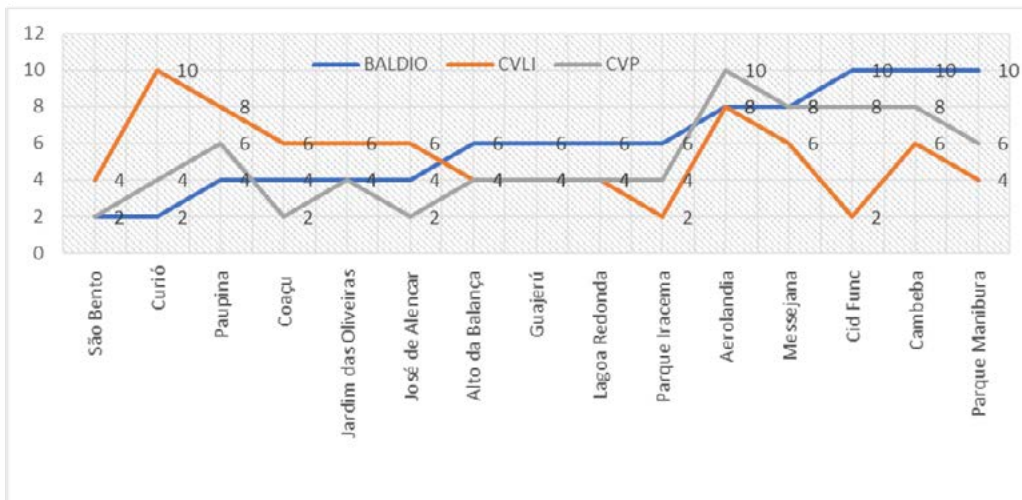
**Tabela 5** – Comparativo entre o fator Terreno baldios e a existência de CVLI e CVP

BAIRRO	BALDIOS	CVLI	CVP
São Bento	2	4	2
Curió	2	10	4
Paupina	4	8	6
Coaçu	4	6	2
Jardim das Oliveiras	4	6	4
José de Alencar	4	6	2
Alto da Balança	6	4	4
Guajerú	6	4	4
Lagoa Redonda	6	4	4
Parque Iracema	6	2	4
Aerolandia	8	8	10
Messejana	8	6	8
Cidade dos Funcionários	10	2	8
Cambeba	10	6	8
Parque Manibura	10	4	6

Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Gráfico 3** – Relação entre terrenos baldios e CVLI e CVP



Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisando a Tabela 5 e o Gráfico 3, verificamos que bairros com maior número de reclamações sobre terrenos baldios também apresentaram menor número de CVLI ou CVP (Cidade dos Funcionários, Cambeba e Parque Mandibura), indicando que a participação e notificação popular para ativismo do agente público podem influenciar a redução desse tipo de crimes. No extremo oposto, bairros como Curió e Paupina apresentaram dados inversos.

---

## Comparativo entre ruas esburacadas e CVLI ou CVP

Passamos agora à análise comparativa entre o fator “ruas esburacadas”, denominadas Buracos para fins de tabulação, e os CVLI e CVP nos bairros em estudo, com o mesmo raciocínio de tabulação empregado na Tabela 5. Após tabular os dados obtivemos o seguinte resultado: Cambeba = 10; Messejana e Parque Manibura = 8; Coaçu, Lagoa Redonda, Guajeru, Parque Iracema e Cidade dos Funcionários = 6; Paupina, Curió, José de Alencar, Jardim das Oliveiras, Alto da Balança, Aerolândia = 4; e São Bento = 2. A Tabela 6 e o Gráfico 4 apresentam esses dados.

**Tabela 6** – Comparativo entre o fator ruas esburacadas e o CVLI e o CVP

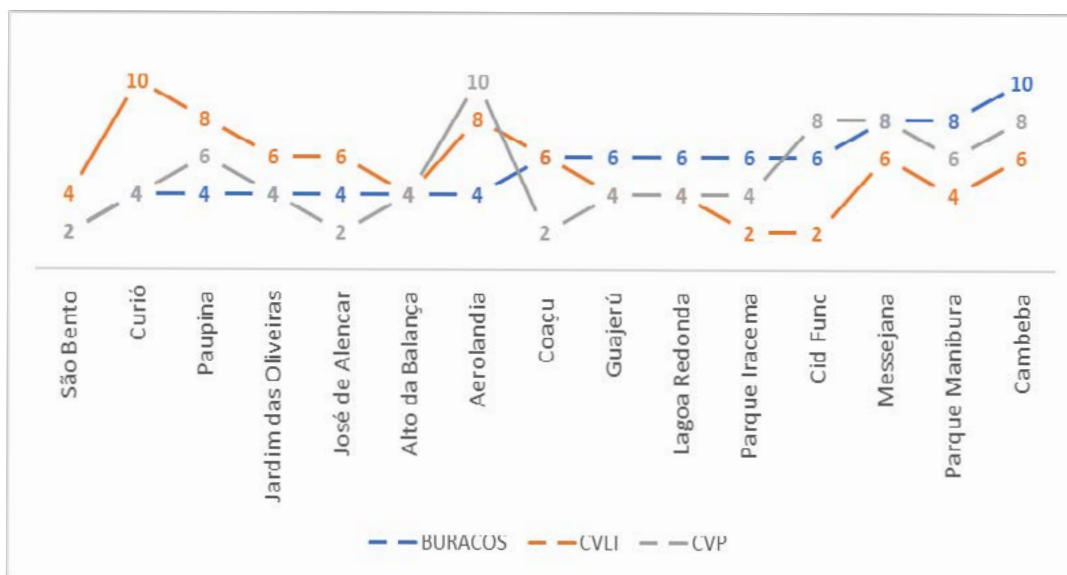
<b>BAIRRO</b>	<b>BURACOS</b>	<b>CVLI</b>	<b>CVP</b>
São Bento	2	4	2
Curió	4	10	4
Paupina	4	8	6
Jardim das Oliveiras	4	6	4
José de Alencar	4	6	2
Alto da Balança	4	4	4
Aerolândia	4	8	10
Coaçu	6	6	2
Guajerú	6	4	4
Lagoa Redonda	6	4	4
Parque Iracema	6	2	4
Cid Func	6	2	8
Messejana	8	6	8
Parque Manibura	8	4	6
Cambeba	10	6	8

Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.

Fonte: Elaborada pelo autor.



**Gráfico 4 – Relação entre ruas esburacadas e os CVLI e CVP**



Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a Tabela 6 e o Gráfico 4, todos os bairros apresentam uma relação entre o fator ruas esburacadas e os CVLI ou com os CVP, mesmo que em menores proporções. O Gráfico 4 expõe claramente a questão de que quanto mais a população denuncia a degradação social, menos CVLI e CVP acontecem, ou seja, a presença do poder público inibe a prática de crimes quer contra a vida, quer contra o patrimônio. Nos bairros com menores índices de reclamações sociais maiores são as possibilidades de ocorrer crimes contra a vida e contra o patrimônio.

## Comparativo entre ponto de lixo e CVLI ou CVP

O último fator de degradação social a verificar é o Ponto de Lixo, ou lixão, que tem a seguinte distribuição, conforme a escala adotada nesta pesquisa (tabelas 5 e 6) e também empregada na construção da Tabela 7 e exposta visualmente no Gráfico 5.

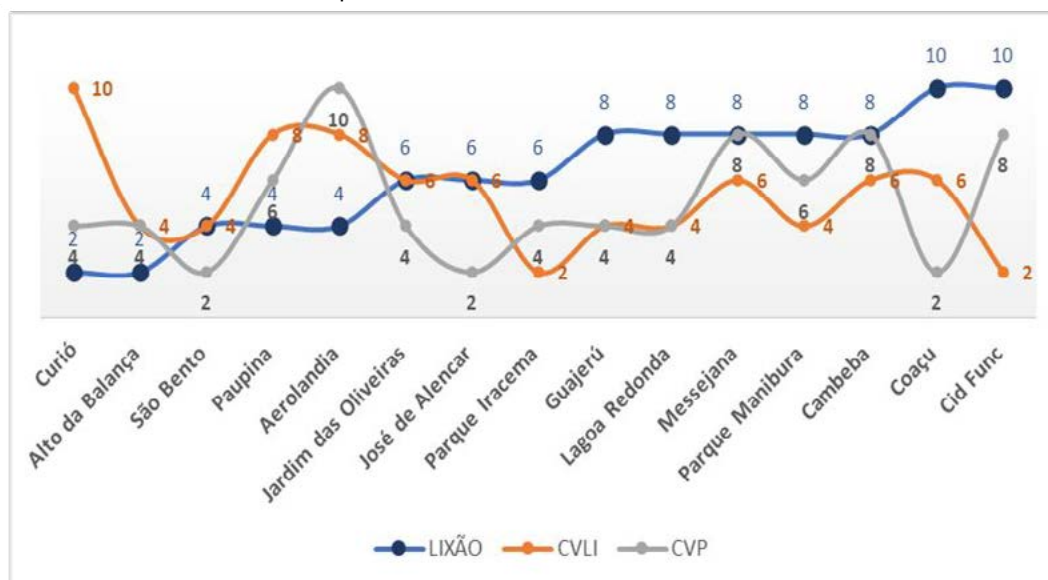
**Tabela 7** – Comparativo entre ponto de lixo e CVLI ou CVP

BAIRRO	LIXÃO	CVLI	CVP
Curió	2	10	4
Alto da Balança	2	4	4
São Bento	4	4	2
Paupina	4	8	6
Aerolandia	4	8	10
Jardim das Oliveiras	6	6	4
José de Alencar	6	6	2
Parque Iracema	6	2	4
Guajerú	8	4	4
Lagoa Redonda	8	4	4
Messejana	8	6	8
Parque Manibura	8	4	6
Cambeba	8	6	8
Coaçu	10	6	2
Cid Func	10	2	8

Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Gráfico 5** – Comparativo entre lixo e ocorrência de CVLI e CVP



Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a Tabela 7 e o Gráfico 5, os bairros Curió, Alto da Balança, Paupina e Aerolândia apresentaram relação direta entre os lixões e a existência de CVLI e CVP, ao mesmo tempo. Os bairros São Bento, Jardim das Oliveiras e José de Alencar apresentaram relação direta apenas em relação ao CVLI. Os bairros Messejana e Cambeba mostram relação entre o lixão e o CVP. Também notamos que quanto maior o número de reclamações por melhorias no ambiente, maior a redução dos índices de CVLI ou de CVP, ocorrendo o inverso para os bairros que tendem a apresentar suas queixas em número reduzido.

Um olhar desavisado poderia interpretar que o Gráfico 5 indica que quanto mais lixão, menos CVLI e CVP, mas não é isso. O que ocorre é que os dados devem ser interpretados isoladamente para cada bairro, ou seja, que quanto mais a população aciona o poder público, mais ele se faz presente e, por via de consequência, isso inibe o crime e a violência.

## Comparativo entre CVLI ou CVP e as desordens sociais

A Tabela 9 apresenta uma visão geral entre CVLI e CVP em comparação com as desordens sociais neste estudo (iluminação, terrenos baldios, ruas esburacadas e existência de lixão).

**Tabela 9** – Comparativo entre CVLI, CVP e fatores de degradação ambiental

BAIRRO	CVLI	CVP	ILUMINAÇÃO	BALDIOS	BURACOS	LIXÃO
Cid Func	2	8	8	10	6	10
Parque Iracema	2	4	4	6	6	6
Alto da Balança	4	4	8	6	4	2
São Bento	4	2	8	2	2	4
Guajerú	4	4	6	6	6	8
Parque Manibura	4	6	6	10	8	8
Lagoa Redonda	4	4	6	6	6	8
Cambeba	6	8	8	10	10	8
Coaçu	6	2	8	4	6	10
Messejana	6	8	6	8	8	8
Jardim das Oliveiras	6	4	4	4	4	6
José de Alencar	6	2	4	4	4	6
Aerolandia	8	10	10	8	4	4
Paupina	8	6	8	4	4	4
Curió	10	4	2	2	4	2

Nota: CVLI - crimes violentos letais intencionais. CVP - crimes violentos contra o patrimônio.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Fazendo um comparativo geral entre os dados da Tabela 9 temos o seguinte: o bairro Cidade dos Funcionários apresenta o menor índice de CVLI, contudo tem um dos mais elevados de CVP e, em relação aos itens de degradação ambiental verificamos que apresenta os maiores índices de reclamação quanto a iluminação, terrenos baldios, buracos

---

nas vias e lixões, levando-nos a inferir que esses fatores estão diretamente ligados aos crimes contra o patrimônio.

O Parque Manibura apresenta os menores índices de CVLI, contudo, com elevado número de CVP e, de igual maneira, como o bairro anterior, podemos inferir que os fatores de degradação repercutem nos crimes contra o patrimônio. O bairro Curió apresenta o maior índice de CVLI, porém, baixos índices de CVP e baixo índice de reclamações acerca das degradações ambientais, ou seja, não apresentou relação direta entre esses fatores e os crimes contra a vida ou contra o patrimônio.

Pelo elevado número de CVLI e o baixo número de CVP podemos inferir que é região tomada por facções onde os roubos e furtos são punidos pelos próprios integrantes da comunidade, explicando o baixo índice de crimes contra o patrimônio e o número elevado de crimes contra a vida. Outra explicação seria que a presença do poder público, mantendo ambientes limpos e iluminados, aumenta a sensação de segurança pública.

Os bairros Messejana, Cambeba e Cidade dos Funcionários têm o segundo maior índice de CVP e, conforme o gráfico, isso está diretamente relacionado aos fatores de degradação ambiental. O bairro Aerolândia apresenta o maior índice de CVP e, de acordo com a tabela, esse fato se relaciona diretamente à iluminação pública e à presença de terrenos baldios.

Em resumo, há indícios da existência de uma relação direta entre o CVP, em maior ou menor grau, com os fatores de degradação ambiental, pois estes facilitam e proporcionam oportunidade aos assaltos, seja em razão da falta de iluminação ou das ruas esburacadas, que fazem com que os motoristas reduzam a velocidade e tornem-se vítimas em potencial.

## **Considerações finais**

A violência, enquanto fenômeno social (não existe sociedade sem violência), deve ser observada e estudada sob os pontos de vista social e cultural, devido aos significados que carrega; para alguns simboliza apenas o abuso da força, a negação da lei e a ameaça de usar a força física, para outros, a assunção da sociedade global resultou em estruturas excludentes, desigualdades sociais e práticas violentas como meio de resolução de problemas pessoais e materiais.

No ambiente acadêmico, os pesquisadores e seus estudos elencam os fatores responsáveis pela violência, dentre os quais os socioeconômicos, como a pobreza e a desigualdade social, os institucionais, como a crise do modelo familiar e a fraqueza do Estado, e os culturais, como a desordem moral, a demografia urbana (explosão da taxa de natalidade), a influência da mídia e a globalização, a facilidade do cidadão para se armar e a questão do menor infrator. Ao mesmo tempo, esses fatores também podem ser visualizados como emergentes da violência, constituindo os efeitos e não a causa dela.

---

A comunitarização da segurança pública tem suas bases no sistema japonês, um dos mais antigos do mundo, lançado em 1879 com uma rede de postos denominados kobans e chuzaishos e que constitui uma filosofia de policiamento proativo, cujo sucesso fez com que fosse replicado em países como Malásia, Coréia, China e Cingapura, contrapondo-se à filosofia de policiamento da Escola Latina, que tem como fundamento o militarismo.

O policiamento comunitário é uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia, a fim de identificar, priorizar e resolver problemas de segurança pública, prevenindo e inibindo os delitos ou adotando as providências para a repressão imediata.

Na PMCE o governo implantou o policiamento comunitário como filosofia institucional desde 1986, ou seja, 2 anos antes da Constituição Cidadã (CF, 1988), podendo-se considerar um estado pioneiro na integração da polícia com a sociedade.

Cada governo cearense tenta criar políticas públicas de segurança conforme a realidade social daquele momento, como, por exemplo, o programa Ronda do Quarteirão do Governo Cid Gomes, o programa Rondas de Ações Intensivas e Ostensivas (RAIO) do Governo Camilo Santana, o Policiamento Comunitário do governo Tasso Jereissati, o projeto Distrito-Modelo do Governo Ciro Gomes, enfim, cada governante apresenta uma política pública utilizando a mesma Corporação (Polícia Militar), o que gera a sensação de que realmente temos uma política de governo e não uma política de Estado. Afinal de contas, a Corporação deveria ser reaparelhada e qualificada como um todo (política de Estado) e não apenas parte de sua tropa (política de governo).

Em relação ao alcance dos objetivos desta pesquisa, temos:

- I.** Apresentar a doutrina do policiamento comunitário e do policiamento preditivo – objetivo alcançado por meio da revisão teórica, onde definimos e caracterizamos o policiamento comunitário, mostramos a diferença entre essa filosofia de policiamento e o policiamento tradicional e apresentamos o policiamento de proximidade e o policiamento preditivo. Também foi explorada a questão da polícia comunitária no mundo e no Brasil, enfatizando essa experiência no Estado do Ceará;
- II.** Identificar a relação entre os fatores de desordem social (lixões, ruas mal iluminadas, ruas esburacadas e terrenos baldios) – objetivo alcançado por meio da pesquisa de campo realizada na SSPDS, na SUPESP e na Prefeitura Municipal de Fortaleza.

O resultado deste estudo nos permite concluir que:

- I.** a implementação de estratégias de prevenção e enfrentamento da violência sob uma nova forma de ver e fazer polícia é essencial;
- II.** A filosofia do policiamento comunitário é a base para uma polícia cidadã, uma polícia preditiva e uma polícia de proximidade, pois é a forma de conseguir

---

aproximação com a população, uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação, ações de articulação e integração das agências de segurança pública e Justiça.

Essa filosofia muda o paradigma da política de segurança pública baseada em uma prática autoritária e antidemocrática, caracterizada pela invasão de territórios e bairros, pela criminalização da população, sobretudo, as populações da periferia, em especial os jovens, os negros, os pobres e as prostitutas;

**III.** Os fatores de degradação ambiental (lixões, ruas esburacadas, iluminação pública ausente ou deficiente e terrenos baldios) influenciam de maneira heterogênea, conforme o bairro, os índices de crimes contra o patrimônio ou contra a vida.

Percebemos que as populações dos bairros que mais apresentaram queixas por meio do 155 (número da Ouvidora da Prefeitura Municipal de Fortaleza), denunciando as degradações ambientais (desordens sociais), são as que apresentam menos índices de crimes contra o patrimônio ou contra a vida; o inverso também foi verificado pela pesquisa.

Nesse contexto, a noção de democratização da polícia, tornando-a cidadã sob a batuta de uma filosofia de policiamento comunitário, é uma política de segurança pública na qual ela passa a ser prestadora de serviços, promotora de direitos sociais e de uma convivência mais pacífica entre cidadãos e destes com os agentes de segurança. Assim, sugerimos:

- a.** A criação de um aplicativo pela SUPESP/SSPDS que possa ser utilizado pelo policial militar de rua (policial comunitário), no qual ele identifique esses fatores de degradação ambiental e possa informar de imediato à Prefeitura Municipal de Fortaleza, a fim de prevenir o crime (polícia preditiva); e
- b.** A conscientização, mediante a formação das tropas militares, de que o policial militar é um agente de segurança pública não só quando realiza abordagens ou *blitze*, ou durante seu trabalho de policiamento ostensivo rotineiro, mas também quando adota a postura de policial comunitário (a filosofia), atento às demandas sociais, exercendo o policiamento de proximidade.

---

## Referências bibliográficas

- Adorno, T. (1998). *Prismas: crítica cultural e sociedade*. Ática.
- Arruda, A. J. P., Resende, A. P. B. A., & Fernandes, F. A. (2022). Sistemas de policiamento preditivo e afetação de direitos humanos à luz da criminologia crítica. *Direito Público*, 18(100), 664-689.
- Beato, C. (2012). *Crimes e cidades*. Ed. UFMG.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988, 5 de outubro). [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Decreto Estadual n. 31.787, de 21 de setembro de 2015*. (2015). Institui o pacto “por um Ceará pacífico”. Fortaleza, CE. <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20150923/do20150923p01.pdf>.
- Durkheim, É. (1999). *Da divisão do trabalho social*. Martins Fontes.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2017). Ceará pacífico em ação: matriz de acompanhamento 2017. *FBSP*. [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/ceara-pacifico/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/ceara-pacifico/).
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2022). Anuário brasileiro de segurança pública: 2022 (Ano 16). *FBSP*. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>.
- Gil, A. C. (2008). *Como elaborar projeto de pesquisa* (4a ed.). Atlas.
- Habermas, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (Vol. 1). Tempo Brasileiro.
- Madeira, L. M. (2003). O retorno da cidade como objeto de estudo da sociologia do crime. *Sociologias*, 5(9), 370-377.
- Misse, M. (2011). Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas. In M. A. Gonçalves, & G. Villas-Boas (Orgs.), *O Brasil na virada do século* (pp.2-16). Relume Dumará.
- Muniz, J. O., & Mello, K. S. S. (2015). Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. *Civitas*, 15(1), 44-65.
- Odon, T. I. (2016, 29 de março). Tolerância zero e janelas quebradas: sobre os riscos de se importar teorias e políticas (Texto para Discussão n. 194). *Senado Federal*. <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD194>.
- Paiva, L. F. S. (2019). Aqui não tem gangue, tem facção: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. *Caderno CRH*, 32(85), 165-184.
- Paiva, L. S., & Freitas, G. J. (2015). Ecos da violência nas margens de uma sociedade democrática: o caso da periferia de Fortaleza. *Sociedade e Cultura*, 18(2), 115-128.
- Passos, C. N. S. (2021). *Uma avaliação sobre a política pública de segurança “proteger”: impactos e resultados na redução de “CVLI” nas comunidades “Gereba”, “Babilônia” e “Barroso 2”* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE.
- Peron, A. E. R. (2016). Segurança preditiva? A incorporação de técnicas de mineração de dados e perfilização em conflitos internacionais com drones pelos EUA e em práticas de vigilância pela

---

Polícia Militar do Estado de São Paulo In *Simpósio Internacional LAVITS*. Buenos Aires, Argentina. [https://lavits.org/wp-content/uploads/2017/08/P4\\_Peron.pdf](https://lavits.org/wp-content/uploads/2017/08/P4_Peron.pdf).

Perry, W., McInnis, B., Price, C. C., Smith, S., & Hollywood, J. S. (2013). *Predictive policing: the role of crime forecasting in law enforcement operations*. RAND.

RAND Corporation. (s. d.). *Predictive policing*. <https://www.rand.org/search.html?query=Predictive+Policing>.

Silva, L. A. M. (Org.). (2008). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Nova Fronteira.

Telles, P. S. B. (2021). Inteligência artificial e polícia preditiva: limites e possibilidades. *Boletim Científico ESMPU*, 57, 247-263.

Trojanowicz, R., & Bucqueroux, B. (1994). *Policiamento comunitário: como começar*. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

United Nations Development Programme. (2021). *UNDP Annual Report 2021*. <https://www.undp.org/publications/undp-annual-report-2021>.

Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly*, 211, 29-38.

## Para citar este artigo

### Norma ABNT

CASTRO, F.; FROTA, F. H. S. Influência da desorganização social na criminalidade e o papel do policiamento comunitário. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 13, n. 31, p. 118-149, 2023.

### Norma APA

Castro, F.; Frota, F. H. S. (2023). Influência da desorganização social na criminalidade e o papel do policiamento comunitário. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 13(31), 118-149.

### Norma Vancouver

Castro F, Frota, FHS. Influência da desorganização social na criminalidade e o papel do policiamento comunitário. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, [Internet]. 2023 [cited Oct 2, 2023];13(31): 118-149. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/12212>