



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ALEXANDRE BESERRA TORRES**

**DESLOCADOS INTERNOS EM FORTALEZA: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE  
PROTEÇÃO PROVISÓRIA (DECRETO ESTADUAL Nº 33.506/2020)**

**FORTALEZA  
2024**

ALEXANDRE BESERRA TORRES

DESLOCADOS INTERNOS EM FORTALEZA: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE  
PROTEÇÃO PROVISÓRIA (DECRETO ESTADUAL Nº 33.506/2020)

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas, Território e Cultura.

Orientadora: Profª. Drª. Lidiane Moura Lopes

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

T643d Torres, Alexandre Beserra.

Deslocados internos em Fortaleza : avaliação do Programa de Proteção Provisória (decreto estadual nº 33.506/2020) / Alexandre Beserra Torres. – 2024.  
91 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.  
Orientação: Prof. Dr. Lidiane Moura Lopes.

1. Deslocamento interno forçado. 2. Violência urbana. 3. Programa de Proteção Provisória (PPPro). 4. Segurança pública. 5. Avaliação de políticas públicas. I. Título.

CDD 320.6

---

ALEXANDRE BESERRA TORRES

DESLOCADOS INTERNOS EM FORTALEZA: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE  
PROTEÇÃO PROVISÓRIA (DECRETO ESTADUAL Nº 33.506/2020)

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas, Território e Cultura.

Aprovado em 29/11/2024.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Lidiane Moura Lopes (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Flávio Maria Leite Pinheiro  
Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)

Dedico esta dissertação à minha mãe, mulher de fibra, sertaneja, não afeita às letras, mas que soube com muito carinho e pulso forte educar três filhos, que atingiram a escalada do mestrado.

Ao meu pai, espelho e fonte contínua de inspiração e luta, trabalhador incansável.

À minha querida esposa, Auri, como a chamo carinhosamente, parceira, torcedora, incentivadora, que ao seu lado consegui chegar até aqui.

Às minhas queridas filhas, Mariana (filha de Maria), minha primogênita, sempre alegre e preparada para os desafios da vida, minha Larissa (nossa Lari), dedicada, esperta, exemplo de determinação, minha parceirinha.

Às minhas irmãs, Alexsandra e Ariadina, precursoras na vida e no mundo acadêmico, sempre fontes de inspiração.

Ao meu cunhado e sempre companheiro das horas de debates e estudos, Prof. Valmir Guimarães, que muito incentivou para a realização deste sonho de pesquisar em nível de mestrado.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente ao Deus Pai de infinita misericórdia, que me trouxe com saúde até esta conclusão do mestrado.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lidiane Moura, pelos conselhos e paciência com este discente tão atarefado.

Aos professores e professoras do MAPP da Universidade Federal do Ceará, mestres do mais alto gabarito e no qual posso afirmar que aprendi muitíssimo e que a dedicação desses pelo conhecimento vão ficar marcados em minha mente por toda a minha vida.

Aos professores: Prof. Dr. Carlos Américo e Prof. Dr. Flávio Maria Pinheiro, que contribuíram com sugestões valiosas para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos colegas de turma GECC, com quem tive momentos de grandes aprendizados e amizades que ficarão para a vida.

Aos entrevistados que se propuseram a contribuir para o entendimento do problema real sobre os deslocados internos, problema que afeta parcela de nossa sociedade.

Por fim, dedico à gloriosa Polícia Militar do Ceará, Corporação que rendo meu esforço laboral há mais de vinte anos, e agora posso afirmar que o saber científico em políticas públicas muito agregará às funções que desempenharei, sempre em busca da almejada Paz Social para o nosso Estado.

<sup>13</sup>Depois que os magos partiram, o Anjo do Senhor apareceu em sonho a José, e lhe disse: “Levante-se, pegue o menino e a mãe dele, e fuja para o Egito! Fique lá até que eu avise. Porque Herodes vai procurar o menino para matá-lo. <sup>14</sup>José levantou-se de noite, pegou o menino e a mãe dele, e partiu para o Egito (Mt 2, 13-14).

## RESUMO

A pesquisa intitulada "Deslocados Internos em Fortaleza: Avaliação do Programa de Proteção Provisória (Decreto Estadual Nº 33.506/2020)" tem como objetivo avaliar as ações do Programa de Proteção Provisória (PPPro), voltadas para deslocados internos vítimas de violência urbana na cidade de Fortaleza. O trabalho aborda a problemática do deslocamento forçado, um fenômeno agravado pela violência urbana e pela disputa territorial entre facções criminosas, que afetam as comunidades mais vulneráveis. O estudo adota a perspectiva de Avaliação em Profundidade, proposta por Rodrigues (2008), visando uma análise multidimensional do PPPro que vai além da mensuração de indicadores, explorando o contexto, a trajetória institucional e a coerência interna do programa. A metodologia combina pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com entrevistas semiestruturadas aplicadas a agentes institucionais, e utiliza a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011) para interpretar os dados. Entre os principais resultados, a dissertação revela que o PPPro é uma política pública relevante, mas enfrenta desafios significativos, como a falta de integração entre os órgãos envolvidos e a insuficiência de recursos humanos e financeiros. A análise evidenciou que o programa responde de forma emergencial às demandas das famílias deslocadas, mas carece de estratégias de médio e longo prazo que garantam proteção duradoura e reintegração social. O trabalho também destaca a centralidade da atuação da Polícia Militar e de outros órgãos como portas de entrada do programa, mas aponta a necessidade de uma resposta mais robusta e coordenada para atender às complexidades do deslocamento interno. Além disso, ressalta a importância de políticas públicas eficazes que combatam a violência urbana, protejam os direitos dos deslocados e promovam sua inclusão social. Por fim, a pesquisa contribui para a compreensão do deslocamento interno em Fortaleza, oferecendo subsídios para o aprimoramento do PPPro e para o desenvolvimento de soluções integradas que promovam segurança, justiça e cidadania para as populações afetadas.

**Palavras-chave:** deslocamento interno forçado; violência urbana; Programa de Proteção Provisória (PPPro); segurança pública; avaliação de políticas públicas.

## ABSTRACT

The research entitled “Internally Displaced Persons in Fortaleza: Evaluation of the Provisional Protection Program (State Decree No. 33.506/2020)” aims to evaluate the actions of the Provisional Protection Program (PPPro), aimed at internally displaced victims of urban violence in the city of Fortaleza. The work addresses the problem of forced displacement, a phenomenon aggravated by urban violence and territorial disputes between criminal factions, which affect the most vulnerable communities. The study adopts the In-Depth Evaluation perspective proposed by Rodrigues (2008), aiming for a multidimensional analysis of the PPPro that goes beyond measuring indicators, exploring the context, institutional trajectory and internal coherence of the program. The methodology combines bibliographical, documentary and field research, with semi-structured interviews with institutional agents, and uses Bardin's (2011) content analysis technique to interpret the data. Among the main results, the dissertation reveals that the PPPro is a relevant public policy, but faces significant challenges, such as the lack of integration between the bodies involved and insufficient human and financial resources. The analysis showed that the program provides an emergency response to the demands of displaced families, but lacks medium and long-term strategies to guarantee lasting protection and social reintegration. The work also highlights the centrality of the work of the Military Police and other agencies as gateways to the program, but points to the need for a more robust and coordinated response to meet the complexities of internal displacement. It also highlights the importance of effective public policies that combat urban violence, protect the rights of displaced people and promote their social inclusion. Finally, the research contributes to the understanding of internal displacement in Fortaleza, offering subsidies for the improvement of the PPPro and for the development of integrated solutions that promote security, justice and citizenship for the affected populations.

**Keywords:** forced internal displacement; urban violence; Provisional Protection Program (PPPro); public security; public policy evaluation.

## RESUMEN

La investigación titulada "Desplazados Internos en Fortaleza: Evaluación del Programa de Protección Provisional (Decreto Estatal nº 33.506/2020)" tiene como objetivo evaluar las acciones del Programa de Protección Provisional (PPPro), enfocadas en desplazados internos víctimas de violencia urbana en la ciudad de Fortaleza. El trabajo aborda la problemática del desplazamiento forzado, un fenómeno agravado por la violencia urbana y la disputa territorial entre facciones criminales, que afectan a las comunidades más vulnerables. El estudio adopta la perspectiva de Evaluación en Profundidad, propuesta por Rodrigues (2008), buscando un análisis multidimensional del PPPro que va más allá de la medición de indicadores, explorando el contexto, la trayectoria institucional y la coherencia interna del programa. La metodología combina investigación bibliográfica, documental y de campo, con entrevistas semiestructuradas aplicadas a agentes institucionales, y utiliza la técnica de análisis de contenido de Bardin (2011) para interpretar los datos. Entre los principales resultados, la disertación revela que el PPPro es una política pública relevante, pero enfrenta desafíos significativos, como la falta de integración entre los órganos involucrados y la insuficiencia de recursos humanos y financieros. El análisis evidenció que el programa responde de forma emergencial a las demandas de las familias desplazadas, pero carece de estrategias de mediano y largo plazo que garanticen protección duradera y reintegración social. El trabajo también destaca la centralidad de la actuación de la Policía Militar y de otros órganos como puertas de entrada del programa, pero apunta a la necesidad de una respuesta más robusta y coordinada para atender a las complejidades del desplazamiento interno. Además, resalta la importancia de políticas públicas eficaces que combatan la violencia urbana, protejan los derechos de los desplazados y promuevan su inclusión social. Finalmente, la investigación contribuye a la comprensión del desplazamiento interno en Fortaleza, ofreciendo insumos para el mejoramiento del PPPro y para el desarrollo de soluciones integradas que promuevan seguridad, justicia y ciudadanía para las poblaciones afectadas.

**Palabras clave:**desplazamiento interno forzado; violencia urbana; Programa de Protección Provisional (PPPro);seguridad pública; evaluación de políticas públicas.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Ameaça pichada em muro, em retaliação ao novo secretário de Administração Penitenciária.....	41
Figura 2 – Moradores são expulsos de casas durante guerra entre facções no Conjunto Palmeiras, em Fortaleza .....	46
Figura 3 – Famílias são expulsas de casas por membros de facções em Fortaleza .....	50
Figura 4 – Criminosos exibem armas em ruas do Conjunto Palmeiras, em Fortaleza ....	50
Figura 5 – Ameaça de morte pelas facções para que moradores abandonem suas residências.....	52
Figura 6 – Criminosos picharam muros com ameaça a moradores em Fortaleza .....	52

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Perfil dos participantes da pesquisa – Atores institucionais envolvidos no Programa .....	70
--	----

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Eixos da Avaliação em Profundidade e a proposta da pesquisa..... 25

Quadro 2 – Síntese dos Incisos IV, V e VI do § 2º do Artigo 5º – Lei nº 18.313/2023.... 67

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
B.O.	Boletim de Ocorrência
CEF	Caixa Econômica Federal
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
COEPP	Comitê Estadual de Proteção a Pessoas
COIN	Coordenadoria de Inteligência
COPAC	Comando para Prevenção e Apoio às Comunidades
COPDH	Coordenadoria de Políticas Públicas para os Direitos Humanos
CPCHOQUE	Comando de Policiamento de Choque
CPRAIO	Comando de Policiamento de Rondas de Ações Intensivas e Ostensivas
CRAAV	Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência
DIH	Direito Internacional Humanitário
GAJOP	Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
HABITAFOR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IDMC	Observatório de Situações de Deslocamento Interno
LEV	Laboratório de Estudos da Violência
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MPCE	Ministério Público de Estado do Ceará
PC-CE	Polícia Civil do Estado do Ceará
PMCE	Polícia Militar do Ceará
POG	Policiamento Ostensivo Geral
PPCAAM/PE	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte de Pernambuco
PPDDH	Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos
PPPro	Programa de Proteção Provisória
PREVIO	Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência
PROVITA	Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SEDIH	Secretaria dos Direitos Humanos

SEDUC	Secretaria da Educação do Estado do Ceará
SEPP	Sistema Estadual de Proteção à Pessoa
SESA	Secretaria da Saúde do Estado do Ceará
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SPS	Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos
SSPDS	Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social

## **LISTA DE SÍMBOLOS**

**%** Porcentagem

**§** Parágrafo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1</b>	<b>Perspectiva de Avaliação .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2</b>	<b>Narrativa metodológica .....</b>	<b>27</b>
<b>2.2.1</b>	<b><i>Quanto aos instrumentos de coleta de dados.....</i></b>	<b>27</b>
<b>2.2.2</b>	<b><i>Quanto à análise dos dados.....</i></b>	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE DESLOCAMENTOS INTERNOS, DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA: INTERFACES COM A VIOLÊNCIA URBANA.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1</b>	<b>Deslocados internos .....</b>	<b>29</b>
<b>3.2</b>	<b>Direitos humanos .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3</b>	<b>Violência e segurança pública .....</b>	<b>35</b>
<b>3.3.1</b>	<b><i>Origens das facções criminosas.....</i></b>	<b>37</b>
<b>3.3.2</b>	<b><i>O crescimento do crime organizado em Fortaleza.....</i></b>	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>VIOLÊNCIA COTIDIANA EM FORTALEZA: A PRODUÇÃO DE DESLOCADOS INTERNOS EM FACE ÀS FACÇÕES CRIMINOSAS.....</b>	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Deslocados internos forçados e a violência urbana .....</b>	<b>44</b>
<b>4.2</b>	<b>Deslocamentos internos forçados sob o foco das mídias: o impacto das ações das facções criminosas em Fortaleza .....</b>	<b>48</b>
<b>4.3</b>	<b>Intervenções policiais: ações preventivas e ostensivas.....</b>	<b>53</b>
<b>4.4</b>	<b>Síntese do capítulo: nossos primeiros achados.....</b>	<b>54</b>
<b>5</b>	<b>PANORAMA DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE AO SISTEMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À PESSOA - SEPP .....</b>	<b>56</b>

<b>5.1</b>	<b>Sistema Estadual de Proteção à Pessoa .....</b>	<b>56</b>
<b>5.1.1</b>	<b><i>Programas de proteção inseridos no SEPP.....</i></b>	<b>58</b>
<b>5.2</b>	<b>Programa de Proteção Provisória do Ceará - PPPro.....</b>	<b>59</b>
<b>5.3</b>	<b>A participação da Polícia Militar como porta de entrada no PPPro.....</b>	<b>63</b>
<b>5.4</b>	<b>Comitê Estadual de Proteção à Pessoas – COEPP.....</b>	<b>64</b>
<b>5.5</b>	<b>O Programa de Segurança Cidadã e o Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades – COPAC.....</b>	<b>66</b>
<b>5.5.1</b>	<b><i>Bases Conceituais e Coerência com o SEPP.....</i></b>	<b>67</b>
<b>6</b>	<b>VOZES DOS ATORES INSTITUCIONAIS: RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>69</b>
<b>6.1</b>	<b>A importância dos atores institucionais na compreensão da política.....</b>	<b>69</b>
<b>6.2</b>	<b>Análise das entrevistas.....</b>	<b>70</b>
<b>6.3</b>	<b>Síntese dos principais resultados obtidos .....</b>	<b>80</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>82</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>85</b>
	<b>APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS .....</b>	<b>88</b>
	<b>APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO .....</b>	<b>89</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A música "Triste Partida", baseada na obra de Patativa do Assaré e interpretada por Luiz Gonzaga (1964), constitui, sem dúvida, um marco no imaginário coletivo do povo sertanejo. A canção retrata com sensibilidade a realidade vivida durante períodos de severa seca no Nordeste, que resultaram no êxodo de inúmeros nordestinos dos seus nove estados em direção ao "Sul" do Brasil, em busca de melhores condições de vida.

Embora muitas transformações tenham ocorrido desde então, nem tudo é realmente "novo". Em diversas situações, o que se observa é uma reconfiguração ou regionalização do problema social, como no caso da migração forçada. A canção oferece um relato comovente sobre a saga de uma família nordestina que, diante da seca no sertão, decide partir para São Paulo. Ela descreve a fuga de sertanejos para o Sul em busca de uma "terra prometida" ou, muitas vezes, da única alternativa para a sobrevivência de suas famílias.

"Triste Partida" aborda temas como seca, migração e o Nordeste, evocando sentimentos de saudade e memória, tão presentes nas músicas de Luiz Gonzaga. No entanto, esse saudosismo carrega um problema que ainda persiste. Hoje, a situação se apresenta com uma roupagem ainda mais perversa: o maior vilão já não é apenas o clima, mas também questões sociais, como a violência urbana, que agravam as condições de vida no Nordeste e forçam novas formas de deslocamento.

Ainda sobre a música "Triste Partida", esta apresenta fortes marcas de regionalidade e narra situações cotidianas e comuns do sertão nordestino. Este trabalho, por sua vez, abordará as situações cotidianas vivenciadas no coração da capital cearense, destacando suas peculiaridades, agora ancoradas na realidade da criminalidade urbana presente na cidade de Fortaleza.

Sobre o que exatamente este texto introdutório quer falar? Vamos refletir. Já imaginou ter que abandonar sua casa às pressas, com a certeza de que não poderá voltar? E, se voltar, saber que sua vida e a de seus familiares estarão em risco de morte? Partir sem poder avisar ninguém, sem dar adeus aos vizinhos, aos amigos do bairro, aos professores da escola dos seus filhos ou ao vendedor de frutas da esquina, com quem você conversa todos os dias. Sem tempo para fazer as malas, sem levar a geladeira que ainda está pagando, a bicicleta do seu filho, o vestido de noiva ou as fotos do seu casamento. Sem poder levar a "Baleia", sua cadela de estimação, ou a televisão que você economizou tanto para comprar. Fica para trás

todo o esforço dedicado à construção de um lar e todas as memórias que você criou naquele espaço.

Além de perder tudo, você se vê obrigado a viver em uma comunidade desconhecida, que não te conhece e tampouco te reconhece. Lá, precisa lidar com o julgamento de todos, que te colocam como suspeito simplesmente por estar fugindo, além de não encontrar nenhuma rede de apoio ou acolhimento. A falta de emprego agrava a sua situação: seus filhos não podem frequentar a escola e você luta para encontrar maneiras de colocar comida na mesa. Para piorar, sente medo de se aproximar das autoridades, temendo que alguém descubra onde está. O medo constante pela sua vida e pela segurança de sua família se torna uma realidade diária, sufocando qualquer esperança de recomeço.

Parece exagero, mas essa é a realidade de muitas famílias que são vítimas de violência armada e são forçadas a se deslocar de uma comunidade para outra, tentando sobreviver. Em Fortaleza, a situação das vítimas de deslocamentos forçados internos não apenas persiste, como se agrava, tornando-se uma realidade latente. Esse fenômeno, marcado por invisibilidade e ausência de dados precisos, reflete a falta de uma retaguarda jurídica que reconheça e ampare essas pessoas, bem como de políticas públicas consolidadas que possam enfrentar suas demandas, de forma específica, e oferecer o suporte necessário.

O deslocamento forçado não é um fenômeno isolado, e é geralmente um último recurso para a sobrevivência. As famílias que são obrigadas a abandonar as suas casas vivem em situações de violência generalizada e recorrente: nos seus bairros há grupos armados que controlam e limitam os seus movimentos, impondo regras e sanções, erguendo fronteiras invisíveis e tornando impossível o acesso a serviços essenciais como escolas, hospitais ou centros esportivos e culturais.

Quando partem, muitas famílias são deixadas à deriva sem um lugar para ir, tornando-se sem-teto; outras têm de viver com familiares em ambientes superlotados, e apenas algumas conseguem encontrar um novo lugar para morar. Muitas dessas pessoas perdem os seus empregos, as suas redes de apoio, as suas rotinas e a sua vida cotidiana. Todas elas têm de recomeçar as suas vidas em uma situação econômica muito precária.

No dia 21 de maio de 2024, o jornal Diário do Nordeste sediou uma mostra de filmes gratuita abordando o impacto da violência urbana em Fortaleza. O evento, intitulado “É Mais do que se Vê”, foi resultado de uma parceria entre o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e o Centro Cultural Bom Jardim (CCBJ). Durante a programação, foram exibidos dois filmes: o curta-metragem “Uz Crias na Periferia” e o documentário “É Mais do

que se Vê": Os Impactos Invisíveis da Violência Armada. Ambos os filmes destacaram a relação entre violência, racismo, e a expressão artística como forma de enfrentamento.

Neste contexto, a violência urbana é compreendida como a utilização deliberada da força física ou do poder, resultando em danos, sofrimento ou destruição. Ela se manifesta de várias formas, como a violência física, psicológica, sexual, econômica e institucional, ocorrendo em diferentes cenários e sendo frequentemente associada a questões de poder e desigualdade. Galtung (1969) define a violência como "a discrepância entre o potencial e a realidade", ressaltando que circunstâncias objetivas impedem o indivíduo de atingir seu máximo potencial.

Particularmente em Fortaleza, a violência urbana tem se intensificado, como revelado em um artigo do G1, que destacou que, em 2017, a cidade apresentou a mais alta taxa de homicídios do Brasil. A análise relaciona a violência à pobreza, exclusão social e à presença de facções criminosas como o Comando Vermelho (CV) e os Guardiões do Estado (GDE).

Nos estudos sobre migrações, pouco se costuma abordar sobre os deslocados internos, que erroneamente são confundidos com a categoria dos refugiados. Diferentemente destes, os deslocados internos não cruzam fronteiras internacionais, continuando a viver dentro de seu próprio país, para contextualizar ainda mais é possível afirmar que os deslocados internos permanecem até mesmo na mesma cidade, mas legalmente ou clandestinamente em situação de pauperização social.

Nos dias atuais, os deslocados são compreendidos como um dos principais grupos em situação de vulnerabilidade social, os quais precisam de acolhimento e ações de proteção por parte dos Estados, da sociedade civil e até mesmo de organizações internacionais, feita por ações humanitárias, políticas públicas de amparo e socorro econômico. Dessa forma, essa pesquisa busca analisar, diante da problemática dos deslocados internos da cidade de Fortaleza atingidos pela violência urbana, as ações governamentais voltadas a esse atendimento, por meio dos órgãos de Estado e organizações civis voltadas especificamente a essa problemática, mediante suas propostas políticas e as ações prestadas a essas vítimas.

Para fins de conhecer sobre os aspectos das facções que operam no Estado, bem como para efeito de futura identificação, as principais ações criminosas atuantes no Ceará são: Guardiões do Estado (GDE): uma facção local que surgiu em 2014 e se caracteriza pela brutalidade dos seus métodos. A GDE entrou em confronto com outras facções, como o Comando Vermelho (CV), acirrando os conflitos; Primeiro Comando da Capital (PCC): chegou ao Ceará nos anos 2000, após o assalto ao Banco Central em 2005; Terceiro

Comando Puro (TCP): uma facção carioca que chegou ao Ceará no ano de 2023 e se aliou ao PCC; Família do Norte (FDN): uma facção amazonense que se aliou ao Comando Vermelho (CV) e Massa: um novo grupo criminoso local, formado por ex-integrantes do Comando Vermelho (CV).

Essas facções exacerbam a violência nas regiões mais vulneráveis da cidade, onde a falta de infraestrutura e de oportunidades gera um ambiente propício para o crescimento das taxas de homicídios. A ausência do Estado em áreas periféricas agrava ainda mais a situação, como demonstrado pelas críticas à gestão da segurança pública, que falha em integrar forças policiais e administrar políticas penitenciárias eficazes.

Diante desse cenário, o Programa de Proteção Provisória - PPPro, instituído pelo Decreto nº 33.506 de 2020, surge como uma resposta emergencial às pessoas em situação de ameaça de morte, incluindo os deslocados internos. Este programa governamental se insere em um contexto mais amplo de políticas públicas do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP), que busca oferecer suporte integrado entre os sistemas de justiça, segurança pública, rede socioassistencial e sociedade civil. No entanto, questiona-se a efetividade do PPPro em lidar com as necessidades específicas dos deslocados internos, especialmente em face da complexidade e urgência que este tema exige.

Este trabalho visa, portanto, explorar a eficácia do PPPro e investigar se as ações implementadas para o atendimento dos deslocados internos alcançam os objetivos propostos, sob os olhares dos atores que atuam nas instituições que são “porta de entrada” para o Programa.

Além disso, esta pesquisa avaliativa é de suma importância para a formulação de políticas públicas mais eficazes, visando identificar lacunas no Programa e analisar os obstáculos enfrentados para o amplo atendimento dos deslocados internos em decorrência de violência urbana em Fortaleza. Este estudo promove uma compreensão mais abrangente das dinâmicas de violência e das medidas de proteção, contribuindo para o desenvolvimento de soluções capazes de mitigar os impactos da violência e fomentar a inclusão social dos deslocados.

A justificativa para o desenvolvimento desta pesquisa avaliativa reside no fato dos deslocamentos forçados internos, motivados pela violência urbana, terem se tornado um fenômeno crescente em Fortaleza, especialmente nas regiões periféricas, onde facções criminosas impõem sua influência por meio de disputas territoriais, ameaças e expulsões. Essas situações resultam em rompimentos abruptos de vínculos sociais, habitacionais e institucionais, expondo famílias inteiras a condições de extrema vulnerabilidade. Apesar de

sua relevância, a proteção a essas pessoas ainda enfrenta desafios significativos, especialmente no que diz respeito à articulação de políticas públicas que possam oferecer respostas integradas e eficazes.

Os problemas relacionados aos deslocados internos por causa da violência não são exclusivos do Brasil, estando presentes em outras partes da América Latina, como Colômbia e México. Contudo, no Estado do Ceará, este problema se agravou consideravelmente nos últimos anos, conforme amplamente divulgado na mídia. Por esta razão, este trabalho busca entender como o PPPro funciona neste contexto social e humanitário, que tem reflexos na habitação e no território.

A partir do exposto, surge a seguinte questão central de pesquisa: Quais são as ações desenvolvidas pelo Programa de Proteção Provisória (PPPro) destinadas aos deslocados forçados internos, vítimas de violência urbana, na cidade de Fortaleza?

Diante dessa pergunta de partida, o objetivo geral desta pesquisa é avaliar o Programa de Proteção Provisória (PPPro) no atendimento aos deslocados forçados internos, em situação de violência urbana, na cidade de Fortaleza.

Para alcançar esse objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar os contextos sociais que promovem o deslocamento forçado de pessoas devido à violência urbana em Fortaleza, identificando as condições que levaram à criação do PPPro;
- b) Mapear os órgãos estaduais e municipais envolvidos na execução do PPPro, detalhando seus papéis, agentes e os recursos destinados às ações do programa;
- c) Examinar a articulação entre os órgãos e secretarias responsáveis pela execução integrada das políticas públicas relacionadas ao PPPro, identificando boas práticas e lacunas;
- d) Apreender as percepções dos principais atores institucionais que atuam nas “portas de entrada” do PPPro, quanto à efetividade do Programa na garantia de direitos e na redução da vulnerabilidade social dos deslocados internos, identificando as coerências e incoerências nos discursos entre estes atores e os marcos normativos do Decreto nº 33.506/20 e da Lei nº 16.962/19.

A pesquisa busca não apenas compreender o funcionamento do PPPro em seu contexto atual, mas também oferecer subsídios para o aprimoramento dessa política pública, de forma a garantir uma abordagem adaptativa e eficaz que responda às necessidades das populações em situação de deslocamento forçado.

## 2 PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo apresenta a perspectiva avaliativa adotada na análise do Programa de Proteção Provisória (PPPro), fundamentada na Avaliação em Profundidade, e descreve o percurso metodológico que orientou a pesquisa.

Partindo de uma abordagem qualitativa, a investigação buscou apreender as dinâmicas sociais e institucionais que permeiam a implementação do PPPro, com base na triangulação entre revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas com atores institucionais.

O objetivo foi interpretar, de forma crítica e contextualizada, os significados atribuídos às ações do programa, sua articulação intersetorial e seu impacto na redução da vulnerabilidade social dos deslocados internos.

### 2.1 Perspectiva de Avaliação

Para avaliar políticas públicas é necessário definir qual a perspectiva avaliativa que orientará a construção do objeto, dos objetivos, da metodologia e da forma de análise e interpretação dos resultados. É necessário considerar a finalidade da avaliação e as especificidades da política em questão.

Algumas avaliações utilizam análises numéricas que podem destoar da realidade percebida pelos beneficiários, por isso é importante adotar perspectivas que considerem as dimensões voltadas à compreensão do contexto social, econômico, político e das políticas públicas, pois estamos em volta de uma pesquisa que envolve muitos aspectos, entre os vários, há de sempre considerar os aspectos legais e a ação das instituições de amparo legal que utilizam a força legal e a investigação criminal, ou seja, as polícias militar e civil do Estado, para que possamos melhor compreender todo o contexto que a pesquisa abordará.

Desta forma, a presente pesquisa se faz em um modelo avaliativo que visa ao conhecimento mais aprofundado da política pública sob estudo, além de explicitar o percurso metodológico que será utilizado no desenvolvimento da pesquisa e seus efeitos legais diante do direito brasileiro e das ações governamentais que pretende abordar.

Na presente pesquisa, optou-se pela perspectiva denominada Avaliação em Profundidade, metodologia esta desenvolvida por intermédio da professora Lea Carvalho Rodrigues. Diante da insuficiência dos modelos clássicos de análise, essa perspectiva

avaliativa começou a ser estruturada no ano de 2008 com a publicação do artigo intitulado “Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais” de autoria da docente já citada, numa tentativa de inserir conceitos que já vinham sendo difundidos em âmbito internacional há quase duas décadas (Rodrigues, 2008).

Inspirada no modelo experiencial de Raul P. Lejano desenvolvido em 2006, por meio do artigo intitulado *“Frameworks for policy analysis: Merging text and context”*, a Avaliação em Profundidade, incorpora parâmetros que nos permitem a conexão de dados de diferentes fontes de informação junto a uma abordagem interpretativa da avaliação de políticas públicas, não se restringindo apenas à análise do conteúdo levantado na pesquisa ou mesmo por meio de estudos bibliográficos, mas ousando e articulando-se com a análise do contexto. Em nosso caso, o estudo das políticas públicas e programas destinados ao atendimento dos deslocados forçados internos, na cidade de Fortaleza, analisando como ocorre o desenvolvimento dessas ações, por meio das ações do PPPro. Assim, nada mais apropriado que o uso da Avaliação em Profundidade para compreender o contexto e as análises que resultaram desta pesquisa.

Avançando especificamente na Avaliação em Profundidade, observa-se o caráter predominantemente qualitativo dessa perspectiva na busca de compreender de forma extensa, detalhada e multidimensional os significados e sentidos apreendidos pelos sujeitos da política pública, que abrange desde os formuladores da política até os beneficiários finais dela. No intuito de alcançar a profundidade pretendida, a Avaliação em Profundidade conta com quatro eixos estruturante para realizar sua análise. Em Rodrigues (2008) são devidamente identificados que são: 1) análise de conteúdo do programa, 2) análise de contexto, 3) trajetória institucional e 4) espectro temporal e territorial.

O primeiro eixo, a análise de conteúdo da política pública, ou seja, a avaliação do Programa de Proteção Provisória, instituído no decreto estadual de nº 33.506/2020, buscando entender todo o arcabouço normativo que sustenta essa política pública de proteção sob análise, mas não se limita a ele uma vez que procura investigá-lo sob 03 (três) aspectos que são: o contexto de formulação, o conteúdo e as bases conceituais e a coerência interna.

A formulação diz respeito aos objetivos, critérios e princípios do programa, ou seja, a parte mais estrutural e formal da política. Já a investigação das bases conceituais visa compreender quais foram os parâmetros e valores que guiaram a construção dessa estrutura, ou seja, os conceitos principais envolvidos e que dão suporte à política.

Por fim, a análise da coerência interna tem por objetivo verificar se existe ou não contradições entre as bases conceituais, a estrutura de formulação e os aspectos prioritários definidos pela política.

Quanto ao segundo eixo, a análise de contexto da formulação da política, pretende-se apreender as circunstâncias políticas, econômicas e sociais, de âmbito internacional, nacional, regional e local, que permearam o nascimento da política pública, além de analisar outras políticas públicas que a ela estejam relacionadas. Nesse caso, a incorporação das circunstâncias culturais contribui de forma relevante para o entendimento da situação com um todo (Rodrigues, 2008).

No que se refere ao terceiro eixo, a trajetória institucional da política pública que é o Programa de Proteção Provisória, instituído no decreto estadual de nº 33.506/2020, tem por objetivo investigar como a política vai sendo percebida de diferentes formas pelos diversos sujeitos, seja usuários ou seja pelos seus agentes/disseminadores envolvidos em seu processo ao longo da estrutura hierárquica e das instâncias institucionais perpassadas por essa política pública estadual. Considerado o aspecto mais complexo de articular (Rodrigues, 2008).

Por fim, o quarto eixo visa à compreensão da política no tempo e no local final em que ocorre, analisando se as propostas gerais da política pública reverberam na realidade sendo ou não efetivamente implementadas. Esse último eixo afirma a necessidade de construção de indicadores socioculturais que deem conta de apreender as diferentes dimensões de implantação de uma política pública (Rodrigues, 2011).

A presente pesquisa, por desta vez, não se propõe a contemplar todos os aspectos da avaliação em profundidade de forma completa, dadas as limitações de tempo, recursos e pessoal inerentes a uma pesquisa de mestrado. Mas se empenhará em contribuir para um melhor entendimento da política pública sob estudo de modo a permitir reflexões sobre possíveis melhorias para os sujeitos envolvidos, avaliações mais abrangentes da política e contribuições para a perspectiva avaliativa.

Para uma melhor visualização, apresentamos o Quadro 1 a seguir, que articula do lado esquerdo os eixos da avaliação em profundidade e do lado direito a proposta da pesquisa que contempla o respectivo eixo.

Quadro 1 – Eixos da Avaliação em Profundidade e a proposta da pesquisa

Eixo da Avaliação em Profundidade	Proposta da pesquisa
Análise de conteúdo da política (formulação, bases conceituais e coerência interna)	Realizar uma análise crítica da legislação do Sistema de Proteção à Pessoa e dos demais normativos pertinentes ao Programa de Proteção Provisório - PPPro, voltados aos deslocados forçados internos, vítimas de violência urbana, na cidade de Fortaleza.
Análise de contexto da formulação da política	Analizar a conjuntura sistêmica que promove o deslocamento forçado de pessoas devido à violência urbana em Fortaleza, levando à inserção deste público no Programa de Proteção Provisório - PPPro.
Trajetória institucional da política pública	Mapear os órgãos estaduais e municipais envolvidos, seus papéis, agentes e recursos físicos e financeiros destinados à execução das ações do PPPro; Examinar a articulação entre os órgãos e secretarias para a execução integrada das políticas públicas e atividades do PPPro destinadas aos deslocados forçados internos; Apreender as percepções dos principais atores institucionais que atuam nas “portas de entrada” do PPPro, quanto à efetividade do Programa na garantia de direitos e na redução da vulnerabilidade social dos deslocados internos, identificando as coerências e incoerências nos discursos entre estes atores e os marcos normativos do Decreto nº 33.506/20 e da Lei nº 16.962/19.
Espectro temporal e territorial	Analizar o contexto do PPPro em Fortaleza, no período de 2020 a 2024.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base em Rodrigues (2008).

Para Cruz (2019), a avaliação em profundidade trata-se de um modelo em permanente construção, mas que apresenta como elementos essenciais a importância da pesquisa qualitativa e da subjetividade, o foco hermenêutico e interpretativista, a inspiração de cunho etnográfico e a utilização de entrevistas aprofundadas. A autora ainda menciona que o modelo não se limita a métodos qualitativos, valendo-se também da pesquisa quantitativa ou métodos mistos. Em suma, resultados de pesquisas desenvolvidas no Programa de Avaliação e Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará – UFC, bem como as inúmeras pesquisas (dissertações) produzidas por esse programa demonstram que a perspectiva possui caráter aberto e dinâmico, estando sempre em construção (Rodrigues, 2011).

Como afirmado anteriormente, a escolha pela Avaliação em Profundidade como modelo avaliativo ocorre principalmente por ser uma forma de avaliar a existências de fatores

que influenciam o desempenho das políticas públicas, sejam de ordem políticas, econômicas, jurídicas, sociais entre outros fatores que, em muitas ocasiões não são contemplados em análises tradicionais, essas marcadas por viés mais positivista ou objetivista.

Sendo assim, buscou-se principalmente compreender a política sob estudo do ponto de vista dos atores institucionais envolvidos, no intuito de verificar possíveis divergências entre os objetivos pretendidos pela política e a realidade local vivenciada pelos sujeitos.

Adotar a abordagem da Avaliação em Profundidade possibilitará a compreensão do fenômeno "Deslocamento Interno Forçado", conhecendo a sua dimensão socioespacial, causas e consequências, encontrando caminhos traçados pelas políticas públicas capazes de apresentar resultados dignamente humanos, que possibilitem apresentar a resolução que o problema causa a vulnerabilidade social nas periferias de Fortaleza.

Entendemos que, para Rodrigues, a avaliação de políticas públicas vai além de uma simples medição. Ela deve buscar a compreensão da realidade da política. Para isso, é crucial analisar o contexto social, econômico, político e cultural em que a política está inserida. Em Cardoso *et al.* (2020) podemos encontrar a definição de Léa Carvalho Rodrigues, onde esta já traz conceitos mais finos, como avaliação de políticas públicas sociais. Diz a autora que

Avaliação em profundidade de políticas públicas sociais" que pressupõe, ao falar em avaliação, tomá-la não apenas do ponto de vista da medida, mas da compreensão da realidade, o que requer, segundo a autora, considerar a importância de se analisar o contexto social, econômico, político e cultural, e ainda a necessária análise organizacional que diz respeito à sua "estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesse e valores (Rodrigues *apud* Cardoso *et al.*, 2008, p. 297).

Além disso, a análise organizacional é fundamental para entender a estrutura, dinâmica, relações de poder, interesses e valores da política. Rodrigues propõe a "avaliação em profundidade de políticas públicas sociais", que se baseia em quatro eixos principais de análise, já apresentados anteriormente, no Quadro 01. Dado o sentido que esta perspectiva avaliativa atribui à avaliação, qual seja captar significados, apreender sentidos, em detrimento da tradicional mensuração.

Feitas essas considerações, nas seções a seguir serão abordados os percursos metodológicos alinhados com a perspectiva avaliativa mencionada a fim de materializar a construção da pesquisa.

## 2.2 Narrativas metodológicas

Na condição de pesquisa, traz o conhecimento científico analítico, metodologicamente uma pesquisa hipotético-dedutiva e de natureza aplicada e de abordagem qualitativa, no formato de pesquisa descritiva, com o objetivo de realizar uma avaliação do Programa de Proteção Provisória - PPPro, no período de 2020 a 2024, com foco nas ações desenvolvidas para proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade social e que se encontre como deslocadas forçadas internas, por motivadas pela violência das facções criminosas que agem na cidade de Fortaleza.

Para Marconi e Lakatos (1991), na abordagem qualitativa o pesquisador busca compreender, a partir de interações com o contexto e com seus sujeitos, os significados atribuídos pelos sujeitos aos problemas por eles vivenciados, sendo os sujeitos vistos como agentes capazes de produzir conhecimentos e intervir na realidade. Sendo assim, observa-se que a abordagem escolhida está adequada ao objetivo geral da pesquisa.

Quanto aos objetivos instrucionais, a pesquisa trata de: analisar os contextos sociais que promovem o deslocamento forçado de pessoas devido à violência urbana em Fortaleza, levando à criação do Programa de Proteção Provisório – PPPro; mapear os órgãos estaduais e municipais envolvidos, seus papéis, agentes e recursos físicos e financeiros destinados à execução das ações do PPPro; examinar a articulação entre os órgãos e secretarias para a execução integrada das políticas públicas e atividades do PPPro destinadas aos deslocados forçados internos e, por fim, avaliar a efetividade das ações de garantia de direitos voltadas aos deslocados internos vítimas de violência urbana em Fortaleza, com base no Decreto nº 33.506/20 e na Lei nº 16.962/19.

### 2.2.1 *Quanto aos instrumentos de coleta de dados*

Para alcançar os objetivos, foi realizada pesquisa bibliográfica, cujo arcabouço teórico está disposto nas referências bibliográficas, para futuras e novas pesquisas que possam nascer a partir desses achados. A pesquisa bibliográfica também deu suporte quanto aos aspectos relacionados à compreensão dos deslocados forçados internos, suas causas, consequências e ações que estão sendo desenvolvidas para dar assistência a esse público.

Ademais, também realizamos pesquisa documental, que foi ancorada na análise de documentos oficiais e na legislação que ampara o Sistema Estadual de Proteção à Pessoas e o Programa de Proteção Provisória.

Mas as pesquisas bibliográfica e documental não respondem todas as perguntas, necessitando maior profundidade em nossa avaliação.

Assim, utilizamos também, como procedimento de coleta de dados, a pesquisa de campo, que teve roteiro de entrevista semiestruturado como instrumento de coleta de dados. As entrevistas foram aplicadas, mediante assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), aos agentes envolvidos nas ações conhecidas como Porta de Entrada, que compõem a rede do Programa de Proteção Provisória, que está sob a supervisão da Secretaria de Direitos Humanos e é desenvolvido pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, na cidade de Fortaleza. Dentre os agentes entrevistados estão os seguintes profissionais: (01) Advogado; (01) Assistente social; (01) Representante da Defensoria Pública e (01) Agente de segurança (policial militar).

Para tanto construímos um roteiro semiestruturado, ancorado nos objetivos instrucionais, contendo 08 (oitos) perguntas que permitem aos entrevistados liberdade de resposta, mas, ao mesmo tempo, nos possibilita conhecer o desenvolvimento programa de proteção criado pelo decreto acima apresentado e, assim, avaliar, na acepção de compreender por meio da Avaliação em Profundidade os sentidos e significados que esses atores institucionais dão ao PPPro.

O TCLE e o roteiro de entrevista estão listados nos apêndices desta dissertação.

### ***2.2.2 Quanto à análise de dados***

Contudo, para compreender os dados coletados no nosso roteiro de entrevista, por meio de seus relatos, utilizaremos técnicas que vão além da mera escuta dos entrevistados, mas, conforme aponta Minayo (2014), propomos algo que está além daquilo que foi dito pelos respondentes por meio da identificação de unidades de registro e de contexto, presentes nas falas dos mesmos, mas o fiel tratamento dos resultados e a sua devida interpretação.

Assim, para alcançar esse objetivo, as entrevistas foram submetidas à técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011), de modo a permitir a análise dos sentidos expostos pelos participantes em suas falas e a articulação deles com as categorias teóricas extraídas da pesquisa bibliográfica e da coleta das falas dos entrevistados.

### **3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE DESLOCAMENTOS INTERNOS, DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA: INTERFACES COM A VIOLÊNCIA URBANA**

Este capítulo apresenta os fundamentos teóricos que embasam a compreensão dos deslocamentos internos, dialogando com os direitos humanos e as políticas de segurança pública. Com foco nas interfaces com a violência urbana, a discussão busca explorar os impactos sociais, econômicos e psicológicos desse fenômeno, enquanto reflete sobre a atuação estatal e os desafios na garantia dos direitos das populações deslocadas.

#### **3.1 Deslocados internos**

No Brasil, segundo dados do Instituto Igarapé<sup>1</sup> (2023a), a cada minuto, uma pessoa é obrigada a abandonar sua residência devido a desastres naturais, projetos de desenvolvimento e violência. Desde o ano 2000, mais de 7,7 milhões de indivíduos foram deslocados internamente. Essas mudanças são principalmente ocasionadas por inundações, deslizamentos de terra e projetos de infraestrutura, como a construção de barragens e a realização de eventos esportivos. A falta de um arcabouço legal e de políticas públicas apropriadas agrava ainda mais a situação dos deslocados internos, que frequentemente não recebem a proteção ou compensação devida. Como aponta o Instituto Igarapé (2023b), “O Brasil tem uma população de 7,7 milhões de deslocados internos, formada por pessoas que foram obrigadas a deixar suas casas, mas permanecem dentro das fronteiras do país.”

Atualmente, esses indivíduos enfrentam uma condição de extrema vulnerabilidade, com dificuldades significativas para acessar direitos fundamentais e políticas de proteção. O país carece de um arcabouço legal específico que garanta a assistência necessária a essa população, o que torna ainda mais crítica sua situação. De acordo com o Instituto Igarapé (2023b), “entre janeiro de 2000 e dezembro de 2017, mais de 6,4 milhões de pessoas foram deslocadas em função de inundações, tempestades, deslizamentos de terras e demais tipos de desastres: uma média de 357 mil deslocados por ano.” Esse dado sublinha a seriedade do problema e a necessidade urgente de medidas efetivas.

Para enfrentar essa questão, o Observatório de Migrações Forçadas do Instituto Igarapé (2023c) apresenta uma plataforma digital que possibilita a visualização

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://bit.ly/4g2rek4>. Acesso em 20 ago.2024.

georreferenciada dos deslocados internos no Brasil, com foco na migração forçada decorrente de desastres naturais e iniciativas de desenvolvimento. Seu propósito é contribuir para a formulação de políticas públicas e reforçar os direitos dos deslocados. No entanto, o Brasil ainda carece de políticas adequadas para amparar esses indivíduos, tornando imperativo que o país desenvolva medidas de proteção e auxílio para aqueles que foram forçados a deixar seus lares, cidades ou regiões (Instituto Igarapé, 2023c).

No artigo *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Phuong (2004) analisa os desafios enfrentados pelos deslocados internos, que são indivíduos obrigados a abandonar suas residências devido a conflitos armados e violações de direitos humanos, mas que permanecem dentro das fronteiras de seu país. A autora ressalta que, embora o número global de deslocados internos possa chegar a 25 milhões, sua situação é frequentemente negligenciada, e seu nível de proteção é consideravelmente inferior ao dos refugiados que atravessam fronteiras internacionais. Ela afirma:

Despite the fact that there are up to 25 million internally displaced persons around the world, their plight is still little known. Like refugees, internally displaced persons have been forced to leave their homes because of armed conflict and human rights abuses, but they haven't left their country. This has major consequences in terms of the protection available to them (Phuong, 2004, p. 01).

**TRADUÇÃO:** Apesar de existirem cerca de 25 milhões de pessoas deslocadas internamente em todo o mundo, a sua situação ainda é pouco conhecida. Tal como os refugiados, as pessoas deslocadas internamente foram forçadas a abandonar as suas casas devido a conflitos armados e a violações dos direitos humanos, mas não abandonaram o seu país. Isto tem consequências importantes em termos da proteção que lhes é disponibilizada (Phuong, 2004, p. 01).

Além disso, Phuong (2004) explora a complexidade da proteção dos deslocados internos, que enfrentam maiores dificuldades para receber assistência humanitária e proteção de direitos em comparação com os refugiados. Ela argumenta que, apesar do aumento da atenção internacional, a resposta continua inadequada e fragmentada. Enquanto os refugiados se beneficiam de uma proteção robusta garantida pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, os deslocados internos não possuem um status legal equivalente e, portanto, dependem de legislações e políticas nacionais, que são frequentemente insuficientes.

Phuong (2004) também analisa o papel das Nações Unidas e outras organizações internacionais na tentativa de preencher a lacuna de proteção. As Diretrizes sobre Deslocamento Interno da ONU (*Guiding Principles on Internal Displacement*) oferecem normas para a proteção e assistência aos deslocados internos, embora não sejam legalmente

vinculativas, não há pois uma obrigação do Estado seguir, contudo serve de referencial, um norte a ser seguido, documentos assim são definidos no direito como *oft Law*, em tradução livre, lei leve, para definir a sua não obrigatoriedade. Ela discute os desafios operacionais, como o acesso a áreas de conflito e a resistência de alguns governos em reconhecer o problema ou em permitir ajuda internacional. A autora defende que, para melhorar a proteção dos deslocados internos, é necessário um maior compromisso político e uma coordenação internacional mais eficaz, propondo uma abordagem baseada em direitos que atenda às necessidades imediatas e promova soluções duradouras, como reintegração ou reassentamento seguro e digno.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) se dedica à proteção da vida e dignidade das pessoas deslocadas internamente, vítimas de conflitos armados e violência. O deslocamento interno é um fenômeno global significativo que, ao desestruturar vidas, ameaça comunidades e afeta países em diversas dimensões, gerando preocupações humanitárias e sociais. Portanto, o CICV realiza intervenções para mitigar os impactos negativos do deslocamento, oferecendo assistência específica tanto para os deslocados internos quanto para as comunidades que os acolhem. A organização aborda o deslocamento interno em várias fases, desde a prevenção até a recuperação, e se preocupa com as consequências humanitárias e a proteção dessa população. O CICV afirma que “Desestrutura vidas, ameaça comunidades e afeta países como um todo, resultando em preocupações humanitárias, sociais e econômicas. (CICV, 2018).

Além disso, a publicação do CICV "Direito Internacional Humanitário: respostas às suas perguntas" explora as diferenças entre a proteção de refugiados e deslocados internos. Enquanto os refugiados são protegidos por tratados internacionais, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e a Convenção sobre Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (1969), além do Direito Internacional Humanitário (DIH) e dos princípios de *non-refoulement*, os deslocados internos não têm um tratado universal específico. A Convenção de Kampala (2012) é o primeiro tratado internacional dedicado à proteção dos deslocados internos na África; no entanto, os Princípios Orientadores das Nações Unidas (1998) oferecem um marco não vinculante para sua proteção, cobrindo todas as etapas do deslocamento.

O Direito Internacional Humanitário (DIH) estabelece diretrizes para prevenir o deslocamento forçado, proibindo ataques diretos a civis, punições coletivas e a destruição de bens essenciais à sobrevivência. Além disso, demanda condições adequadas de abrigo, higiene e segurança para os deslocados, bem como a preservação da unidade familiar. Tais

disposições aplicam-se tanto a conflitos armados internacionais quanto a conflitos internos. O CICV define que

Os deslocados internos são pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas casas ou locais de residência habitual, em especial como consequência de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, ou com vista a evitar os seus efeitos, e que não tenham atravessado uma fronteira internacional reconhecida de um Estado (CICV, 2015).

Ademais, o artigo analisa a situação dos deslocados internos pela violência em Fortaleza, Brasil, destacando lacunas legislativas e a necessidade de políticas públicas para proteger essas populações vulneráveis. O estudo revela que o deslocamento forçado, causado por conflitos armados, violência ou desastres naturais, é uma preocupação crescente, especialmente em áreas urbanas.

Os "Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos" de 1998, desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas, oferecem um conjunto de diretrizes para a proteção e apoio aos deslocados internos, indivíduos obrigados a deixar suas residências devido a conflitos armados, violência, violações dos direitos humanos ou desastres naturais, sem cruzar fronteiras internacionais. O documento estipula que esses deslocados têm o direito à proteção contra deslocamentos arbitrários, à assistência humanitária e a uma solução sustentável para sua situação de deslocamento. Segundo o documento:

Os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos são a base das políticas e ações das Nações Unidas, dos governos e das organizações para a proteção dos deslocados internos [...] Um deslocado interno é uma pessoa que foi forçada a fugir de casa, mas permaneceu dentro das fronteiras do seu país. Por isso, não é legalmente definido como refugiado [...] O presente documento identifica as principais normas aplicáveis à proteção das pessoas deslocadas internamente, tanto durante os deslocamentos quanto na sua condição de deslocados internos (ONU, 1998, p. 5).

A definição ressalta a vulnerabilidade dos deslocados internos. Embora compartilhem riscos semelhantes aos refugiados, estes não desfrutam do mesmo amparo legal e assistencial concedido àqueles que atravessam fronteiras internacionais. Além disso, a responsabilidade pela proteção e assistência recai primordialmente sobre o governo nacional. No entanto, frequentemente as autoridades locais carecem dos recursos ou da disposição política para prover o suporte necessário, especialmente em contextos de fragilidade institucional ou conflito.

Consequentemente, o fenômeno dos deslocados internos tornou-se uma preocupação crescente na agenda internacional a partir da década de 1970. Esse aumento na

preocupação foi impulsionado por conflitos civis, movimentos de autodeterminação e crises humanitárias em várias regiões do mundo, principalmente na África e na Ásia. Assim, a complexidade de sua situação e a crescente escala do deslocamento interno têm desafiado a comunidade internacional a desenvolver mecanismos mais eficazes de proteção e assistência para essas populações.

### **3.2 Direitos humanos**

Segundo Bobbio (1992), os direitos humanos são concebidos como um produto histórico, fruto das batalhas e mudanças sociais ao longo da história. O autor defende que esses direitos não possuem uma natureza estática, mas sim dinâmica, adaptando-se em conformidade com as condições materiais e históricas da sociedade.

A icônica frase “novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual” é de Bobbio e está presente no livro “A Era dos Direitos”. A frase significa que os direitos humanos surgem em determinadas circunstâncias, a partir de lutas para conquistar novas liberdades contra poderes antigos, e que esse processo é gradual, não acontecendo tudo de uma vez. O autor discerne várias etapas na progressão dos direitos humanos, tais como a constitucionalização, a expansão gradual, a universalização e a especificação.

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (Bobbio, 1992, p. 5 e 32).

Nesse sentido, Bobbio (1992) destaca que a justificação dos direitos humanos não deve ser procurada em uma concepção absoluta e imutável, como defendido pelo jusnaturalismo, mas sim na historicidade e na necessidade de adaptação constante às transformações sociais. Ele questiona a busca por fundamentos absolutos, indicando que essa abordagem pode obstruir a identificação e a aplicação de novos direitos.

Adicionalmente, Bobbio (1992) ressalta a relevância da positivação dos direitos humanos, isto é, sua conversão em normas legais concretas. Segundo ele, a positivação é essencial para assegurar a proteção desses direitos contra violações, seja por parte do Estado ou de outras entidades.

Por outro lado, ao analisar a perspectiva de Arendt (1951), nota-se uma abordagem que complementa a visão de Bobbio, ao mesmo tempo que introduz uma crítica importante à concepção abstrata dos direitos humanos. Para Arendt (1951), os direitos

humanos estão profundamente ligados à condição humana de pluralidade e à capacidade de ação no espaço público. A autora critica a fundamentação dos direitos humanos baseada em uma ideia abstrata e universal de "Homem", que ignora as particularidades e singularidades dos indivíduos. Segundo ela, os direitos humanos, conforme formulados no século XVIII, tornaram-se problemáticos ao serem concebidos como inerentes ao homem de forma isolada e fora do contexto das relações humanas.

Assim, enquanto Bobbio (1992) enfatiza a importância da historicidade e da positivação dos direitos humanos, Arendt (1951) defende que a dignidade humana e os direitos que dela decorrem se realizam na esfera pública, onde os indivíduos, em interação com outros, exercem sua liberdade e singularidade por meio da ação política. Ela afirma que "o direito fundamental de cada indivíduo, antes de qualquer dos direitos enumerados em declarações, é o direito de ter direitos, isto é, o direito de pertencer a uma comunidade disposta e capaz de garantir-lhe qualquer direito" (Arendt, 1951, p. 331). Dessa forma, a exclusão de uma pessoa do espaço público, ou sua condição de apátrida, priva-a de sua dignidade e de seus direitos, pois, para Bobbio, o direito mais fundamental é o "direito de ter direitos", ou seja, o direito de pertencer a uma comunidade que garante e protege esses direitos.

Neste diapasão, exploramos os conceitos fundamentais presentes na obra de Hannah Arendt (1951). Em "Condição Humana", a autora discute as atividades humanas de trabalho, ação e fabricação, destacando suas diferenças e importância na vida humana. Arendt (1951) destaca que o trabalho é a atividade relacionada à sobrevivência e à reprodução da vida, a ação como a manifestação da liberdade e da política, e a fabricação como a produção de objetos duráveis. Esses conceitos são essenciais para compreender a reflexão de Arendt sobre a natureza humana e suas atividades distintas.

Arendt (1951) aborda os Direitos Humanos como um tema central em sua obra, questionando a sua eficácia e aplicação na proteção da condição humana. Ao analisar as origens e evolução dos Direitos Humanos, a autora observa a transição do conceito de direitos naturais para os direitos do homem, ressaltando a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em sua abordagem específica sobre os Direitos Humanos, Arendt destaca a necessidade de garantir não apenas a liberdade política, mas também condições socioeconômicas que permitam uma vida digna para todos os seres humanos.

Ao investigar as origens e evolução dos Direitos Humanos, Arendt (1951) analisa a transição dos direitos naturais para os direitos do homem, destacando a influência da Revolução Francesa e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ela ressalta a

importância de compreender o contexto histórico e as transformações políticas que moldaram a concepção moderna de Direitos Humanos, enfatizando a necessidade de proteger não apenas a liberdade política, mas também as condições socioeconômicas que garantem uma vida digna para todos os seres humanos.

Na abordagem de Arendt sobre os Direitos Humanos, destaca-se a ênfase incontestável na importância vital de garantir não apenas a liberdade política, mas também as indispensáveis condições socioeconômicas que plenamente permitam uma vida digna para todos os seres humanos, sem exceção. Arendt (1951) questiona e provoca reflexões profundas acerca da eficácia e da aplicação integral dos Direitos Humanos na proteção da condição humana, levando em consideração não somente a necessidade inegável de assegurar a liberdade individual de cada pessoa, mas também a indispensável participação ativa e engajada na esfera pública, em todos os âmbitos da sociedade. Além disso, é crucial, segundo Arendt (1951), garantir a proteção incansável contra qualquer forma de opressão e violência, pois somente assim é possível reconstruir uma base sólida e justa para a construção de um mundo melhor para todos.

### **3.3 Violência e segurança pública**

Sob a perspectiva de Foucault (2001), a violência é considerada um componente essencial das relações de poder e da governamentalidade. Embora a violência não seja o foco central de suas análises, Foucault distingue claramente entre poder e violência, destacando que a violência pode estar presente nas práticas de governo, mas não define por completo as relações de poder. Ele enfatiza que o poder é exercido pela condução das condutas e pela criação de condições de liberdade que permitem a prática do poder. Foucault (2001) argumenta que a violência, quando associada à racionalidade política, pode se manifestar de forma sutil, disfarçada como uma necessidade racional dentro das práticas governamentais. Ele observa que, na modernidade, as práticas biopolíticas, que visam à regulação da vida e à gestão das populações, podem resultar em formas extremas de violência, como visto em regimes totalitários.

Violência pode ser entendida de várias formas, mas usemos duas leituras, a primeira da ONU, para quem “o uso intencional de força física ou poder, por ameaça ou ação, contra si mesmo, outra pessoa ou um grupo ou comunidade, que resulta ou tem alta probabilidade de resultar em ferimento, morte, sofrimento psicológico, mal desenvolvimento ou privação”, e a segunda de Arendt, segundo a qual a violência se trata de um fenômeno de

índole cultural que advém de tentativas de tirar a máscara da hipocrisia da mentira e da consciência de uma injustiça praticada.

Foucault (2001) separa a violência irrestrita de Poder e cria um jogo complicado, complexo, que imbrica relações de dominação, liberdade, repressão que, em uma ou outra medida, vão sendo testados e estressados nas relações de Estado/Indivíduos, dominantes e dominados. E vaticina, com seu brilhantismo costumeiro: “a racionalidade é o que programa e orienta o conjunto da conduta humana. Há uma lógica tanto nas instituições quanto na conduta dos indivíduos e nas relações políticas. Há uma racionalidade mesmo nas suas formas mais violentas”. Ele afirma ainda na mesma obra que

O que há de mais perigoso na violência é sua racionalidade. Certamente, a violência é em si mesma terrível. Mas a violência encontra sua ancoragem mais profunda na forma da racionalidade que nós utilizamos. Pretendeu-se que se nós vivêssemos em um mundo de razão, nós nos livrariam da violência. O que é totalmente falso. Entre a violência e a racionalidade, não há incompatibilidade. Meu problema não é o de fazer o julgamento da razão, mas o de determinar a natureza dessa racionalidade que é tão compatível com a violência. (Foucault, 2001, p. 857-58).

Assim, a segurança pública, na obra de Foucault (2001), está intimamente ligada à racionalidade governamental, onde a gestão da vida muitas vezes justifica o uso da violência para manter a ordem e a segurança.

Por outro lado, Paiva e Freitas (2015) analisam a violência e a segurança pública dentro de um contexto de marginalização e desigualdade, especialmente em áreas periféricas urbanas como as de Fortaleza, Brasil. Eles argumentam que a violência nas periferias vai além de um fenômeno criminal; ela reflete falhas sociais e políticas que desestruturam o cotidiano dos moradores dessas áreas. A segurança pública, por sua vez, é descrita como insuficiente e frequentemente baseada em ações reativas e violentas, o que perpetua a marginalização dessas comunidades. Os autores sugerem que a segurança pública nas periferias funciona mais como um mecanismo de controle social que, em vez de proteger, reforça as disparidades sociais. Eles descrevem que "o cotidiano, não poucas vezes, é representado como uma 'guerra' na qual todos perdem em consequência de problemas que são resultados de intervenções caóticas cada vez mais incisivas e menos democráticas" (Paiva e Freitas, 2016, p. 125).

Barreira (2004), ao abordar a violência e a segurança pública no contexto das transformações políticas e sociais no Ceará, destaca como a segurança pública está intimamente ligada à legitimidade do governo e à sua capacidade de manter a ordem. Barreira sugere que a violência é tanto uma herança do regime autoritário quanto uma consequência das falhas na implementação de uma política de segurança eficaz e democrática. Ele enfatiza a

complexidade da transição de um regime autoritário para um democrático, ressaltando que essa mudança não se reflete automaticamente nas práticas das instituições de segurança pública, que ainda carregam traços de autoritarismo e práticas repressivas. Barreira afirma que:

O legado autoritário não pode ser subestimado, aparecendo claramente nas práticas ilegais e no uso indiscriminado da violência por parte dos aparelhos repressivos. De outra parte, emerge também a formação do policial com lacunas profundas no campo dos direitos humanos e no respeito à cidadania. O uso da tortura nas batidas policiais e nos interrogatórios aparece como uma marca de continuidade de práticas há muito empregadas. A tortura, que no regime autoritário era uma prática recorrente nos interrogatórios dos presos políticos, passou a ser um exercício frequente nas detenções e nos interrogatórios de pessoas pobres, de negros e de desempregados (Barreira, 2004, p. 03).

Sob a perspectiva dos autores Filho e Ribeiro (2016), a violência policial no Brasil, seja por omissão ou ação, decorre de falhas estruturais presentes nas forças de segurança. Eles identificam três fraturas principais: horizontais, verticais e de legitimidade. As fraturas horizontais referem-se à fragmentação das atividades policiais, que resulta em ineficiências na prevenção do crime. As fraturas verticais relacionam-se à falta de coordenação entre as etapas policiais e judiciais, contribuindo para a impunidade e, por consequência, a violência. Por fim, as fraturas de legitimidade destacam a desconfiança da população em relação às forças policiais, o que agrava o ciclo de violência. Os autores afirmam que a superação dessas divisões requer reformas estruturais profundas, como a unificação das forças policiais e a implementação de ciclos completos de policiamento, além da promoção de uma cultura de respeito aos direitos humanos dentro das instituições de segurança.

Portanto, a abordagem sobre violência e segurança pública sob as diferentes perspectivas dos autores revela a complexidade e as múltiplas camadas desses temas no contexto brasileiro. Desde a análise crítica de Foucault sobre a relação entre poder e violência até as reflexões sobre as disfunções estruturais nas instituições de segurança, fica evidente que uma reforma profunda e integrada é essencial para promover uma sociedade mais segura, justa e equitativa.

### ***3.3.1 Origens das Facções criminosas em Fortaleza***

De acordo com Mamede (2022), a cidade de Fortaleza, por volta do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, teve seus primeiros relatos de funcionamento de crime organizado em seu território, por meio de facções criminosas do sudeste brasileiro passaram a

atuar no tráfico de armas e drogas, muito embora não se descarte outras práticas criminosas. Esse fenômeno teve um impacto significativo na sociedade e nas autoridades locais, desencadeando uma série de desafios e conflitos.

A compreensão das origens desse crime organizado mostra-se fundamental para entender a complexidade do cenário criminal da época e suas consequências para a população. Neste contexto, a análise de artigos jornalísticos e as pesquisas de Freitas (2022), Mamede (2022), Pires (2018), Barreira (2010; 2015) e outros são cruciais para traçar um panorama preciso das origens e evolução do crime organizado em Fortaleza, desde os anos 2000 e para que possamos compreender os dias atuais, numa relação de causa e demonstrar o deslocamento interno forçado como consequência, elucidando o poder do que se tornou a territorialização do crime organizado em Fortaleza.

No início dos anos 2000, Fortaleza, a capital do estado do Ceará, tinha em seu contexto socioeconômico uma crise. Contava com altos índices de desemprego, pobreza e desigualdade social; demonstrando, assim, uma realidade preocupante para a população local. Infelizmente, a falta de oportunidades e a ausência de políticas públicas eficientes somaram-se às dificuldades enfrentadas, resultando na marginalização de uma grande parcela dos habitantes. Essa conjuntura negativa propiciou o surgimento e o crescimento de organizações criminosas na região.

Tem-se uma crise de pertencimento, identidade e horizonte sem expectativa de sucesso para a juventude. Ingressar em facções tornou-se uma opção para muitos jovens de áreas de vulnerabilidade, pois sem a presença maciça do Estado, uma outra opção ficou latente: as facções. Isso acabou alimentando, em parte, o fortalecimento do crime organizado em Fortaleza. Jovens vulneráveis e desamparados, encontraram nas facções criminosas uma suposta proteção e apoio.

Em Mamede (2022), a chegada das facções do Sudeste ao Ceará, fez com que a cidade de Fortaleza experimentasse uma reconfiguração do crime, posto que, até então, apenas as gangues – pequenas células de criminosos estabelecidos em seus respectivos bairros, que rivalizavam entre si para afirmarem sua autoridade em determinados territórios – eram reconhecidas. Ela nos faz recordar que grupos de jovens que criavam seus repertórios para demonstrar, publicamente, que ‘se garantem’, compartilhando códigos constitutivos de uma linguagem própria e maneiras peculiares de estabelecer suas relações dentro do território.

Já em Freitas (2022), sobre a interseccionalidade entre a questão da territorialidade e a juventude que habita na periferia, o crime apresenta-se como um fascínio, um espaço no mundo, um local de reconhecimento, um convite à inserção de uma carreira de

sucesso que funciona como um espaço de desejo para muitos dos jovens destas comunidades, atraídos pela possibilidade de acesso ao poder das armas, ao poder econômico advindo dos negócios ilícitos e o prestígio na sua comunidade. O autor traz as ideias de Feltran (*apud* Freitas), dizendo que modos de organização, antes mais restritos às prisões, ganharam aderência no tecido social das favelas. Normas antes exclusivas do universo daqueles considerados “bandidos” passaram a abordar também a sociabilidade de jovens não inseridos nos mercados ilícitos. Dinâmicas, portanto, antes externas à “comunidade” passaram a ser lidas como constitutivas dela. Algo que era antes alheio às “famílias” e distante dos “trabalhadores” passou a aparecer no cotidiano de todos os moradores da nova geração, ou seja, o encantamento pelo crime, como relação de poder para uma juventude sem acesso às políticas e aos bens públicos. Esses passam a ser cooptados pelo crime.

De volta ao início dos anos 2000, de acordo com Mamede (2022), a cidade de Fortaleza testemunhou a presença de membros de facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) atuando no território. A superlotação carcerária e a desigualdade social foram fatores que contribuíram para que as citadas facções se estabelecessem no território cearense. As facções se fortaleceram dentro dos presídios e passaram a controlar o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas, estabelecendo uma hierarquia rígida e impondo seu poder de forma violenta na capital cearense, de modo mais incisivo na segunda metade da década de 2010.

O autor complementa ainda que, nos limites dos muros prisionais, o PCC se notabilizou não apenas pela sua capacidade de articulação para a promoção de ações criminosas, mas também pela habilidade de “conscientizar” toda população carcerária de que sua proposta seria a “melhor”. Melhor porque cuida, porque ampara, porque protege, não apenas os encarcerados, mas também os seus familiares e a comunidade, há tempos esquecida, desamparada e reiteradamente maltratada pelo Estado.

Transpondo as barreiras da prisão, local de sua gênese, o PCC demonstrou grande capacidade de articulação e mobilização, demonstrando um poder até então ignorado pelas instâncias estatais de controle e repressão ao crime. Assim, em um primeiro momento, o “Partido” consegue estreitar laços com as comunidades nas quais ele se inseriu, a partir da entrega de “oportunidades” para a “conquista” de bens, de prestígio e de poder a uma parcela da população despercebida pelo Estado, carente de todo tipo de recursos e oportunidades.

Uma reportagem da BBC<sup>2</sup> descreve como as ações políticas e as ações policiais operacionalizaram contra a força das facções. Mas a referida reportagem também destacou que diferentes gestões governamentais foram ineficazes. Embora tenham criado dispositivos como o “Ronda do Quarteirão”, implantado na 1<sup>a</sup> gestão do governo Cid Gomes (2007-2010), e o Batalhão de Policiamento de Rondas de Ações Ostensivas e Intensivas (Raio), ampliado no governo de Camilo Santana (2015-2022), ainda assim, teria faltado investimento em inteligência e na promoção da integração das polícias. Afirma a reportagem que “eles demoraram a admitir que existia facção no Ceará”, acrescentando que as apreensões de drogas com identificação do PCC no Estado começaram a “pipocar em 2010”, diz a reportagem.

Embora já termos explanados anteriormente sobre os grupos existentes e atuantes na cidade de Fortaleza, voltamos a mencioná-los, agora expondo suas origens. Uma das facções criminosas mais atuantes em Fortaleza nos anos 2000 foi o Comando Vermelho – CV, que surgiu no Rio de Janeiro e rapidamente expandiu suas operações para a capital cearense. Além do CV, o Primeiro Comando da Capital - PCC também ganhou espaço em Fortaleza, trazendo consigo uma nova dinâmica para o crime organizado na cidade. Uma outra facção surge, esta genuinamente cearense, a Guardiões do Estado – GDE, também apelidada de “745”, devido à posição das letras no alfabeto, “G=7”, “D=4” e “E=3”, uma clara cópia ao PCC, apelidado de 1533. A GDE é originada dentro do sistema prisional cearense e aumentou sua influência nas ruas da cidade, rivalizando com outros grupos criminosos.

### **3.3.2 *O crescimento do crime organizado em Fortaleza***

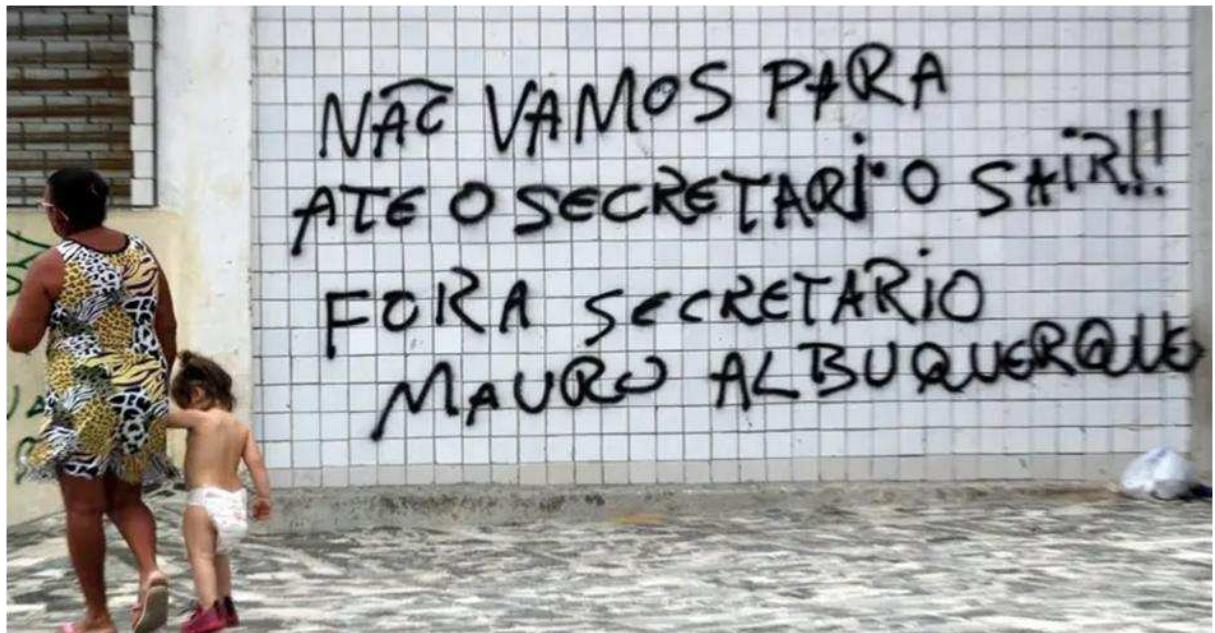
Os fatores que contribuíram para o crescimento do crime organizado em grande escala, em Fortaleza, nos anos 2000, foi impulsionado por uma combinação complexa de múltiplos fatores, que tiveram um efeito devastador na segurança pública da cidade. De acordo com Vasconcelos (2023), um dos principais fatores foi a alarmante falta de investimento em políticas de segurança pública, o que deixou um vácuo significativo na prevenção e no combate ao crime. Além disso, a fragilidade do sistema prisional, algo que ainda hoje traz sérios problemas para a segurança do estado, foi outro ponto crucial que permitiu que as facções criminosas consolidassem sua influência e poder na região.

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47300152>. Acesso em 20 nov. 2024.

A ocupação do sistema penitenciário, passa, então, a guiar-se pelo mesmo modelo de ocupação territorial que se verificava no exterior das unidades penitenciárias, ou seja, a determinação do local de encarceramento de um detento seria definida segundo a facção a que ele se encontrasse vinculado, reforçando o poder das facções criminosas em detrimento do comando estatal. Nesse sentido, Vasconcelos (2023) e Paiva (2019) comentam que desde a separação dos detentos por facções dentro dos presídios - a promessa de revogação dessa prática prometida pelo novo secretário de Administração Penitenciária, Mauro Albuquerque, é apontada como uma das razões para a sequência de ataques realizados no Ceará em 2019 - há um excesso de permissividade dentro da cadeia. A administração das penitenciárias do Estado também foi criticada. Isso gerou uma onda de violência por toda cidade. Na Figura 1 a seguir, ilustra-se uma das ameaças grafadas nos muros da cidade, em retaliação ao novo secretário.

Figura 1 - Ameaça pichada em muro, em retaliação ao novo secretário de Administração Penitenciária.



Fonte: BBC (2019)

Outra medida tomada após a posse do secretário foi o bloqueio de sinal de celulares nos presídios. Embora na prática a entrada de celulares e aparelhos de televisão fosse uma realidade, diz uma fonte à entrevista da BBC (2019). Na época, a administração chegou ao ponto de promover o que ficou conhecido como "pernoites do amor": desde o início dos anos 2000, os detentos podem receber parceiras sexuais no "Dia do Presidiário", no "Natal" e no "Dia das Mães".

A superlotação das prisões, a corrupção entre os agentes penitenciários e a falta de programas efetivos de ressocialização foram fatores que contribuíram para o fortalecimento dos grupos criminosos. A desigualdade social, infelizmente, também desempenhou um papel significativo no crescimento do crime organizado em Fortaleza.

O crescimento dos grupos criminosos gerou um ciclo de violência e desesperança na cidade. É importante ressaltar que, além do impacto direto na segurança e bem-estar da população, o fortalecimento do crime organizado também prejudicou os esforços de desenvolvimento e crescimento econômico de Fortaleza.

Comerciante, empresários e outros investidores passaram a relutar em estabelecer negócios na região onde as facções passaram a dominar, por temerem a instabilidade e pela influência das atividades ilícitas, pois passaram a serem ameaçados pelas exigências dessas facções, como registro de pagamentos de “taxas/mesadas/arregos” ou mesmo com roubos constantes.

Já dentro das comunidades operadas pelas facções, com a ausência ou a inoperância do Estado, para Freitas (2022) tem-se neste rumo, embora não seja possível vincular o atual modelo de atuação das facções criminosas nos cotidianos dos territórios afetados, ao ponto de controlarem acessos aos espaços públicos, estabelecerem taxas de segurança a comerciantes e moradores, proibirem roubos nas comunidades, punirem os que “desacreditam” e até a assunção de “contornos eleitorais”.

A falta de oportunidades econômicas e sociais para a população mais vulnerável, aliada a uma distribuição desigual de recursos e serviços, criou um caldo de cultivo perfeito para que os jovens se envolvessem com atividades criminosas como uma forma de sobrevivência ou de busca por uma vida melhor.

Destaca-se também a intensa disputa por territórios para o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas foi um catalisador para o fortalecimento das facções criminosas na região. A lucratividade dessas atividades ilegais atraiu indivíduos em busca de ganhos financeiros rápidos, permitindo que as organizações criminosas se expandissem e consolidassem seu poder. Como resultado dessa multiplicidade de fatores, Fortaleza testemunhou o surgimento e o crescimento do crime organizado em uma escala alarmante desde os anos 2000. A ausência de uma resposta efetiva do Estado e a falta de políticas abrangentes de segurança pública possibilitaram que essas facções criminosas estabelecessem domínio sobre partes da cidade, às vezes conjuntos habitacionais inteiros, gerando uma atmosfera de medo e insegurança para a população local.

Pelos estudos de Pires (2018, p. 35), os conflitos entre as facções se espalharam por todo o Estado em 2017. Duplos e triplos homicídios passaram a ser recorrentes nos noticiários. E chacinas, muitas chacinas, com quatro vítimas ou mais, “pipocaram pelos quatro cantos” do Ceará. Em 2017, houve oito chacinas, com 46 mortos. O jornal O Povo elencou seis delas:

- 20/2/2017 - Granja Lisboa (Fortaleza). Cinco pessoas mortas e três feridas em conflito entre facções;
- 3/6/2017 - Aquiraz. Seis pessoas mortas em festa que comemorava soltura de traficante;
- 12/6/2017 - Horizonte. Cinco mortos, entre eles uma criança de três anos, e outras três pessoas feridas;
- 20/7/2017 - Paraipaba. Quatro mortos em conflito de facções;
- 8/10/2017 - Bom Jardim (Fortaleza). Quatro pessoas mortas em suposta reunião para selar acordo de paz;
- 13/11/2017 - Centro de Semiliberdade Mártir Francisca, Sapiranga (Fortaleza). Vinte homens armados invadiram o centro e mataram quatro internos, de 13, 15 e 16 (2) anos (Em um ano, 2018).

De modo geral, Mamede (2022) conta que as origens das facções estão diretamente vinculadas à percepção de que no Ceará foi construído um ambiente favorável à ampliação dos negócios do crime organizado do Sudeste, de forma mais economicamente atrativa para o tráfico de drogas e armas.

As consequências negativas do crime organizado em Fortaleza são de uma magnitude profunda e duradoura, deixando marcas indeléveis na sociedade que ainda são profundamente sentidas até os dias atuais. Há o claro reflexo dessa escalada violenta das facções que agem de modo mais notório nas comunidades de conjuntos habitacionais, e que ocasionam os deslocamentos internos forçados, que serão discutidos mais detalhadamente no Capítulo 4 a seguir.

## 4 VIOLÊNCIA COTIDIANA EM FORTALEZA: A PRODUÇÃO DE DESLOCADOS INTERNOS EM FACE ÀS FACÇÕES CRIMINOSAS

A violência urbana em Fortaleza tem consolidado um cenário de vulnerabilidade extrema, especialmente nas áreas periféricas, onde facções criminosas disputam territórios e impõem um regime de governança paralela. Esse contexto tem resultado no deslocamento forçado de centenas de famílias, que, ameaçadas por grupos armados, abandonam suas residências em busca de segurança. Este fenômeno, embora recorrente, é marcado pela invisibilidade, sendo frequentemente negligenciado por políticas públicas e reduzido a estatísticas pela mídia. Assim, este capítulo analisa a produção de deslocados internos forçados em Fortaleza, decorrente diretamente da violência urbana, explorando como esse tema é tratado pelos meios de comunicação e os desafios enfrentados pelas ações preventivas e ostensivas da polícia para proteger essa população. A partir de uma abordagem crítica, busca-se compreender as dinâmicas desse deslocamento forçado, os esforços do Estado para mitigar seus efeitos e a complexidade de enfrentar a violência sistêmica em um ambiente de fragilidade social e institucional.

### 4.1 Deslocados internos forçados e a violência urbana

Retomando a discussão do subitem 3.1, conforme o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), deslocados internos são pessoas que, devido a conflitos, perseguições ou violência generalizada, são obrigadas a abandonar suas residências, permanecendo dentro das fronteiras de seu país. No contexto de Fortaleza, essas pessoas são forçadas a deixar suas casas por ameaças diretas das facções criminosas, que utilizam territórios residenciais para esconder drogas, armas e até mesmo para exercer controle sobre a população local. Portanto, o deslocamento forçado urbano tem peculiaridades distintas, pois não resulta de guerras convencionais ou desastres naturais, mas sim de disputas territoriais internas associadas ao tráfico de drogas e ao crime organizado.

O fenômeno dos deslocados internos forçados por violência urbana, tem se intensificado em Fortaleza, especialmente nas áreas periféricas controladas por facções criminosas. Esse deslocados internos forçados também podem ser conhecidos pelo termo “refugiados urbanos”, como aponta Paiva (2019):

é notória a ênfase dada à problemática da expulsão de moradores por parte de determinadas facções criminosas [...] os moradores expulsos pelas facções criminosas passaram então a ser chamados de “refugiados urbanos”... o “refugiado urbano” é caracterizado como um infeliz, em geral pobre, que de repente tem sua rotina destruída na casa, no bairro, no trabalho, na escola dos filhos, dentre outros. Instigada a compreender como o atual contexto da violência urbana, com o advento das facções criminosas, tem favorecido a ocorrência de deslocamentos internos no estado do Ceará, afetando de modo prioritário as populações vulneráveis e, consequentemente, ocasionando o surgimento de um contingente populacional que passou a ser categorizado como “refugiados urbanos” (Paiva, 2019, p. 13).

Nesse sentido, esses deslocamentos representam uma das consequências mais devastadoras das dinâmicas do crime organizado, cujas origens e evolução já foram discutidas anteriormente no subitem 3.3.1. A disputa territorial entre facções como o Comando Vermelho (CV), os Guardiões do Estado (GDE) e o Primeiro Comando da Capital (PCC) não apenas amplifica a violência armada, mas também gera graves violações de direitos humanos, como a expulsão forçada de famílias inteiras de suas casas.

A gravidade dessa situação é ilustrada por casos emblemáticos, como a expulsão das famílias da Comunidade da Babilônia, no bairro Barroso, em janeiro de 2021.

A expulsão de dezenas de famílias da Comunidade da Babilônia, localizada no Bairro Barroso, apresenta-se como mais um emblemático caso dos deslocados urbanos, fenômeno este desencadeado por facções criminosas que promovem a expulsão de famílias de determinados territórios, servindo aos seus propósitos de conquistarem locais para fazerem de esconderijo e depósito de drogas, armas e munições. No caso sob comento, o GDE, na data de 03/01/2021, determinou a expulsão de todas as famílias que tivessem familiares ligados à facção criminosa Comando Vermelho. Destaca-se que o condomínio objeto da ordem de desocupação foi financiado com verbas do programa federal “Minha Casa, Minha Vida” (Redação do Diário do Nordeste, 2018, *online*).

Conforme relatado, essa ação foi orquestrada pelo GDE, que determinou a desocupação de todas as famílias com supostos vínculos com o CV. O condomínio em questão, financiado pelo programa “Minha Casa, Minha Vida”, tornou-se alvo de disputas entre facções, transformando-se em um território marcado pela violência e pela fragmentação social.

O sociólogo César Barreira, fundador do Laboratório de Estudos da Violência (LEV) da Universidade Federal do Ceará (UFC), grupo de pesquisa que existe desde 1994 e estuda as dinâmicas da violência no estado. Esse grupo de pesquisadores da violência apuraram que os deslocamentos forçados começaram com as disputas pelo monopólio do tráfico de drogas e armas, competindo agora pelo domínio dos territórios. Veja o que falou Barreira em matéria divulgada pelo Portal de notícias G1<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/07/08/familias-expulsas-de-casa-por-faccoes-em-fortaleza-sofrem-desamparo-imagina-sair-de-casa-so-com-a-roupa-do-corpo.ghtml>. Acesso em 20 ago.2024.

Hoje eles lutam pela penetração dessas facções em territórios estratégicos da periferia. Então, eles não escolhem qualquer moradia, escolhem moradias estratégicas. São casas que ficam em esquinas ou então vamos ver agora a questão da penetração nesses conjuntos habitacionais.

Ainda faltam estudos mais aprofundados sobre os reais motivos para que as facções escolham os conjuntos habitacionais. Por enquanto, há algumas hipóteses iniciais apontadas pelo pesquisador: i) a expulsão de novos moradores, que não tiveram tempo de criar vínculos na comunidade; ii) demonstração de poder ao interferir na política pública de moradia, que também resulta na chegada de novas pessoas aos territórios e/ou iii) controle de conjuntos com centenas de unidades, garantindo acesso fácil a várias moradias.

O que se sabe é que os grupos trouxeram uma nova lógica do crime em uma capital antes marcada por disputas de gangues e turmas de bairros. As disputas entre os grupos também ganharam dinamismo próprio, aumentando o impacto no cotidiano das periferias, agora com a modalidade de ocupação dos imóveis para instrumentalizar as ações das facções locais. A situação chega ao extremo com a expulsão de pessoas de suas próprias casas, resultando em interferência direta também nas políticas de habitação, pois essas residências acabam sendo usadas como ponto de apoio, observação e distribuição de drogas, entre outros. Sobre essas ocupações vejam a Figura 2 a seguir.

Figura 2 - Moradores são expulsos de casas durante guerra entre facções no Conjunto Palmeiras, em Fortaleza.



Fonte: Portal G1/CE (2023/Foto: Reprodução).

Observamos, portanto, que em Fortaleza a violência de grupos armados levou muitas pessoas a abandonar suas casas, tornando o deslocamento interno mais "invisível" e menos reconhecido. Assim, os deslocados internos enfrentam desafios significativos, como falta de moradia adequada, emprego, acesso à saúde e redes de apoio social. O CICV aponta a ausência de um marco legal específico no Brasil para proteger adequadamente esses deslocados, com a legislação existente sendo insuficiente. Embora Fortaleza tenha implementado o Programa de Proteção Provisória (PPPro) para enfrentar essas questões, ainda há necessidade de uma resposta mais robusta e coordenada. Como o CICV destaca:

Os deslocados pela violência urbana, frequentemente mais dispersos entre as comunidades de acolhimento, podem buscar o anonimato como um mecanismo de auto-proteção. Isso se aplica especialmente em situações de violência urbana, onde o deslocamento é frequentemente mais lento e menos óbvio (CICV, 2023, p. 10).

Em consonância com o CICV, Mamede (2022) aponta que a ausência de regulamentação específica para proteger os deslocados internos urbanos agrava sua situação de vulnerabilidade, deixando essas pessoas expostas a riscos contínuos, como perda de bens, rompimento de vínculos sociais e insegurança habitacional.

Diante do exposto, observamos que os impactos do deslocamento forçado interno vão além da perda física da moradia. As famílias deslocadas enfrentam exclusão social, dificuldade de acesso a serviços públicos essenciais e estigmatização. Muitas vezes, essas pessoas são reassentadas em áreas com infraestrutura precária, onde há ausência de transporte público, programas sociais e presença estatal efetiva. Essa precariedade reforça os ciclos de pobreza e aumenta a dependência das comunidades em relação às próprias facções, que passam a oferecer proteção e suporte, consolidando sua influência no território.

Conforme a análise de Barreira, o sentimento de insegurança toma os moradores de Fortaleza em níveis diferentes. Explica que há uma violência diversa na cidade, porém tendo preferencialmente como vítimas os jovens, negros e moradores dos bairros periféricos devido a força da regionalidade, em outros termos, pela atuação local, à falta de políticas públicas locais, a ausência sistemática de policiamento e a fragilidade do *status quo*, ficando os moradores expostos a uma violência que se intensifica nestes territórios. Vejamos o que afirma Barreira:

O governo faz um projeto, que é um projeto muito correto que possibilita o acesso das pessoas à casa própria. Mas há um monopólio onde as facções tornam esse projeto vulnerável. Provavelmente, muita gente hoje já pensa várias vezes se vai ou não para um conjunto habitacional desse.

Ademais, como destacado por Barreira (2024), a violência urbana, ao impor deslocamentos forçados, desestrutura as dinâmicas comunitárias e perpetua um estado de medo e instabilidade. A lógica do controle territorial, típica das facções, transforma o cotidiano das populações afetadas, limitando sua mobilidade e fragmentando os laços sociais que poderiam funcionar como uma rede de apoio.

#### **4.2 Deslocamentos internos forçados sob o foco das mídias: o impacto das ações das facções criminosas em Fortaleza**

Os noticiários têm informado amplamente sobre os deslocamentos internos forçados em Fortaleza, enfatizando o impacto das ações criminosas das facções tanto na segurança pública, como no cotidiano dos fortalezenses. Reportagens destacam casos de famílias que foram obrigadas a deixar suas casas devido à violência, domínio territorial, família com parentesco com algum faccionado de outra área, ou seja, e à insegurança geradas por conflitos entre grupos rivais e/ou simplesmente para que as facções abriguem pessoas de seus interesses.

Os veículos de comunicação abordam também a resposta das autoridades, incluindo várias operações policiais e medidas de proteção para as comunidades afetadas. Além disso, relatos de organizações de direitos humanos têm sido incluídos, evidenciando a necessidade de políticas públicas que garantam a segurança e a proteção dos deslocados internos, não só em Fortaleza, mas na circunvizinhança como as cidades que compõem a RMF – Região Metropolitana de Fortaleza, com destaque para o aumento da criminalidade nas cidades de Caucaia, Maracanaú e Pacatuba.

As reportagens frequentemente documentam o sofrimento das vítimas, mostrando como o deslocamento afeta não apenas a estrutura familiar, mas também o acesso a serviços básicos, como saúde e educação. A cobertura midiática busca sensibilizar a opinião pública para a gravidade da situação e a urgência de soluções efetivas para o problema.

São muitas as reportagens, mas escolhemos duas de veículos diferentes para trazermos à pesquisa e analisá-las. Ambas falam da situação, da ação das polícias, da situação das vítimas, da força das facções, das ações governamentais. Trazem imagens fortes e, ao final, críticas sobre o aumento do problema na cidade de Fortaleza.

A primeira reportagem extraída do Portal G1/CE, assinada pela jornalista Thaís Brito, disponibilizada no portal no dia 08/07/2023, traz o com título “Famílias expulsas de

casa por facções em Fortaleza sofrem desamparo”, onde a chamada principal é que uma família foi expulsa de casa, por facções, em Fortaleza fugiu apenas com mala e roupa do corpo. Vejamos o que escreve a jornalista.

Imagina sair de casa só com a roupa do corpo. Famílias relatam episódios em que foram forçadas a deixar suas casas em meio a conflito de facções rivais. Defensora pública avalia que falta articulação política para amparar vítimas com soluções rápidas de acesso à moradia e outros direitos.

A matéria jornalística continua narrando que os episódios de pessoas expulsas da própria moradia após ameaças de facções criminosas têm se repetido nas periferias de Fortaleza. Na reportagem foi ouvida a defensora pública Mariana Lobo, supervisora do Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas da Defensoria Pública do Estado do Ceará que afirmou que além da ausência de dados oficiais sobre o problema, **não há política pública para acompanhar as famílias depois das expulsões**<sup>4</sup>.

Nem todos os moradores se sentem à vontade para falar sobre o assunto, imperando mais uma vez a triste “lei do silêncio”, mas algumas pessoas que foram expulsas de casa falaram ao portal G1, na condição de anonimato. Sobre os alvos principais para os crimes são apontadas as moradias em conjuntos habitacionais de programas como o Minha Casa Minha Vida, alcançando também moradias consideradas estratégicas para o controle dos territórios, por razões de vulnerabilidade social latente.

Em conversa com o portal de notícia G1/Globo, ela pontuou que as gestões do estado e do município devem se articular para que estas famílias recebam uma assistência imediata, pois há casos em que as pessoas são forçadas a deixar suas casas levando apenas a roupa do corpo, como registrado em imagens pela mesma reportagem. Dependendo do caso, a família precisará de apoio para encontrar nova moradia, nova escola para os filhos e novos locais onde procurar os serviços de saúde, por exemplo. Detalha a defensora que “É preciso uma política pública não só no aspecto da segurança pública. É uma política de assistência social, de habitação e moradia voltada para essas famílias”.

Vejamos a Figura 3 a seguir.

---

<sup>4</sup> O grifo é nosso.

Figura 3 - Famílias são expulsas de casas por membros de facções em Fortaleza



Fonte: Portal G1/CE (2023).

A matéria ainda relata que não há dados divulgados para o tamanho do problema no Ceará. A partir dos boletins de ocorrência, a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) tem feito o levantamento de ameaças de forma geral, sem o detalhamento para os casos em que as vítimas sofreram ameaças ou foram expulsas de casa.

A próxima imagem mostra a ação de criminosos, logo após uma mulher, que não teve a identidade revelada, relatou ao Portal G1/CE que saiu de casa apenas com roupas e documentos colocadas em malas velhas e sacos de lixo. No episódio, ela recorda que havia cerca de oito criminosos apontando pistolas contra a cabeça dela e ordenando a saída imediata da casa. Ilustramos esse momento com as imagens dispostas no mesmo site.

Figura 4 - Criminosos exibem armas em ruas do Conjunto Palmeiras, em Fortaleza



Fonte: Portal G1/CE (2023).

Na reportagem há um relato onde uma mulher narra que, na época em que foi expulsa, as invasões na vizinhança teriam sido uma resposta à morte de um dos membros da facção que estava na comunidade. A moradora ao chegar do trabalho encontrou a sua casa ocupada por pessoas armadas que não a deixaram entrar. Na matéria, a moradora relata:

Se um dia isso vai acabar? Eu não sei. Porque o que eu vejo é que a coisa só piora. Eu ainda tenho o documento da casa, poderia pelo menos vender um dia se as coisas melhorassem. Mas voltar para lá, eu não volto de jeito nenhum. O que me dizem é pra deixar pra lá e seguir minha vida. E eu estou vivendo. Eu perdi tudo, mas estou viva

E complementa em relato à reportagem: “tomaram meu celular, eu saí sem bolsa, sem documento. Imagina você sair da sua casa só com a roupa do corpo. Outras pessoas da minha casa estavam fora...” A moradora relatou ainda que sofreu ameaças de morte após recorrer a delegacia do bairro e registrar Boletim de Ocorrência (B.O.). Declarou que não retornou mais ao bairro devido às ameaças, morando atualmente em outro bairro que considera mais tranquilo, mas pagando aluguel.

A segunda reportagem, também de um veículo eletrônico, agora do Portal O POVO, veiculado em agosto de 2018 e escrita pelo jornalista Rubens Rodrigues, traz a seguinte manchete: Mais de 500 pessoas foram expulsas de casa por facções nos últimos nove meses na Capital: Pelo menos 131 famílias procuraram a Defensoria Pública nos últimos nove meses para relatar ocorrências<sup>5</sup>. De acordo com a nota de Rodrigues (2018), a estabilidade é conceito pouco conhecido, mas muito desejado, em áreas dominadas por facções criminosas em Fortaleza. Relata que um casal recém instalado em uma residência no bairro José Walter foi expulso com a roupa do corpo e teve eletrodomésticos roubados.

De acordo com a Defensoria Pública do Ceará, entre novembro de 2017 e julho de 2018, 131 famílias tiveram que deixar suas casas de forma violenta na Capital. Aproximadamente 524 pessoas foram impactadas. Embora nossa fonte não seja algo recente, isso de forma intencional para mostrar que é algo que vem impactando a segurança pública já a um longo tempo. As Figura 5 e 6 ilustram essa situação.

---

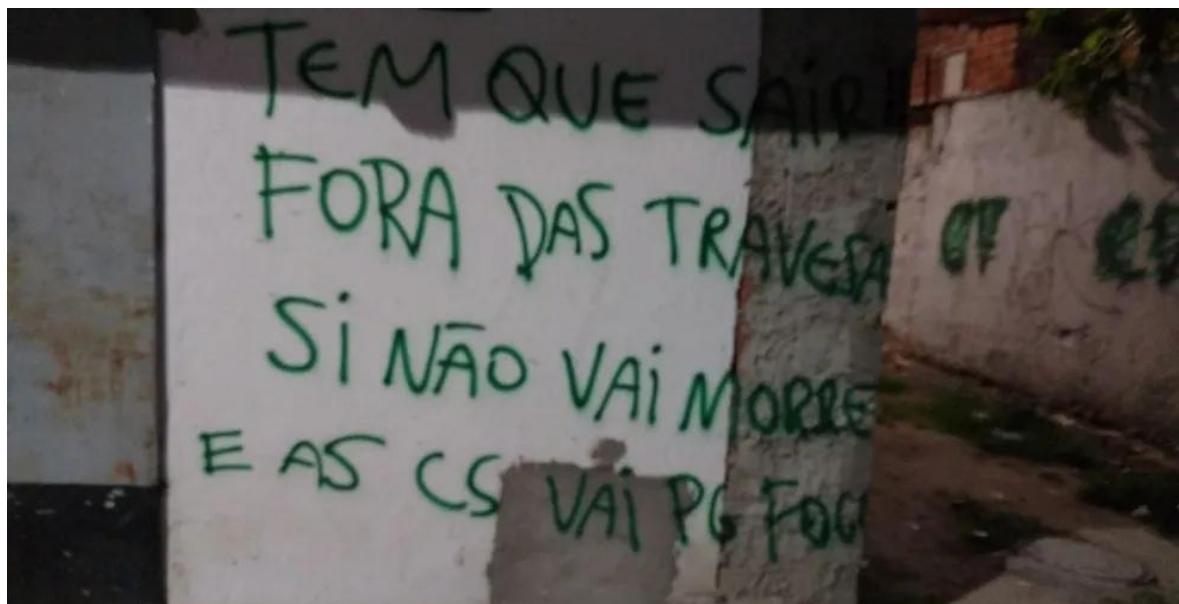
<sup>5</sup> Disponível em site: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/08/mais-de-500-pessoas-foram-expulsas-de-casa-por-faccoes-criminosas-nos.html>. Acesso em 20 ago.2024.

Figura 5 - Ameaça de morte pelas facções para que moradores abandonem suas residências.



Fonte: O Povo – Produção (2018).

Figura 6 - Criminosos picharam muros com ameaça a moradores em Fortaleza



Fonte: TV Verdes Mares – Produção (2018).

De acordo com a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), o projeto de policiamento 24 horas vem sendo expandido em pontos estratégicos nas periferias da Capital, incluindo áreas onde estão localizados os conjuntos habitacionais alvos da atuação dos grupos criminosos em Fortaleza. A mesma reportagem ouviu o defensor público Eliton Menezes, que afirmou que “Houve atuação mais sistemática do *modus operandi* desde outubro do ano passado... As pessoas têm medo de denunciar pelo modo que as facções estão se organizando. Elas vêm implantando regime de terror e dando mostras disso”. Ou seja, a imposição do medo, o aumento da violência e a força dos grupos criminosos, demonstrada na localidade, faz com que a periferia fique refém das regras desses grupos, pois segundo relatos,

vítimas chegaram a ser queimadas vivas e outras alvejadas com dezenas de tiros; ameaças veladas e "recados sutis" enviados até por meio de crianças. Moradores acabam se apavorando com os alertas e deixam os locais, mesmo sem muitas vezes saber se o aviso vem ou não de facção criminosa. Ao mesmo tempo que fragiliza a atuação das ações governamentais, como é a atuação da polícia, como visto na imagem 04.

#### **4.3 Intervenções policiais: ações preventivas e ostensivas**

Por meio de nota, a Secretaria da Segurança Pública informa que a Polícia Militar do Ceará (PMCE) coordena ações preventivas e ostensivas para coibir ameaças a moradores. Segundo a pasta, equipes da Força Tática, Comando de Policiamento de Choque - CPCHOQUE, do Comando de Policiamento de Rondas Intensivas e Ostensivas - CPRAIO e outras realizam policiamento de forma permanente nos bairros de Fortaleza. De acordo com a nota:

A pasta reforça que o Comando para Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC) atua com um protocolo policial específico para coibir ocorrências de ameaças contra moradores. A atuação ocorre com acompanhamento da situação na região e do acolhimento e proteção às vítimas, além do monitoramento do imóvel afetado pela prática ilícita",

A secretaria afirma, ainda, que todos os casos de ameaças a moradores que chegam ao conhecimento das autoridades são apurados pela Polícia Civil do Estado do Ceará – PC/CE, por meio das delegacias distritais com apoio da Coordenadoria de Inteligência - COIN e da Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas - DRACO.

Segundo a pasta, a DRACO prendeu 104 suspeitos de janeiro a junho de 2023. Desses, 13 tinham papel de chefia em grupos criminosos. A posição de SSPDS diz que:

É importante destacar ainda que diligências com o intuito de identificar e capturar integrantes de grupos criminosos que atuam na Capital são realizadas de forma ininterrupta pelas Forças de Segurança. Em uma dessas ofensivas, cinco homens foram presos pela PMCE, com quatro pistolas, 168 munições e drogas, no bairro Jangurussu, suspeitos de integrar um grupo criminoso responsável por essas práticas.

A SSPDS coordena ocupações policiais nas comunidades do Jardim Castelão II (Babilônia), Novo Perimetral (Gereba), do Jagatá, da Alameda das Palmeiras, da Maria Tomásia, do Residencial José Euclides Ferreira Gomes, no Lagamar, no Sossego (Quintino Cunha), no entorno da Lagoa do Urubu (Álvaro Weyne, Floresta e Padre Andrade), no Alto da Balança, no Vila Velha, na Praia de Iracema e Dionísio Torres, com o Policiamento

Ostensivo Geral (POG) da Polícia Militar do Ceará/PMCE. Importante ressaltar que essas áreas são regiões periféricas e conhecidas pelo alto índice de violência, sendo área de controle dos grupos faccionados e com elevado grau de pauperização econômica da cidade de Fortaleza. Nossa pesquisa identificou até o momento 16 bases de policiamento na Capital, mas a composição de bases já pode ter sido majorada.

Para a Secretaria de Segurança, a intervenção ostensiva pela Polícia Militar reflete diretamente na redução nos homicídios e nos assaltos na Capital. Afirma ainda que há intenção que essas unidades sejam transformadas em bases integradas de policiamento e de forma permanente. O bairro José Walter ganhou uma base de policiamento no residencial Cidade Jardim, funcionando durante o dia com apoio de viaturas, policiamento a pé e com motocicletas. A localidade é uma das mais afetadas pelas ações das facções e registros de deslocados forçados, por se tratar de um conjunto habitacional popular, realizado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida e sendo disputado principalmente pelo tráfico de drogas, já que a localidade abrange inúmeras áreas da parcela da população mais afetada socioeconomicamente.

#### **4.4 Síntese do capítulo: nossos primeiros achados**

Nossos achados, fruto da primeira parte da pesquisa (bibliográfica), nos levam a afirmar que a violência em Fortaleza tem resultado no deslocamento forçado de centenas de pessoas, vítimas de uma violência armada urbana. O problema dos deslocados internos forçados vítimas de violência na cidade precisa ser analisada numa perspectiva sociológica, por isso buscamos fazê-la por meio de uma Avaliação em Profundidade, a fim de compreender as dinâmicas sociais e as consequências desse fenômeno para a população local.

A cidade de Fortaleza enfrenta uma crise de segurança pública, provocada pela atuação de facções criminosas, resultando em um número alarmante de deslocados internos forçados. Apresentamos reportagens onde descreve que mais de 500 pessoas foram expulsas de casa nos últimos anos. Algumas buscaram amparo na Defensoria Pública. Nossos esforços são urgentes e relevantes, se aprofundando numa análise sociológica para contextualizar, compreender e analisar a gravidade do problema.

Nessa primeira análise das causas e consequências da violência em Fortaleza abordamos a dinâmica dos conflitos urbanos, com ênfase nas facções criminosas e seu impacto na população local. Exploramos alguns dados e estudos, como foi o apresentado pelo grupo LEV/UFC, onde apontou as raízes da violência, os padrões de deslocamento forçado e

as consequências para as vítimas, suas famílias e a comunidade como um todo, fornecendo subsídios para a compreensão abrangente do problema.

É fato que os deslocados internos forçados enfrentam significativos impactos em suas vidas sociais e econômicas, enfrentando também dificuldades para acessar serviços básicos, como saúde e educação, o que impacta negativamente suas perspectivas econômicas futuras e a qualidade de vida de suas famílias.

Eles muitas vezes lutam para se integrar às novas comunidades, enfrentando estigma e discriminação devido à situação de deslocamento. Além disso, a violência vivenciada pode levar a traumas psicológicos que afetam as relações interpessoais e a participação em atividades sociais.

Vemos a posição de alguns entes públicos diante do problema apresentado: aumento do número de deslocados internos forçados em Fortaleza. É crucial que as respostas institucionais sejam eficientes e eficazes. A atuação do Poder Público é fundamental na implementação de políticas de prevenção e enfrentamento da violência, com foco na segurança e no bem-estar da população deslocada. Ele tem a responsabilidade de atuar na prevenção da violência em Fortaleza, implementando políticas e programas direcionados a combater as causas estruturais do deslocamento forçado. Isso inclui a promoção da segurança pública, o fortalecimento das políticas de habitação e a criação de oportunidades de emprego e educação para as comunidades afetadas.

Diante desse contexto, faz-se urgente e necessária a promoção de políticas públicas específicas para lidar com essa realidade, protegendo as vítimas e promovendo a reintegração social de forma efetiva. É importante destacar a importância da colaboração entre autoridades governamentais, organizações civis e a população em geral. Os órgãos envolvidos na assistência precisam adotar uma abordagem abrangente para combater a violência e, por consequência, mitigar ao máximo o deslocamento interno.

No Capítulo 5 a seguir, abordaremos de forma pormenorizada, o Sistema Estadual de Proteção à Pessoa do Estado do Ceará (SEPP), do qual faz parte o Programa de Proteção Provisória (PPPro), que é principal programa de atendimento aos deslocados internos forçados em decorrência de violência urbana.

## 5 SISTEMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À PESSOA – SEPP

Na introdução deste trabalho destacamos que o intuito é apresentar uma visão geral abrangente e detalhada do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP) no Estado do Ceará, avaliando, em profundidade, as ações resultantes do PPPro, estabelecido no Decreto nº 33.506/20, realçando a sua extrema relevância para a sociedade contemporânea, em todos os seus segmentos, como forma de prestação social das ações de gestão pública (*Accountability*).

Abordamos neste capítulo as bases legais e fundamentação jurídica, fornecendo uma análise da estrutura e do funcionamento do sistema, incluindo os diversos programas de proteção nele inseridos.

Além disso, trouxemos uma discussão sobre o Programa de Proteção Provisório (PPPro), trazendo à tona a crucial atuação da Polícia Militar do Estado como porta de entrada para o PPPro.

### 5.1 Sistema Estadual de Proteção à Pessoa

O Sistema Estadual de Proteção à Pessoa do Estado do Ceará (SEPP) foi criado por meio da lei nº 16.962, de 27 de agosto de 2019, sendo constituído pelo conjunto articulado de órgãos e entidades da Administração Pública (direta e indireta) da sociedade civil.

Compõem o SEPP os seguintes órgãos e entidades:

- a) Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência (CRAVV);
- b) Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS);
- c) Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE);
- d) Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC);
- e) Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA);
- f) Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS);
- g) Entidades da sociedade civil que executam diretamente os Programas de Proteção.

Nesse sentido, o SEPP engloba todas as ações, serviços, planos, políticas, atos normativos, projetos e programas destinados à prestação de proteção especializada às vítimas e testemunhas, aos defensores de direitos humanos, às crianças e aos adolescentes ameaçados

de morte. Seu objetivo é promover a integração e o fortalecimento dos Programas de Proteção e do Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência para fazer cumprir os fins a que se destinam.

De acordo com o artigo 5.º, da lei 16.962/2019, o Sistema Estadual de Proteção à Pessoa tem como objetivos:

I - Articular e integrar os Programas de Proteção e o Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência;

II - Promover a troca de experiências e a discussão conjunta de temas comuns, garantindo a efetividade de suas ações;

III - Estabelecer cooperação entre secretarias de Estado, órgãos públicos e entidades da sociedade civil conveniadas para execução e aprimoramento das ações e diretrizes dos Programas de Proteção e do Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência;

IV - Promover a articulação entre os órgãos responsáveis pela execução dos Programas de Proteção, o Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência, as secretarias e os órgãos públicos atuantes nas políticas públicas necessárias à proteção e à reinserção social dos protegidos, no âmbito estadual, bem como ao provimento do atendimento qualificado e integral à vítima de violência;

V - Promover a institucionalização das parcerias e cooperações técnicas para o aprimoramento dos Programas de Proteção e a melhor execução do Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência;

VI - Apoiar ações de capacitação dos atores que integram o Sistema;

VII - Colaborar para a consecução dos objetivos precípuos dos Programas de Proteção e do Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência, para a garantia da integridade física e psicológica e, a reinserção social dos protegidos, com preservação do sigilo e da confidencialidade das informações;

VIII - Promover ações capazes de oferecer condições para a tramitação célere de processos judiciais e administrativos dos quais sejam parte ou que tenha pessoas que colaborem e estejam sob proteção e/ou atendidos no Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência;

IX - Acompanhar e garantir a celeridade da tramitação da celebração de convênios, de termos de colaboração e dos seus respectivos aditivos e apostilamentos, objetivando a execução dos Programas de Proteção;

X - Acompanhar a elaboração das leis do processo orçamentário no sentido de garantir os recursos necessários à consecução plena dos objetivos de todos os programas que integram o SEPP.

Descrito no § 1.º do mesmo diploma normativo, no cumprimento de suas ações, o SEPP contará com o aporte de recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos. O § 2.º da supracitada lei aduz, para o atendimento célere e imprescindível às vítimas de violência, que o Estado garanta as condições físicas e financeiras para a execução das ações do Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência.

### ***5.1.1 Programas de Proteção inseridos no SEPP***

O Sistema de Proteção à Pessoa, enquanto iniciativa integrada que busca garantir a segurança e os direitos de indivíduos em situação de ameaça, é composto por diversos programas intersetoriais voltados para públicos específicos, oferecendo proteção emergencial, acolhimento e suporte psicossocial. De acordo com a lei nº 16.962/2019, o SEPP é integrado pelos seguintes programas:

**a) Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas no Estado do Ceará – Provita/CE:** o Provita é uma das mais reconhecidas políticas de proteção no âmbito do SEPP. Ele oferece suporte a testemunhas de crimes graves, incluindo segurança, mudanças de identidade e reassentamento, quando necessário. O programa é especialmente relevante em casos de violência armada e organizações criminosas, em que o risco à vida das testemunhas é iminente;

**b) Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PEPDDH/CE:** é uma iniciativa voltada à proteção de pessoas que atuam na defesa de direitos humanos e que, em razão de suas atividades, estão expostas a situações de risco ou ameaça, garantindo-lhes as condições necessárias para continuar suas atividades;

**c) Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM/CE:** voltado para crianças e adolescentes que vivem sob ameaças diretas de morte, o PPCAM busca prevenir homicídios por meio de ações que combinam segurança, acolhimento e reintegração social. A abrangência desse programa reflete o compromisso do SEPP em atender grupos vulneráveis de forma diferenciada e adaptada às suas necessidades;

**d) Programa de Proteção Provisória do Ceará - PPPro:** é voltado para ofertar medidas de proteção e assistência integral, em caráter transitório, provisório e emergencial, a pessoas em situação de ameaça de morte.

Importante frisar que após a reforma administrativa que alterou a estrutura organizacional do Estado do Ceará, por meio da Lei Estadual nº 18.310/2023, os programas de proteção outrora de responsabilidade da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), hoje estão sob a tutela da Secretaria dos Direitos Humanos - SEDIH, criada pela lei mencionada, vejamos o disposto no supracitado diploma normativo:

Art. 21-A. Compete à Secretaria dos Direitos Humanos:

VI – coordenar e supervisionar a execução dos programas de proteção a pessoas ameaçadas – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM); Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA); Programa de Proteção a Defensores/as de Direitos Humanos (PPDDH); e Programa de Proteção Provisória (PPPro);

O Programa de Proteção Provisória teve sua previsão contida a partir do artigo 18, da lei nº 16.962/2019, que define:

A Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos criará mecanismos destinados ao acolhimento provisório e emergencial, em caráter transitório, de pessoas que solicitaram ingresso nos Programas de Proteção, enquanto aguardam deliberação acerca da sua inclusão, ou que se encontrem em situações emergenciais similares, com finalidade de resguardar a incolumidade dos usuários, tendo em vista comprovada situação de risco atual e iminente de ofensa à sua vida ou integridade física. (CEARÁ, 2019).

Nesse sentido, o PPPro passa a ter sua semente plantada no SEPP, e veio posteriormente a ser regulamentado pelo Decreto Estadual nº 33.506/2020.

Esses programas representam pilares fundamentais do SEPP, cada um voltado para atender populações específicas em situação de risco. O Programa de Proteção Provisória (PPPro), por sua vez, emerge como uma resposta estratégica para deslocados internos ameaçados pela violência urbana, especialmente no contexto de Fortaleza. Na seção seguinte, o PPPro será abordado em maior profundidade, destacando suas particularidades, desafios e contribuições para o enfrentamento das dinâmicas de violência territorial.

## 5.2 Programa de Proteção Provisória do Ceará - PPPro

O Programa de Proteção Provisória – PPPro/CE, está previsto no âmbito do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP), conforme art. 18 da Lei Estadual nº 16.962/2019 e, instituído pelo Decreto Estadual nº 33.506/2020. Este Programa tem por objetivo o oferecimento de medidas de proteção e assistência integral, em caráter transitório, provisório e emergencial, às pessoas em situação de ameaça de morte.

É o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) o responsável por dar efetividade às premissas contidas no Decreto que institui o PPPro, operacionalizando as ações ali previstas, com fins de ofertar minimamente um amparo humanizado às pessoas em deslocamento forçado. O GAJOP é uma entidade da sociedade civil, criada em 1981, que tem como missão:

Defender e promover os Direitos Humanos, com foco no Acesso à Justiça e Segurança, em especial, dos segmentos socialmente vulneráveis, através da Educação em Direitos Humanos, do Controle Social e do Monitoramento de Políticas Públicas, visando a construção de uma sociedade digna, justa e democrática (CEARÁ, 2021).

O PPPo/CE é destinado a ameaçados(as) com perfil para programas de proteção já instituídos, ou seja: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM, Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas – PROVITA e Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PPDDH, enquanto aguardam avaliação para inclusão nos mesmos, além de pessoas em situação de ameaça iminente de morte, em caso de comprovada situação de risco à vida ou à integridade física que necessitam de medidas isoladas de proteção.

A equipe do Programa de Proteção Provisória deverá, segundo prescritividade normativa, contemplar os seguintes profissionais: (01) Coordenador/a de projeto; (01) Advogado/a; (01) Assistente social; (01) Psicólogo/a; (01) Assistente administrativo; (02) Apoio técnico.

A proteção oferecida pelo PPPro/CE tem duração máxima de 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogada mediante justificativa em parecer da equipe técnica. O período de proteção provisória é fundamental para que a pessoa ameaçada aguarde em segurança o seu ingresso nos Programas de Proteção. E, caso não entre em um dos programas existentes, esta proteção também é essencial para o redimensionamento do risco ao qual a pessoa se encontra exposta, fortalecendo-a e auxiliando-a no acionamento dos meios convencionais de segurança e encaminhamentos para as políticas públicas do território.

Conforme previsão estadual, as **Portas de Entrada**<sup>6</sup> para o Programa de Proteção Provisória são: I – Magistrados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, nas esferas estadual e federal; II – Autoridades policiais, estaduais e federais; III – Conselheiros tutelares; IV – Órgãos públicos e organizações da sociedade civil com atuação na defesa dos Direitos Humanos.

Mas o que são as Portas de Entrada? Procuramos realizar um estudo mais consistente sobre essa definição, para que no futuro breve o conceito possa nos ajudar a compreender as ações do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa e do Programa de Proteção Provisório, principalmente quanto ao detalhamento dos seus objetivos, procedimentos, estrutura e os papéis das "*Portas de Entrada*", que são o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Poder Judiciário.

As Portas de Entrada são, portanto, peças-chave no sistema de proteção do PPPro, atuando como elo entre os ameaçados e a equipe técnica do programa, garantindo a segurança, o acesso à proteção e a reinserção social.

A inclusão no PPPro/CE, deverá ser precedida de solicitação por meio de formulário a ser preenchido e enviado para a coordenação do programa. Após a análise da equipe técnica do Programa, dependerá do comparecimento da pessoa em situação de ameaça e de seus familiares, quando for o caso, ao atendimento inicial, do esgotamento das possibilidades de intervenção por meios convencionais e da voluntariedade da pessoa em situação de ameaça.

Para que seja compreendida a devida análise deve-se considerar:

I- A urgência e a gravidade da ameaça;

II- A situação de vulnerabilidade do(a) ameaçado(a);

III- A identificação da região da ameaça e do alcance do(a) ameaçador(a), por meio de análise de risco;

IV- O interesse do(a) ameaçado(a) e de seus familiares;

V- Outras formas de intervenção mais adequadas.

A proteção poderá ser estendida, após avaliação da equipe técnica, aos pais ou responsáveis, ao cônjuge ou companheiro(a), ascendentes, descendentes, dependentes, colaterais e aos que tenham, comprovadamente, convivência habitual com o(a) ameaçado(a), a fim de preservar a convivência familiar.

---

<sup>6</sup> O grifo é nosso.

O PPPro poderá oferecer medidas isoladas de proteção para os casos de pessoas ameaçadas de morte, mas que não se enquadram no perfil dos demais Programas de Proteção do Sistema Estadual de Proteção. O parecer da equipe técnica sobre esses casos levará em consideração a análise do risco, a anuência do usuário e a indicação da medida pela Porta de Entrada sobre as possíveis estratégias de mitigação dos riscos que envolvem a situação.

É importante destacar que a medida isolada de proteção se configura em uma ação pontual que possa contribuir com a segurança do usuário, por exemplo: apoio em traslado, acomodação provisória, articulação de escolta, realocação a vítimas ameaçadas ou expulsas de suas residências etc. São ações construídas a partir da necessidade de cada caso, em articulação com outras políticas públicas e de acordo com a capacidade técnica e financeira do Programa.

Porém, se houver um parecer contrário à inclusão no PPPro/CE, o programa deverá indicar as providências a serem adotadas em relação ao caso e promoverá os encaminhamentos cabíveis para outros órgãos, programas e serviços da rede de atendimento oficial ou comunitária.

O Guia Público de Funcionamento do PPPro<sup>7</sup> (2021) orienta que o ingresso no Programa de Proteção Provisória não poderá ser condicionado à comunicação da ameaça às autoridades policiais, nem à colaboração em processo judicial ou inquérito policial. Além disso, conforme o supramencionado Decreto Estadual, o PPPro/CE não atenderá pessoas que estejam cumprindo medida restritiva de liberdade, penal ou socioeducativa, em caráter provisório ou definitivo.

A inclusão das pessoas que estejam em monitoração eletrônica será condicionada à retirada do equipamento mediante autorização judicial. Não se aplica a inclusão de pessoas cujas práticas sejam incompatíveis com as restrições exigidas pelo Programa, àqueles/as que estejam cumprindo pena restritiva de liberdade e os(as) indiciados(as) ou acusados(as) sob prisão cautelar em qualquer uma de suas modalidades.

O Guia Público de Funcionamento do PPPro (2021) também orienta sobre o desligamento do programa. Esse desligamento deve acontecer:

- I – Por solicitação do(a) protegido(a);
- II – Por relatório devidamente fundamentado da equipe técnica em consequência de:
  - a) Cessação dos motivos que ensejaram a proteção;

---

<sup>7</sup> Disponível em <https://gajop.org/projetos-programas/programa-de-protecao-provisoria-pppro-ceara/>. Acesso em 10 out.2024.

- b) Inserção social segura do protegido;
- c) Descumprimento de regras de proteção;

III – Por inclusão do(a) protegido(a) em outro Programa de Proteção;

IV – Por término do prazo previsto no art. 11. Observação: o desligamento será comunicado à Porta de Entrada.

### **5.3 A participação da Polícia Militar como porta de entrada no PPPro**

A ampla participação da Polícia Militar como porta de entrada no Programa de Proteção Provisória (PPPro), de maneira especial com o efetivo especialmente preparado para o atendimento às vítimas de violência, pertencentes aos quadros do Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades – COPAC da PMCE, é de suma importância e desempenha um papel fundamental e crucial na identificação e encaminhamento de indivíduos que se encontram em situações de risco, necessitando urgentemente de amparo, auxílio e proteção.

A atuação diligente, ativa e responsável da Polícia Militar como elo inicial no processo de proteção tem um impacto significativo e inegável, garantindo a segurança, tranquilidade e bem-estar das pessoas que se encontram em vulnerabilidade, buscando oferecer suporte e assistência de forma assertiva.

A integração efetiva, harmoniosa e estreita entre a Polícia Militar e os agentes que operacionalizam o PPPro possibilita uma resposta às demandas emergenciais relacionadas à proteção, contribuindo diretamente para a eficácia e êxito do programa, bem como para a preservação e salvaguarda da integridade física, emocional e social das pessoas atendidas, além, é claro de identificar as causas dos deslocamentos forçados, buscando assim uma ação pela Polícia Militar no intuito de mitigar os efeitos causados pela violência.

O acompanhamento por meio do Grupo de Apoio às Vítimas de Violência – GAVV, força policial especializada pertencente ao COPAC, dos deslocados forçados internos, orientando às vítimas sobre cada passo a ser dado no intuito de integrar o PPPro, que vai desde o preenchimento do relatório para análise até o encaminhamento ao local seguro, confiável e acolhedor para aqueles que mais necessitam de apoio, cuidado e proteção em suas vidas. A parceria colaborativa envolve a constante troca de informações, o compartilhamento de recursos e a coordenação conjunta de ações, permitindo que a Polícia Militar tenha um conhecimento mais aprofundado das necessidades e vulnerabilidades dos indivíduos em risco, garantindo assim um atendimento humanizado e adequado.

Além disso, a proximidade e a confiança estabelecida entre a Polícia Militar e o PPPro permitem uma avaliação mais precisa da gravidade da situação de cada pessoa, identificando os casos mais urgentes e tomando medidas imediatas para garantir sua proteção.

A Polícia Militar, por meio de seus agentes com amplo conhecimento e experiência na área de segurança pública, atua de maneira proativa na identificação de possíveis situações de risco, buscando prevenir incidentes e garantir a efetividade do programa de proteção. Por meio de patrulhamento constante, levantamento de informações para subsidiar a investigação, a Polícia Militar consegue antecipar possíveis ameaças e agir de maneira preventiva, evitando que indivíduos em situação de vulnerabilidade sejam expostos a qualquer tipo de perigo.

Ademais, a Polícia Militar desempenha um papel crucial no encaminhamento dos indivíduos identificados para o PPPro, fornecendo as informações necessárias e garantindo que o processo de proteção seja iniciado o mais rápido possível. A atuação diligente e responsável da Polícia Militar garante que nenhuma pessoa em situação de risco seja deixada para trás, garantindo o exercício pleno de seus direitos e a busca pela sua segurança e bem-estar.

Nesse sentido, a parceria entre a Polícia Militar e o PPPro vai além do simples encaminhamento e atendimento inicial. Os atores estatais envolvidos nesse processo de cuidado trabalham em conjunto em busca da proteção das vítimas, fornecendo suporte contínuo, acompanhamento e prestando assistência às pessoas atendidas.

A atuação ativa e responsável da Polícia Militar como elo entre as pessoas em situação de risco e o PPPro é crucial para o sucesso do programa e para a garantia da proteção de quem mais precisa. É necessário reconhecer e valorizar o importante trabalho desempenhado pela Polícia Militar nesse contexto, assegurando recursos adequados e contínuos para que essa parceria seja fortalecida cada vez mais. A sociedade como um todo deve estar engajada e comprometida com a proteção dos mais vulneráveis, reconhecendo a importância da Polícia Militar e do PPPro nesse processo. Em suma, a parceria entre a Polícia Militar e o PPPro é a base para um programa de proteção eficiente e eficaz, promovendo o bem-estar e a segurança das pessoas em situação de risco em nossa sociedade.

#### **5.4 Comitê Estadual de Proteção à Pessoas – COEPP**

A importância do Comitê Estadual de Proteção à Pessoa (COEPP) no fortalecimento do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP) é indiscutível. O COEPP,

como órgão colegiado de caráter normativo, consultivo e articulador, desempenha um papel central na coordenação das ações e na criação de instrumentos que orientam a execução dos programas de proteção no estado.

O COEPP é composto por 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente das seguintes instituições:

I - Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos, por meio do Núcleo de Assessoria dos Programas de Proteção;

II - Secretaria da Educação do Estado do Ceará;

III - Secretaria da Saúde do Estado do Ceará;

IV - Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social;

V - Órgãos colegiados dos Programas;

VI - Entidades executoras dos Programas;

VII - Coordenações das equipes técnicas do PPCAAM/CE, Provita/CE, PEPDDH/CE e CRAVV e PP/CE;

VIII - O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos e

IX - O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Sua composição, que envolve representantes de diversas secretarias, entidades executoras de programas e conselhos estaduais, reflete a necessidade de uma atuação integrada e colaborativa para garantir a efetividade das políticas de proteção às pessoas ameaçadas, como os deslocados internos vítimas de violência urbana.

Como abordado anteriormente neste capítulo, o SEPP se organiza de forma interinstitucional, com diversos programas voltados à proteção de indivíduos em risco. O COEPP se destaca como o coordenador dessas ações, sendo responsável por propor normas e fluxos de funcionamento que assegurem a implementação eficiente do SEPP. Sua função de avaliação contínua da execução do sistema e de proposição de modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento das vítimas é essencial para o aprimoramento das políticas existentes, como o Programa de Proteção Provisória (PPPro).

Ao COEPP compete:

I - Propor instrumentos, normas e fluxo de funcionamento do SEPP;

II - Avaliar a sua implementação e execução;

III - Coordenar o processo de construção do Plano Estadual de Proteção a Pessoas;

IV - Acompanhar o desenvolvimento integrado da política pública de proteção no âmbito nacional, estadual e municipal;

V - Propor aos órgãos competentes as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento a pessoas ameaçadas;

VI - Elaborar o seu regimento interno, que será aprovado pelo voto de (2/3) dois terços de seus membros.

Dessa forma, o COEPP contribui diretamente para o fortalecimento do SEPP, buscando garantir que as políticas de proteção sejam coordenadas de maneira eficiente e atendam às necessidades das populações vulneráveis, incluindo os deslocados internos. A sua atuação, ao promover a construção de um Plano Estadual de Proteção a Pessoas e acompanhar a implementação das ações nos âmbitos nacional, estadual e municipal, reforça a importância de uma abordagem integrada que seja capaz de enfrentar os desafios impostos pela violência urbana em Fortaleza.

A relevância do COEPP no contexto do SEPP é, portanto, fundamental para a criação de uma resposta mais robusta e coordenada às necessidades de proteção das vítimas de violência, incluindo aquelas que são forçadas a abandonar seus lares devido à atuação das facções criminosas. Assim, o trabalho do Comitê é essencial para garantir que os deslocados internos recebam o apoio necessário e que a proteção oferecida seja efetiva, duradoura e integrada a outras políticas sociais e de segurança pública.

## **5.5 O Programa de Segurança Cidadã e o Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades – COPAC**

A Lei Estadual nº 18.313, de 03 de março de 2023, institui o Programa de Segurança Cidadã e o Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC) no Ceará, como parte de uma estratégia integrada de proteção social e fortalecimento das forças policiais. Essa legislação reflete uma abordagem inovadora e interdisciplinar, unindo ações de segurança pública com iniciativas voltadas à inclusão social e à redução da vulnerabilidade em comunidades atingidas pela violência urbana.

O COPAC, sob a coordenação da Polícia Militar do Ceará, desempenha papel estratégico ao articular ações preventivas e de apoio comunitário, com foco na proteção das populações mais expostas à violência, incluindo os deslocados internos forçados. A lei estabelece como objetivo central o fortalecimento da presença estatal em territórios vulneráveis, por meio de estratégias integradas que combinem prevenção, dissuasão e assistência social.

Os incisos IV, V e VI do § 2º do Artigo 5º da Lei nº 18.313/2023 tratam diretamente da questão dos deslocamentos internos forçados, delineando ações específicas para abordar esse fenômeno. A síntese desses incisos está ilustrada no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Síntese dos Incisos IV, V e VI do § 2º do Artigo 5º – Lei nº 18.313/2023

Inciso	Conteúdo	Objetivo
IV	Realizar ações de prevenção, acompanhamento e controle dos deslocamentos forçados, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapeamento de casos;</li> <li>• Encaminhamento das vítimas à rede de proteção social;</li> <li>• Fiscalização contínua dos imóveis violados.</li> </ul>	Coibir a posse de imóveis por grupos criminosos, prevenir deslocamentos forçados e encaminhar vítimas à rede de proteção.
V	Encaminhar vítimas de deslocamento interno ou outras violências ao GAVV (Grupo de Apoio às Vítimas de Violência), por meio de relatórios detalhados.	Assegurar acolhimento e suporte para pessoas em situação de vulnerabilidade extrema.
VI	Estabelecer relacionamento continuado com organizações coletivas atuantes no território, com foco especial nos projetos voltados aos jovens.	Fortalecer o tecido comunitário e prevenir a entrada de jovens no ciclo de violência.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base e Ceará (2023).

### 5.5.1 Bases Conceituais e Coerência com o SEPP

A Lei Estadual nº 18.313/2023 demonstra uma compreensão ampla da problemática dos deslocados internos, integrando princípios de segurança pública com proteção social. Sua estrutura conceitual dialoga diretamente com as diretrizes do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP), promovendo uma atuação articulada entre diferentes agentes e programas de proteção.

A coerência com o SEPP pode ser traduzida nos tópicos a seguir:

- **Complementaridade de ações:** As iniciativas do COPAC previstas na lei fortalecem os programas existentes no SEPP, como o PPP, ao incluir medidas específicas de prevenção e acompanhamento dos deslocamentos forçados.

- **Proteção integrada:** O encaminhamento das vítimas à rede de proteção social e ao GAVV reforça a lógica intersetorial que fundamenta o SEPP, garantindo assistência e suporte às populações em situação de risco.
- **Foco territorializado:** O relacionamento continuado com organizações locais potencializa a eficácia das políticas públicas em territórios vulneráveis, promovendo inclusão social e prevenção da violência.

Portanto, a Lei Estadual nº 18.313/2023, ao instituir o COPAC, inova ao estabelecer um modelo de segurança cidadã que vai além da repressão policial, integrando estratégias de proteção e prevenção para lidar com os deslocamentos internos forçados. Essa abordagem, articulada com o SEPP, representa um relevante avanço na construção de políticas públicas mais eficazes e humanas, capazes de enfrentar os desafios impostos pela violência urbana no Ceará.

## 6 VOZES DOS ATORES INSTITUCIONAIS: RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta os resultados da análise das entrevistas realizadas com atores institucionais diretamente ou indiretamente envolvidos no Programa de Proteção Provisória (PPPro). A perspectiva desses atores é essencial para compreender as dinâmicas, limitações e potencialidades dessa política pública.

### 6.1 A Importância dos Atores Institucionais na Compreensão da Política

Compreender uma política pública como o PPPro exige mais do que a análise técnica de suas normas e objetivos; é preciso entender como os atores que atuam diretamente em sua implementação interpretam, narram e vivenciam essa política. Conforme Geertz (1989), a cultura institucional é como uma teia de significados que dá forma e sentido às práticas humanas. Por meio dessa perspectiva, a análise narrativa e a interpretação dos significados atribuídos pelos atores institucionais revelam-se metodologias fundamentais para explorar, hermeneuticamente, os processos que marcam a trajetória da política pública.

A abordagem teórica de Thé e Santos (2019) reforça essa visão ao destacar que as práticas e discursos dos atores institucionais refletem não apenas a funcionalidade, mas também os valores e desafios subjacentes à execução de políticas públicas. A narrativa desses atores é um instrumento poderoso para desvelar os significados implícitos que influenciam a implementação da política, permitindo uma leitura aprofundada das dinâmicas de poder, articulação e governança.

Nesse contexto, a Avaliação em Profundidade, proposta por Rodrigues (2011), fornece uma base metodológica para interpretar a cultura institucional como um sistema dinâmico de significados. Segundo Rodrigues, quando a avaliação se propõe a capturar os sentidos subjetivos atribuídos às ações pelos atores, ela transcende as abordagens quantitativas tradicionais e oferece uma compreensão mais humanizada e detalhada. Essa metodologia possibilita observar interações e práticas cotidianas de maneira contextualizada, revelando nuances e insights muitas vezes inacessíveis por meio de métodos convencionais.

A aplicação da Avaliação em Profundidade no estudo do PPPro permite, portanto, identificar as relações e percepções que moldam as dinâmicas dessa política, enfatizando não apenas o cumprimento de metas e objetivos, mas também os significados construídos pelos atores em suas práticas cotidianas. Como resultado, essa abordagem amplia a análise,

permitindo compreender como os desafios e avanços se articulam com o contexto social e institucional no qual a política está inserida.

Para garantir o anonimato dos participantes, suas falas foram identificadas com as siglas E1, E2, E3 e E4. A análise utilizou a técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2016), priorizando a identificação de coerências e incoerências nos discursos, além de verificar o alinhamento das falas com os fundamentos teóricos e jurídicos relacionados ao PPPro.

Os perfis dos interlocutores estão indicados na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Perfil dos participantes da pesquisa – Atores institucionais envolvidos no Programa

<b>ATORES INSTITUCIONAIS</b>		
<b>Entrevistado</b>	<b>Atuação no Programa</b>	<b>Idade</b>
E1	Policial militar	46 anos
E2	Advogado em Direitos Humanos	39 anos
E3	Assistente Social e Socióloga	40 anos
E4	Sociólogo da Defensoria Pública	42 anos

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

## 6.2 Análise das entrevistas

A análise das entrevistas com os atores institucionais revela perspectivas multifacetadas sobre a implementação do Programa de Proteção Provisória (PPPro) no Ceará. As falas refletem não apenas as práticas e dinâmicas do programa, mas também suas limitações estruturais e as interseções com os fundamentos teóricos e normativos que embasam essa política.

A seguir, as falas dos interlocutores são organizadas em tópicos temáticos para facilitar a análise comparativa e a articulação entre suas respostas.

### ● Dimensões Operacionais do PPPro

Os interlocutores destacaram a capacidade do PPPro de atuar rapidamente em cenários de emergência.

Quando questionado sobre as principais ações previstas pelo Programa às vítimas de violência urbana que se tornam deslocados internos, E1 observou que “o acolhimento imediato às pessoas em risco iminente” é um dos pilares do programa, permitindo respostas rápidas a situações críticas. Essa fala converge com o Decreto Estadual nº 33.506/2020, que prevê o atendimento emergencial para pessoas ameaçadas de morte, com base na análise técnica de risco. Ele destaca que a eficiência do PPPro se contrapõe à “lentidão e burocracia” de outras iniciativas, mas admite que improvisações são frequentemente necessárias para atender às demandas urgentes, como a realocação temporária em quartéis. Para E1:

Então, ele [o PPPro] acaba possibilitando que o Estado consiga, muitas vezes, salvar uma vida, mas o processo se torna mais difícil. Absolutamente não convencionais no que diz respeito à ação das forças de segurança. Então, as principais ações que o programa tem com essas pessoas é no sentido do acolhimento imediato, de ouvir a história dessa pessoa, de oferecer um apoio psicológico imediato e principalmente de dar condições logísticas, de tirar aquela pessoa daquele ambiente de violência e colocar em um ambiente seguro (E1).

No entanto, E3, uma assistente social, além de reforçar a relevância do acolhimento imediato, também aponta que a característica transitória do programa limita sua abrangência. Ela observa que “as demandas habitacionais e de segurança são raramente resolvidas de forma definitiva” e que a maioria das famílias atendidas continua em situação de vulnerabilidade após o término do período de proteção emergencial. Isso reflete as críticas presentes no relatório do CICV (2022), que apontam a precariedade de soluções de longo prazo para as vítimas.

E2, por sua vez, reconhece a eficácia da realocação rápida, mas critica o impacto abrupto sobre as famílias atendidas, descrevendo-o como um rompimento violento de vínculos sociais e institucionais: “A expulsão rompe laços comunitários e dificulta o acesso a serviços básicos.” Essa percepção está alinhada com a análise de Paiva e Freitas (2016), que identificam o deslocamento forçado como uma prática que exacerba as condições de vulnerabilidade, perpetuando ciclos de exclusão. E2 aponta a necessidade de políticas complementares para mitigar os efeitos desse rompimento.

Já E4 trouxe um histórico detalhado sobre o desenvolvimento do PPPro, destacando sua criação como uma resposta emergencial à ausência de políticas estaduais específicas para atender deslocados forçados internos. Segundo ele, o programa surgiu após a percepção de lacunas deixadas por outras iniciativas de proteção, como o PPCAM (Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte) e o Provita (Proteção a Testemunhas). Essa visão histórica é corroborada pelo Decreto Estadual nº 33.506/2020, que institui o PPPro como parte do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP).

No entanto, E4 apontou que a implementação do programa enfrenta desafios operacionais significativos, como a falta de fluxos bem estabelecidos para atender as famílias deslocadas e a precariedade de articulação com serviços de assistência social e saúde. Ele enfatizou que “muitas vezes, os casos chegam à Rede Acolhe sem um encaminhamento claro para soluções habitacionais ou de renda, gerando novas vulnerabilidades para essas famílias.”

Essa crítica se alinha ao relatório do CICV (2022), que destaca a necessidade de um maior investimento em estratégias de médio e longo prazo, além de políticas integradas que transcendam as ações emergenciais.

As falas convergem na avaliação positiva do acolhimento emergencial promovido pelo PPPro, mas revelam uma lacuna estrutural em sua capacidade de integrar ações de médio e longo prazo, bem como também evidenciam uma discrepância entre o propósito original do programa e sua execução prática, reforçando a necessidade de uma governança mais integrada.

Ademais, a análise sugere que o caráter transitório da política limita sua eficácia em abordar os problemas mais profundos enfrentados pelos deslocados forçados. Observa-se, portanto, uma tensão entre a eficiência emergencial do PPPro e sua incapacidade de lidar com os impactos sistêmicos do deslocamento. Essa dicotomia reflete a visão de César Barreira (2004), que aponta a violência urbana como um fenômeno estrutural que transcende respostas pontuais, exigindo políticas intersetoriais e permanentes.

### • Perfil das Vítimas e Dinâmicas de Vulnerabilidade

Os interlocutores compartilham percepções semelhantes sobre o perfil das vítimas, mas com nuances importantes. E3 observa que a maioria das vítimas atendidas está vinculada a contextos de violência armada em bairros periféricos, onde grupos criminosos impõem fronteiras invisíveis e controlam o acesso a serviços essenciais. Essa respondente identifica que “jovens negros e pardos” são as principais vítimas, reforçando uma perspectiva interseccional sobre raça, classe e território.

Nessa mesma direção, E4 destacou que a maioria das famílias deslocadas é oriunda de conjuntos habitacionais populares e bairros periféricos, como Praia do Futuro e Canindezinho. Essas localidades, marcadas por conflitos armados entre facções, refletem a vulnerabilidade estrutural das populações atendidas. Segundo E4, as demandas habitacionais predominam, mas há uma dispersão significativa de necessidades, incluindo assistência médica, apoio psicológico e educação. O respondente relatou que “famílias deslocadas frequentemente enfrentam endividamento adicional após a mudança, agravando sua situação de pobreza.”

A fala de E4 encontra eco nas análises de Paiva *et al.* (2024), que identificam a exclusão social e a precariedade dos serviços públicos como fatores que intensificam os impactos do deslocamento. Além disso, a falta de políticas específicas para deslocados internos é apontada como uma lacuna significativa no arcabouço normativo brasileiro.

E2 complementa essa análise ao descrever como situações aparentemente banais, como conflitos interpessoais ou relacionamentos afetivos, podem desencadear ameaças de morte e expulsão. Ele alerta contra a associação automática entre deslocamento forçado e atividades criminosas, destacando que muitas vítimas não têm envolvimento direto com grupos armados, mas são “colateralmente impactadas pelas dinâmicas territoriais e econômicas do crime organizado.” Essa visão amplia a compreensão da violência urbana como um fenômeno difuso, conforme analisado por Mamede (2023), que descreve as facções como atores que impõem fronteiras invisíveis nos territórios periféricos.

E1, por sua vez, enfatiza que o PPPRO “consegue acessar informações privilegiadas sobre o perfil das vítimas em um ambiente de confiança,” o que potencializa sua capacidade de oferecer soluções personalizadas. No entanto, ele reconhece que as soluções são frequentemente insuficientes para reverter os impactos sistêmicos do deslocamento.

As respostas evidenciam uma convergência no reconhecimento da centralidade de fatores estruturais como pobreza, racismo e exclusão social nas dinâmicas de deslocamento. A análise desses relatos corroboram os estudos como o de Mamede (2022), que associam as facções criminosas à intensificação de vulnerabilidades raciais e socioeconômicas. No entanto, as análises de E2 e E3 destacam a complexidade dessas dinâmicas, sugerindo que soluções integradas e intersetoriais são necessárias para enfrentar os desafios impostos pela violência armada. Inferimos também que o perfil das vítimas, conforme descrito por E4, reforça a necessidade de políticas públicas que articulem habitação, saúde, educação e assistência social. A análise revela que o deslocamento forçado não é apenas um problema de

segurança pública, mas também um reflexo de desigualdades sociais profundamente enraizadas.

### ● **Cooperação Interinstitucional e Articulação de Políticas**

E1 descreve a parceria entre órgãos estaduais, municipais e a sociedade civil como um esforço de “reinvenção” para enfrentar a violência contemporânea. Ele destaca que o apoio da polícia ao PPPro frequentemente extrapola os fluxos institucionais, exigindo criatividade e boa vontade para superar barreiras burocráticas.

E3, no entanto, aponta que essa cooperação interinstitucional ainda é insuficiente: “O atendimento aos deslocados forçados internos depende de uma rede ampla, mas não há integração formalizada entre as setoriais envolvidas.” Ela sugere que a falta de protocolos claros prejudica a eficácia do programa. Essa visão está em consonância com o relatório do CICV (2022), que identificou lacunas na governança intersetorial do PPPro.

E4 corrobora com essa ideia e aponta a falta de uma rede integrada de cooperação interinstitucional para atender deslocados forçados. Ele ressaltou que “a articulação entre os órgãos estaduais, municipais e da sociedade civil ainda é precária, com muitas ações dependendo da boa vontade individual de profissionais.” Além disso, E4 destacou que a Rede Acolhe, embora seja um importante porta de entrada para as vítimas, não possui protocolos claros para integrar as demandas das famílias ao PPPro e a outros serviços essenciais. Ele argumentou que “a ausência de uma legislação específica para deslocados internos contribui para a invisibilidade desse grupo e dificulta a implementação de políticas efetivas.”

E2 é ainda mais crítico, argumentando que as ações integradas são “pontuais e dependem mais do engajamento individual dos profissionais do que de um sistema estruturado.” Ele propõe que a criação de protocolos e legislações específicas poderia fortalecer a articulação entre os órgãos.

Essas observações reforçam as críticas presentes em Mamede (2022), que apontam para a necessidade de maior profissionalização e formação dos agentes envolvidos na proteção de populações vulneráveis.

A análise das falas de E4 evidencia que a falta de integração interinstitucional é uma das principais barreiras à eficácia do PPPro. Além disso, a ausência de um marco legal robusto para deslocados internos reflete um problema mais amplo de governança, que limita a capacidade do programa de atender às demandas complexas desse grupo.

A cooperação interinstitucional emerge como uma dimensão crítica na implementação do PPPro. Conforme César Barreira (2004), a violência urbana exige respostas

que transcendam a atuação isolada de instituições, demandando uma abordagem integrada e sistêmica; mas, as falas evidenciam um *déficit* de institucionalização nesse processo. A falta de integração formal limita o alcance das ações, reforçando a necessidade de um esforço coordenado para fortalecer a governança intersetorial.

- **Monitoramento do Programa**

E1, como profissional de segurança pública, revelou desconhecimento sobre a existência de mecanismos formais de monitoramento da efetividade do PPPro. Ele destacou que seu envolvimento com o programa é restrito ao uso pontual em situações de emergência, sem acesso a informações sobre avaliações sistemáticas.

Essa percepção evidencia uma lacuna na comunicação e transparência do programa em relação aos agentes de ponta, como policiais, que frequentemente são responsáveis por acionar o PPPro. A ausência de um fluxo informativo claro limita a compreensão e o engajamento desses profissionais na implementação da política.

E2 reforçou a inexistência de mecanismos conhecidos de monitoramento, não apenas no âmbito do PPPro, mas também em relação a outras políticas públicas voltadas para deslocados internos no Ceará e no Brasil. Ele argumentou que a criação de ferramentas de avaliação seria essencial para mensurar a efetividade do programa em mitigar riscos e vulnerabilidades. Sua fala evidencia a urgência de institucionalizar processos avaliativos para assegurar melhorias contínuas.

E4, por sua vez, apresentou a abordagem mais detalhada e crítica sobre o monitoramento dos deslocados internos forçados. Ele relatou que a Rede Acolhe, Programa da Defensoria Pública que atua como “Porta de Entrada” para o PPPro, desenvolveu um sistema informatizado que permite o acompanhamento quantitativo e qualitativo dos atendimentos, incluindo protocolos de risco baseados em indicadores como perda de renda, mudanças de residência e ideação suicida.

Além disso, E4 destacou que o monitoramento permitiu identificar casos de reincidência de deslocamento, onde famílias já atendidas precisaram de novo suporte devido a ameaças contínuas. Ele argumentou que esses dados podem subsidiar ajustes no programa e na legislação, apontando a necessidade de uma abordagem mais abrangente e adaptativa. De acordo com E4:

Na Rede Acolhe, da Defensoria Pública, como eu também tenho essa formação de avaliação de política pública na área da pesquisa, a gente conseguiu criar um sistema informatizado dos nossos atendimentos para a gente ter não só uma dimensão quantitativa do número de atendimentos e de encaminhamentos, a gente criou um

protocolo de atendimento para criar indicadores, tem um protocolo de risco. Se a pessoa está ameaçada de morte, se ela está com restrição de andar no território, se ela foi expulsa, se ela está com ideação suicida, se ela está fazendo uns abusivos de álcool e droga, então isso já aponta que aquela família está em uma situação de risco. E de vulnerabilidade, se ela reduziu a renda dela, se ela perdeu o benefício social, porque às vezes ela muda de residência, o deslocado sai, não atualiza o cadastro da assistência social, perde o benefício. Às vezes um filho é morto, assassinado, tira o filho do Bolsa Família e perde o benefício que tinha por conta do filho. Então a questão de usar medicamento psiquiátrico sem o acompanhamento médico, se aquele fato foi divulgado em rede social, o grupo de WhatsApp, está circulando o grupo de WhatsApp que o pessoal foi expulso e ainda botam, decretam a pessoa, só ela ser expulsa é uma coisa, se ela foi expulsa e decretada já tem outro nível de risco, então a gente faz esse levantamento para poder fazer esses encaminhamentos. A gente tem uma informação das famílias e do quadro pra gente ir ao longo do tempo avaliando se o programa tá tendo algum retorno pra vida dessas famílias. Então a gente tenta fazer um pouco desse tipo de avaliação.

[...]

Teve casos que já chegaram aqui em que a família falou que já estava morando lá porque já tinha sido expulsa de outro território. Acontece isso. A gente ainda não teve casos que a gente encaminhou e depois a pessoa voltou para um novo atendimento por conta desse mesmo problema, mas já tivemos casos de pessoas que nós, na entrevista, identificamos que ela já tinha sido expulsa mais de uma vez daquele território (E4).

E3 apresentou uma visão mais técnica, mencionando que a Secretaria de Direitos Humanos (SEDIH) realiza monitoramentos periódicos por meio de relatórios de execução física (REF) e termos de fiscalização, conforme previsto na Lei Nº 13.019/2014 e no Decreto Nº 32.810/2018. Essas ações são registradas na plataforma e-Parcerias, indicando a existência de um sistema formal de acompanhamento. Em sua fala, E3 afirma:

A SEDIH acompanha mensalmente os números de atendimento realizados pelo Programa. Além disso, pela parceria, as ações de monitoramento ocorrem conforme previsto na Lei Nº13.019/2014 e no Decreto Nº 32.810/2018. Periodicamente são elaborados Relatórios de Execução Física – REF e Termos de Fiscalização, ambos inseridos na plataforma e-parcerias (E3).

Nesse sentido, as respostas dos interlocutores revelam uma disparidade significativa no nível de conhecimento e na efetividade dos mecanismos de monitoramento do PPPPro: enquanto E1 e E2 destacaram lacunas de informação e a inexistência de avaliações amplas, E3 e E4 apresentaram esforços pontuais que contribuem para o acompanhamento das ações do programa.

Contudo, a análise geral indica que o monitoramento do PPPPro é fragmentado, carecendo de integração entre as iniciativas existentes e de mecanismos que avaliem não apenas indicadores operacionais, mas também os impactos na vida das famílias atendidas.

Essa situação reforça a necessidade de fortalecer a governança interinstitucional e implementar sistemas de monitoramento mais robustos, que combinem avaliação quantitativa e qualitativa, permitindo ajustes contínuos e garantindo maior eficácia nas ações do programa.

### ● Estratégias para Prevenir a Violência e a Exploração de Indivíduos

Os quatro interlocutores oferecem perspectivas distintas e complementares sobre as estratégias para prevenir a violência e a exploração de indivíduos, abordando desde o papel do Estado e das forças de segurança até as questões estruturais, comunitárias e legislativas. As análises evidenciam tanto a necessidade de repensar abordagens tradicionais quanto de implementar ações intersetoriais e sistêmicas.

E1 critica as abordagens tradicionais das forças de segurança, que privilegiam o uso da força como principal estratégia para conter a violência. Segundo ele, “os métodos precisam ser pulverizados”, pois a repressão direta, sem ações complementares, torna-se ineficaz. Ele enfatiza a necessidade de capacitar os agentes de segurança para que transcendam práticas como prisões e apreensões, promovendo intervenções sociais mais amplas. No seu relato, E1 expõe:

As estratégias são muitas, pelo menos no campo das narrativas, então eu acho que devido à grande insurgência da violência no cotidiano, da sociedade, surgem também narrativas pulverizadas, então se tenta, pelo menos no campo do discurso, prevenir a violência e a exploração de indivíduos por muitos olhares.

No que diz respeito às forças de segurança, eu acho que os processos ainda são muito tradicionais, muito convencionais, no sentido de achar que a força vai vencer a força, que quanto mais armas melhor, quanto mais presos melhor, quanto mais droga apreendida melhor, quando na verdade esse método é um método semelhante a cavar em terras áridas, quanto mais você cava, possivelmente mais você vai encontrar água, então os métodos precisam ser pulverizados, não é que se tenha que abrir mão do enfrentamento e da responsabilização, mas as forças de segurança não podem canalizar as energias de toda a sua estrutura movimentada ou mobilizada por um sentimento, pela ilusão de que a força por si mesma vai ser capaz de conter esse ímpeto que faz com que a violência seja tão presente no cotidiano da sociedade, sobretudo na América Latina, então eu acho que passa muito pela necessidade, a gente não vê campanha de conscientização, mas eu acho que passa por isso, pela afetação da construção do eu, passa muito pela formação dos profissionais que precisam alargar a sua compreensão sobre o enfrentamento à violência e sair dessa lógica da polícia que se limita a aprender e abordar.

Acho que a violência cotidiana exige uma polícia além de abordagens e além de prisões. As intervenções policiais pontuais elas são interessantes, elas são importantes, quando você tem um ambiente que está inflamado, com uma taxa de violência acima do aceitável, com às vezes quase um escárnio ao poder público, é importante o Estado demonstrar sua capacidade de controle, sua capacidade de repreender e tirar as pessoas do Estado de liberalidade. Fora da ilusão de que seria só isso, o processo de pacificação no território.

Eu acho que o agente de segurança acaba ficando perdido no sentido de não encontrar um sentido muitas vezes para o trabalho dele, focado apenas na força e na caça do criminoso que está pulverizado no meio de um monte de pessoas que não se identifica se elas são bandidas ou não, bandidas entre aspas aqui usando um jargão muito comum no imaginário popular, então não é simples assim, na verdade as pessoas em conflito com a lei estão disseminadas no meio daquelas que não têm conflito com a lei, então os processos precisam ser aperfeiçoados, porque isso causa inclusive um adoecimento do policial por não encontrar muitas vezes sentido na atividade dele focada na repressão de um inimigo que ele não consegue identificar. Então isso gera uma certa frustração na agência de segurança e isso passa necessariamente pelo atendimento psico-social.

O governo federal, por exemplo, lançou recentemente o escuta Susp, que é um programa de apoio psico-social, que tem como objetivo oferecer esse serviço, esse apoio de psico-social aos profissionais de segurança pública de todo o Brasil (E1).

Observamos que em sua fala, E1 também destaca os impactos do trabalho focado na repressão, que gera adoecimento e frustração entre os policiais. O programa “Escuta SUSP” é citado como uma tentativa de apoio psicossocial aos profissionais, mas E1 ressalta que isso precisa ser parte de um esforço mais amplo.

E2 oferece uma perspectiva voltada à proteção das vítimas de deslocamento interno. Ele sugere que estratégias eficazes devem incluir o direcionamento de políticas sociais e de segurança pública para resguardar as vítimas e mitigar os riscos associados aos procedimentos investigativos e judiciais, como intimações que frequentemente expõem as vítimas:

Então para além da persecução criminal dos autores, que é muito importante que aconteça com eficiência, mas é importante, é fundamental que as políticas públicas, inclusive de segurança pública, tenham um olhar de proteção sobre as vítimas da violência, porque caso isso não aconteça, e geralmente isso não acontece, as pessoas ficam em situação de risco, muitas vezes elas são expostas a riscos, porque não há uma abordagem qualificada dos profissionais, tanto da segurança pública, do Poder Judiciário, das políticas sociais e acaba às vezes até agravando a situação de risco. Vou dar um exemplo muito objetivo para me explicar melhor. A testemunha ameaçada de morte, e essa testemunha pode ter sido vítima de um deslocamento, Ela tem que ser imediatamente protegida, porque o ato de ela participar das audiências, as próprias notificações, as intimações que ela recebe, geralmente expõe a vítima e pode agravar a situação de risco. Então até os procedimentos investigativos, os criminais, precisam ser revistos para resguardar e proteger as pessoas vítimas de violência (E2).

Além disso, E2 enfatiza a necessidade de fortalecer os laços comunitários e reverter o processo de fragmentação social, que contribui para a vulnerabilidade das populações periféricas:

Do ponto de vista estratégico, a pergunta que coloca isso, eu entendo que a situação de deslocamento ocorre em geral pela ausência da presença do poder público no território, por um lado e por outro, pela fragilidade ou pelo rompimento dos laços comunitários, e aí não tô falando de poder, eu tô falando de comunidade mesmo entre as famílias, lideranças comunitárias, e esses espaços vão sendo ocupados por grupos criminosos.

E2 propõe que políticas públicas territoriais e ações de fortalecimento comunitário sejam incentivadas como formas de prevenir a violência. As observações de E2 estão alinhadas às reflexões de Paiva *et al.* (2024), que enfatizam a importância do fortalecimento comunitário e da presença estatal em territórios marginalizados como estratégias de

prevenção. A crítica à ausência do Estado em áreas vulneráveis reforça a necessidade de intervenções intersetoriais e territorializadas.

E4 oferece uma análise abrangente, destacando a importância da presença do Estado, não apenas policial, mas também de serviços sociais, em territórios vulneráveis. Ele critica a falta de infraestrutura e programas sociais em áreas como o “Orgulho do Ceará”, onde famílias deslocadas frequentemente são reassentadas sem o suporte necessário.

E4 também aponta para lacunas legislativas, como a ausência de um tipo penal específico para ordenar expulsões e a necessidade de uma formação mais sofisticada para os profissionais envolvidos. Ele sugere que estratégias de ocupação territorial, fortalecimento comunitário e melhorias na formação dos agentes de proteção são essenciais para lidar com as consequências da violência armada.

Já E3 apresenta uma visão institucional, mencionando o Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência (PreVio), gerido pela Casa Civil do Ceará, como uma iniciativa relevante. Ele também destaca a atuação da Coordenadoria de Políticas Públicas para os Direitos Humanos (COPDH), que promove campanhas como a “Faça Bonito”, voltadas para a prevenção da exploração sexual de crianças e adolescentes.

O Governo do Ceará conta com o Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência – PreVio, atualmente gerido pela Casa Civil. Compreendo que ações de prevenção a violência passam por todas as [secretarias] setoriais e, inclusive, estão para além do Executivo. Mas, especificamente, sobre a Secretaria dos Direitos Humanos existe uma Coordenadoria de Políticas Públicas para os Direitos Humanos – COPDH, que desenvolve ações de prevenção a violência e violação de direitos. Por exemplo, a campanha “Faça Bonito” que pauta a prevenção da exploração sexual de crianças e adolescentes (E3).

Embora mencione essas ações, E3 não detalha como elas se conectam às dinâmicas de violência associadas ao deslocamento interno, sugerindo uma possível desconexão entre políticas setoriais e as necessidades específicas das populações afetadas.

### ● Limitações e Propostas de Melhoria

E1 sugere que a principal limitação do PPPro é a desconexão entre a urgência das demandas das vítimas e a lentidão dos processos burocráticos. Ele enfatiza que a “ousadia” dos agentes de segurança frequentemente preenche essas lacunas.

E3 aponta que a ausência de políticas habitacionais específicas agrava a situação das famílias atendidas. Ela sugere que a inclusão de medidas permanentes, como acesso ao aluguel social, poderia ampliar a eficácia do programa. Essa lacuna reflete a crítica de

Mamede (2022), que aponta a ineficácia das políticas habitacionais em atender populações deslocadas.

E2 reforça a importância de integrar ações de proteção a políticas sociais mais amplas. Ele sugere que estratégias como o fortalecimento de laços comunitários e o desenvolvimento de protocolos específicos para vítimas de deslocamento interno poderiam mitigar os impactos negativos do programa.

As limitações identificadas refletem desafios estruturais que vão além do escopo do PPPro, indicando a necessidade de políticas públicas mais abrangentes e integradas. Conforme Paiva *et al.* (2024), a ausência de soluções integradas perpetua a vulnerabilidade das populações atingidas, destacando a importância de uma governança mais robusta e articulada. A análise destaca que, embora o PPPro ofereça soluções emergenciais, sua sustentabilidade depende de ações complementares que abordem as causas estruturais do deslocamento forçado.

### **6.3 Síntese dos principais resultados obtidos**

A análise das entrevistas evidenciou que o Programa de Proteção Provisória (PPPro) cumpre um papel crucial na resposta emergencial a situações de deslocamento forçado decorrentes da violência urbana em Fortaleza. Sua capacidade de oferecer acolhimento imediato e realocação para vítimas em risco iminente reforça a relevância do programa no contexto da segurança pública e dos direitos humanos, conforme preconizado pelo Decreto Estadual nº 33.506/2020 e pelas diretrizes do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP).

Entretanto, as limitações apontadas pelos atores institucionais revelam que o PPPro, por si só, não é suficiente para abordar os desafios complexos e estruturais associados ao deslocamento forçado interno. A desconexão entre as ações emergenciais do programa e a ausência de políticas públicas estruturantes, como habitação, educação e saúde, perpetua ciclos de vulnerabilidade e exclusão social.

O alcance dos objetivos desta pesquisa avaliativa é destacado pela identificação de pontos de convergência e divergência entre as percepções dos interlocutores e os fundamentos teóricos e normativos que embasam a política. A análise aprofundada permitiu não apenas avaliar a efetividade do PPPro em suas ações imediatas, mas também trazer à tona questões críticas sobre sua articulação interinstitucional e a necessidade de integração com políticas sociais mais amplas.

As respostas dos interlocutores evidenciam a complexidade da prevenção da violência e da exploração de indivíduos, sugerindo que estratégias eficazes devem:

1. Ir além da repressão policial: Como apontado por E1, a força bruta não é suficiente para conter a violência e pode agravar a insatisfação entre os agentes de segurança.
2. Fortalecer a proteção às vítimas: A perspectiva de E2 destaca a necessidade de rever procedimentos que expõem as vítimas e intensificar a presença do Estado em territórios vulneráveis.
3. Integrar programas institucionais: As iniciativas mencionadas por E3 precisam ser conectadas às demandas específicas das populações deslocadas.
4. Apostar em abordagens intersetoriais: E4 reforça a necessidade de combinar ocupação territorial, fortalecimento comunitário e melhorias legislativas como pilares de uma estratégia eficaz.

A análise destaca que, embora existam esforços relevantes, a falta de integração e foco nas dinâmicas territoriais e comunitárias limita o alcance dessas estratégias. Políticas que priorizem a articulação entre repressão, prevenção e fortalecimento social são indispensáveis para mitigar a violência e reduzir a exploração de indivíduos em Fortaleza.

Em última instância, o PPPro emerge como uma política essencial, mas incompleta. Seu papel como um instrumento de proteção emergencial é indiscutível, mas sua eficácia depende de uma governança mais robusta e de ações intersetoriais que combinem proteção emergencial com estratégias de médio e longo prazo. A partir das reflexões e resultados apresentados neste capítulo, fica evidente a necessidade de um esforço coletivo para transformar o PPPro em um modelo de política pública mais abrangente e sustentável, capaz de oferecer não apenas proteção, mas também perspectivas reais de reintegração social para as vítimas de deslocamento forçado.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou avaliar o Programa de Proteção Provisória (PPPro) no atendimento aos deslocados forçados internos, vítimas de violência urbana em Fortaleza, articulando análises teóricas, documentais e empíricas para compreender as ações desenvolvidas, seus impactos e limitações.

Ao longo do estudo, foi possível responder à questão central da pesquisa, elucidando as ações emergenciais e os desafios enfrentados pelo programa. A análise dos contextos sociais que promovem o deslocamento forçado em Fortaleza, bem como o mapeamento dos órgãos envolvidos e a percepção de seus atores institucionais, demonstraram a complexidade e a gravidade do fenômeno, além de sua conexão intrínseca com a violência armada e a atuação territorializada de facções criminosas.

Os achados da literatura reforçaram que o deslocamento interno forçado em Fortaleza não é apenas uma consequência da violência, mas um fenômeno social que aprofunda desigualdades já existentes. Estudos e reportagens indicaram que mais de 500 pessoas foram expulsas de suas residências nos últimos anos, revelando a magnitude do problema. A partir de uma análise sociológica, contextualizou-se a gravidade dos deslocamentos e suas implicações para a vida social e econômica das vítimas, que enfrentam exclusão, estigma e dificuldades de reintegração nas comunidades receptoras.

Os achados da pesquisa documental também corroboraram essa perspectiva, destacando a relevância de marcos legais como o Decreto Estadual nº 33.506/2020, que regula o PPPro, e a Lei nº 16.962/2019, que institui o Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP). Documentos do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) forneceram insights cruciais sobre a proteção de deslocados internos, enfatizando a necessidade de uma abordagem humanitária e integrada para lidar com o problema. No entanto, a ausência de uma legislação nacional específica para deslocados internos no Brasil representa um vácuo normativo que limita a efetividade das políticas locais, incluindo o PPPro.

Por fim, os relatos das entrevistas com atores institucionais trouxeram contribuições valiosas para compreender as dinâmicas de funcionamento e os desafios enfrentados pelo PPPro. Os entrevistados apontaram esforços importantes no monitoramento e na proteção emergencial das vítimas, bem como iniciativas inovadoras, como o uso de sistemas informatizados para avaliar os impactos das ações na vida das famílias atendidas. No entanto, os interlocutores também apontaram lacunas significativas, como a falta de protocolos padronizados e a insuficiência de recursos humanos e financeiros. Assim, a

avaliação realizada revelou desafios significativos que precisam ser superados. Entre esses desafios, está a necessidade urgente de aprimorar tanto a estrutura quanto o funcionamento do SEPP, com o objetivo de torná-lo ainda mais eficiente na proteção das pessoas. Uma das áreas que precisa de maior atenção é a avaliação crítica dos resultados do Programa de Proteção Provisório (PPPro). É essencial promover uma análise minuciosa dos benefícios e dificuldades enfrentados pelos participantes do programa, a fim de determinar possíveis melhorias e garantir que as medidas de proteção temporária sejam realmente efetivas.

Além disso, é imperativo que as novas propostas de políticas públicas apresentadas sejam cuidadosamente consideradas, implementadas e avaliadas. Essas propostas devem ter como objetivo aprimorar o sistema existente, levando em consideração as necessidades específicas da população cearense. A participação ativa do governo e de outras entidades relevantes é fundamental para garantir que as mudanças sejam implementadas de forma adequada e eficaz.

Os achados deste trabalho reforçam que, embora o PPPro seja uma política essencial para mitigar os efeitos do deslocamento forçado, ele opera em um cenário de limitações estruturais e fragmentação institucional. É necessário avançar na articulação intersetorial, fortalecer os recursos destinados ao programa e promover uma governança mais adaptativa e inclusiva, capaz de enfrentar as causas estruturais da violência urbana. A colaboração entre as instituições governamentais, as organizações da sociedade civil e a comunidade em geral é essencial para o sucesso do sistema. A troca de informações e o compartilhamento de melhores práticas podem contribuir significativamente para o aperfeiçoamento do SEPP. Portanto, é fundamental que o governo e as entidades relevantes atuem em conjunto para superar os desafios identificados e melhorar a eficiência do SEPP. Essa colaboração deve ser pautada pelo compromisso em garantir o benefício e a segurança da população cearense. Com esforços conjuntos, será possível aprimorar o sistema, fortalecer as políticas de proteção à pessoa e proporcionar um ambiente cada vez mais seguro e acolhedor para todos.

Nesse sentido, é de extrema importância a revisão das políticas públicas de proteção à pessoa em situação de risco, a fim de garantir que as ações e medidas adotadas estejam alinhadas com as necessidades e demandas reais da população. É necessário um comprometimento ainda maior por parte dos gestores e das instituições responsáveis, a fim de assegurar a efetividade do PPPro e promover uma assistência providente no momento crítico na vida de pessoas expulsas de suas casas. Tendo em vista esses indicativos, é fundamental que o trabalho de avaliação do PPPro seja contínuo, com o intuito de monitorar e ajustar as

ações implementadas, visando sempre aprimorar o programa e garantir uma proteção cada vez mais eficiente e abrangente para as pessoas em situação de risco no Ceará, de modo especial em Fortaleza.

Com base em estudos e pesquisas sobre boas práticas em políticas públicas e programas de proteção, propomos a ampliação da rede de apoio e o fortalecimento do monitoramento para permitir alcançar resultados ainda mais positivos. Por meio dessas medidas, estaremos mais preparados e capacitados para atender às necessidades específicas de cada beneficiário, fornecendo um suporte adequado e eficaz para que possam reconstruir suas vidas após vivenciarem situações de violência.

Encerramos esta pesquisa com a convicção de que as ações de proteção aos deslocados internos forçados precisam ser ampliadas e aprimoradas, considerando não apenas o caráter emergencial, mas também as estratégias de longo prazo que garantam a reintegração social e a dignidade dessas pessoas. O desafio é imenso, mas a transformação é viável, desde que haja compromisso coletivo e contínuo entre os poderes públicos, organizações da sociedade civil e a comunidade acadêmica. O PPPro pode, e deve, ser um modelo de política pública que inspire mudanças significativas na proteção dos direitos humanos e na construção de uma sociedade mais segura e justa.

## REFERÊNCIAS

ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARREIRA, César. **Violência, sociabilidade e a experiência urbana: a morte que se repete**. 2004. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/27080/1/2004\\_art\\_cbarreira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/27080/1/2004_art_cbarreira.pdf). Acesso em: 28 ago. 2024.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 08 fev. 2021.

CARDOSO, Gil Célio de C.; CRUZ, Danielle M.; BEZERRA, Gabriella Maria L. (org.). **Avaliação de políticas públicas: perspectivas contra-hegemônicas no século XXI**. Fortaleza: Imprensa Universitária UFC, 2020. I Jornada Cearense de Pós-Graduação e Pesquisa em Avaliação de Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/55933>. Acesso em: 20 out 2024.

CEARÁ. **Lei n.º 16.962, de 27 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Proteção a Pessoas do Estado do Ceará – SEPP. Diário Oficial do Estado, 28 ago. 2019.

CEARÁ. **Decreto nº 33.506/2020**. Dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção Provisória (PPPro/CE). Diário Oficial do Estado, 5 de abril de 2021.

CEARÁ. **Lei nº 18.313, de 03 de março de 2023**. Dispõe sobre o programa de segurança cidadã e o comando de prevenção e apoio às comunidades - COPAC da Polícia Militar do Ceará, objetivando a reunião de estratégias e ações especializadas e integradas destinadas à proteção social e ao fortalecimento das forças policiais do Estado do Ceará. Fortaleza, 03 mar. 2023. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-18313-2023-ceara-dispoe-sobre-o-programa-de-seguranca-cidada-e-o-comando-de-prevencao-e-apoio-as-comunidades-copac-da-policia-militar-do-ceara-objetivando-a-reuniao-de-estragegias-e-acoess-especializadas-e-integradas-destinadas-a-protecao-social-e-ao-fortalecimento-das-forcas-policiais-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 19 out. 2024.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Pessoas Deslocadas pela Violência em Fortaleza**. Relatório, elaborado com base em pesquisa feita pelo consultor externo Francisco Cláudio Oliveira Filho, entre agosto e setembro de 2021. Fortaleza: CICV: em janeiro de 2022.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Como o DIH protege os refugiados e os deslocados internos**. CICV, 2023a. Disponível em:

<https://www.icrc.org/pt/document/como-o-dih-protege-os-refugiados-e-os-deslocados-internos>. Acesso em: 28 ago. 2024.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Deslocados internos**. CICV, 2023b. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/deslocados-internos>. Acesso em: 28 ago. 2024.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Pessoas deslocadas em Fortaleza**. CICV, 2023c. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/publication/pessoas-deslocadas-em-fortaleza>. Acesso em: 28 ago. 2024.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, v.1, n. 1, jan-jun, 2019.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder** (1978). 3<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2001.

FREITAS, José Messias M. **Facções criminosas, policiamento e democracia: disputas de ordens em territórios faccionados**, 2022.

GALTUNG, Johan. Violence, Peace and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002234336900600301>. Acesso em: 28 ago. 2024.

INSTITUTO IGARAPÉ. **No Brasil, uma pessoa é obrigada a deixar sua casa a cada minuto**. Instituto Igarapé, 2023a. Disponível em: <https://igarape.org.br/no-brasil-uma-pessoa-e-obrigada-deixar-sua-casa-cada-minuto/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Brasil tem 7,7 milhões de deslocados internos**. Instituto Igarapé, 2023b. Disponível em: <https://igarape.org.br/brasil-tem-77-milhoes-de-deslocados-internos/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Observatório de Migrações Forçadas**. Instituto Igarapé, 2023c. Disponível em: <https://igarape.org.br/apps/observatorio-de-migracoes-forcadas/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamento de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Editora Arte Escrita, 2012.

MAMEDE, Juliana Maria B. **A crise da segurança pública brasileira e as facções criminosas: raízes, contexto e alternativas**. 2022. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/27080/1/2004\\_art\\_cbarreira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/27080/1/2004_art_cbarreira.pdf). Acesso em: 28 ago. 2024.

MAMEDE, Juliana Maria B. **Entrevista Nota 10:** Juliana Mamede e o efeito das facções criminosas na crise de segurança pública. Universidade de Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://unifor.br/-/entrevista-nota-10-juliana-mamede-e-o-efeito-das-faccoes-criminosas-na-crise-de-seguranca-publica>. Acesso em: 28 ago. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos.** 1998. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_aos\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf). Acesso em: 28 ago. 2024.

PAIVA, L. F. S. Aqui não tem gangue, tem facção: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. **Caderno CRH**, v.32, n. 85, p. 165–184, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.26375>. Acesso em 19 out 2024.

PAIVA, L. F. S.; FREITAS, G. J. Ecos da violência nas margens de uma sociedade democrática: o caso da periferia de Fortaleza. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 18, n. 2, 2016. DOI: 10.5216/sec.v18i2.42379. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/42379>. Acesso em: 29 ago. 2024.

PAIVA, L. F. S., MORAES, S. S. de., PINHEIRO, V. Os efeitos sociais do crime na dinâmica de Fortaleza, Ceará, Brasil. **Cadernos Metrópole**, v. 26, n. 61, p. e6164807, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6164807-pt>. Acesso em 19 out 2024.

PIRES, Artur de Freitas. **“A vida no crime é louca”:** As relações criminais em um complexo de favelas. / Artur de Freitas Pires. – 2018. 298f.: il. color. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza, 2018.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PHUONG, Catherine. **The International Protection of Internally Displaced Persons.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano 1, v. 1, n.1, p. 7-15, jan./jun. 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas:** entre educação e gestão escolar. Maceió: EDFAL, 2011.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo:** ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SSPDS). **Indicadores de Segurança Pública Detalhados – 2009 A 2023.** Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/24/2024/06/CVLI-Estatisticas-Anual.pdf>. Acesso em 12 out.2024.

THÉ, R. da F. S.; SANTOS, J. B. F. dos. A abordagem narrativa como recurso avaliativo de políticas públicas. **Revista Sociologias Plurais**, v. 5, n. 1, p. 221-244, jul. 2019.

VASCONCELOS, Alexandre Ávila de; SILVA, Maria Andree Luz da. A Evolução das Facções Criminosas no Ceará. **Inovação & Tecnologia Social**, v. 5, n. 12, p. 10-24, 2023.

## **APÊNDICE A - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

(AGENTES INSTITUCIONAIS QUE ATUAM NAS PORTAS DE ENTRADA DO PPPRO)

#### **A - PERFIL DO ENTREVISTADO(A)**

- 1) Qual sua idade?
- 2) Qual sua profissão e relação com o PPPro?

#### **B – QUESTÕES SOBRE OS OBJETIVOS DA PESQUISA**

- 1) O programa de Proteção Provisória atende muitas vítimas. Mas quanto às vítimas de violência urbana que se tornam deslocados internos, quais as principais ações que o programa destina para essas pessoas?
- 2) O Programa de Proteção tem se interessado e conseguido identificar o principal perfil das vítimas de violência urbana?
- 3) Como acontece a parceria de cooperação interinstitucional ou você consegue identificar os órgãos estaduais, municipais e membros da sociedade civil envolvidos, seus papéis, agentes e destinação de recursos financeiros à execução do Programa? Como acontece a integração entre esses órgãos?
- 4) Como acontece as articulações entre os órgãos envolvidos nas ações destinadas ao atendimento dos deslocados forçados internos? Atualmente, quais têm sido as ações mais significativas? Há dificuldades encontradas por conta das contraofensivas dos grupos criminosos de Fortaleza?
- 5) Quais as principais estratégias para prevenir a violência e a exploração de indivíduos? Existem campanhas de conscientização, formação profissional, intervenções policiais e atendimento psicossocial?
- 6) Há adoção de políticas públicas que garantam assistência social, saúde, educação e outras formas de apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade que são atendidas pelo PPPro?
- 7) São desenvolvidos mecanismos para monitorar a efetividade das políticas implementadas e realizar avaliações periódicas? Se sim, quais?
- 8) Reafirmando o compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos de todas as pessoas, especialmente das mais vulneráveis, sendo que o programa foi criado em 2020, desde então quais têm sido as ações garantidoras dos direitos (Direitos Humanos) dos deslocados internos, na cidade de Fortaleza?

## APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



### UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: **DESLOCADOS INTERNOS EM FORTALEZA: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO PROVISÓRIA (DECRETO ESTADUAL N° 33.506/2020).**

**Nome do Pesquisador: ALEXANDRE BESERRA TORRES**

**Nome da Orientadora: Profª. Drª. Lidiane Moura Lopes**

A(O) Sra. (Sr.) está sendo convidado(a) a participar dessa pesquisa que tem como finalidade analisar o Programa de Proteção Provisório – PPPro, instituído pelo Decreto Estadual nº 33.506/2020, em especial no que é pertinente aos deslocados internos que são acolhidos por tal programa.

Ao participar deste estudo a(o) sra. (sr.) permitirá que o pesquisador aplique questionário escrito, assim como, se necessário, registre em áudio a narrativa por você explicitada, a partir do conjunto de respostas às perguntas previstas no roteiro de entrevista semiestruturado o qual lhe foi fornecido previamente. Se houver conteúdo gravado em áudio, poderá o pesquisador transcrevê-lo.

A participação nesta pesquisa não trará complicações legais, nem de qualquer outra natureza, uma vez que as falas transcritas serão utilizadas exclusivamente com a finalidade acadêmica/científica. Outrossim, as identidades dos(as) coparticipantes serão mantidas em sigilo e nomes fictícios serão utilizados para representar os personagens analisados.

Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução no. 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua saúde ou dignidade. Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente o pesquisador e a orientadora terão conhecimento dos dados.

Esperamos que este estudo traga informações importantes para o Poder Público e organismos sociais que estão envolvidos no Sistema Estadual de Segurança Pública, com vistas a atender satisfatoriamente a finalidade pensada quando da criação do PPPro.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem.

### **CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

---

**Nome do(a) Participante da Pesquisa**

---

**Assinatura do(a) Participante da Pesquisa**

---

**Assinatura do Pesquisador**

---

**Assinatura da Orientadora**

**Pesquisador: ALEXANDRE BESERRA TORRES**

**Universidade Federal do Ceará – UFC**

**Programa de Mestrado Profissional de Avaliação em Políticas Públicas - MAPP**