



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

**LÚCIA MARIA BERTINI**

**O PRONASCI – PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA**  
**COMO POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**FORTALEZA-CEARÁ**

**2016**

LÚCIA MARIA BERTINI

O PRONASCI – PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA  
COMO POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.

FORTALEZA-CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Bertini, Lucia Maria.

O PRONASCI - PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA COMO POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA [recurso eletrônico] / Lucia Maria Bertini. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 3/4 pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 206 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

Orientação: Prof. Dr. FRANCISCO HORÁCIO DA SILVA FROTA.

1. Políticas Públicas. 2. Segurança Pública. 3. Município. 4. Ditadura. 5. Cidadania. I. Título.

LÚCIA MARIA BERTINI

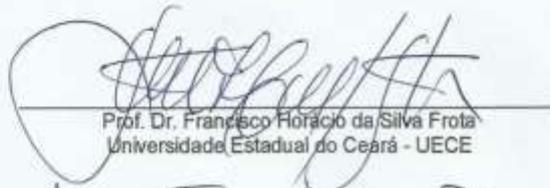
O PRONASCI – PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA  
COMO POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

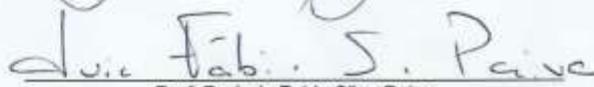
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

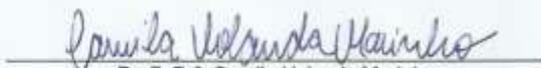
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

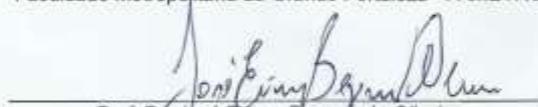
Aprovada em: 25/04/2016

BANCA EXAMINADORA

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

  
Prof. Dr. Luiz Fabio Silva Paiva  
Universidade Federal do Ceará - UFC

  
Prof. Dr. Camila Holanda Marinho  
Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza - FAMETRO

  
Prof. Dr. José Etivan Bezerra de Oliveira  
Ministério da Justiça

Dedico este trabalho aos jovens resistentes, que esperam por nossos programas, e aos jovens perdidos, mortos antes de conhecê-los...

## AGRADECIMENTOS

Agradeço às mulheres da minha vida – Mariana Bertini Menine (Mari) e Irany Sauer Bertini (Ni), por me esperarem este tempo todo, sempre acreditando que “vai dar certo”, como boas cearenses que já se tornaram!

À grande amiga e mana Guilene Salerno (Gui), por toda a ajuda, apoio, compreensão e suporte técnico que me concedeu, de seu parco tempo, todo o tempo que precisei!

Pelo estímulo e crença na conclusão, ainda que tardia, ao meu grupo de parceiros e parceiras nas políticas públicas estudadas e praticadas, Nágela Raposo (Nagel), Tereza Dantas (Tetê), Marcos Giovani (Gigio) e José Erivan Bezerra (Zé); e ao meu grupo de apoio remoto de gaúchas, paulistas e catarinenses, Sônia Bertini (Sonira), Renata Bertini Guidi (Renata Maria), Tania Machado (Tanica) e Denise Laitano (Dê)...

À inesquecível equipe Fortaleza de Paz (ainda hoje amigos em Fortaleza, dê paz!), pela parceria incomparável e força muito além do terreno intelectual...

A vocês, todo o meu amor e gratidão, sempre!

Aos professores e amigos Horácio Frota e Andrea Luz, por estarem sempre presentes, entenderem minhas ausências e não deixarem de me chamar para o trabalho e para a reflexão!

Ao André Costa, pela alegria registrada em inúmeros livros presenteados, pela história compartilhada, presença e estímulo, por um bonito período da vida.

Ao meu Ceará, que parece ter sempre sido meu, com tanta vida, luta e acolhida!

A Deus, acima de todas as coisas.

**HAITI**  
**(Caetano Veloso, Gilberto Gil)**

“Quando você for convidado pra subir no  
adro da Fundação Casa de Jorge Amado  
Pra ver do alto a fila de soldados, quase  
todos pretos  
Dando porrada na nuca de malandros  
pretos  
De ladrões mulatos  
E outros quase brancos  
Tratados como pretos  
Só pra mostrar aos outros quase pretos  
(E são quase todos pretos)  
E aos quase brancos pobres como pretos  
Como é que pretos, pobres e mulatos  
E quase brancos quase pretos de tão pobres  
são tratados  
E não importa se olhos do mundo inteiro  
possam estar por um momento  
voltados para o largo  
Onde os escravos eram castigados  
E hoje um batuque, um batuque com a  
pureza de meninos uniformizados  
De escola secundária em dia de parada  
E a grandeza épica de um povo em  
formação  
Nos atrai, nos deslumbra e estimula  
Não importa nada  
Nem o traço do sobrado, nem a lente do  
Fantástico  
Nem o disco de Paul Simon  
Ninguém  
Ninguém é cidadão  
Se você for ver a festa do Pelô  
E se você não for  
Pense no Haiti  
Reze pelo Haiti

O Haiti é aqui  
O Haiti não é aqui

E na TV se você vir um deputado em  
pânico  
Mal dissimulado  
Diante de qualquer, mas qualquer mesmo  
Qualquer qualquer  
Plano de educação  
Que pareça fácil  
Que pareça fácil e rápido  
E vá representar uma ameaça de  
democratização  
do ensino de primeiro grau  
E se esse mesmo deputado defender a  
adoção da pena capital  
E o venerável cardeal disser que vê tanto  
espírito no feto  
E nenhum no marginal  
E se, ao furar o sinal, o velho sinal  
vermelho habitual  
Notar um homem mijando na esquina da  
rua  
sobre um saco brilhante de lixo do Leblon  
E quando ouvir o silêncio sorridente de  
São Paulo diante da chacina  
111 presos indefesos  
Mas presos são quase todos pretos  
Ou quase pretos  
Ou quase brancos quase pretos de tão  
pobres  
E pobres são como podres  
E todos sabem como se tratam os pretos  
E quando você for dar uma volta no  
Caribe  
E quando for trepar sem camisinha  
E apresentar sua participação inteligente  
no bloqueio a Cuba  
Pense no Haiti  
Reze pelo Haiti  
O Haiti é aqui  
O Haiti não é aqui”

## RESUMO

Análise do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI como política de segurança pública no Brasil, a partir de suas diretrizes e premissas básicas. A pesquisa utiliza metodologia qualitativa, a partir de revisão da literatura, depoimentos de gestores da área e formuladores do Programa, além de apontamentos da autora sobre a vivência da execução municipal do Programa em Fortaleza/CE e verificação de documentos que avaliaram o Programa. Faz uma revisão de conceitos sobre políticas públicas e recupera o caminho das políticas públicas de segurança no Brasil, situando-as no contexto político pós-Ditadura. Avalia a proposta de segurança pública com cidadania do Programa estudado, com características de inclusão social, intersetorialidade, participação cidadã e foco territorial, para superar um modo de controle social mantido através de práticas repressivas, tradicionais e pouco efetivas, herdadas de um regime autoritário. Busca compreender os caminhos da desativação do Programa antes mesmo do período previsto em lei (2007-2012).

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Segurança Pública. Município. Ditadura. Cidadania.

## **ABSTRACT**

Analysis of National Programme for Security with Citizenship (PRONASCI, Programa Nacional de Segurança com Cidadania) as public security policy in Brazil through its guidelines and basic premises. This research uses qualitative methodology through review of literature, testimonials of managers of the area and formulators of the Program, notes from author on her perception of the municipal implementation of the Program in Fortaleza, CE, Brazil, and verification of documents that assess the Program. The research reviews public policies concepts and retraces the path of public security policies in Brazil, placing them in post-dictatorship political context. This work analyzes the public security proposal with citizenship of the examined Program, which includes aspects such as social inclusion, intersectoriality, civic participation and territorial focus, in order to overcome a social control manner maintained through repressive, traditional and not very effective practices inherited from a authoritarian regime. This research seeks to understand what lead to the termination of the Program before the period provided by law (2007-2012).

**Keywords:** Public policy. Public security. County. Dictatorship. Citizenship.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – Pressupostos para uma Política Nacional de Segurança Pública eficiente .....</b>	<b>55</b>
<b>Figura 2 – Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Pública. ....</b>	<b>56</b>
<b>Figura 3 – Modelo de Gestão PRONASCI. ....</b>	<b>72</b>
<b>Figura 4 – Modelo analítico de monitoramento e avaliação de Políticas Públicas. ....</b>	<b>77</b>
<b>Figura 5 – Sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas. ....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 6 – Delimitação geográfica do Território de Paz Grande Bom Jardim. ....</b>	<b>89</b>
<b>Figura 7 – Estrutura para o GGI-M. ....</b>	<b>96</b>
<b>Figura 8 – Mulheres da Paz georreferenciadas no Território Grande Bom Jardim. ....</b>	<b>106</b>
<b>Figura 9 – Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDS georreferenciados no Território de Paz Grande Bom Jardim. ....</b>	<b>118</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 – Principais conceitos sobre políticas públicas</b> .....	27
<b>Quadro 2 – Ações estruturais do PRONASCI</b> .....	67
<b>Quadro 3 – Ações locais do PRONASCI.</b> .....	69
<b>Quadro 4 – Diretrizes do Programa Nacional de Segurança com Cidadania</b> .....	79
<b>Quadro 5 – Ações orçamentárias e não orçamentárias do PRONASCI.</b> .....	82
<b>Quadro 6 – Políticas de Segurança do Governo Federal em 2010 e sua relação com o PRONASCI.</b> .....	83
<b>Quadro 7 – Dados sobre a violência e criminalidade em Fortaleza.</b> .....	88
<b>Quadro 8 – Projetos PRONASCI desenvolvidos em Fortaleza – Território de Paz.</b> .....	92
<b>Quadro 9 – Projetos PRONASCI desenvolvidos em Fortaleza – Estruturais.</b> .....	93
<b>Quadro 10 – Projetos PRONASCI em Fortaleza-CE: gestão do município.</b> .....	94
<b>Quadro 11 – Mulheres da Paz: distribuição por bairro, faixa etária e local de inscrição.</b> .....	105
<b>Quadro 12 – Distribuição Jovens Protejo pelo Território – Vagas e Certificação</b> .....	107
<b>Quadro 13 – Seminários de Alinhamento para as Equipes de Execução do Protejo.</b> ....	109
<b>Quadro 14 – Relação dos/as jovens Protejo certificados/as com atividades de trabalho.</b> .....	110
<b>Quadro 15 – Relação dos jovens Protejo certificados com atividades de educação.</b> .....	111
<b>Quadro 16 – Principais problemas identificados pelas Mulheres da Paz junto aos jovens do Território.</b> .....	111
<b>Quadro 17 – Evasão do Protejo Fortaleza e principais motivos alegados.</b> .....	112
<b>Quadro 18 – Participação das Comunidades em Seminários de Mobilização para a criação de CCDS.</b> .....	117

## SUMÁRIO

<b>1 À GUIA DE INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1 COMO ORGANIZO MINHA REFLEXÃO SOBRE O TEMA .....	14
<b>1.1.1 Objetivos geral, objetivos específicos e perguntas norteadoras.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1.2 Linha de pesquisa e metodologia .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1.3 Cada capítulo.....</b>	<b>16</b>
1.2 PERCURSOS PROFISSIONAIS E QUESTÕES DE BASE.....	18
<b>2 (DES) CAMINHOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA .....</b>	<b>27</b>
2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ÁREA DA SEGURANÇA .....	27
2.2 TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA, UM CONTEXTO AINDA ATUAL.....	34
2.3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, SEGURANÇA E DEMOCRACIA .....	40
2.4 ELEMENTOS COMUNS NA AMÉRICA LATINA .....	43
2.5 POLÍTICA DE SEGURANÇA NO BRASIL ANTES DO PRONASCI.....	46
<b>3 O PRONASCI E A SEGURANÇA PÚBLICA NOS GOVERNOS PETISTAS.....</b>	<b>51</b>
3.1 O GOVERNO DO PRESIDENTE LUIS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010) ...	53
3.2 A INVENÇÃO DO PRONASCI .....	61
3.3 A OFERTA DO PRONASCI .....	66
3.4 O PRONASCI CONCEBIDO .....	74
3.5 O PRONASCI VIVENCIADO.....	84
<b>3.5.1 Contexto da Guarda Municipal de Fortaleza.....</b>	<b>84</b>
<b>3.5.2 O PRONASCI em Fortaleza .....</b>	<b>87</b>
3.6 O OCASO DO PRONASCI NO GOVERNO FEDERAL .....	127
3.7 O PRONASCI ANALISADO .....	134
<b>4 DIÁLOGO COM QUEM FAZ, PENSA E TAMBÉM VIVEU O PRONASCI.....</b>	<b>143</b>
4.1 APRESENTANDO OS INTERLOCUTORES .....	143

4.2 INTERLOCUÇÕES SOBRE O PRONASCI: DESDOBRAMENTOS DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SUSP – E DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA – GGI.....	145
4.3 INTERLOCUÇÕES SOBRE O PRONASCI: DA INVENÇÃO, PROPOSITURA E OPERACIONALIZAÇÃO .....	148
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>163</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>167</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>173</b>
ANEXO A – LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007 – CRIAÇÃO PRONASCI. ....	173
ANEXO B – PORTARIA MINISTÉRIO DA JUSTIÇA Nº 719, DE 03 DE ABRIL DE 2007 – DEFINE GT SEGURANÇA GOVERNO FEDERAL.....	181
ANEXO C – DECRETO Nº 7.443, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2011 – REGULAMENTA ATIVIDADES DO PRONASCI.....	182
ANEXO D – TEMAS TRANSVERSAIS À SEGURANÇA URBANA – TEMAS, FACILITADORES E PROPOSTAS DOS GRUPOS DE TRABALHO DO PRIMEIRO SEMINÁRIO MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA DE FORTALEZA.....	185
ANEXO E – PORTARIA Nº 08/2011, QUE INSTITUI OS GRUPOS DE TRABALHO PARA SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E CIDADANIA RELACIONADAS ÀS POPULAÇÕES EM VULNERABILIDADE. .	189
ANEXO F – DELIMITAÇÃO GEOGRÁFICA DO TERRITÓRIO DE PAZ E DE CADA BAIRRO COM SEUS LIMITES GEOGRÁFICOS.....	192
ANEXO G – DADOS SOBRE POPULAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA: IDADE, SEXO, ESCOLARIDADE, TIPO DE DOMICÍLIO E RENDA NO GRANDE BOM JARDIM.....	195
ANEXO H – DADOS SOBRE A POPULAÇÃO DE 15 A 29 ANOS NO GRANDE BOM JARDIM POR BAIRRO.....	201
ANEXO I – DADOS SOBRE IDH POR BAIRRO NO GRANDE BOM JARDIM. ....	202
ANEXO J – DADOS DA VIOLÊNCIA – NOTIFICAÇÕES À POLÍCIA, POR BAIRRO NA CIDADE E POR BAIRRO NO GBJ. ....	203

ANEXO L – PROJETOS PRONASCI APROVADOS NO ÂMBITO DO CEARÁ – QUADRO-SÍNTESE DOS PROJETOS.....	207
ANEXO M – PORTARIA 186/2009 SOBRE PROJETOS PRONASCI 2009.....	215
ANEXO N – CARTA DE ESCLARECIMENTO SOBRE AS ATIVIDADES DO PRONASCI NO TERRITÓRIO. ....	217
ANEXO O – PORTARIA 458, DE 12 DE ABRIL DE 2011 – DISCIPLINA A PRESTAÇÃO DE CONTAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.....	221

## **1 À GUIA DE INTRODUÇÃO**

Este trabalho versa sobre políticas públicas de segurança no Brasil, destacando-se, neste contexto, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI. Apresenta um estudo exploratório a respeito de publicações desde o lançamento do Programa, através de pesquisa bibliográfica, documental e disponível na rede mundial de computadores, analisa a opinião de atores fundamentais na definição e articulação da política de segurança imediatamente antes e à época do surgimento do PRONASCI, responsáveis pelo seu desenvolvimento técnico e político, bem como de um dos técnicos responsáveis pelo monitoramento e implementação em dois estados do Nordeste, inclusive no Ceará, trabalhando as percepções destes atores sociais sobre segurança pública, sobre o desenvolvimento do Programa e os motivos pelos quais ocorreu o seu caso, através de entrevistas e de depoimento. Tem como pano de fundo a realidade da execução deste programa vivenciada pela pesquisadora em Fortaleza/CE, na coordenação técnica do PRONASCI junto à Prefeitura Municipal, mais especificamente.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica e de documentação específica e matérias jornalísticas produzidas a respeito do assunto. Faço uso das opiniões dos entrevistados sobre o tema e da minha própria, através dos relatos da experiência vivenciada.

### **1.1 COMO ORGANIZO MINHA REFLEXÃO SOBRE O TEMA**

#### **1.1.1 Objetivos geral, objetivos específicos e perguntas norteadoras**

Apresento como Objetivo Geral para o trabalho: avaliar o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI – como política de segurança pública. Com os seguintes Objetivos Específicos:

- Contextualizar a política de segurança pública no Brasil;
- Descrever o contexto da Segurança Pública quando da criação do PRONASCI;
- Identificar as concepções envolvidas na formulação do PRONASCI como política de segurança pública;
- Compreender e relacionar os motivos da finalização antecipada do Programa.

Para tanto, estabeleci algumas Perguntas Norteadoras para o trabalho: O PRONASCI é considerado uma política de segurança? Por quê? O PRONASCI se apresenta

como um marco na concepção da política de segurança? Qual o motivo da descontinuidade do PRONASCI?

### 1.1.2 Linha de pesquisa e metodologia

Para dar conta da proposição, a linha de pesquisa escolhida é a Avaliação de Políticas Públicas, Programas e Projetos Institucionais, já que a Política de Segurança Pública e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI – serão estudados. Cabe destacar que o tema muitas vezes apresenta a dificuldade da avaliação. Com Soares (2007), conhecemos sua dificuldade e problemática:

Em todo o mundo, entre os especialistas e gestores, estudiosos e profissionais que atuam na área, essa é uma questão controversa. As polêmicas se sucedem em seminários internacionais e visitas de consultores. É simples entender: determinada política pode ser virtuosa e, ainda assim, os indicadores selecionados podem apontar crescimento dos problemas identificados como prioritários – por exemplo, taxas de certos tipos de criminalidade. O contrário também é verossímil: podem conviver uma política inadequada e bons resultados (SOARES, 2007, p. 77).

A pesquisa é qualitativa<sup>1</sup>, pois adotei a perspectiva de interpretar a realidade por acreditar que ela é permanentemente contraditória, que os fenômenos analisados estão sempre relacionados e que a mudança seguidamente opera negando sua própria realidade, conforme a explicação que nos alcança Engels (1974, apud GIL, 2008). Da mesma forma, considero importante a dimensão histórica do processo em estudo. A história permite compreender o andamento das políticas públicas e traz elementos vividos, com a possibilidade de comparar os tempos, observar avanços e retrocessos e formular criticamente os novos tempos.

Na pesquisa, adotei como instrumental para a coleta de dados a revisão da literatura sobre o Estado e as Políticas Públicas, sobre a Segurança Pública no Brasil, elementos do período ditatorial e sobre o período do Governo da Administração Popular, em que é proposto e desenvolvido o PRONASCI, examinando prioritariamente este período de criação e desenvolvimento do Programa; e a análise de documentos, bibliografia, artigos e notícias sobre a temática em questão. A pesquisa também fez uso de dados primários obtidos através de entrevistas semiestruturadas realizadas junto a três reconhecidos gestores públicos que atuaram

---

<sup>1</sup> A pesquisa qualitativa é oriunda da Antropologia e da Sociologia, tem foco de interesse amplo e busca obter dados descritivos “[...] mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação-objeto de estudo” (NEVES, 1996, p. 01).

no Ministério da Justiça, na concepção e no desenvolvimento de políticas de segurança pública no período imediatamente anterior e durante a criação e implantação do Programa; e do depoimento de um dos coordenadores do Comitê de Articulação Local do Programa, contratado pelo Governo Federal, e que acompanhou seu desenvolvimento no Estado do Ceará. Também foram utilizados relatos sobre a minha vivência na implementação do Programa em Fortaleza/Ceará.

Esta perspectiva da vivência própria no processo de desenvolvimento do Programa em segurança pública oportuniza, ao mesmo tempo, o uso de narrativas cujo paradigma etnográfico<sup>2</sup> se apresenta, e de uma metodologia observacional, no sentido de tecer observações sobre algo que já aconteceu. Desta forma, reúno “[...] observações, reflexões, análises e sínteses”, como orienta Chizzotti (2010), para entender a lógica e a coerência deste conjunto de dados dispersos que busquei e produzi em um espaço de tempo relacionado à existência do PRONASCI (2007-2012)<sup>3</sup>, de forma a contribuir para responder à problemática aqui delimitada, bem como colaborar para o desenvolvimento do tema da segurança pública.

A presença nestas análises do depoimento de um dos coordenadores do Comitê de Articulação Local do Programa no Ceará teve um inédito desdobramento na pesquisa, que se deu desde o momento da qualificação desta dissertação, em que um dos doutores convidados foi este técnico e acabou fazendo um importante depoimento sobre o PRONASCI nas suas observações sobre a pesquisa, trazendo reflexões significativas o suficiente para pedir sua autorização e do orientador da pesquisa e fazer uso destas observações relatadas, na forma de registro do período vivenciado, as quais se somaram aos demais depoimentos e ao meu relato na construção desta dissertação.

### **1.1.3 Cada capítulo**

Traçados os objetivos e a partir das perguntas norteadoras, estruturei os capítulos que se seguem, de forma a dar corpo às reflexões, práticas e teóricas, que foram se constituindo em elementos a compor as diversas partes desta dissertação.

---

<sup>2</sup> Etnografia tem origem na Antropologia e preconiza uso de metodologias de observação e vivência, com contato direto e participação em atividades, de acordo com um conjunto de procedimentos metodológicos e interpretativos previamente definidos.

<sup>3</sup> Conforme Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o PRONASCI e dá outras providências (Anexo A).

No primeiro capítulo, introduzo o assunto e apresento meus objetivos, os nortes, a linha de pesquisa e a metodologia, construindo ainda aproximações profissionais e apresentando como este tema se coloca na minha história profissional, em uma conjuntura que tento resgatar aqui, até a convivência com a implantação e execução do Programa Nacional de Segurança com Cidadania.

No segundo capítulo, busco reconhecer a situação das políticas públicas e da segurança pública, debatendo os (des)caminhos das Políticas Públicas de Segurança, desde a Ditadura até a democracia, a partir de Sader, Lima, Souza e Carvalho, Silva e Saporì, apresentando uma breve abordagem das políticas de segurança na América Latina, buscando compreender esta realidade mais amplamente. Utilizando a referência de Dagnino e Costa, trago destes autores uma análise sobre as políticas públicas contemporâneas no Brasil, abordando a pactuação social que se verifica neste período e o arranjo federativo inaugurado na última Constituição. A partir desta análise política, compreendendo o contexto nacional, introduzo tópicos sobre a avaliação das políticas públicas, fazendo referência a autores como Rua e Cavalcanti. Ato contínuo, examino a relação com a política de segurança pública, conforme apresento acima, discutindo o estado da arte no Brasil e as transformações realizadas até os primeiros governos da Democracia. Organizo ainda um bloco final de reflexões relacionadas ao Estado Penal, fazendo referência a períodos da história que se refletem nas políticas atuais, a partir das referências de Letizia, Jacobi, Zaluar e Alvito e Wacquant.

No terceiro capítulo, abordo a conquista dos mandatos populares, com a assunção do governo Lula e as dificuldades de estabelecimento de um caminho da segurança pela esquerda, apesar dos avanços concretos em diversas áreas fundamentais, como a redução da fome e da miséria em um grande esforço de inclusão. Neste tópico, apresento o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, sua invenção, lógica, desenvolvimento e crítica, focalizando a vivência do Programa enquanto responsável pelo Fortaleza de Paz, setor criado para gerir o Observatório da Violência em Fortaleza. Nele, faço uso da narrativa<sup>4</sup> e exagero nas referências aos detalhes daquele cotidiano, ressignificando desde o começo esta minha história:

De alguma forma narramos. Narramos fatos, feitos, fenômenos. Narramos experiências, sentimentos, outras pessoas e nos narramos. Vale dizer que os textos científicos também se constituem, de forma elaborada, coesa e parametrizada, em

---

<sup>4</sup> As narrativas são aqui apresentadas como uma expressão que vem dar conta de estudos e ferramentas que visam trazer à tona memórias, episódios e biografias na reconstrução de uma história. Desta forma, a história de vida de uma pessoa se confunde e traz consigo em intersecção a história de seu tempo, da sociedade. Assim, a utilização de abordagens autobiográficas permite uma observação das variações dos fenômenos no tempo e no espaço (WITTIZORECKI *et al.*, 2006).

narrativas: narram descobertas, compreensões, interpretações, recomendações. Portanto, narrar é dimensão fundamental de comunicação humana e de atribuição de significado ao mundo. (WITTIZORECKI *et al.*, 2006, p. 09).

Ao final, abordo também o que se coloca depois do PRONASCI até os dias de hoje, no período do governo Dilma, e o que isto significa para a Política de Segurança.

No quarto e último capítulo, apresento com detalhes a opinião dos entrevistados, pessoas que vivenciaram o Programa e até o constituíram, processando sua compreensão desta história do PRONASCI, confrontando com a minha vivência e com as formulações teóricas, quando possível. Em seguida, procuro as vozes do possível para a política nacional de Segurança Pública, considerando as marcas que a história já deixou, a realidade que temos vivenciado, os temores que por vezes se avizinham e as esperanças que sempre se renovam quando se alimenta algum sonho, em mais algumas palavras sem finalizar.

## 1.2 PERCURSOS PROFISSIONAIS E QUESTÕES DE BASE

Vestibular feito para Psicologia, ao longo da graduação usei os estágios para definir meu foco de trabalho e as experiências para esclarecer em que tempo vivíamos. As dúvidas sobre o que seria minha profissão e a que eu me dedicaria na maior parte do tempo ao longo da vida me acompanhavam. Por isto, optei por fazer uma graduação que me permitisse experimentar, conhecer melhor e então escolher com mais propriedade. Fiz os estágios de Educação, de Clínica e de Empresas/Organizacional<sup>5</sup> com tempo suficiente para as escolhas, depois de ter concluído as disciplinas e encarando cada um dos estágios como se já fossem o meu trabalho. Fui convidada a permanecer, em cada local, e concluí que não existe um único campo laboral e uma só profissão para cada ser humano, mas um conjunto de possibilidades. Este aprendizado mostrou que se houver interesse, investimento, oportunidade, ali sempre poderá ser realizado um bom trabalho. No entanto, as ilusões sobre as oportunidades amplas dadas para todos os que desejam crescer como pessoas e como profissionais, que assimilei do período do Milagre Econômico<sup>6</sup> e depois, na graduação, acabaram aparecendo como elementos

---

<sup>5</sup> Na Pontifícia Universidade Católica – PUC/RS –, onde cursei Psicologia entre 1979 e 1985, oferecia-se um percurso obrigatório de estágios nestes três campos tradicionais de atuação.

<sup>6</sup> Milagre Econômico foi como ficou conhecido um período de grande prosperidade da economia brasileira, com investimentos altos em infraestrutura, relacionados a empréstimos internacionais, gerando um clima de euforia e ufanismo geral, no período do Governo Médici – Emilio Garrastazu Médici, entre 1969 e 1974, período também considerado o de maior repressão política do país. O custo social deste milagre foi alto, porque causou uma brutal concentração de renda, desigualdades sociais e pobreza, deixando uma grande dívida externa. No entanto, ao

sociais desconcertantes ao lidar com jovens pobres e em conflito com a lei no primeiro período de estágio de Psicologia Escolar. Aos jovens que conheci e atendi desta época para a frente, faltava sempre a oportunidade e abundavam conflitos parentais, miséria profunda e falta de condições para viver dignamente. Resolvi enfrentar no trabalho este paradoxo que se colocava: como pode um sujeito em condições de constante violação de direitos constituir um projeto de vida e um objeto que dê sentido à vida? Qual o papel da política pública? Deste não lugar ou lugar de invisibilidade para o submundo do tráfico e o cometimento de infrações há um curto caminho que pode custar a vida. Ou o aprisionamento, que é parecido.

Este seria, na minha análise, o primeiro enquadre necessário quando se fala de políticas públicas de segurança pública. Os jovens em grande escala no Brasil não têm oportunidade. O trajeto de um jovem pobre é completamente diferente daquele que recebe as condições de desenvolvimento em uma casa acolhedora, bem alimentado e trajado, na escola, letrado, graduado, pós-graduado, com emprego mais acessível. Pois a legião de jovens que não tem acesso a essas condições acaba, muitas vezes, atuando em atividades ilícitas que oferecem alternativa de renda e de *status* pessoal. Além disso, é sabido o preconceito social contra o jovem, frequentemente associado a risco e à violência. Faffermann (2006), sobre o cotidiano dos jovens trabalhadores do tráfico – que arregimenta hordas de moças e rapazes e tem na sua mão de obra uma grande vantagem, posto que é facilmente substituível – aborda esta trajetória sem associar diretamente a pobreza com a violência, importante diferenciação a ser observada, mas muito raramente repercutida em nosso cotidiano e menos ainda na mídia de nossos tempos. Temos como imaginário social construído, seguidamente justificando a redução da idade penal e a necessidade de endurecerem-se as penas, a associação direta entre a pobreza e a violência, justificando-se assim também a criminalização da pobreza e as formas ruidosas de tratar os jovens na periferia, “quase pretos de tão pobres”<sup>7</sup>, e justificando nossos métodos truculentos e ostensivos no combate à criminalidade e na reprodução da violência. Assim, outro elemento básico para pensar a segurança é o quanto o enfoque tradicional criminaliza a pobreza, representando a exclusão dos já excluídos e o aprisionamento de um grande contingente de pessoas que não tiveram sequer acesso aos direitos básicos de saúde, educação e assistência a diversas necessidades, como à habitação, ao lazer e à cultura.

---

mesmo tempo, o que era divulgado na mídia aliada do governo era o forte desenvolvimento do país, as oportunidades ao alcance de todos e a necessária adesão ao *slogan* conhecido como: “Brasil, ame-o ou deixe-o”.

<sup>7</sup> Composição de Caetano Veloso e Gilberto Gil, Haiti. Música que enseja o debate das ciências sociais ao denunciar e analisar o preconceito racial, as violações de direitos, a corrupção, o extermínio da população pobre e negra, atrocidades identificadas no Haiti/Caribe e aqui. (Letra em epígrafe).

Grande parte dos altos índices de homicídios em nosso país – 53,5% – se concentram em jovens entre 15 e 29 anos, e, destes, 77% são negros. E menos de 8% destes casos chega a ser julgado, conforme dados da Anistia Internacional (2014). O genocídio<sup>8</sup> de jovens tem sido tema das principais instituições de direitos humanos e das entidades de defesa da juventude e da própria Anistia Internacional – Jovem Vivo, Conselho Nacional da Juventude, Juventude Viva, Câmara Federal, CPI de Jovens Negros e Pobres, ONU, Juventude Negra contra o Racismo e pela Paz, entre outras iniciativas, mas ainda sensibiliza pouco a sociedade em geral, indiferente ao quadro atual, o que só faz aumentar o preconceito e o estereótipo negativo que se associam a este mesmo jovem e ao seu local de origem. Em um processo de revitimização, se conseguem escapar por um lado, rendem-se pelo outro.

Frente a este quadro, as máximas produzidas pela ciência e reproduzidas na universidade, particularmente nas ciências da administração, sobre o homem que se faz e pode alcançar o sucesso e cavar oportunidades a partir de sua própria vontade, são alimentadas e passam a representar uma farsa conivente com a situação. Nesta compreensão construí uma nova postura, menos confortável, de não mais aceitar verdades absolutas no que diz respeito à vida e às pessoas e suas vicissitudes na nossa sociedade, ainda mais na esfera da violência e da criminalidade, o que passou a colaborar na construção de uma visão de complexidade da vida e da necessária integração de saberes, para poder compreender esta multiplicidade, agora já em uma vida de trabalhadora: psicóloga, educadora, articuladora social e gestora de segurança pública.

Minha trajetória profissional propriamente dita teve início na área organizacional, justamente onde aquelas teorias da administração são muito valorizadas e estudadas. Só que a realidade e o contexto me pareceram cada vez mais definitivos na vida das pessoas, a partir de seu próprio olhar e das suas condições particulares por um lado, mas sempre dependendo das oportunidades na vida, por outro. E a administração que me foi apresentada não fazia referência a este contexto. Tampouco recomendava o olhar para o cenário e sua problemática, mas considerava métodos e recomendava muitas técnicas para o processamento do trabalho e da gestão. Da mesma forma como ocorre com a política pública. Muitas vezes somos levados pelos

---

<sup>8</sup> Genocídio – palavra derivada do grego "*genos*", que significa "raça", "tribo" ou "nação", e do termo de raiz latina "*-cida*" que significa "matar", é o extermínio deliberado e sistemático de uma população ou de uma comunidade ou grupo étnico, racial ou religioso, tendo como motivação estas diferenças étnicas, com vistas à sua extinção. Prática devidamente delimitada pela Organização das Nações Unidas em 1948, prevê medidas de prevenção e repressão estabelecidas em Convenção.

longos caminhos da administração pública a formatar uma política pública e a última coisa que é levada em conta é a realidade. E esta é uma reflexão a ser feita.

Ao mesmo tempo, a par destes conceitos que me eram apresentados, começava a refletir sobre as condições que levam as pessoas a serem como são e a fazer o que fazem, observando também a determinação de comportamentos e afetos, lugares sociais e violência. Os estudos clássicos da área organizacional sempre apontavam para a meritocracia e para o *self-made-man*, assim mesmo, em inglês<sup>9</sup>, deixando claro que as oportunidades são dadas e os homens e mulheres seletivamente as alcançam, de acordo com suas batalhas pessoais e vitórias conquistadas no competitivo mercado de trabalho. Assim se construiu uma faceta social obturada e não considerada por um longo período na prática da Psicologia, quando o fazer profissional se limitava a intervenções superficiais e o psicólogo servia – e muitas vezes ainda serve – como intermediário das relações sociais de exploração e discriminação (ZANELLI, 1986).

A psicologia clínica e as incursões pela saúde pública, complementarmente, me fizeram conhecer melhor o percurso provável de um sujeito mais ou menos organizado mental e afetivamente na sua trajetória de vida, quando pude questionar o desenvolvimento normal e as diversas patologias em momentos diferenciados do ser humano, revendo este conceito do pensamento sanitário tradicional<sup>10</sup>, apropriando-me de um modelo de saúde coletiva, trabalhando com crianças e adolescentes, jovens, adultos e idosos, mulheres e homens. Tive também a oportunidade de conhecer o movimento dos trabalhadores, em sindicatos organizados e interrogantes sobre as práticas da psicologia nas empresas, convivendo com lideranças que questionavam diretamente os métodos e as técnicas da Administração e da Psicologia. A postura ética, que conhecia mais como postura do que como ética, foi debulhada, e foi inevitável uma

---

<sup>9</sup> A influência das tendências da administração de empresas e a lógica das teorias neoliberais é predominante, assim como a prática dentro de empresas públicas, repercutindo uma visão a serviço de interesses econômicos aos quais o Estado se submete desde os primórdios de sua estruturação. (COSTA; DAGNINO, 2014).

<sup>10</sup> Saúde, de acordo com a ONU, “é o estado do mais completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de enfermidade”, expressando vida plena, sem privações. Já nossa constituição diz que: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação” Moacir Scliar (2007) afirma que “o conceito de saúde reflete a conjuntura social, econômica, política e cultural [...] dependerá da época, do lugar, da classe social. Dependerá de valores individuais, dependerá de concepções científicas, religiosas, filosóficas... De acordo com Canguilhem (1968, apud COELHO; ALMEIDA FILHO, 1999), com a industrialização, o homem passou a ter que responder a uma normativa para atender as exigências do trabalho. A medicina passou a estabelecer as normas e os padrões de comportamento, a fim de responder à ordem econômica. A psiquiatria, a psicologia e a sociologia tomaram como suas tarefas parametrizar o funcionamento social normal para melhorar o rendimento do homem e aprimorar suas capacidades, a partir da metade do século XIX. Depois, com as descobertas da genética, a medicina passou a poder intervir sobre a geração de seres saudáveis, elevando o padrão de normalidade. Mas muito antes, desde a antiguidade, a saúde tem relação com um ideal, de padrões sociais “aceitos, estimados e desejados” (COELHO; ALMEIDA FILHO, 1999, p. 12).

revisão no meu fazer profissional e uma crítica aos moldes tradicionais da Administração e da Psicologia, que, ao fim e ao cabo, poderiam tanto servir para apoiar projetos insurgentes como para apaziguar corpos e almas rebeldes. Ali me deparei com a realidade como ela foi construída, a partir de interesses e lutas históricas, e atribuo a esta aproximação a atual reflexão. A Psicologia Social veio em apoio a esta compreensão crítica de que as condições sociais determinam nossos papéis e mesmo nossa identidade social, e que a exploração da força de trabalho ocorre a serviço do capital, para sua manutenção (LANE, 2006), compondo o quadro de saúde mental – no caso pouca saúde na realidade de nosso país, com a exploração dos trabalhadores e com a precarização das condições de vida da sociedade, realidade mais que atual. Fui, aos poucos, revendo a prática ortodoxa empresarial/organizacional e me posicionando e trabalhando junto ao movimento sindical e social, onde comecei a desenvolver outra escuta e uma melhor compreensão sobre a realidade do trabalho e sobre a sociedade, redescobrando uma psicologia (crítica) do trabalho, institucional, social e comunitária.

Em um percurso pelos direitos, direcionado pelo convite de trabalhadores que tinham um projeto de política pública, acabei atuando fortemente dentro de empresas e instituições públicas como assessora de políticas sociais, constituindo e fortalecendo novos lugares e escolhas. Passei a acreditar e a trabalhar para que a política pública estivesse sempre a serviço do bem-estar da maioria, geralmente a maioria menos privilegiada do ponto de vista econômico e social, fortalecendo os planos dos governantes, com a clareza de um papel da política de Estado.

A violência passou a ser pauta sistemática dentro do meu trabalho, ora atuando junto a trabalhadores, vítimas da violência urbana, ora junto a crianças, adolescentes e jovens, muitas vezes naquelas condições de pobreza e de exclusão dos básicos direitos, reproduzindo e vivenciando a realidade de nossa juventude vítima da violência e envolvida com ela, explicitando a relação da extrema desigualdade, da violência e da criminalidade em nosso país.

Na prefeitura de Porto Alegre/RS, como supervisora geral da secretaria de governo e responsável pela Guarda Municipal, entre outras atribuições, aprendi e refleti sobre o papel da instituição Guarda Municipal (GM) junto à segurança pública, além de acompanhar o trabalho, a situação e as condições psíquicas e de saúde de diversos agentes municipais deste grupamento civil. A interrogação sobre o motivo pelo qual esta instituição e seus membros, guardas municipais, se pretendiam seguidamente policiais e uma força ostensiva a mais, fizeram com que eu desse continuidade aos estudos e às tentativas de uma prática diferenciada neste lugar até os dias de hoje em discussão – o papel e o lugar dos municípios, das guardas

municipais e da própria segurança pública de forma mais ampla. Ali encontrei a mesma relação de opressão perpetrada pelos agentes de segurança em uma atividade de risco em que a alternativa parece ser matar o morrer, e a concepção é de que nas classes pobres e na periferia encontram-se os criminosos que precisam ser controlados e punidos, fazendo a vigilância das escolas, dos postos de saúde e dos demais equipamentos sociais do município. Esta lógica é que precisa ser revisada. Nesta atividade, no entanto, tive a oportunidade de acompanhar uma experiência que propunha a realização de um programa de segurança municipal a ser executado desde a GM, com o objetivo de reduzir a violência. Estava trabalhando à época com a equipe do prefeito<sup>11</sup> e sua consultoria neste projeto<sup>12</sup>, quando muito refletimos sobre o papel dos municípios nas políticas de segurança pública. Desta vivência e a partir dela, construí uma efetiva crença sobre a importância da municipalidade na área da segurança pública e confirmei também a necessidade da intersetorialidade para tratar de assuntos complexos, como é o nosso tema; além disso, constatei, desde a prática, a dificuldade, mas também a importância da prevenção e da proteção de jovens, para romper com o genocídio de jovens negros pelo Brasil afora, necessidade que ainda se mantém intacta, porquanto temos um país com os maiores índices de homicídio na adolescência e aumentando<sup>13</sup>; com isto, a convicção sobre a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas para os jovens, frente às poucas condições de vida e raras oportunidades a que tem acesso a maior parte da juventude, principalmente nas áreas da periferia; e do necessário reolhar sobre o território, a fim de entender sua economia, estar presente, realizar melhorias urbanas e garantir espaços seguros, a partir da rearticulação e da presença das políticas públicas. É no território que a vida acontece e, sem entendê-lo, dificilmente seria possível compreender a realidade da violência, especificamente. Finalmente, nesse quadro, constatei a necessidade de interlocução federativa, pois responde por (ou não) e se implica (ou não) neste território o município; também se insere

---

<sup>11</sup> O advogado Tarso Genro foi Prefeito de Porto Alegre/RS no período entre 1993 e 1996, tendo sido vice-Prefeito no mandato anterior e retornado à Prefeitura posteriormente – de 2001 a 2002. Em 2003, passou a integrar o governo Lula como Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, foi Ministro de Estado da Educação, das Relações Institucionais e da Justiça, além de ser eleito para o Governo do Rio Grande do Sul em 2010. Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Tarso\\_Genro](https://pt.wikipedia.org/wiki/Tarso_Genro).

<sup>12</sup> O antropólogo Luis Eduardo Soares foi Secretário Nacional de Segurança Pública (2003) e Coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania do Estado do RJ (1999/março 2000). Colaborou com o governo municipal de Porto Alegre, de março a dezembro de 2001, como consultor responsável pela formulação de uma política municipal de segurança. De 2007 a 2009, foi Secretário Municipal de Valorização da Vida e Prevenção da Violência de Nova Iguaçu (RJ). Disponível em <http://www.luizeduardosoares.com/>.

<sup>13</sup> O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial 2014, elaborado em parceria pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP e Organização das Nações Unidas (ONU) aponta que o risco de um jovem negro ser assassinado é maior que 2,5 vezes a possibilidade de um branco e que a taxa de jovens negros assassinados por 100 mil habitantes subiu de 60,5 em 2007 para 70,8 em 2012. A taxa de vítimas de homicídio de jovens brancos também aumentou: de 26,1 para 27,8.

nele e se envolve, interferindo diretamente, da forma que for, repressiva ou comunitariamente, o estado, com toda a sua autonomia na área da segurança e da justiça, mas com um atrelamento e até dependência do conjunto das políticas sociais, no que produz e no que é oriundo da municipalização, mesmo que ignorado pela política e pelos processos de gestão em diferentes períodos. Envolve-se ainda a União, sempre que pretende instalar e coordenar uma política nacional, e, mesmo quando não o faz, sempre que financia projetos, em cada política. Interferem, ainda, efetivamente, em todos os níveis, tanto executivo quanto legislativo e judiciário, por menos que se interessem e integrem a gestão na prática. Todos interferem na existência e na forma de estar das pessoas nos territórios em uma cidade. No caso da segurança pública, interferem de maneira a reproduzir a violência, com a compreensão de que a repressão é a única via para resolução de conflitos, ou de maneira a transformar a realidade a partir de sua compreensão da necessidade de melhores condições de vida, saúde e trabalho nas localizações conflagradas, construindo a proteção a partir da própria comunidade.

Todos estes elementos são trazidos à baila quando é lançado o PRONASCI: envolvendo o jovem na condição aqui descrita, com seu foco social e etário, o território – o foco territorial previsto, o município, seus interlocutores e demais atores sociais, na necessária interdisciplinaridade que propõe com a gestão integrada e federativa.

Em 2009, fui coordenadora técnica de um setor dentro da Guarda Municipal no Ceará nomeado Fortaleza de Paz, criado para coordenar o Observatório da Violência<sup>14</sup> da cidade de Fortaleza. A equipe era formada por guardas municipais escolhidos dentre muitos pela formação superior e na área humanística, e pela crença e interesse de que poderia ser feito um trabalho na direção da redução da violência e instalação de uma cultura de paz dentro do município, sendo capacitados desde 2006 para analisar os índices de violência na cidade por bairros e propor políticas locais para a redução da violência. Um pouco antes, em 2008, o Fortaleza de Paz passou a ser responsável no município pela implantação de vários projetos do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI –, em apoio ao Secretário Executivo do Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M, diretor da guarda municipal, conforme deliberação da gestão à época da Prefeitura de Fortaleza, recém adepta ao Programa.

---

<sup>14</sup> Observatório da Violência é uma metodologia que, através da sistematização de informações sobre a violência provenientes de dados públicos, com origem nos sistemas da saúde e da segurança, bem como todas as quaisquer outras fontes de informações, disponibiliza as ocorrências de forma a observar-se sua hora, dia, mês, localização, entre outras variáveis, consolidando-as para a reorientação das políticas públicas e desenvolvimento de novas ações, a partir da compreensão de sua rotina no tempo e no espaço, qualificando o planejamento das ações sociais, de prevenção e de urbanização no município, sob a responsabilidade da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESP-SP, através de convênio.

Os dados que vinham sendo estudados e sistematizados passaram a fazer sentido para a indicação do município.

Assim que o PRONASCI foi lançado, vi desfilar todas as intenções e temas relacionados naquelas reflexões que descrevo aqui e muitas possibilidades de ação para além da repressão em uma política de segurança pública. O Programa envolvia diferentes ações e, como afirma Soares (2006), considerava saídas para a área da segurança – é importante o passo a passo e a existência de tais programas. Sem tanto improviso e voluntarismo, mas com menos pretensões frente a soluções globais e completas, respeitando-se nuances, estágios, sutilezas locais, idas e vindas. Estudamos e refletimos sobre a novidade. Parecia razoável por demais. Com esta perspectiva, pactuamos em equipe os esforços para implantar e acompanhar o PRONASCI. Esta trajetória e a vivência entre 2009 e 2012 nesta implantação e desenvolvimento do Programa me animam a propor esta discussão sobre o PRONASCI como política pública de segurança e a questionar seu desuso precoce, apesar de previsto em lei para estender-se somente até 2012. Praticamente descontinuado em 2011, funcionou até o final do governo Lula, em 2010, sendo gradativamente desativado como política majoritária já no primeiro governo da Presidente Dilma (2011-2014), apesar de fortalecido na primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, em agosto de 2009:

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado em 2007 pelo Governo Federal e aprovado por consenso nas duas casas do Congresso Nacional, ilustra essa mudança de referencial, explicita a mobilização de esforços na consolidação desse novo paradigma e impulsiona diversas boas práticas que vêm sendo construídas no Brasil ao longo da última década. O programa tem como marca fundamental o enfrentamento da criminalidade, da violência e da sensação de insegurança, em uma junção de políticas de segurança com ações sociais. (Texto-base da 1ª CONSEG, 2009, p. 13).

A experiência de gestão da segurança municipal trouxe o desafio de inverter prioridades e fortalecer políticas de inclusão e participação cidadã, no cruzamento com a política de segurança pública revelada no pacto federativo envolvendo o Governo Federal, o Governo do Estado do Ceará e a Prefeitura de Fortaleza, atuando no conjunto de bairros chamado Grande Bom Jardim<sup>15</sup>.

No seu modelo de gestão, o PRONASCI trouxe à prática uma proposição de segurança pública com cidadania de forma inédita no Brasil, que tinha como condição para

---

<sup>15</sup> Grande Bom Jardim é a região que envolve os bairros Siqueira, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Bom Jardim, na Regional V – quinta região administrativa de Fortaleza/CE, e um dos conjuntos de bairros que reunia maior índice de homicídios na cidade, indicado pelo Observatório da Violência – Fortaleza de Paz e escolhido pela gestão por este motivo para ser o Território de Paz.

poder ser efetiva a superação do conceito da responsabilidade somente das polícias ou de um governo estadual, abarcando também as direções e os interesses federativos e os definidos pela sociedade civil. Neste contexto, estabeleceu-se minha convicção, e de uma grande quantidade de entusiastas, estudiosos, pesquisadores e trabalhadores sociais que ouvi e li neste período, de que uma concepção e uma prática integradas, tal qual nos alcança a metodologia do PRONASCI, apropriadas pela sociedade civil, entidades e comunidade, pelo conjunto das políticas sociais desenvolvidas na rede de atenção social que se constitui em um município, envolvendo prefeituras, governos estaduais e federal, além de seus trabalhadores, agentes de segurança, de saúde, de assistência social, enfim, técnicos e operacionais, poderão desencadear as mudanças necessárias para avançar na garantia dos direitos, qualificar as forças coercitivas e finalmente reduzir a violência.

Pretendo discutir esta convicção e responder aos questionamentos que me coloco como pesquisadora a partir da revisão bibliográfica de conceitos relacionados à violência e do histórico da segurança pública no Brasil, especificamente com a implantação da política pública de segurança formulada pelo Ministério da Justiça em 2008, que se traduziu no Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, bem como através de minhas próprias constatações sobre a implantação do Programa no Ceará, do depoimento do consultor local e das entrevistas a gestores da área.

Este breve olhar no meu percurso pessoal e profissional e a vivência da construção, implantação, do desenvolvimento e do ocaso do PRONASCI demonstram a necessidade que me desafia a tratá-lo e analisá-lo nesta dissertação, tanto para a sistematização de conhecimentos para o aprendizado e a compreensão com maior aprofundamento como para prosseguir na tarefa de trabalhar com mais vigor na direção da redução da violência.

## 2 (DES) CAMINHOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

### 2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ÁREA DA SEGURANÇA

A complexidade da sociedade, com atributos, ideias, valores e interesses diferentes e divergentes, gera permanentemente conflitos, os quais precisam ser limitados e gerenciados, possibilitando a convivência e sua própria sobrevivência enquanto sociedade. A política se coloca como a possibilidade de administrar estes conflitos sobre bens e recursos públicos de forma pacífica, através de procedimentos formais e informais, sempre expressando relações de poder. Assim, Rua (2009) define a política retomando conceitos articulados por diversos autores sobre o tema.

Cavalcanti (2007) e Rua (2009) apresentam os múltiplos conceitos de políticas públicas desenvolvidos na literatura, destacando elementos como sua origem, forma de expressão, responsabilidade e autoria, intenção, objetivos, executores e resultados, conformando o que a primeira autora aponta como a necessidade de compreender-se a política pública e também aperfeiçoá-la:

Política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expressada no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo. A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos. (CAVALCANTI, 2007, P. 38).

Cavalcanti (2007) faz um percurso entre conceitos-chave de políticas públicas, os quais estão expostos no quadro a seguir, sintetizando os principais elementos em jogo e considerando as aproximações conceituais existentes:

#### Quadro 1 – Principais conceitos sobre políticas públicas

(continua)

Autor	Definição
Aguilar Villanueva (1996a)	Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No solo o que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por si mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de suas intenciones. Por una parte a política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones, que en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz para realizar el estado de cosas preferido.

### Quadro 1 – Principais conceitos sobre políticas públicas

(continuação)

Albi (2000)	Las políticas públicas tienen procedimientos de aplicación complejos e dejan entrever obstáculos políticos, económicos, burocráticos, de manera que al intervención pública se desarrolla a lo largo del tiempo, dentro de una realidad social, y su gestión, desde la toma de decisiones hasta la ejecución de las mismas, presenta complicaciones que ponen en peligro la eficiencia y la equidad necesarias para el bienestar social (apud, PARRA RAMIREZ, 2003).
Dye (1992)	Política pública é uma decisão puramente caracterizada por uma conduta consistente. É tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer.
Easton (1953)	Las políticas públicas como una serie de decisiones e acciones que distribuyen imperativamente los valores en la sociedad (apud TRABADA, 2003).
Hecl e Wildavsky (1974)	Una política pública (policy) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de la misma (apud, ROTH DEUBEL, 2006a).
Larrue (2000)	Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por lo actores del sistema político -administrativo de un país con la finalidad de resolver problema colectivo (apud MICHEL, 2002).
Peters (1986)	Una política pública es la suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes en la medida en que tenga influencia sobre la vida de los ciudadanos (apud, TRABADA 2003).
Subirats (1994)	Comprende normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. El proceso de elaboración y la posta en práctica de esa política se desarrolla en un cierto período de tempo y puede comportar la existencia de diversos sub-procesos.

Fonte: Conceitos de Políticas Públicas (Cavalcanti, 2007, p. 39).

O que vem a definir que um problema seja considerado a ponto de se tornar uma política pública, prioridade, portanto, na agenda governamental, faz parte de um complexo processo que desvela poder e interesses dos diversos atores sociais envolvidos. E sua implementação depende, da mesma forma, de muitos outros elementos, desde “[...] o tipo de política a ser implementada, da arena política, dos diferentes participantes com distintos níveis de envolvimento, conforme o que esteja em jogo no momento, do contexto inter e intraorganizacional dentro do qual ocorre a implementação; e do mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto” (RUA, 2009, p. 14).

Rua (2009) diferencia uma decisão política de uma política pública a partir da estruturação de estratégias e ações para o estabelecimento da política pública. A elaboração desta última decorre de um processo político no qual estão em disputa diversas concepções do problema e o modelo mesmo a ser implementado, mas sempre oriundos de uma demanda complexa e contando com apoios internos e da própria sociedade, e é neste processo que se obtém a resolução pacífica, mas principalmente revestida de um caráter público, ou seja, imperativo, pois envolve estratégias e ações a partir de decisões dotadas de autoridade deste poder público. A demanda referida provém dos atores políticos, públicos ou privados, instituições, atores individuais ou coletivos, que alternam seu poder e influenciam a geração destas políticas públicas permanentemente, constituindo diferenciadas correlações de forças e

incidindo sobre a agenda governamental e política. E às vezes se torna um problema a ser administrado, pela complexidade que envolve:

[...] quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um país, ou ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se tornar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo (RUA, 2009, p. 96).

Ao fazer a leitura destes conceitos de políticas públicas, pode-se pensar na estruturação do PRONASCI e na perspectiva à época de seu lançamento como política pública. Desde sua criação, o programa traz a decisão política de mudar uma situação há muito problemática, conflituosa, que levou nosso país a ser um dos campeões em assassinatos/homicídios e que recebia a demanda ansiosa da sociedade, com a pressão crescente da sociedade civil por mudanças na política pública de segurança.

Assim, desde esta perspectiva trazida pela autora, muito além de decisões políticas, considerando um grande número de elementos, é possível afirmar, de acordo com Costa e Lima (2014), que a segurança pública é “[...] um campo em disputa [...] empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais” (COSTA; LIMA, 2014, p. 482). Neste caso, formado “[...] por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção da violência” (idem). No entanto, esta visão sistêmica de complexidade envolvendo uma articulação federativa entre União, estados e municípios, como aponta Genro (2014), é recente e ainda muito pouco efetiva. Da mesma forma, a participação da sociedade civil se imbrica nesta perspectiva de campo, mas ainda é mais incipiente, inserida gradualmente na medida em que a segurança pública e a redução da violência se tornaram pauta das agendas nacionais na década de 1990, conforme análise de Souza (2015). Antes disso, conforme o autor, as corporações policiais eram as responsáveis pelo controle da lei e da ordem, e, usando a referência de Gonçalves (2009, *apud* SOUZA, 2015), em um sistema de justiça criminal de ação coercitiva e reativa à violência em uma lógica baseada no tripé polícia-justiça-prisão. Relacionado ao fato de que historicamente o conceito de segurança pública no Brasil está associado à segurança nacional, herança de um passado recente de Ditadura em que o uso da força e a repressão se colocavam como práticas supostamente necessárias frente a ameaças externas – leia-se comunistas, como foram caracterizadas. A existência de um inimigo externo

sempre facilita socialmente a estratégia e justifica atos e políticas, ainda que nefastas à liberdade e à democracia.

A partir dos conceitos revistos, é preciso entender a forma como se estrutura o PRONASCI no Brasil, apresentando-se como política pública alternativa ao que se tinha até então, a partir de uma decisão de mudança desde o início do mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, apresentado já em seu programa de governo e implementado como política de segurança pública logo nos primeiros meses. Este processo inicial, no entanto, vai se mostrar controverso e alvo de mudanças nas decisões de governo, com versões diferenciadas e demonstrando a complexidade e a disputa em questão, pois o primeiro movimento levado a cabo na instalação do governo foi interrompido, conforme relata Soares, em entrevista para esta pesquisa e em diversos textos publicados (SOARES, 2006; 2007; 2012). O pacto federativo em construção e a ser instituído pela Secretaria de Segurança no primeiro ano do governo Lula foi interrompido e só teve retomada sob o arcabouço das ações do PRONASCI, no segundo governo, em 2003, com um novo ministro, Tarso Genro. Mas não sem reservas para um *status quo* que parece ficar ameaçado, desde a polícia até os poderes da segurança nacional instituídos. O Programa tem início, traz prioridade e recursos para os projetos estabelecidos, mas finaliza antes da hora marcada. Por outro lado, este percorrido deixa marcas, transforma os conceitos e a realidade em que se insere, ao menos em parte. E gera um quadro atual na política de segurança pública em que não é mais possível falar-se no tema sem tratar de cidadania. As lembranças do PRONASCI definitivamente instaladas no imaginário social apontam esta marca.

Para começar a obter a compreensão desses fenômenos e mudanças de estratégia nas políticas públicas de segurança pública no Brasil, é preciso retomar parte da história e da administração pública e seus desdobramentos. Dagnino e Costa (2014) colaboram com este movimento necessário quando analisam e deslocam o olhar clássico administrativo. Apontam que, no Brasil, a Administração Pública tornou-se subsidiária da Administração de Empresas, reduzindo-se à aplicação de métodos limitados pela ideologia da Nova Gerência Pública<sup>16</sup>. Tais elementos caracterizam o que chamam de Estado Herdado, que teve sua constituição e crescimento no período autoritário e trouxe a situação de “[...] desmantelamento em curso pelo

---

<sup>16</sup> Capitaneada pelo economista Bresser Pereira, ex ministro de administração do Governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, a Nova Gerência incorpora valores ideológicos e administrativos que têm base no modelo de Estado ultraliberal – “[...] conjunto de políticas adotadas por governos conservadores a partir da metade da década de 1970 e disseminadas pelo mundo através de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD)”. Retoma e propaga valores do pensamento liberal e conservador dos séculos XVIII e XIX, conforme Dasso Jr. (2007).

neoliberalismo” (DAGNINO; COSTA, 2014, p.15) que ainda o caracteriza. Observam em seguida os obstáculos para a construção de um Estado Necessário, que tem como bases as premissas de participação, transparência e efetividade.

Nosso Estado herdado brasileiro vem do Período Militar, quando combinava “[...] autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo e deficitarismo com megalomania” (DAGNINO; COSTA, 2014, p. 16), e não considerava escassos os recursos: “[...] os econômicos poderiam ser financiados com aumento da dívida imposta à população e os políticos eram virtualmente inesgotáveis, já que o aparato repressivo a serviço do regime militar sufocava qualquer oposição” (idem, p. 17). Dessa forma, os autores nos apresentam este Estado Herdado em que os problemas que deveriam ser tratados ficam restritos a uma orientação ideológica e a uma visualização do pensamento político conservador, que, simplificados, adotam um modelo explicativo monocausal e genérico, estabelecendo padrão de respostas causa-problema-solução e tratamento administrativo, com uniformização e enquadramento. Os autores afirmam que, predominantemente, as demandas da população eram tratadas como assuntos genéricos e não vinham a desenvolver políticas específicas, por isto quase sempre injustas, na mesma medida em que “[...] os recursos fluíam através de uma complexa rede de influência e favores até os líderes políticos locais que discricionariamente os transformavam em benesses com que atendiam a suas clientelas” (idem, p. 20). O Estado nada determinava, separando-se o político e o administrativo. Neste quadro, a ciência política, avaliando a relação entre a sociedade e o Estado, centrava-se na consideração a elementos externos:

A visão pluralista entendia o resultado do processo decisório – o conteúdo da política – como algo quase aleatório, posto que fruto da interação de uma infinidade de atores indiferenciados do ponto de vista de seu poder político. A outra, marxista, entendia o resultado do processo decisório – o conteúdo da política – como algo predeterminado em última instância pela estrutura econômica, posto que resultante da ação de um ator hegemônico: a classe capitalista. (DAGNINO; COSTA, 2014, p. 20)

Nestas circunstâncias, a administração estava a serviço de executar as decisões, não interessando como ou por quê. Predominava assim um consenso técnico para a implementação das decisões tomadas, do ponto de vista da administração pública, em uma posição alheia às demandas sociais. Por outro lado, a configuração que supõe que uma simples mudança na correlação de forças na sociedade resolveria o problema e permitiria de pronto a inversão das políticas praticadas é ingênua. Esta visão simplista e a concepção ingênua de um Estado neutro são criticadas e, na sua avaliação, arriscadas:

A visão de que o aparelho do Estado seja um simples instrumento neutro, capaz, de uma hora para outra, alterar sua orientação e seu *modus operandi* de forma a implementar políticas que contrariem as premissas que o geraram, pode levar a uma postura voluntarista que tende a minimizar as dificuldades que sempre enfrentam os governos de esquerda. O preço do equívoco em que eles têm frequentemente incorrido, de subestimar as relações entre forma e conteúdo, é proibitivo e não pode mais ser tolerado. (DAGNINO; COSTA, 2014, p. 23).

Assim, observa-se na história que a mudança de paradigmas e a alteração dos processos tradicionais de segurança não são automáticos. A possibilidade de construir o Estado Necessário começa por forte vontade política, passa pela capacitação de quadros técnico-políticos, integrando o conhecimento técnico, formal, e o conhecimento forjado no dia a dia, informal e indutivo. Dagnino e Costa (2014) apontam a integração e a conformação de novos enfoques multidisciplinares:

A administração pública, a partir da constatação de que os hiatos entre o produto obtido e o planejado não eram simplesmente um sintoma de má-administração, mas que poderiam se dever a problemas anteriores à fase de implementação propriamente dita. E a ciência política, a partir da constatação de que a formação da agenda de decisão, já no interior do sistema de elaboração de políticas, em torno da qual se iniciava o processo, e da qual dependia, significativamente, o conteúdo da política, era, em si mesma, determinada pelas forças políticas que se expressavam no contexto econômico-social que envolvia o sistema. Isto é, que as determinações políticas, econômicas e sociais não eram um simples insumo do processo, mas algo que seguia atuando dentro do sistema ao longo de todo o processo. (DAGNINO; COSTA, 2014, p. 25).

Madeira (2014, p. 14) aborda o legado brasileiro de “[...] déficits de poder infraestrutural e legal, somados a níveis muito elevados de desigualdade e de exclusão social” e a retomada do papel do Estado neste contexto, tendo por base a Constituição Federal de 1988, que preconiza um sistema de proteção social a partir dos princípios de universalidade, seguridade e cidadania.

Nesta mesma perspectiva, Castro e Oliveira (2014) apontam um Brasil contemporâneo que aumentou o investimento de recursos em políticas sociais e analisam estas políticas comprometidas com outro modelo de desenvolvimento, já efetivando ações de alto impacto nas condições de vida da população, mas ainda mantendo lacunas significativas para a superação da pobreza e de grandes dificuldades para os grupos vulneráveis<sup>17</sup>. Faz-se

---

<sup>17</sup> Refere um patamar de gastos em políticas sociais em torno de 13% do valor do Produto Interno Bruto (PIB), em 1980 e um investimento atual de quase 25% do PIB na área social, somados os recursos do Governo Federal, dos estados e dos municípios, conforme Jannuzzi e Pinto (2013, apud MADEIRA, 2014), impactando na desigualdade medida no Coeficiente de Gini, com queda na pobreza extrema; ampliação em empregos formais e redução da taxa

fundamental observar, neste caso, o papel das políticas públicas frente ao necessário processo de democratização e de redução de desigualdades:

Em geral, as Constituições e demais instituições adotadas procuraram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento – fruto das disputas políticas e correlações de forças entre diferentes segmentos sociais –, estabelecendo direitos e deveres de cada cidadão de acordo com o referido projeto, sendo as políticas públicas um dos meios mais importantes de concretização dos direitos e dos deveres pactuados (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

Existem muitas referências ao fato de que foi somente a partir da Constituição de 1988<sup>18</sup> que se expressou mais efetivamente um movimento pela garantia de direitos e foram estabelecidos novos paradigmas democráticos. É também na última Carta Magna, conforme Costa e Lima (2014), que pela primeira vez apareceu um capítulo sobre segurança pública, mesmo que resgatando a previsão de 1937 – artigo 16, inciso V – mas sem haver sido assumida a atividade por nenhuma instituição até 1988 (idem). Mesmo assim, de acordo com análise dos mesmos autores, não há especificação de conceito ou definição na Constituição Federal de 1988, mas indicação das instituições que dela fariam parte, ampliando na visão dos mesmos os problemas de autoria e criando zonas de atrito, já que introduziu, por exemplo, os municípios como responsáveis por formular e executar políticas preventivas e de combate à violência, além de manter-se o modelo de organização policial segmentado entre polícia civil e militar (COSTA; LIMA, 2014).

A análise da construção da política de segurança na Constituição Federal (CF), desta forma, apontou muitos elementos controversos, confirmando o jogo de interesses e mesmo a disputa entre o avanço e o retrocesso nas políticas públicas que se seguiram depois dela. E o que de fato se coloca são diversos aspectos a serem superados frente a uma insistência da Ditadura em permanecer em vigor com seus métodos, apesar dos ventos democratizantes, de um lado, e a força dos movimentos para que se cumprissem as definições da Constituição Cidadã e os avanços da Democracia, de outro.

---

de desocupação, além de aumento da esperança de vida ao nascer e queda na mortalidade infantil; aumento na frequência escolar, nos anos de estudo por idade e queda na taxa de analfabetismo (MADEIRA, 2014).

<sup>18</sup> A Carta Magna de 1988 é considerada a Constituição Cidadã, promulgada em 05/10/1988 e resultante de processo constituinte próprio, desde 1987, quando registra o maior período democrático no Brasil desde 1946. A Assembleia Nacional Constituinte foi composta de 594 parlamentares, oriundos da Câmara e do Senado Federal, e se constituiu de debates em plenário, nas comissões e subcomissões temáticas, instalada em 1987 e presidida por Ulisses Guimarães.

Castro e Oliveira (2014) abordam a perspectiva da legitimação da política pública em sociedades contemporâneas a partir da existência de pactuações e estabelecimento de metas na formulação e implementação, envolvendo a sociedade:

Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas. (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23).

## 2.2 TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA, UM CONTEXTO AINDA ATUAL

Analisando os desafios da política de segurança pública no Brasil, Carvalho e Silva (2011)<sup>19</sup> falam da transição para a democracia, em que os órgãos de segurança pública passaram a ter que exercitar princípios democráticos cobrados pelos movimentos sociais em um contexto de aumento da criminalidade urbana, mantendo ainda mecanismos forjados na Ditadura, como resquícios do Período Militar:

A ‘Constituição Cidadã’, promulgada no Brasil em 1988, não culminou, concomitantemente, na construção de uma política de segurança pública democrática por parte dos órgãos responsáveis, estabelecidos no ‘Estado democrático de Direito’. Por isso, as ações de ‘controle da ordem pública’ tornaram-se mais complexas na ‘ordem democrática’ e a reorganização do aparelho estatal não resultou na imediata participação social na construção da política de segurança pública, necessária ao país. (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 61).

Sapori (2007) aponta a sistemática ação reativa que tem caracterizado a segurança pública desde a Constituição de 1988, que acaba se tornando glamourizada frente ao apelo midiático, sensacionalista, geradora de insegurança e realimentando o ciclo de reações sucessivas. Há vinte anos, observa-se uma política de gerenciamento de crises, assistemática, gerando uma atuação governamental de baixa eficiência e potencializadora da ação criminal:

Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados, gasto eficiente dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, seja no Executivo federal, seja nos executivos estaduais. Desse ponto de vista, a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas se resume a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente a ordem pública. (SAPORI, 2007, p. 109).

---

<sup>19</sup> Carvalho e Silva são pesquisadores da Universidade Federal do Piauí.

De acordo com Souza (2015, p. 26), o Brasil tem um histórico em que as ações de segurança pública ficaram restritas ao processo de contenção social característico do período da Ditadura, e, mesmo com a sua superação traduzida na democratização do país, reapresentaram-se as velhas práticas, repetindo-se as mesmas decisões que já eram tomadas antes e mantendo-se um “[...] sistema altamente insulado, centralizador e autoritário” do Período Ditatorial. Este sistema compõe um círculo vicioso que compreende a necessidade de um controle rígido da ordem cada vez maior, na medida em que a violação das normas é percebida como ocorrendo sistematicamente desde um grupo identificado como responsável pelas mazelas e problemas que temos – das classes perigosas aos pobres e miseráveis – e a esta violação precisa corresponder mais controle e novas punições. Tudo isto sustentado em uma concepção equivocada de lei e ordem que, em sua prática, justifica a arbitrariedade do Estado, que traz a concepção herdada da Ditadura.

As deficiências no aparato de segurança pública brasileiro prejudicam o exercício da cidadania de milhões de brasileiros. Portanto, demandas por mudanças na política se constituem como imperativos ético, moral e formal para a consolidação da democracia em nosso país. (SOUZA, 2015, p. 40).

Sader (2012) explica que, no processo de transição da Ditadura para a Democracia, o país sofreu os percalços definidos pela implantação do Neoliberalismo. Até então pouco atingida pelas políticas neoliberais, a economia brasileira passou a ser pautada pela abertura internacional do mercado, tendo o modelo de livre mercado implementado, muitas privatizações realizadas e um efetivo desmonte dos mecanismos de controle da economia, com a subordinação de gastos e de investimentos ao mercado. No Brasil, em função da Ditadura, este modelo capitalista de Estado passou direto ao estilo “Estado Mínimo”, focado no incremento do desenvolvimento – aqui e na América Latina de uma forma geral previu-se, pelo neoliberalismo, a desconstrução do que nem havia sido construído: o Estado garantidor de direitos nem ocorreu. Pelo contrário, ele foi logo estruturado de forma a atender aos interesses das classes dominantes.

Ao mesmo tempo, na transição dos anos 1970 para os anos 1980, houve o ressurgimento dos movimentos sociais, mesmo com a repressão militar. Profissionais liberais e a sociedade condenavam a reprodução da repressão nas instituições de atendimento à população e, através de documentários e peças de teatro, questionaram-se práticas manicomial e o “aprisionamento medicamentoso físico e químico”, estendendo-se aos modos de subjetividade

na sociedade, conforme Maldos (2012, p. 10) afirma em depoimento à revista do *Conselho Federal de Psicologia* – CFP (2012):

Aos poucos, pequenos grupos urbanos e rurais foram se articulando e constituindo o que hoje conhecemos como movimentos sociais, tornando-se expressivos e, inclusive contribuindo de forma significativa para o fim da Ditadura e o processo da constituinte que a sucedeu. Tudo o que se acumulou nesse período em termos de propostas de direitos sociais contribuiu para a elaboração do texto da Constituição de 1988. Os movimentos sociais foram uma peça importante de resistência no período neoliberal, além de ser uma base para as [...] formulações das políticas públicas nestes últimos dez anos. [...] Neste período, apareceram novas reivindicações por políticas públicas [...] [o psicólogo, por exemplo,] devia dar conta não apenas de diagnosticar e propor formas de superação aos sofrimentos visíveis, como durante a Ditadura, mas também investigar e compreender processos invisíveis de exploração e exclusão social, que geravam sofrimento mental em uma camada cada vez mais expressiva da população. (MALDOS, 2012, p. 10).

Por outro lado, a análise desta transição nos coloca o paradoxo mesmo da constituição de nossa frágil democracia. A anistia autoimposta, a fim de desconsiderar os crimes cometidos no Período Ditatorial pelo Estado, ainda lhes dá contorno. Letizia (2013) diz que ocorreu uma mudança conceitual nos direitos humanos no início dos anos 1980, quando a defesa dos presos comuns foi encampada pelos movimentos que protagonizavam até há pouco a defesa dos presos e desaparecidos políticos. Ao mesmo tempo em que realizavam uma campanha pelos direitos humanos destes presos comuns, no centro do país, o governo de São Paulo divulgou inéditos e altos índices de criminalidade, os maiores desde 1964, associando-se imediatamente o resultado ao desenvolvimento da democracia, com amplo apoio da mídia. O prestígio dos grupos sociais que lutavam anteriormente pela democracia, emprestado às pessoas presas, sofreu um revés, despertando em seu lugar sentimentos de rechaço à defesa dos direitos humanos conhecidos até hoje, quando os defensores de direitos foram chamados de defensores de bandidos e quando cresceu o apoio às formas violentas de combate e prevenção ao crime. O fomento a um diagnóstico de “desordem social” acabou justificando o alijamento da condição humana aos criminosos, o tratamento de muitas mazelas sociais da população pobre como problema de polícia e de segurança, o aumento gradativo da violência policial, a ação de grupos de extermínio e mesmo a impunidade ao assassinato de camponeses<sup>20</sup> e trabalhadores urbanos – “[...] para além da segurança, o trabalho policial revela sua faceta de controle armado dos movimentos sociais” (LETIZIA, 2013, p. 03).

---

<sup>20</sup> De 1964 a 1993 ocorreram 1.787 assassinatos de camponeses, com apenas 14 condenações, conforme mostra o Centro de Estudos do Movimento Operário Mário Pedrosa – CEMAP-Interludium.

Desenvolve-se um ‘embate ideológico’ contra os ‘direitos humanos’, que, negando a humanidade dos criminosos, caracterizava o esforço de humanização dos presídios como ‘privilégio’ e vinculava essa política democrática ao aumento da criminalidade. Fato é que ao lado da ‘redemocratização’ do país, crescem de forma bastante acelerada os casos de abusos policiais, culminando no massacre do Carandiru (02/10/1992) com o assassinato de 111 presos comuns. Será que a vinculação da luta pelos direitos humanos aos presos comuns trouxe uma dissociação entre ‘direitos em geral’ e ‘direitos humanos’, com o paulatino crescimento do apoio às formas violentas (públicas e/ou privadas) de combate e prevenção ao crime? (LETIZIA, 2013, p. 02).

Jacobi (1987, p. 11) analisou a polarização decorrente do período autoritário, em que o movimento social se colocava em contraposição ao sistema institucional, a partir de sua espontaneidade e independência das elites e dos partidos, estando o Estado posto como “[...] inimigo autoritário contra o qual se mobiliza a Sociedade Civil”. Reativos contra a violência institucional imputada pelo Estado na década de 1970, que afetava principalmente os moradores das periferias, aos poucos, com o papel do Estado na garantia das políticas sociais e respondendo às demandas dos movimentos, além de realizar melhorias no sistema de serviços, estas relações se amenizaram. No entanto, a seguir, na década de 1980, por conta da crise econômica, a incapacidade do Estado em dar respostas às crescentes demandas sociais levou a novas manifestações, desta vez em clima de grande inquietude, com ocupação de terras, saques, depredações de ônibus, entre outros.

A ditadura brasileira oficialmente findou. Mas não podemos esquecer que os anos de chumbo (1968-1975) trouxeram a instalação de atos institucionais (foram 17 ao todo<sup>21</sup>), tendo o AI-5<sup>22</sup> como seu ápice, em 1968, com a revisão da Constituição de 1946, substituída pela de 1967, com a supressão do Processo Penal, que permitiu ao Exército e à polícia militar que passassem a prender pessoas consideradas suspeitas frente à ameaça comunista<sup>23</sup>. Esta é a origem da posição ideológica já pregada pela Escola Superior de Guerra das Forças Armadas – ESGFA, através da doutrina de Segurança Nacional (DIAS, 2011). É sob este conjunto de leis que as forças de segurança continuam operando, em cujo contexto a polícia tem papel definido.

<sup>21</sup> Normas elaboradas no período de 1964 a 1969, durante o regime militar. Foram editadas pelos Comandantes-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica ou pelo Presidente da República, com o respaldo do Conselho de Segurança Nacional. Esses atos não estão mais em vigor, conforme Portal da Legislação Histórica do Governo Federal.

<sup>22</sup> O Ato Institucional número 5, baixado em 13/12/1968, representou o momento mais duro da Ditadura, pois definiu atos arbitrários e deu poder de exceção aos governantes, a fim de fossem punidos os inimigos do Regime. Em nome da governabilidade, decretou o recesso do Congresso Nacional, cassou mandatos parlamentares, suspendeu os direitos políticos por 10 anos, realizou confisco de bens e suspendeu a garantia do *habeas-corpus*.

<sup>23</sup> A “ameaça comunista” se constituiu em um pretexto do Golpe Militar para sua ação.

“[...] Na América Latina, o tema da falta de confiança na polícia aparece como um dos corolários da transição democrática, que teria sido incapaz de criar polícias respeitosas dos direitos dos cidadãos”. (LOPES, 2010 *apud* OLIVEIRA JR, 2011, p. 08).

A ideia de um inimigo comum externo a ser destruído está nos alicerces desta doutrina, que continua a ser orientadora de comandos militares que agem como se na guerra estivessem. Há que se tratar das práticas que vemos ou ouvimos todos os dias e dos paradigmas que ainda hoje embasam o trabalho de policiais militares e civis e do próprio judiciário.

Amplia-se o campo da ostensividade, das polícias e de medidas judiciais que dão tratamento aos crimes e incidem sobre a violência na nossa sociedade. A violência perpetrada pelo Estado tem sido objeto de inúmeros estudos e preocupação permanente das instâncias de direitos humanos no Brasil, na América Latina e no mundo. E as funções de proteção e de garantia do Estado passam longe das comunidades, particularmente dos pobres e dos negros, como dizem Zaluar e Alvito (2006).

Analisando as políticas públicas de segurança e justiça criminal nas últimas quatro décadas, observamos um quadro de atraso técnico e de aumento da violência e da criminalidade, em que a sociedade mantém-se amedrontada e o controle social se dá através de práticas tradicionais e pouco efetivas, ainda herdadas de um regime autoritário (ADORNO, 2008).

A Criminologia Crítica<sup>24</sup> traz a compreensão de que a doutrina de segurança nacional explica a lógica belicista utilizada pela polícia e indica a necessidade de revisão do que poderia ser a efetiva função do sistema de justiça criminal, de assegurar direitos e garantias fundamentais. Também deixa claro que esta concepção serve para esconder e reprimir uma enorme população pobre que, desta forma, se mantém sob controle, é criminalizada e destituída de valor social.

Wacquant (1999), no livro *Prisões da Miséria*, explica a prática reiterada da violência policial como uma tradição secular de controle dos miseráveis pela força, cuja origem está na própria escravidão e em conflitos agrários, fortalecidos por um longo período de Ditadura, em que a repressão aos rebeldes se disfarçou em repressão aos delinquentes, confundindo-se a manutenção da ordem, de uma elite, com a manutenção da ordem pública.

---

<sup>24</sup> A Criminologia Crítica é escola criminológica moderna que confronta as aquisições das teorias sociológicas sobre crime e controle social com os princípios da ideologia e da defesa social. Apresenta uma mudança de foco do autor de crime para o contexto social no qual ele se insere, analisando as relações de poder de ordem macro e micros social e o estigma, a reação social e a criminalização anterior e posterior ao delito, rejeitando o princípio do bem e do mal e a função reeducativa da pena.

A despeito do retorno à democracia constitucional, o Brasil nem sempre construiu um Estado de direito digno do nome. As duas décadas de Ditadura militar continuam a pesar bastante tanto sobre o funcionamento do Estado como sobre as mentalidades coletivas, o que faz com que o conjunto das classes sociais tendam a identificar a defesa dos direitos do homem com a tolerância à *bandidagem*. De maneira que, além da marginalidade urbana, a violência no Brasil encontra uma segunda raiz em uma cultura política que permanece profundamente marcada pelo selo do autoritarismo (WACQUANT, 1999, p. 03).

Conforme Lima e Proglhof (2013, p. 34), o quadro recente da Ditadura fez com que a discussão necessária da Segurança Nacional para a Segurança Pública tivesse pouco fôlego, somando-se às características de emergência e politização do tema da segurança, que seguiram caracterizando ações pouco efetivas e nenhum planejamento para as transformações necessárias, mantendo-se as práticas tradicionais e eventuais ações de impacto mais pelo espetáculo do que pela revisão de qualquer modelo.

O debate sobre segurança pública é reduzido, mesmo após 1988, quase que exclusivamente ao debate legal e normativo, abrindo margens para a emergência da chamada 'legislação do pânico', toda vez que uma tragédia ganha manchetes das mídias impressa e eletrônica (Lei de crimes hediondos etc). Na tentativa de aplacar as pressões da população, leis nem sempre coerentes, e quase sempre supressoras de direitos e com a marca do rigor penal, tornam ainda mais complexo o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro, e as políticas de segurança pública ficam como que em um pêndulo entre os tempos de gestão e os tempos políticos, quase sempre inviabilizando processos de médio e longo prazos. A atribuição de responsabilidades e o monitoramento das políticas públicas se diluem em um rol de múltiplas esferas de poder e de governo, cabendo às polícias o papel de vidraça da ineficiência de um sistema bem mais amplo.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 apresentar-se como marco referencial para o desenvolvimento de uma ampliação do direito e das políticas sociais, direção pretendida pelo PRONASCI, muitas dificuldades na política de segurança no Brasil ainda são apontadas, motivo pelo qual resgato estes elementos históricos que ajudam a entender como se desenvolveu este processo de transição e como acaba se estruturando com vagar a política brasileira de segurança pública, repercutindo em toda a história subsequente, na minha avaliação, conforme os autores e as obras citados nesta revisão (IPEA, 2009; SOUZA, 2015; SOARES, 2006; PINHEIRO, 1997).

### 2.3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, SEGURANÇA E DEMOCRACIA

Um relatório do IPEA (2009)<sup>25</sup> aponta que o debate e a formulação inicial do tema da segurança pública na Assembleia Nacional Constituinte – ANC – aconteceram em comissões lideradas por parlamentares ultraconservadores, de carreira política sustentada na Ditadura e vinculados francamente ao regime autoritário, que traziam para si assuntos do interesse das Forças Armadas, inclusive mediante acordos e recomendações pouco democráticas, além de pequenos favores a parlamentares para influenciar nas decisões de interesse, como foi o caso da manutenção da Polícia Militar como força auxiliar das Forças Armadas (MIGUEL, 1999, *apud* IPEA, 2009). Nesta ordem, também se encontram a manutenção do serviço militar obrigatório e a preservação da jurisdição especial para crimes de natureza militar e o veto à criação do Ministério da Defesa. Arranjo desta natureza foi concedido justamente “[...] para entregar a questão militar a parlamentares mais conservadores” (MIGUEL, 1999 *apud* IPEA, 2009, p. 03). Consta ainda que a manutenção das duas polícias e a subordinação da Polícia Militar ao Exército estavam fora de cogitação nas discussões da ANC por acordo anterior entre o ministro do Exército, general Leônidas e Ulisses Guimarães (CONTREIRAS, 1998 *apud* IPEA, 2009), além do *lobby* constituído para acompanhar a ANC: 13 oficiais foram nomeados para atuar junto aos parlamentares pelos interesses militares (ZAVERRUCHA, 2005, *apud* IPEA, 2009).

Assim, a Segurança Pública foi discutida na Constituição Federal (CF) de 1988 sob este contexto, sem consenso das esquerdas ou lutas específicas por parte dos movimentos e entidades sociais, já que o tema sempre foi pouco palatável para os movimentos, apesar das lutas sociais, predominando o direcionamento postulado pelas Forças Armadas e pelas próprias polícias, muitas vezes de forma corporativa. Diferentemente das demais políticas, como a de saúde e de educação, que trazem seu movimento a exigir avanços nos patamares legais instituídos pela CF, a segurança não teve senão a força manifesta dos interesses militares, conforme o relato acima.

A colocação do tema Segurança Pública na CF no terceiro capítulo – título V – da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas – é positivo. No entanto, encontram-se no mesmo título a Segurança Pública e a Segurança Nacional, o que pode manter a confusão que historicamente se estruturou entre os dois temas e “[...] contribuiria para visão inadequada de

---

<sup>25</sup> Ver publicação especial sobre *Vinte anos da Constituição Federal* (IPEA, 2009).

segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado”. (IPEA, 2009, p. 142).

O mesmo estudo analisa as perspectivas para a resolução dos problemas no país hoje, identificando avanços, mas apontando como entrave a adoção da lógica da Ditadura para as regras e práticas institucionais:

É fato que o Estado democrático vem tomando diversas medidas na área de segurança pública, fundamentalmente a partir da Constituição de 1988. Porém, as leis e políticas resultam insuficientes, quando não equivocadas, na medida em que se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial. Os debates ocorridos na ANC resultaram em importantes aspectos de continuidade que permanecem como marcas da atuação das instituições de segurança pública ao longo dos últimos 20 anos, e cujas perspectivas de superação não são muito animadoras – apesar da existência de algumas possibilidades em prol de uma reconfiguração da atuação da polícia em busca de mais eficiência e respeito ao Estado democrático de direito. (IPEA, 2009, p. 12).

As atribuições constitucionais dos diversos órgãos no sistema federativo, em um país continental como o nosso, para a consolidação da segurança pública, constituem-se em capítulo importante para a compreensão de seu desenho e desempenho institucional, e da mesma forma para compreender as dificuldades que a instalação de uma política de segurança cidadã<sup>26</sup> pode apresentar. Sabe-se que a Constituição adotou princípios de descentralização, tendo por base a necessária superação do centralismo dos governos ditatoriais. No entanto, como analisa Souza (2015), isto aumentou a complexidade da política de segurança pública, criando uma espécie de “colcha de retalhos” (SOUZA, 2015, p. 84), com diversas indefinições tanto no campo operacional quanto no campo estrutural, permeadas pelas diferenças entre interesses territoriais, manutenção do recorte das policiais estaduais entre civil e militar, com políticas de segurança independentes e variando entre estados da federação e o papel central das municipalidades, gerando um arranjo institucional complexo.

A observação da trajetória das políticas de segurança pública demonstra, até os primeiros governos democráticos, a reprodução dos princípios da segurança nacional, da parte do Governo Federal, com o combate pontual à criminalidade e a responsabilização integral dos

---

<sup>26</sup> A Segurança Cidadã é um conceito de segurança preventiva, baseada em planejamento estratégico, proposto formalmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1998, a partir dos sistemas internacionais de Direitos Humanos, para superar desigualdades e reafirmar o Estado Democrático de Direito, com foco central na proteção da pessoa humana, voltado a interesses comuns, efetivados à luz dos direitos humanos, na perspectiva de um paradigma emancipatório, com vistas a assegurar o livre exercício dos direitos individuais e coletivos de todos os indivíduos membros da sociedade (baseado na Primeira Reunião em Matéria de Segurança Pública nas Américas, realizada em 7 e 8 de outubro de 2008 na Cidade do México, conforme MONTEIRO et al, 2012).

estados. Em seguida, começam a aparecer movimentos em tese e desenvolvimento de projetos e proposições federais com olhares para a realidade e o contexto de aumento da criminalidade, esboçando-se planos nacionais de segurança e vislumbrando-se uma tímida tentativa de encampar o debate pelo Governo Federal.

Conforme Soares (2006), analisando o campo da segurança pública no âmbito federal, mesmo após a Constituição, houve a continuidade de práticas tradicionais marcadas por “indiferença e imobilismo”, conservando-se também desta forma os rumos estaduais, sob polícias divididas e com total autonomia, contendo pequenas adaptações ao contexto democrático, que pouco significaram para uma efetiva mudança frente ao legado de práticas autoritárias mantidas:

As autoridades que se sucederam [ao processo constitucional] limitaram-se a recepcionar o legado de nossa tradição autoritária, acriticamente, reproduzindo suas características básicas, introduzindo meros ajustes residuais. Ou seja, as polícias e suas práticas deixaram de ser, ostensivamente, voltadas com exclusividade para a segurança do Estado, redirecionando-se, no perfunctório, para a defesa dos cidadãos e a proteção de seus direitos – sobretudo ao nível do discurso oficial e dos procedimentos adotados nas áreas afluentes das cidades. (SOARES, 2007, p. 86).

Conforme corroboram estudos de Souza (2015), não é possível falar-se em uma política de segurança até meados da década de 1990, tampouco identificar a segurança pública compondo o rol dos direitos de cidadania, associando-se esta realidade às origens do nosso sistema penal, sobre os mecanismos de controle da ordem, não tratando da mesma forma diferentes segmentos sociais, mas ao contrário, oferecendo “[...] proteção e garantia de direitos para uns e punição (às vezes demasiado severas) para outros” (SOUZA, 2015, p. 63):

O que existia era um sistema de segurança estatal não público, a serviço de determinadas classes e interesses (políticos e econômicos), montado para a proteção patrimonial dos segmentos abastados e cuja burocracia, essencialmente militarizada, respondia às demandas das elites nacionais. (SOUZA, 2015, p. 62).

O fato de que a Ditadura tenha terminado não traduz automaticamente a passagem para um período de franca democracia. Tampouco a Constituição Cidadã garante esta passagem, conforme nos apontam os autores citados. Pinheiro (1997) explica a concepção de O’Donnel sobre a existência de períodos de transição a serem objeto de atenção às práticas autoritárias, heranças e garantias de grupos de interesse e elites que se mantêm:

Guilherme O’Donnel refere-se a essa passagem como a ‘primeira transição’ – sair de um regime autoritário para um governo eleito – e a ‘segunda transição’ como a

institucionalização das práticas democráticas em todos os níveis do Estado. Em muitos países pós-ditaduras que não têm uma longa tradição democrática, a ‘segunda transição’ ficou imobilizada por inúmeros legados do passado autoritário. (PINHEIRO, 1997, p. 47).

As explicações de uma forte herança militarista e de poucas palavras, com o foco na proteção do patrimônio e na desconfiança sobre as pessoas, aqui discorridos, trazem-nos a clareza sobre os longos passos a serem trilhados por toda política que queira estabelecer novos patamares de respeito e de proteção de direitos, como aquela proposta pelo Governo Federal ao apresentar o PRONASCI. Também há que se compreender que esta situação não é privilégio da política pública no Brasil, conforme o próximo tópico.

## 2.4 ELEMENTOS COMUNS NA AMÉRICA LATINA

Pinheiro (1997) explica esta transição para a democracia, lembra-nos que no Brasil, assim como na América Latina, há grande defasagem entre a lei e a realidade:

A nova Constituição do Brasil, promulgada em 1988, conseguiu incorporar muitos dos direitos individuais que foram violados sistematicamente no período da Ditadura Militar. Os direitos à vida, à liberdade e à integridade pessoal foram reconhecidos, e a tortura e a discriminação racial são considerados crimes. No entanto, apesar do reconhecimento formal desses direitos, a violência oficial continua. Esse gap entre a lei e a realidade é a raiz do fracasso das democracias latino-americanas consolidarem um dos grandes marcos de um governo democrático: o controle legítimo da violência. (PINHEIRO, 1997, p. 44).

Sain (2012)<sup>27</sup> analisa que na América Latina há dificuldade em fazer uso da ciência para descobrir e explicitar diagnósticos sobre a situação de crimes e violência, já que ocultá-los ainda é mais provavelmente a prática. Conforme o autor, isto se explica porque a segurança enquanto sistema institucional – polícias, justiça e sistema penitenciário – teve uma estruturação histórica a serviço do controle punitivo e do disciplinamento social dos setores subordinados e marginalizados ao domínio social imperante na América Latina, de forma geral, funcionando a serviço da repressão das lutas dos trabalhadores e dos protestos sociais, assim como funcionaram seguidamente para o controle político do próprio Estado. Dessa forma, o autor explica a estratégia de ocupação territorial comum adotada pelas polícias, com uma lógica e

---

<sup>27</sup> Entrevista concedida ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP – por Marcelo Fabián Sain, deputado provincial em Buenos Aires, cientista político e doutor em ciências sociais, tendo atuado na gestão argentina de políticas de segurança em diversos cargos.

doutrina de guerra e de controle radicais, centralizadas e verticais, que não servem às necessidades sociais atuais:

E eu diria que há uma certa lógica, uma lógica de funcionamento das polícias, que segue sendo uma lógica de funcionamento reativo do Estado, o qual prioriza a tática da suspeita sobre determinados grupos sociais identificados como classes perigosas, como inimigos objetos de intervenção. E não vejo neste contexto das polícias uma revisão desta matriz estrutural dura. (SAIN, 2012, p. 08).

Esta estrutura e esta lógica de funcionamento do sistema de segurança atual, na visão do autor, continuam a servir aqui no Brasil e nos governos da América Latina enquanto estiverem funcionais, ou seja, garantindo a governabilidade, sustentando crises políticas e se reproduzindo, sem possibilidade de operar grandes mudanças, complexas, necessárias a efetivas alterações no próprio sistema institucional. (SAIN, 2012).

Kahn (2007), abordando as políticas de segurança na América Latina, também aponta esta trajetória recente de regimes autoritários e a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico neoliberal. A segurança pública era muitas vezes vista como segurança do Estado e pouco como segurança cidadã, e os esforços das forças armadas na direção da repressão se somavam às forças policiais. O processo de redemocratização recente também traz frequentemente a associação dos regimes autoritários do passado a supostos melhores tempos, na medida em que os índices de criminalidade aumentam em um contexto de crise econômica, também comum à América Latina. Em um importante processo de desigualdade e periferização, com empobrecimento de muitos desfavorecidos, observa-se um quadro de crimes característicos de países ricos e de países pobres simultaneamente. O autor aborda os aspectos conjunturais destes contextos, em que épocas de crise e recessão ensejam aumento da taxa de desemprego, por um lado, e em que momentos de expansão estimulam os crimes contra o patrimônio, apontando contradições e aumentando a complexidade do quadro da segurança pública.

A realidade latino-americana tem sido objeto de estudos e esforços de organizações internacionais na direção de esclarecer e mesmo desenvolver cultura diferenciada relacionada aos “[...] requisitos democráticos de transparência e controle da sociedade em relação ao Estado” (COSTA; LIMA, 2014, p. 484). Trata-se de entidades como PNUD, BID e BIRD<sup>28</sup>,

---

<sup>28</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Banco Mundial – BIRD.

entre outras, que trazem o conceito de segurança cidadã, na direção de propor a revisão das polícias e de alterar o cenário político que ainda se constata desde o final de 1990.

Sain (2012) mostra-se cético quanto à cooperação internacional, que traz regramentos próprios de difícil absorção, e quanto à capacidade de as polícias se reformarem, já que, conservadoras, não têm interesse em mudanças e possuem baixa capacidade de análise e identificação da complexidade do contexto, tanto no Brasil como na América Latina. Por outro lado, aponta a realidade latino-americana, em que mesmo os governos de esquerda se mostram conservadores. Em seguida, o autor indica o PRONASCI como uma tentativa reformista, mas que perdeu da agenda a reforma das polícias:

Eu diria que Kirshner na Argentina, Lagos e Bachelet no Chile, Lula no Brasil, Tavarè Vasquez e José Mujica no Uruguai foram governos profundamente conservadores no tocante à polícia. Foram governos que governaram a segurança pública com a mesma lógica da direita e que reproduziram o sistema da mesma maneira. Há, por algum momento, algum discurso reformista, alguma política social, como por exemplo o Pronasci no Brasil, mas não há ênfase nestes temas e nunca colocaram na agenda as reformas policiais. (SAIN, 2012, p. 213).

Sain vislumbra a possibilidade de mudança a partir de uma reforma e a “[...] efetiva incidência de mudanças dentro e fora da instituição” (SAIN, 2012, p. 214), somente com articulação política e consenso social, envolvendo a realização de um diagnóstico e o desenvolvimento de um projeto institucional a partir das necessidades e da realidade local, agregando-se capacidade técnica, gestão estratégica, gestão política e gestão organizacional. Tudo isto porque na reforma “[...] serão rompidos negócios ilegais, anuladas vantagens institucionais e alteradas a estrutura de poder e as formas de domínio” (SAIN, 2012, p. 214).

Nesta análise, o autor ainda aborda a importância estratégica da sociedade civil e apresenta a perspectiva de superar os tempos da política, pois mudanças estruturais sempre se estendem para além de um governo. Finalmente, aborda o crime organizado e suas relações com o *status quo*, que também explicam em parte a incapacidade de mudança. Aborda a realidade de setores médios da população que não estão associados ao crime, mas são seus principais consumidores, o que acaba por explicitar um alto grau de conexão das estruturas institucionais, políticas e econômicas com o mesmo, em uma espécie de “[...] consórcio entre atores criminosos e atores legais” (SAIN, 2012, p. 219), a respeito do que a polícia e o Estado não se manifestam, a não ser em alguma crise em que as coisas escapam do controle, necessitando intervir, para manter a estabilidade do governo. Neste caso, não se trata de falta de Estado, pois muitas vezes se diz, pelo contrário, que está imbricado com estes mercados

informais e ilegais regulando-os, através tanto da polícia quanto de políticos e demais atores locais, configurando uma sociabilidade em torno de mercados ilegais de difícil superação.

## 2.5 POLÍTICA DE SEGURANÇA NO BRASIL ANTES DO PRONASCI

A indiferença e o imobilismo destacados por Soares (2009) neste período, a partir de 1985, identificam-se em dez anos de fragilidades políticas, crise econômica, com os mandatos de Tancredo Neves, José Sarney, Collor de Mello e Itamar Franco, ainda que com as emoções da Assembleia Nacional Constituinte, com os sustos da hiperinflação, com os gritos de “Fora, Collor!” e dos Caras Pintadas, além do desfecho do *Impeachment* e até as eleições diretas em 1995. No entanto, do ponto de vista da segurança pública, poucos registros ocorreram e podem ser localizados na bibliografia disponível além dos já sabidos problemas de polícia e repressão às massas populares na periferia e à criminalidade explícita e galopante nas áreas urbanas das elites.

A situação da criminalidade e o clima de insegurança aumentando acabam por demandar políticas públicas, pressionando os governos. É do início do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o episódio do sequestro do ônibus de linha no Jardim Botânico, zona sul do Rio de Janeiro, em que dez passageiros foram feitos reféns, terminando com a morte de uma professora do grupo e do próprio sequestrador, sobrevivente da Chacina da Candelária, sete anos antes. O episódio, além de ser um retrato social brasileiro, também explicitou a abordagem desastrada e pouco hábil no manejo da situação pela polícia como característica.

Em seu plano de governo, intitulado “Mãos à Obra” (CARDOSO, 2004 *apud* ADORNO, 1999), FHC previu, pela primeira vez, a área da segurança como meta de governo no âmbito das políticas sociais como prioridade, na perspectiva de “[...] redefinir os rumos do desenvolvimento no Brasil para a próxima geração, abrindo-se perspectivas de melhor qualidade de vida para o conjunto da população” (ADORNO, 1999, p. 129):

No domínio da segurança, o programa de governo pretendeu ser abrangente e atacar múltiplas questões. Partiu de um diagnóstico conciso, porém preciso do cenário de insegurança no Brasil contemporâneo. Abordou o descrédito nas instituições públicas, a influência crescente do tráfico e uso de drogas em outros crimes (como homicídios, roubos e sequestros), o ciclo igualmente crescente de impunidade, a sistemática violação de direitos humanos, a ação de grupos de extermínio privados e de grupos paraestatais. Referiu-se ao peso relativo da pobreza e das injustiças sociais como causa da violência. (ADORNO, 1999, p. 130).

Nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, a reflexão sobre a situação de violência e criminalidade teve lugar privilegiado, considerando o cenário crescente de insegurança no Brasil. Os principais problemas a serem atacados eram a credibilidade das instituições de segurança, a realidade do tráfico de drogas e sua associação com a criminalidade, a própria impunidade, a violação dos direitos humanos e a injustiça social, como inevitavelmente relacionadas ao aprofundamento da gravidade da situação. Linhas de ação a serem perseguidas foram delimitadas, constituindo diagnóstico da situação, sem, no entanto, alcançar a sua efetiva execução (ADORNO, 1999).

O mesmo autor, analisando esta construção do governante (ADORNO, 1999, p. 130), aponta que, apesar do diagnóstico detalhado e efetivo, a proposta foi retomar o controle da criminalidade “[...] mediante rigoroso cumprimento da lei. Em outras palavras, um programa que insistia em lei e ordem”.

Souza (2015) chegou a apontar a novidade no processo histórico e no curso da segurança pública, a partir da década de 1990, com a inserção da noção de segurança cidadã, baseada em políticas de prevenção, policiamento comunitário e qualificação dos operadores, destacando a melhoria no ordenamento jurídico, o início da participação social e o envolvimento da academia e da sociedade civil na formulação política, além da introdução de penas alternativas e do aumento da participação dos municípios na gestão da política de segurança. Em outras palavras, conforme o autor, a “[...] crença segundo a qual a promoção da cidadania e a efetividade de direitos estão relacionadas à efetividade da política de segurança pública começa a pautar os debates nacionais” (IDEM, p. 131).

No entanto, apesar de colocar os direitos humanos na agenda política brasileira, trazendo para a sociedade uma temática que não era de seu hábito e da qual ainda desconfiava, predominaram por isto fortemente os sentimentos de medo, desconfiança e mesmo aversão frente a um quadro que manteve em alta os crimes e a violência em geral.

No ano de 1997, depois de diversas denúncias de violência policial e filmagens de duas cenas em que a polícia batia, chutava e até atirava contra cidadãos recém-revistados sem qualquer motivo aparente, deixando morto o alvejado, rindo e torturando suas vítimas, naturalizando a violência, na Favela Naval, em Diadema, e na Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, o presidente estruturou um grupo de trabalho que de forma acelerada lançou o Plano Nacional de Segurança Pública. Data de setembro de 1997 a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, a SENASP, com o objetivo de desenvolver uma política nacional. Adorno analisa este processo do governo FHC detalhadamente:

A despeito do propósito ambicioso de seu programa e do conjunto de medidas que foram sendo adotadas, os quatro anos do governo FHC não conheceram dias de tranquilidade no domínio da segurança pública. As tendências de crescimento dos crimes e da violência mantiveram-se elevadas. O clima de medo e insegurança generalizado não parece ter sido estancado. Vez ou outra, ocorrências mais graves como um roubo espetacular, um sequestro bombástico ou um homicídio hediondo ao lado de outras ocorrências como as dezenove mortes de Eldorado dos Carajás ou a greve de policiais federais e de policiais militares nos estados acabaram mobilizando a opinião pública, atraindo a atenção da mídia e colocando em questão as iniciativas formuladas e que estavam sendo implementadas. Ao mesmo tempo, o conjunto de iniciativas não foram poucas, sequer irrelevantes. Seu alcance não pode ser sob qualquer hipótese menosprezado. Seu êxito parece ter sido eclipsado por circunstâncias políticas, algumas das quais associadas ao pacto federativo, outras às alianças de sustentação política do governo, outras ainda à própria dinâmica da sociedade brasileira. (ADORNO, 1999, p. 131).

Soares (2007, p. 83), analisando o histórico e os dilemas das políticas de segurança pública no Brasil, caracteriza este período como uma “tímida gestação de um novo momento”, em que o primeiro plano de segurança pública do nosso país recém-emergido de um período de trevas se traduz em uma atropelada “[...] listagem assistemática de intenções heterogêneas”, antecipada e precipitada pelas circunstâncias de crise e demanda social aguda envolvendo o episódio do sequestro do ônibus 147 no Rio de Janeiro, que expôs a tragédia em tempo real. Faltou o vigor que merecia um plano desta natureza. O reconhecimento da necessidade da prevenção, no entanto, já é herança deste documento, que apontava a necessidade da ação local e de valorização dos programas sociais dos três níveis federativos:

A ambição era formidável, assim como os obstáculos à sua execução. Dada a estrutura do Estado, no Brasil, caracterizada pela segmentação corporativa, reflexo tardio da segunda revolução industrial, nada é mais difícil do que integrar programas setoriais, gerando, pela coordenação, uma política intersetorial. Sobretudo quando a pretensão ultrapassa o domínio de uma única esfera de governo e se estende aos três níveis federativos. (SOARES, 2007, p. 84).

Em outra leitura de Adorno (1999), faltou foco na necessária mudança estrutural do sistema de justiça criminal para que pudesse fazer frente a uma política de direitos humanos com credibilidade política a ponto de superar a intimidação oriunda dos segmentos corporativos e políticos. Em âmbito estadual, as decisões são corporativas e os interesses políticos locais são pela manutenção do *status* atual:

Neste domínio [das agências encarregadas de repressão do crime e de contenção da ordem pública], a tradição é outra, o legado autoritário ainda é forte e presente, tudo se resume a estratégias, táticas, equipamentos e *know-how* modernos. Neste domínio, os *lobbies* constituídos em torno de representantes com mandato legislativo são

atuantes e evitam, o quanto podem, mudanças radicais que promovam um deslocamento acentuado do eixo da segurança pública em direção ao governo civil. É neste domínio que o pacto federativo e as alianças políticas de sustentação governamental funcionam como uma espécie de entrave. (ADORNO, 1999, p. 149).

O segundo governo FHC alinha a Secretaria Nacional aos novos tempos propostos, uma vez que inova com a titularidade diferenciada de um não general. O secretário civil traz equipes da academia e do movimento social, perfilados com o Plano Nacional de Direitos Humanos. Nesta direção, tenta alinhar as ações de segurança pública às políticas estabelecidas por este plano, desde as conferências anuais, que estabelecem temas relacionados: 1997, implementação do programa nacional de direitos humanos; 1998, o cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sistemas internacionais de Direitos Humanos e PNDH e programas estaduais de Direitos Humanos; 1999, pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais: sem direitos sociais não há direitos humanos; 2000, combate à violência – 500 anos; 2001, impunidade, programas de proteção e planos de ação sobre racismo e discriminação; e 2002, prevenção e combate à violência (SOUZA, 2015). Aponta a característica dos Governos FHC, que, por decisão política e de governo, introduzem a “[...] segurança pública como política pública responsável pela promoção da cidadania” (SOUZA, 2015, p. 240), construindo o que ele chama de uma coalizão reformista, produto da agregação de novos atores oriundos da academia, de segmentos da sociedade civil e das próprias organizações policiais nos estados, notadamente no segundo governo. Assim, caracteriza como avanços da política de segurança pública no governo FHC “[...] a democratização da política, a articulação dos campos de segurança pública e direitos humanos, a entrada de novos atores – academia e movimentos sociais – foco na prevenção à criminalidade e investimentos na formação policial” (SOUZA, 2015, p. 239). Não é pouco. E são todos elementos rerepresentados pelo PRONASCI.

Já Soares (1997) aponta a capitulação destes esforços e a coexistência das resistências em uma coalizão conservadora, que mantém as velhas estruturas e não transforma:

O exemplo maior da atenção tardia e modesta do segundo governo Fernando Henrique Cardoso à segurança foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, que ficaria sob responsabilidade da Senasp e que, supostamente, serviria de instrumento indutor de políticas adequadas. No entanto, ante a ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades claramente postuladas, dada a dispersão varejista e reativa das decisões, que se refletia e inspirava no caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000, o Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força

da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo. (SOARES, 2007, p. 85).

Conclui o autor dizendo que a riqueza da pauta não se fez acompanhar dos devidos recursos para garantir sua execução, tanto econômicos quanto políticos, mantendo-se predominantemente as antigas formas de gestão e de tratamento:

[...] a velha brutalidade arbitrária permaneceu como o traço distintivo do relacionamento com as camadas populares, em particular os negros, nas periferias e favelas. O mesmo se passou com o sistema penitenciário e os cárceres, de um modo geral. (SOARES, 2007, p. 87).

O que se constata é que as bases para a modificação da tradicional forma de fazer segurança são discutidas antes mesmo da constituinte, já que se apresentam pressões da sociedade civil por mais direitos e menos violência contra as classes populares desde lá. No entanto, todo o arcabouço de leis e estruturas governamentais trazidas neste período prescindem do vigor da prioridade na política e efetiva transformação, aparecendo ao longo do governo FHC como projeto e como formulação, conforme vários autores (SOARES, 2007; ADORNO, 1999), mas sem a força e decisão de mudança efetiva, avanço e transformações necessárias. O PRONASCI, mais tarde, mais uma vez incorporou os princípios e as prerrogativas ensaiadas nestes anos, traduzindo uma possibilidade de realização diferenciada e ao mesmo tempo nos fazendo rever os problemas e os entraves apresentados e que impedem o desenvolvimento de uma política de segurança pública cidadã.

### 3 O PRONASCI E A SEGURANÇA PÚBLICA NOS GOVERNOS PETISTAS

A formulação de conceitos que tentam rever a dicotomia prevenção *versus* repressão e a percepção da necessidade de superar a política de segurança pública formulada e exercida apenas pelas corporações policiais e militares, além de medidas espasmódicas, mediante a urgência e a crise, caracterizaram os governos do período da democracia. A máxima estabelecida e questionada até então é de que “[...] no Brasil a democracia não se traduziu em Segurança para os cidadãos” (IZIQUE, 2016, s/p<sup>29</sup>). As taxas de homicídios dobraram, aumentando também os índices de execuções sumárias, conforme afirma matéria de apresentação do sítio eletrônico do Centro para o Estudo da Violência<sup>30</sup> e a multiplicidade de dados que têm sido sistematizados pelas principais agências da área, como o Fórum Nacional de Segurança Pública (FNSP), o Anuário Brasileiro da Segurança Pública<sup>31</sup> e o Instituto Sangari, com os Mapas da Violência no Brasil<sup>32</sup>.

Para Cardia (2003), os altos índices de violência afetam negativamente a imagem das leis e das polícias, que não mais significam proteção, e o medo passa a interferir na forma de usar a cidade. De forma diferenciada, pois é sabido que o crime violento não se distribui de forma homogênea, mas de forma diferente nas várias regiões da cidade, de acordo com a distribuição da riqueza. Adorno e Cardia (s/d<sup>33</sup>) reafirmam os direitos na Democracia:

Quando a democracia se consolida, direitos fundamentais são direitos distribuídos igualmente ou de uma maneira equitativa entre os diferentes grupos sociais, independentemente de suas diferenças de classes, de suas diferenças de riqueza e de poder, de etnia, de gênero. Por exemplo, em uma sociedade democrática, o direito à vida é um direito garantido para todos, você não pode viver em uma sociedade onde, em uma mesma cidade, haja bairros com taxas tão elevadas de homicídios, sobretudo homicídios que vitimizam jovens, e em outros bairros as taxas são muito baixas, isto significa que a proteção e a garantia do direito à vida não estão distribuídos para todos.

<sup>29</sup> Matéria veiculada no sítio eletrônico do Centro para o Estudo da Violência (NEV), um dos Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (CEPIDs) apoiados pela FAPESP, disponível em <http://cepid.fapesp.br/materia/83>.

<sup>30</sup> Sítio eletrônico do Centro para o Estudo da Violência (NEV/CEPID). Disponível em: <http://cepid.fapesp.br/materia/83>. Acesso em: 07 fev. 2017.

<sup>31</sup> Conforme o sítio eletrônico do FBSP, o Anuário apresenta dados sobre a segurança pública, políticas públicas de segurança e práticas policiais, já em 8 edições, analisando as taxas de criminalidade e Índice de Vulnerabilidade Juvenil, dados sobre os sistemas socioeducativos e prisional, perfil de forças policiais, papel dos municípios e dados orçamentários. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/estatistica/o-anuario>. Acesso em: 07 fev. 2017.

<sup>32</sup> Os Mapas da Violência começaram a ser publicados em 1998, data em que dá início aos esforços de sistematizar os dados sobre a violência, a partir da violência contra os jovens, tendo à frente o sociólogo Julio Jacobo, abordando ainda os segmentos de mulheres, cor, raça e etnia, crianças e adolescentes, acidentes de trânsito, entre outros.

<sup>33</sup> Vídeo no sítio eletrônico do NEC/CEPID, com Sergio Adorno e Nancy das Graças Cardia. Sem data. Disponível em: <https://youtu.be/07T0Q2OgAto>. Acesso em: 15 dez. 2015.

Então quando se fala em democracia, se fala também no valor à vida, o valor universal à vida, que deve ser de alguma maneira um consenso comum a esta sociedade. (ADORNO; CARDIA, s/d).

A desigualdade se apresenta em seu auge. A violência, no mesmo passo, continua sendo objeto de planos rápidos e emergenciais, nos sucessivos governos. Por sua vez, a política nacional de segurança pública permanece por se consolidar, ainda que a estas alturas já tenha um bom fundamento formulado, fruto de construções que vêm acontecendo principalmente desde a década de 1990. Na prática, no entanto, falta continuidade, monitoramento e avaliação. Não há construção de indicadores e há índices crescentes de homicídios.

Luis Inácio Lula da Silva foi candidato em 1989, 1994 e 1998, até sua eleição em 2002, reafirmando e rearticulando suas propostas de acordo com o período e suas prioridades. A revisão dos planos de governo, particularmente na área da segurança, permitiram que se observasse uma construção gradativa que agregou elementos e preparou o governo a cada disputa: em 1990, instalou o que chama de Governo Paralelo, em que constituiu oposição sistemática ao Governo Collor, fiscalizando-o, articulando as forças políticas e formulando propostas estratégicas, além de agregar atores sociais de referência desde a academia, passando por movimentos, organizações sociais e comunitárias até a imprensa<sup>34</sup>. Com o *impeachment* de Collor e a criação do Instituto Cidadania em 1990, incrementa a reflexão e a formulação de propostas em debates e seminários, que são temporariamente interrompidos a partir de 1993, quando realiza as Caravanas da Cidadania, até 1996, conhecendo o país – 359 cidades de 26 estados foram visitados, momento em que foram produzidos documentários e livros sobre este aprendizado<sup>35</sup>.

Em 2002, na sua quarta candidatura, Lula venceu a disputa para presidente do Brasil. O Projeto Segurança Pública deu fundamento ao Sistema Único de Segurança Pública, articulado pelo Ministério da Justiça, conforme dados da Fundação Perseu Abramo<sup>36</sup>. Elaborado em 2002 e 2003, sob a coordenação dos especialistas de segurança pública Luis Eduardo Soares, Antonio Carlos Biscaia, Benedito Mariano e Roberto Aguiar<sup>37</sup>, com a proposta de uma rearticulação nacional e federativa.

---

<sup>34</sup> Conforme Instituto Lula. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

<sup>35</sup> Viagem ao Coração do Brasil (editado pela Scritta, com vídeo da TV dos Trabalhadores) e Diário de Viagem ao Brasil Esquecido (também pela Scritta), conforme dados do Instituto Lula. Disponível em: <[http://www.institutolula.org/historia#ancora\\_01](http://www.institutolula.org/historia#ancora_01)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

<sup>36</sup> Conforme dados da Fundação Perseu Abramo – FPA. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/uniaodopovomudabrasil.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

<sup>37</sup> Antônio Carlos Biscaia, procurador e político brasileiro do estado do Rio de Janeiro, é famoso por ter enfrentado o crime organizado naquele Estado, em 1994, publicando livro sobre sua experiência no âmbito. Foi secretário

### 3.1 O GOVERNO DO PRESIDENTE LUIS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

Conforme relatos da pastoral carcerária<sup>38</sup>, o primeiro mandato de Lula encontrou o mesmo contexto preocupante na segurança pública. No primeiro semestre, o crime organizado assassinou juízes em São Paulo e no Espírito Santo, ocorrendo movimentos para a paralisação do comércio no Rio de Janeiro envolvendo incêndios a ônibus urbanos.

Assim, com base no projeto Segurança Pública para o Brasil (PSPB) apresentado em 2002, desde o Instituto da Cidadania, houve a proposta de um consenso nacional, afirmando a necessidade de uma política de Estado e não de governo para a área e prevendo a articulação de órgãos federais, estaduais e municipais, entidades privadas e a sociedade no combate ao crime.

Lula adotou e propôs o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), estruturado a partir da escuta de diversos profissionais, gestores, pesquisadores, especialistas, representantes e lideranças da sociedade civil, de todo o país, conforme relato de Soares (2007), que o coordenou já no primeiro ano de governo.

Estudos do IPEA (2003) analisam a dimensão do Plano:

O PNSP foi idealizado com base em alguns princípios gerais que nortearam o estabelecimento de oito objetivos principais. i) promover a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos; ii) contribuir para a democratização do Sistema de Justiça Criminal; iii) aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado; iv) reduzir a criminalidade e a insegurança pública; v) controlar o crime organizado e eliminar o poder armado de criminosos que impõem sua tirania territorial a comunidades vulneráveis e a expandem sobre crescentes extensões de áreas públicas; vi) bloquear a dinâmica do recrutamento de crianças e adolescentes pelo tráfico; vii) ampliar a eficiência policial e reduzir a corrupção e a violência policiais; e viii) valorizar as polícias e os policiais, reformando-as e requalificando-os, e levando-os a recuperar a confiança popular e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos.

---

nacional de Segurança Pública em 2007 e por duas vezes foi deputado federal; **Benedito Mariano**, mestre em ciências sociais, foi Ouvidor da Polícia Civil e Militar a partir de 1995 até 2000, e depois da coordenação do Plano Nacional, foi secretário municipal de segurança Urbana em São Paulo. Em São Bernardo do Campo, coordenou grupo de trabalho de Segurança do Consórcio Municipal. Foi presidente do Conselho nacional de Secretários Municipais, Membro do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP e Assessor Especial do Gabinete do Prefeito de São Paulo até 2016; e **Roberto Aguiar**, Doutor em Direito pela PUC-SP, professor, foi secretário de Segurança Pública do Distrito Federal e do Rio de Janeiro. Com longa atividade acadêmica, publicou mais de 40 obras, entre livros e artigos sobre Segurança e Direito. Foi consultor jurídico do governo de Cristovam Buarque e Secretário de Segurança Pública até 1999. Sobre Luis Eduardo Soares, ver Nota de Rodapé nº12 na página 10.

<sup>38</sup> Analisando o contexto do Plano Nacional de Segurança em 2003. Disponível em: [http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Plano\\_Nacional\\_Seguranca\\_Publica\\_analise.pdf](http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Plano_Nacional_Seguranca_Publica_analise.pdf). Acesso em: 07 fev. 2017.

O PNSP pressupõe dois pilares básicos: i) um sistema de informações de segurança pública que envolva, de um lado, informações de registros policiais e pesquisas de vitimização georreferenciadas que possam ser cruzadas com informações socioeconômicas e, de outro, a necessidade de se obter periodicamente informações acerca dos recursos do sistema de justiça criminal; e ii) um sistema e um método de avaliação quanto aos processos e resultados dos vários programas em segurança pública que possam aferir a efetividade e a relação custo-benefício de cada um deles, por região, para que se possa redirecionar, sempre que necessário, as ações (IPEA, 2003, p. 91).

Privilegiando a cooperação interinstitucional, foram criados os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), fóruns com caráter de agência operacional, conforme Soares (2007), que passaram a reunir as polícias em cada Estado e, a convite, outras instituições da justiça criminal, com a indicação de somente deliberar por consenso, a fim de superar a disputa entre setores e poderes. Coletânea publicada pelo Ministério da Justiça, indicando o funcionamento dos GGIs no período 2003-2009, demonstra o prosseguimento desta dinâmica. A mesma publicação afirma a prioridade sobre o “tripé diagnóstico-planejamento-avaliação” (BRASIL, 2009, p. 27), com a articulação dos entes federados, respeitando suas especificidades e instalando uma coordenação unificada para a gestão da política integrada.

Sá e Silva (2012) aponta a condução mais efetiva de uma política nacional neste governo, que faz movimentar e traz prática às instâncias da Secretaria Nacional de Segurança e do Fundo Nacional de Segurança através do Plano Nacional, o qual de fato é o segundo que identifica e propõe medidas para a carência de planejamento e gestão na política nacional:

Sob a inspiração de outro Plano Nacional para o setor, desta vez elaborado no âmbito do Instituto Cidadania e adotado como plataforma de campanha do ex-presidente, a Senasp enunciou linhas mais estratégicas e estruturantes para sua atuação e a mobilização dos recursos do FNSP, escapando ao binômio viaturas/armamento (SÁ E SILVA, 2012, p. 37).

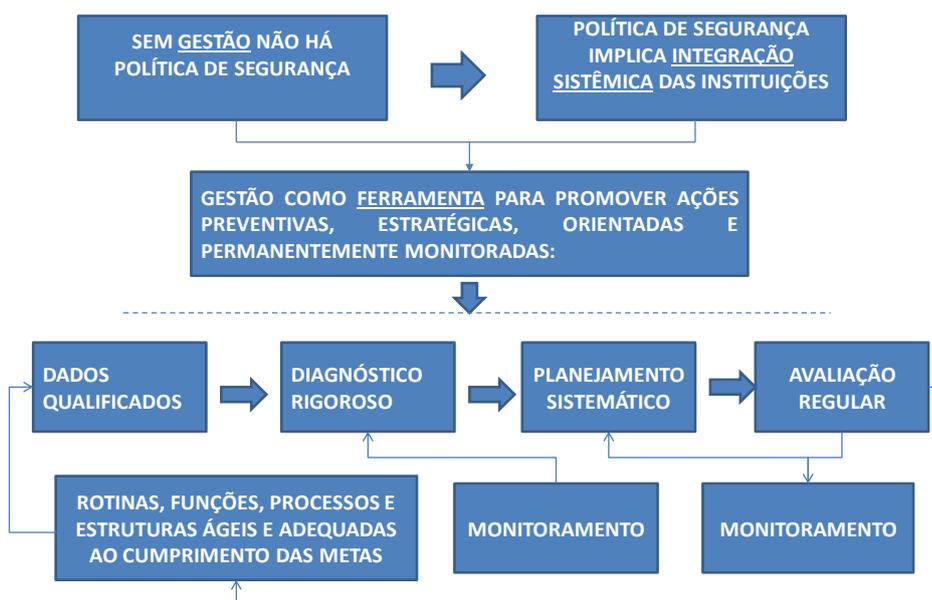
A análise de Adorno (2006) afirma que neste governo foi possível, sem alterar muito os propósitos anteriormente delineados de cooperação entre estados e federação, de acesso à justiça, de reaparelhamento e reorganização dos órgãos de segurança e de qualificação do sistema penitenciário, colocar em prática as promessas do governante anterior, aumentando significativamente a capacidade de execução daqueles propósitos.

Sá e Silva (2012) também aponta maior grau de efetividade nas ações estruturadas pela SENASP e pelo Fundo Nacional e implementadas pelo primeiro Governo Lula (2003-2006), que em sua estreia já estabeleceu e desempenhou um papel de indução de políticas pelo Governo Federal. Identificou desde cedo a necessidade de planejar e incrementar a Gestão para

uma Política Nacional de Segurança Pública, como demonstram os esquemas apresentados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça à época (SÁ E SILVA, 2012), nas figuras 1 e 2, a seguir, de forma a mudar o perfil da área.

A figura 1 desenvolve pressupostos com vistas a uma gestão estratégica, partindo da necessidade de integração das instituições policiais de forma sistêmica, recomendando a colaboração e a aproximação dos entes federados na gestão da segurança. Isto para garantir a promoção das ações preventivas, superando o modelo repressivo e orientando a ação de acordo com informações monitoradas e geridas conjuntamente. Ao mesmo tempo, o planejamento leva ao estabelecimento de rotinas, funções, processos e estruturas que se tornam ágeis, com vistas a atingir metas, produzindo por sua vez dados qualificados para obter um diagnóstico rigoroso; planejando-se, sistematicamente, e avaliando-se de forma regular. Este processo sistêmico é previsto no Plano Nacional e reafirmado na avaliação do final do primeiro mandato, de forma a garantir um ciclo virtuoso da gestão da política.

**Figura 1 – Pressupostos para uma Política Nacional de Segurança Pública eficiente.**



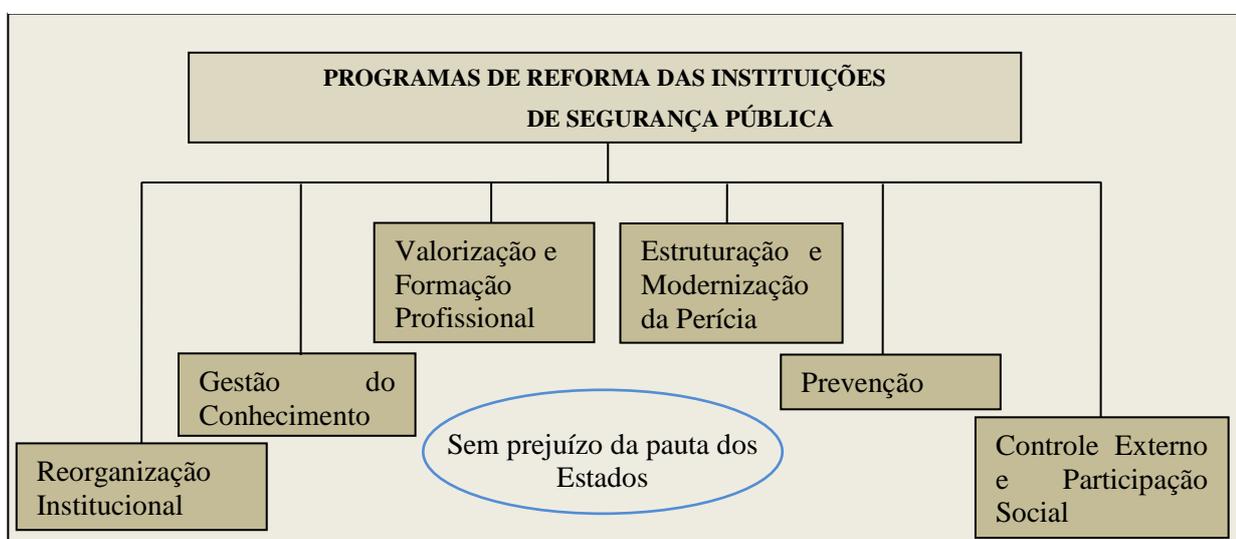
Fonte: Ministério da Justiça *apud* Sá e Silva (2012, p. 39).

Os pressupostos colocados aparecem como pontos de partida, ou seja, os critérios básicos para o desenvolvimento de uma Política Nacional de Segurança. Neste caso, parte-se do pressuposto da Gestão como central, como condição para a política de segurança, e esta

produzida na integração entre diversas instituições, colocando-se ao mesmo tempo como ferramenta na direção das ações de prevenção. Simultaneamente, destaca-se o processo a ser cumprido nesta gestão, de obtenção de dados confiáveis; realização do diagnóstico rigoroso a partir do processamento dos dados; planejamento sistemático sobre os problemas identificados; além de avaliação e monitoramento regulares, em um processo circular e permanente.

Da mesma forma, as diretrizes para a reforma das instituições de segurança são claras, oferecendo o ciclo que vai da reorganização institucional até o controle externo, garantindo sempre a gestão do conhecimento, a valorização e a formação profissional, a modernização da perícia e a prevenção. São diretrizes amplas, mas trazem especificidades que se constituem em condição para a reforma prevista, no âmbito da Gestão, conforme mostra a Figura 2:

**Figura 2 – Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Pública.**



Fonte: Ministério da Justiça *apud* Sá e Silva (2012, p. 39).

Costa e Lima (2014) destacam, no primeiro governo Lula, o avanço implementado pela SENASP na direção do fortalecimento dos municípios, que passaram a poder obter recursos do Fundo Nacional, bem como a aproximação mais efetiva da academia, através do convênio com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS –, quando passou a financiar pesquisas através de editais. Além disso, a Academia passou a dar atenção para a revisão e qualificação dos currículos de formação de policiais e guardas municipais.

Destarte, data de 2003 o desenvolvimento da ideia da criação da rede nacional de estudos e desenvolvimento permanente para a formação dos agentes de segurança, que se chamou Rede de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP –, que teve seu projeto piloto no ano de 2005 na Bahia e foi incrementada gradativamente, idealizada por Ricardo Balestreri<sup>39</sup>, Diretor de Ensino e Pesquisa da Secretaria Nacional, que mais tarde assumiu a gestão da Secretaria Nacional de Segurança. Esta definição estruturou de forma bastante consistente a Base Curricular Nacional para os profissionais da segurança, instalada até os dias de hoje.

A Matriz Curricular Nacional foi apresentada em um primeiro grande seminário em 2003 e seguiu sendo desenvolvida, agregando-se a ela outros dois documentos que hoje a suportam, que são as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das ações formativas, e a Malha Curricular, composta das disciplinas com os conteúdos “conceituais, procedimentais e atitudinais” (BRASIL, 2009, p. 02), que contribuem no estabelecimento, na clareza da unidade de pensamento e na ação dos profissionais, conforme a apresentação. Atualizada em 2005 e 2008, trata-se de uma poderosa ferramenta consolidada de referência para toda a formação que se faça com os profissionais da Segurança Pública, independentemente da instituição, do nível ou da modalidade de ensino que seja desenvolvido. Significou uma efetiva mudança na condução de linhas mestras para a formação de todos os profissionais da área, inserindo conteúdos primordiais para o avanço na dupla direção de padronizar e estabelecer critérios, ao mesmo tempo alcançando a humanização desta formação e garantindo a transversalidade dos direitos humanos.

Caracteriza este período também a criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP –, o qual sintetiza a centralidade da cidadania e dos direitos humanos a fim de superar o constante antagonismo verificado na história e lança a estruturação de Áreas Integradas de Segurança, integração local das diversas forças de segurança, para uma melhor leitura do território, além de propor a articulação operacional dos estados através de suas polícias, conforme os pressupostos e as diretrizes citadas nos quadros 2 e 3. Muitos autores referem-no

---

<sup>39</sup> O educador Ricardo Brisolla Balestreri é licenciado em história, com especialização em psicopedagogia clínica e em terapia familiar. Participou do grupo que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e que formatou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). É integrante dos comitês nacionais de Educação em Direitos Humanos e de Prevenção à Tortura no Brasil e autor de diversos livros sobre polícia e direitos humanos.

mais como uma tentativa do que uma efetividade (CANO, 2006; SOARES, 2007; SOUZA, 2015).

Corroborando esta análise, a observação da tramitação do Projeto de Lei que instituiu o SUSP – originalmente o PL3461/2008 –, indica que este tramitou, foi revisado e ampliado, de 2009 a 2015, constando em 2016 como PL 3734/2012, ainda em avaliação na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, que propôs a criação de um Ministério da Segurança Pública, conforme relatório de proposições relacionadas, da Câmara dos Deputados<sup>40</sup>.

Explicitam-se na literatura, particularmente através de Souza (2015), as dificuldades políticas para esta estruturação, sem deixar de destacar a importância que a Secretaria Nacional de Segurança Pública passou a ter, centralizando alguns debates fundamentais na gestão da política, com o apoio de especialistas e da academia.

Miranda e Brasil (2012) discutem a ressignificação obtida pelo movimento deste governo frente à violência, destacando o impacto de uma ampliação nas propostas para além do binômio armas-equipamentos de proteção e enfatizando a criação de um projeto de paz, reorientando a ação policial sob aproximação com a academia, ampliando a ação do Plano:

O Projeto Segurança Pública para o Brasil [...] foi recebido com respeito pela população, até mesmo por seus adversários políticos, pois era nítido o reconhecimento obtido ante o fracasso das políticas de segurança truculentas, responsáveis pela degradação das instituições policiais ao propor mudanças na constituição de uma “nova polícia” para a sociedade brasileira. É o início de uma nova maneira de se pensar e fazer segurança pública no Brasil. (MIRANDA; BRASIL, 2012, p. 07).

A análise de Gonçalves (2009, *apud* SOUZA, 2015), ao mesmo tempo, aponta a radicalidade original da proposta contida no Projeto:

O projeto Segurança Pública para o Brasil previa que, com a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, dever-se-ia instituir, progressivamente, um novo modelo de segurança pública com as seguintes características: a) fim do controle militar sobre as polícias militares, que deixariam de ser consideradas forças auxiliares e de reserva do exército, subordinando-se exclusivamente, aos governadores de estados; b) lei orgânica única para as polícias estaduais; c) investigação preliminar sem indiciamento (extinção do inquérito policial); d) desconstitucionalização do artigo 144 da Constituição Federal, de forma a que cada estado da federação tivesse liberdade institucional e legal para adotar diferentes arranjos para suas polícias, observado, em qualquer caso, o ciclo completo da atividade policial. Reforçando o princípio federativo, cada estado, da forma que lhe fosse mais adequada, organizaria

---

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/?wicket:interface=:3:1>>. Acesso em: 20 fev. 2017. A este respeito, anexa-se o parecer do Deputado Artur Bruno CE, que explicita o inteiro teor do PL do SUSP (Anexo G).

suas instituições policiais, criando uma ou várias polícias de ciclo completo. Além disto, deveriam ser previstos dispositivos constitucionais garantidores de uma unidade orgânico-funcional mínima entre todos os arranjos institucionais a serem adotados no país. (GONÇALVES, 2009, p. 99, *apud* SOUZA, 2015).

O Secretário Nacional do primeiro mandato de Lula – Luis Eduardo Soares – aponta os encaminhamentos que tentou estabelecer em sua missão no primeiro ano, quais sejam, da construção de consenso entre os governadores em torno do Plano; da normatização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); da desconstitucionalização das polícias e da instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI), o que se constituiria em braço operacional do SUSP, item que chegou a um bom desempenho, conforme seu relato (SOARES, 2007, p. 88):

O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias, de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça criminal. As decisões seriam tomadas apenas por consenso, para que se eliminasse o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou haver ampla agenda consensual, para ações práticas, na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Observe-se que os GGI começaram a operar, imediatamente, e, nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores. [...] Assim, em 2003, chegamos a um acordo nacional em torno de transformações significativas e criamos uma nova agência operacional, os GGI, mas os resultados se perderam em decorrência da alteração de rota no ministério da Justiça e no Planalto.

Já ao final do primeiro ano do governo, em 2003, ocorreu a saída deste secretário nacional, associada às dificuldades estruturais referidas, sobre as quais este voltou a tratar no seu próprio depoimento para esta pesquisa. Souza (2015) entende que uma ação mais forte da Secretaria Nacional, na gestão da segurança, foi uma forma de amenizar esta impossibilidade colocada de mudanças estruturais previstas. Aponta que a mudança do Secretário Nacional trouxe ao processo da segurança pública a coordenação de um policial federal de carreira<sup>41</sup>, fortalecendo a Polícia Federal (PF), que ampliou seu papel na condução da política de segurança. Tendo recebido investimentos e reestruturação diferenciada, o órgão foi alçado à referência nacional e obteve credibilidade inédita em sua história, o que impacta até hoje. Sobre seu ingresso, o próprio policial relata que, para assumir a Secretaria Nacional de Segurança,

---

<sup>41</sup> Luiz Fernando Correa é policial federal e foi convidado a assumir a Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2003, pelo então ministro da Justiça Marcio Thomaz Bastos. Viria depois a ser o Diretor Geral da Polícia Federal (2007) e Diretor de Segurança do Comitê Organizador Rio 2016 (2011). Especialista em gestão de segurança pública pela Fundação Getúlio Vargas, foi um dos idealizadores da Força Nacional de Segurança Pública, programa de cooperação entre as polícias criado em 2004.

teve que inventar um lugar político, de articulação, que ainda não experimentara, fazendo uso de sua credibilidade técnica para construir a relação com os estados, com suas polícias militar e civil (FERREIRA; BRITTO, 2012).

As reformas no Judiciário foram desencadeadas pelo Ministro da Justiça<sup>42</sup> ainda no primeiro governo, o qual deixou sua marca com a transformação no quadro da corrupção no Brasil, mediante a ação da PF redesenhada, e com a mudança na incolumidade da Justiça, quando criou a Secretaria de Reforma do Judiciário e propôs a criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Conselho que foi aprovado, apesar de não ter sido implantado exatamente tal qual previa a proposta original, não sem polêmicas importantes com relação à autonomia do Judiciário. Ambas ações se concretizaram e mudaram definitivamente estas relações do Executivo com o Judiciário no país (SOUZA, 2015).

No entanto, Gonçalves (2009) apontou o recuo da gestão federal na proposta radical originalmente trazida pelo Projeto Segurança Pública para o Brasil (2002) no modelo tradicional de política de segurança pública, cujas alterações substanciais em vários níveis foram inviabilizadas pela falta de coalização política para a implementação das mudanças, conforme avaliação de Tarso Genro<sup>43</sup>, que assumiu o comando do Ministério da Justiça no segundo governo, apresentando a proposta de realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública com o objetivo principal de ampliar o “[...] debate sobre a segurança pública envolvendo os atores políticos e sociais que incidem na política” (GENRO *apud* GONÇALVES, 2009, p. 100), frisando, em seu discurso de lançamento da Conferência, a necessidade da confluência de ideias e o consenso ainda não obtido dos atores da comunidade da política de segurança.

O Plano de Governo do segundo mandato do Presidente Lula<sup>44</sup> analisa as políticas desenvolvidas no primeiro mandato e prevê, como eixo estratégico, a garantia da segurança a brasileiros e brasileiras, além de propor a articulação do Sistema Único de Segurança para avançar na consolidação da concepção de Segurança Pública Cidadã:

---

<sup>42</sup> Marcio Thomaz Bastos, Ministro da Justiça e advogado criminalista brasileiro, assumiu no primeiro mandato de Lula até os três primeiros meses do segundo. Destacou-se pelo impulso e estruturação da Polícia Federal, reforma do Poder Judiciário e Estatuto do Desarmamento, além da atuação para a homologação de terras indígenas e no combate à corrupção.

<sup>43</sup> Ver Nota de Rodapé nº 10, com a qualificação do Ministro.

<sup>44</sup> Programa de Governo 2007-2010, da coligação do Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil, Partido Republicano Brasileiro, com apoio do Partido Socialista Brasileiro e a “maioria do Partido do Movimento Democrático Brasileiro” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2006, p. 05). Disponível em: <[http://novo.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://novo.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)>. Acesso em 20 fev. 2017.

[Tem] como princípios básicos a integração das instituições de segurança pública e a democratização e participação da sociedade e do Estado no combate à violência e ao crime. A integração permitirá superar a fragmentação, a ineficiência e ineficácia do sistema e de seus organismos, promovendo a articulação efetiva da elaboração e execução das políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal. Buscar-se-á articular iniciativas de repressão e de prevenção, com especial atenção para as ações de inteligência e de informação em todas esferas do sistema. A democratização e participação da sociedade e do Estado contribuirá para a formação de uma nova cultura política no trato da questão da violência – a noção de segurança pública cidadã -, orientada para a prevenção e repressão eficiente do crime, em especial do crime organizado, por meio da participação solidária da sociedade e dos aparatos policiais em todos os níveis da Federação, assumindo a segurança como direito fundamental da cidadania na sociedade brasileira (FPA, 2006).

O mesmo programa, no entanto, revê a proposta original de mudança radical do primeiro mandato, conforme análise de Gonçalves (2009, p. 79):

No campo da segurança pública, especificamente, o primeiro mandato do presidente Lula, eleito com um programa de governo propositivo de mudanças estruturais para a área, substituiu a agenda reformista radical por uma agenda incremental fortemente marcada pelo tom de uma rearticulação federativa na matéria.

Mesmo assim, para Kopittke, Anjos e Oliveira (2010), avaliando o tradicional campo fechado e reativo a mudanças, a Segurança Pública recebeu neste período consideráveis contribuições para uma abertura democrática e participativa, sendo destaque deste período a própria organização da primeira Conferência Nacional de Segurança e a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança.

### 3.2 A INVENÇÃO DO PRONASCI

Souza (2015) apresenta a nova configuração política para o Segundo Mandato de Lula (2007-2010), quando o novo ministro Tarso Genro trouxe sua equipe e a aproximou daquela existente na Secretaria Nacional de Segurança – SENASP, criando um grupo de trabalho de onde se originou o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI).

A demanda inicial ao grupo de trabalho era desenvolver um programa de segurança pública do Governo Federal para estados e municípios, com base no pacto federativo, que mobilizasse e envolvesse a sociedade civil para se tornar “um programa de todos” (TEIXEIRA, 2010, *apud* FERNANDES, 2012, p. 20) e oferecesse solução para o problema da violência e da criminalidade, baseado na necessidade de “[...] integrar políticas públicas sociais com as polí

ticas preventivas de segurança pública [...] e de enfrentar as causas sociais, culturais e econômicas da criminalidade na constituição de uma política de segurança social cidadã” (MJ, 2007<sup>45</sup>)

Criado por portaria ministerial<sup>46</sup>, o grupo de trabalho envolveu as diversas secretarias do Ministério da Justiça, que se reuniam semanalmente com o Ministro da Justiça e desenvolveram conceito, objetivos, foco e estratégia para o Programa. Conforme Fernandes (2012), a partir da experiência dos Jogos Pan-Americanos e envolvendo desde cedo os movimentos sociais, criando e identificando projetos já existentes em articulação com a redução da violência.

A partir do diagnóstico sobre a situação dos jovens no Brasil, reformularam-se os programas voltados para a juventude e, junto à Casa Civil, que passou a ser uma espécie de câmara gestora dos programas sociais do governo para o PRONASCI, a gestão ampliou os investimentos em diversas áreas, reordenando o Projovem<sup>47</sup>, e associando o aumento da escolaridade com a qualificação profissional. Da mesma forma, os debates levaram à ampliação para os demais ministérios, induzindo a inserção de outros projetos que estavam sendo executados em sua área de atuação, o que ocorreu com a Saúde, na adequação da remuneração dos agentes, para a implementação do Programa de Saúde da Família (PSF) nas áreas do PRONASCI; com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que colaborou na inserção de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) nos territórios; com o Ministério das Cidades, através da priorização na liberação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para as áreas conflagradas, e com o Ministério da Educação, particularmente com o incremento do Programa Mais Educação. Sempre através de debates coletivos, a partir de reuniões que foram “[...] costurando o PRONASCI nesta grande malha de projetos sociais existentes no Governo Federal” (FERNANDES, 2012, p. 24).

Tais projetos e ações sociais, identificados para serem potencializados pelo Ministério da Justiça, as discussões e as apresentações do Programa a especialistas convidados, gestores da segurança, deputados federais integrantes da Comissão de Segurança Pública no Congresso e demais segmentos da sociedade civil, como igreja católica/CNBB, movimentos

---

<sup>45</sup> Portaria Ministério da Justiça nº 719, de 03 de Abril de 2007.

<sup>46</sup> Conforme DOU 04 de abril de 2007, anexo B.

<sup>47</sup> O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) faz parte da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), criado em 2005, como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para jovens. Reformulado e ampliado em 2009, passou a abranger a população com idade entre 15 e 29 anos, e ser subdividido como Projovem Adolescente, Projovem Urbano, Projovem Trabalhador e Projovem Campo (DEMBOSKI BÚRIGO; EUGENIO; SOUZA, 2012)

culturais e outras instituições de referência, e a sistematização de dados da SENASP para compreender a situação do país com relação às mortes letais violentas e seus recortes local, social e etário, acabaram por configurar as regiões prioritárias para o atendimento e consolidar o Programa (FERNANDES, 2012).

O diagnóstico de que os jovens se apresentavam como as principais vítimas da violência, a partir de dados obtidos pela SENASP<sup>48</sup>, elencou o foco etário e o territorial do Programa e o desenvolvimento dos projetos específicos como o PROTEJO e o Reservista Cidadão, adiante detalhados, tendo como motivação a compreensão da necessária atenção para os jovens presos, egressos do sistema prisional, jovens em situação infracional, em conflito com a lei e os egressos do serviço militar.

Teixeira (2010 *apud* FERNANDES, 2012), integrante desta Comissão, chega a citar a realização de cerca de 40 reuniões de apresentação e qualificação do Programa neste processo inicial. Este grupo, que tinha a coordenação do Ministro Tarso Genro e a coordenação executiva inicial de Zaqueu Teixeira<sup>49</sup> e depois de Ronaldo Teixeira<sup>50</sup>, chefe de gabinete do Ministro, definiu desde o nome do Programa – Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, superando a nomenclatura já adotada anteriormente, no Programa de Segurança Cidadã, formulado por dentro do Sistema Único de Segurança (SUSP) no primeiro governo, seus passos e desdobramentos.

Os debates indicaram os objetivos específicos do Programa:

- Melhorar o Sistema de Segurança Pública e Prisional e valorizar seus profissionais;
- Ressocializar as pessoas que cumprem penas restritivas de liberdade e os egressos do sistema, para reduzir a reincidência;

---

<sup>48</sup> Dados SENASP 2005 – apesar de avaliados como incompletos e pouco integrados, foram referência para o debate inicial. A inexistência de um sistema nacional já se configura aqui e passa a ocupar a Secretaria Nacional a este respeito.

<sup>49</sup> Zaqueu da Silva Teixeira é um jurista, delegado de polícia, ex-Sargento de Aeronáutica e político brasileiro. Bacharel em Direito, pós-graduado em Administração Pública, foi Chefe da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (2002); diretor de Avaliação e Execução do PNSP-SENASP (2003); assessor especial do Ministro da Justiça (2007); secretário Municipal de Segurança Pública de Duque de Caxias/RJ (2009), Consultor Geral da Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu/RJ (2009/2010) e Secretário Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro. Em 2010, foi eleito Deputado Estadual e em 2012 ocupou o cargo de secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, até 2014.

<sup>50</sup> Ronaldo Teixeira é formado em Letras e pós-graduado em Ciência Política. Foi vereador em São Leopoldo/RS, eleito em 1992. Depois passou a atuar Esplanada dos Ministérios, em Brasília, no Ministério da Educação, como chefe de Gabinete do Ministro Tarso Genro; no Palácio do Planalto, como assessor especial da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. E foi titular do Gabinete de Representação do Rio Grande do Sul em Brasília durante o Governo de Tarso Genro no Estado do Rio Grande do Sul. Dados disponíveis em <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8783408P9>. Acesso em 20 dezembro 2015.

- Promover o acesso de jovens e adolescentes, foco do PRONASCI, às políticas sociais e governamentais nos territórios de descoesão social;
- Promover o acesso à justiça para a população dos territórios de descoesão social;
- Intensificar e ampliar as medidas de enfrentamento ao crime organizado e à corrupção policial;
- Garantir, por meio da urbanização, a recuperação de equipamentos públicos para se tornarem espaços urbanos seguros;
- Promover os Direitos Humanos, levando em consideração as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e diversidade cultural (FERNANDES, 2012, p. 26).

Para dar conta desses objetivos, o grupo de trabalho propõe a adoção do paradigma “E” do PRONASCI, conforme relata Ronaldo Teixeira em depoimento ao Cpdoc/FGV (FERREIRA; BRITTO, 2012, p. 60), que vincula ações de segurança e ações sociais. Ou seja, nas palavras de seu coordenador à época, seria “[...] um programa com ações sociais de caráter preventivo, mas não abriremos mão da necessária repressão, que é prerrogativa do estado”, fugindo da visão tradicional da repressão.

Outro elemento fundamental da proposta destacada pelo futuro Secretário Executivo diz respeito à relação federativa. Apesar de a responsabilidade pela segurança ser atribuída legalmente aos estados, o que se verifica é que a demanda por segurança chega ao município, ao vereador ou ao prefeito, a quem está perto, e isto foi percebido e adotado pelo Programa, que propôs incrementar a relação federativa e envolver os municípios.

Conforme Gonçalves (2009), a proposta original do SUSP condicionava a gestão integrada entre as polícias – através dos Gabinetes de Gestão Integrada estaduais para a liberação dos recursos do Fundo Nacional. Os municípios, porém, ficaram de fora, apesar de ser eixo estratégico do SUSP a prevenção à violência através do convênio com os municípios. O resultado em nível estadual e mais operacional deste processo foi destacado pelos próprios gestores estaduais à época, apesar de objetivar a cooperação entre as polícias e as instituições da federação. É somente com o PRONASCI que os municípios se envolvem.

Querendo resolver a problemática da segurança pública, além de muito mais recurso financeiro, o Governo Federal oferecia também, e até induziria, a “[...] adesão a um programa complexo e consistente, de parceria e atribuição de responsabilidade aos três níveis

federativos” (FERREIRA; BRITTO, 2012, p. 62), independentemente do vínculo partidário, mas com interesse em superar a situação que mais demanda os três níveis, não tem solução simples, propondo, com isto, uma política de Estado. E esta política se materializaria nos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais – GGI-M, emprestados da experiência do GGI, já implantada no primeiro governo, como experiência de gestão integrada. Agora, com o território de paz, deveriam sentar União, Estado e Município, “[...] materializando-se a pactuação no cotidiano” (idem, p. 62):

Naturalmente o estado, por ser o responsável pelas corporações, Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, Polícia Civil, Peritos, está vocacionado para as ações de segurança estrito senso, portanto, para a repressão, se necessário. E naturalmente o município, que não tem a corporação, está vocacionado para a prevenção. Então, o que fez o PRONASCI? Ele instituiu um programa central, que é o Território de Paz [onde] vamos ver convergirem ações de segurança e ações sociais simultaneamente. As ações de segurança nós chamamos de ações estruturais. As ações sociais estão dentro do que chamamos programas locais. O Território de Paz articula tudo.

Ronaldo Teixeira destaca ainda o PRONASCI como uma invenção que não requereu nem protagonismo nem ineditismo, mas que buscou experiências e avaliou sua apropriação para a realidade analisada, trazendo projetos para uma convergência na mesma área, com vivências, reflexões, construídas pelo grupo formulador, mas sempre buscando uma escuta e o aperfeiçoamento:

Fizemos vários colóquios com organizações não governamentais, tardes inteiras de debates sobre a violência, colóquios com universidades, com intelectuais que tratam do tema, com secretários de segurança. Fizemos 12, 13 colóquios assim, com atores diferentes, que nos tensionavam positivamente, traziam informações e ideias que eram desdobradas no cotidiano da formulação. Ou seja, escutamos a sociedade, interagimos com ela, fomos avaliando e fomos avançando, para podermos formatar estes projetos (FERREIRA; BRITTO, 2010, p. 71).

O capítulo que coloca os municípios como atores fundamentais na relação federativa para o desenvolvimento da prevenção à violência é consistente e remonta predominantemente à atribuição fortalecida na Constituição de 1988 dos municípios como entes federados autônomos. Isto resultou no desenvolvimento de práticas muitas vezes inovadoras na gestão pública de forma geral e no desenvolvimento de políticas preventivas em particular, apesar da grande disparidade entre os mais de cinco mil municípios brasileiros. No entanto, é do ano da criação do PRONASCI – 2007 – o dado de que 22% dos municípios possuíam estrutura organizacional específica para dar conta de assuntos relacionados à segurança, como as próprias guardas municipais, conselhos locais participativos e mesmo a gestão da segurança

urbana, com destaque para ações relacionadas ao envolvimento da população, das políticas sobre drogas, desarmamento, cultura de paz e governança integrada. O governo de Lula, já no seu primeiro mandato, reconhece e pauta a atuação dos municípios, chegando a produzir um documento intitulado *A segurança pública e o município*, em conjunto com a Frente Nacional dos Prefeitos, que estabelece princípios e diretrizes para a atuação dos municípios na política de segurança<sup>51</sup>. No segundo governo, o tema ganha a centralidade do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, quando formaliza, fomenta e passa a financiar seu envolvimento, apostando no seu protagonismo para a prevenção da violência.

Assim, no segundo mandato do Presidente Lula, a principal novidade no campo da Segurança Pública foi a formulação e o lançamento do PRONASCI, que propunha uma intervenção ampla, com base municipal e territorial, para a reversão do quadro de violência no Brasil.

### 3.3 A OFERTA DO PRONASCI

Ao ser anunciado, O PRONASCI foi consenso nacional – as publicações e manifestações foram amplamente favoráveis à sua implantação, de acordo com seus princípios e abrangência. Partia do princípio de prevenir e ao mesmo tempo tratar as causas da violência na sociedade, atentando para a realidade local e integrando níveis diferenciados de poder, execução e gestão. Além disto, previa ações em diversos campos, alcançando recursos e transformações nas polícias, no judiciário, no ministério público, nas políticas sociais e na própria ação federativa, já que pactuava permanentemente a integração.

O Programa buscava articular ações de segurança com políticas sociais, proteção e direitos humanos, envolvendo os três níveis federativos – União, estados e municípios –, e focando territórios vulneráveis e conflagrados, de altos níveis de violência e com atenção às pessoas daquele local, particularmente os jovens.

---

<sup>51</sup> O Comitê de Articulação Federativa foi instituído em 2003 pela Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República, pela Frente Nacional de Prefeitos, pela Confederação Nacional de Municípios e pela Associação Brasileira de Municípios, como Grupo de Trabalho de Segurança Municipal, coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. O documento aborda a institucionalidade e a gestão da segurança pelos municípios, os principais eixos para a política a ser desenvolvida a partir das guardas municipais, integrando políticas sociais e urbanas preventivas. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Relat%C3%B3rio%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica%20e%20os%20munic%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

Adorno (2006) afirma que o escopo do programa era “[...] articular o enfrentamento da criminalidade com ações sociais, priorizando a prevenção e o tratamento das causas que explicam o crescimento da violência nesta sociedade, sem abrir mão da lei e da ordem”.

Com mais de 100 ações – 94 no lançamento e ampliação para 104 nos anos seguintes –, ao longo do primeiro ano apresentaram-se propostas que envolviam a União, estados, municípios, organizações sociais e a comunidade, as quais foram sendo cadastradas no sistema de convênios e aprovadas na medida de sua inserção e análise, ainda sem edital prévio. Ao final, se configurou um conjunto de propostas de Ações Estruturais – modernização das instituições de segurança, valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários, além do enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; e outro conjunto de ações relacionadas aos programas locais – Território de Paz, Integração do jovem e da família e segurança e convivência, formando um quadro complexo de inserção, conforme demonstrado em apresentações do Ministério da Justiça, nos Quadros 2 e 3.

## Quadro 2 – Ações estruturais do PRONASCI

(continua)

### PRONASCI – AÇÕES ESTRUTURAIS

#### A) Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional

➡ Regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e Lei orgânica da polícia civil

#### ➡ Estruturação dos estabelecimentos de segurança pública e prisionais:

- Construção de estabelecimentos penais especiais para mulheres;
- Construção de estabelecimentos penais especiais para jovens entre 18 e 24 anos;
  - Construção de módulos de saúde, educação e informática em estabelecimentos penais;
- Construção dos Centros de Reabilitação do Agressor – Lei Maria da Penha;
- Construção de núcleos de polícia cidadã nos territórios;
- Manutenção da Força Nacional de Segurança com sede própria;
- Aquisição de equipamentos infraestruturais.

#### ➡ Ações da Polícia Rodoviária Federal

**Projeto Controle de Rodovias** – Redução do tempo de resposta às ocorrências (acidentes, crimes etc.)

#### B) Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários

➡ **Bolsa-Formação** para policiais civis e militares, bombeiros, peritos e agentes penitenciários.

➡ **Plano de financiamento habitacional** para policiais civis, militares, bombeiros, peritos e agentes penitenciários.

Formação e aperfeiçoamento dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários:

#### **Formação da polícia:**

- Ampliação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP)
- Curso de tecnólogo, especialização e mestrado profissionalizante em segurança pública.

**Formação continuada:**

- Para atendimento a grupos vulneráveis;
- Em policiamento comunitário e mediação de conflitos;
- Seminários, simpósios e jornadas de direitos humanos;
- Para uso de tecnologias não letais e uso da força;
- Em sistemas de comandos de incidentes;
- Em inteligência policial e investigação criminal;
- Em perícia balística e de local;
- DNA;

**Quadro 2 – Ações Estruturais do PRONASCI**

(continuação)

- Toxicologia e química;
- Entomologia Medicina legal;
- Fonética forense.

➡ **Formação continuada e aperfeiçoamento** dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários:

- Formação de guardas municipais
- Formação de agentes penitenciários
- Tecnólogo em gestão penitenciária

**C) Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado**➡ **Atos Normativos**

- Reforma do Código de Processo Penal
- Nova Lei de Lavagem de Dinheiro
- Lei de tipificação do crime organizado

- Implementação de medidas para agilizar as punições disciplinares;
- Estruturação das Ouvidorias e Corregedorias de Polícia;
- Capacitação para investigação criminal para corregedores de polícia;
- Instalação de laboratórios contra a lavagem de dinheiro nos estados;
- Campanha de desarmamento e controle de armas e munições;
- Desenvolvimento da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- Apoio ao desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- Projeto da Polícia Federal para controle de fronteiras.

Fonte: MJ (2008) – Adaptado.

As ações estruturais do PRONASCI foram atribuídas aos convênios com os estados, com as áreas de segurança e justiça, predominantemente, em se tratando de polícia e agentes penitenciários – formação, ampliação de espaço, criação de setores específicos, campanhas, projetos e reaparelhamento, assim como junto à Polícia Federal. Os municípios permaneceram associados às ações estruturais somente através da previsão de formação e reaparelhamento das guardas municipais. Todas as demais ações são classificadas como locais – territórios de paz, integração do jovem e da família e segurança e convivência, e se apresentam no Quadro 3.

### Quadro 3 – Ações locais do PRONASCI.

<b>PRONASCI – AÇÕES LOCAIS</b>
 <b>PROGRAMA 1: Território de Paz</b>
<b>Ações de mobilização comunitária e policial:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal e da Coordenação Executiva do PRONASCI</li> <li>• Implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública</li> <li>• Instituição das equipes multidisciplinares locais</li> <li>• Criação do Canal Comunidade para consumidores</li> <li>• Reorganização dos espaços urbanos e recuperação dos equipamentos públicos</li> </ul> <p><b>Ações de mobilização policial com a Força Nacional de Segurança Pública, articulada com as polícias estaduais.</b></p>
 <b>PROGRAMA 2: Integração do Jovem e da Família</b>
<p><b>Jovens:</b></p> <p><b>Jovens privados de liberdade:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Remição da pena por estudo regular</li> <li>▪ Brasil Alfabetizado</li> <li>▪ Proeja</li> <li>▪ Projovem</li> <li>▪ Preparação para o Enem</li> <li>▪ Pintando a Liberdade</li> </ul> <p><b>Jovens em liberdade:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Protejo Reservista Cidadão</li> <li>▪ Construção de unidades para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)</li> </ul> <p><b>Família:</b></p> <p>Mulheres da Paz Reformulação dos Conselhos Tutelares Programa Saúde da Família (PSF)</p> <p>Projeto Família:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Economia solidária</li> <li>▪ Pintando a Cidadania</li> <li>▪ Assistência jurídica aos apenados (as) e às famílias pela Defensoria Pública</li> </ul>
 <b>PROGRAMA 3: Segurança e Convivência</b>
<p>Implementação de novo modelo de polícia Espaços urbanos reorganizados e equipamentos recuperados Percurso social e formativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Brasil Alfabetizado</li> <li>▪ Educação profissional para jovens e adultos –Proeja</li> <li>▪ Cursos preparatórios para o Enem –ProUni e Universidade Aberta do Brasil</li> <li>▪ Pontos de Cultura</li> <li>▪ Implantação de museus comunitários</li> <li>▪ Modernização de bibliotecas</li> <li>▪ Pontos de Leitura</li> <li>▪ Telecentros para inclusão digital</li> <li>▪ Esporte e Lazer na Cidade</li> </ul>

Fonte: MJ (2008) – Adaptado.

O projeto de maior investimento e destaque pelo Governo Federal foi o “bolsa-formação”, através do qual os profissionais de segurança pública – inclusive guardas municipais, bombeiros e agentes penitenciários, que foram sendo integrados gradativamente, conforme as negociações e adequações no Programa – receberam estímulo financeiro e estrutura para estudar, integrando-se à RENAESP, aquela rede de ensino a distância que já vinha se estruturando desde o primeiro mandato do Presidente Lula, podendo ser capacitados e especializados os profissionais nos temas de direitos humanos e de segurança preventiva – anteriormente citada, com a formação policial, para realizar práticas de segurança cidadã, envolvendo o conceito de aproximação da comunidade e a utilização de tecnologias não letais.

Também recebeu muito destaque o conjunto de projetos sociais oferecidos ao público diretamente beneficiado no território, oportunizando aos jovens em situação de risco social um percurso social formativo diferenciado, acolhimento e apoio para novas oportunidades profissionais e na vida, através do projeto PROTEJO, assim como a capacitação de mulheres líderes nas comunidades, que deveriam ser sensibilizadas para os direitos humanos, mediação de conflitos e prevenção da violência, inclusive doméstica, para qualificar sua atuação comunitária e realizar a busca ativa e o acompanhamento destes jovens ao longo de seu percurso, com o projeto Mulheres da Paz. No território, denominado Território de Paz, implementar-se-ia a mediação de conflitos e a ampliação do acesso ao mundo do esporte, cultura, lazer e trabalho, oferecendo-se recursos também para a organização e fomento de núcleos de mediação comunitária, criação de telecentros, instalação de núcleos de esporte e lazer, pontos de cultura e fomento à economia solidária, sempre com a parceria de outros ministérios que deveriam privilegiar a alocação de recursos no território escolhido, conforme formatado anteriormente, sempre em um contexto de melhoramento do espaço urbano, atentando para a infraestrutura e condições de vida da população. Ainda foram previstos projetos relacionados à qualificação dos órgãos de direito do consumidor, ampliando os recursos para o direito difuso de acesso a bens e consumo; melhorias para o sistema prisional e socioeducativo, buscando reestruturá-los e adequar as condições de saúde e de qualificação para a reinserção social; e fortalecimento da defensoria pública, de forma que, descentralizadamente e em regiões de maior índice de exclusão social, pudesse ser agilizado o sistema de atendimento jurídico ao preso e a sua família, oportunizada a mediação comunitária e o acesso à justiça.

Até os críticos mais severos da condução dos governos Lula, que apontavam e criticavam a manutenção do paradigma econômico sustentado pelo capitalismo, de convivência e adequação às regras de um modelo de desenvolvimento concentrador de riqueza e excludente

das camadas pobres da população, e como mais um governo a serviço do sistema neoliberal, reconheceram os esforços envidados como:

[...] flashes de luz em meio às sombras do neoliberalismo: no campo da segurança pública, qual o PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania – surgiram como parte de uma nova política de segurança pública pautada pelos direitos humanos que ainda há de ser efetivada. (LANFRANCHI, 2011, s/p.).

O respeito à dignidade da pessoa humana aparece como referência inicial na regulação do PRONASCI: A lei que institui o PRONASCI<sup>52</sup> prevê uma primeira diretriz do Programa como sendo a “[...] promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural” (BRASIL, 2008, p. 01).

O estudo *Segurança pública e cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci* (INESC, 2009), cujo enfoque está nas questões de gênero e de raça, ressaltou a inovação do programa ao priorizar a promoção dos direitos, a valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários, a participação da sociedade civil e o foco em jovens, egressos do sistema prisional, mulheres e famílias expostas à violência, bem como a produção de indicadores que levam em conta as dimensões de gênero, etnoraciais, geracionais e de orientação sexual, em seus quatro focos – etário, social, territorial e repressivo. Destacou a virtuosidade do Programa na medida em que se colocava como o primeiro neste campo e, em um contexto de descaso com a segurança pública, valorizava a proposição de articular ações de prevenção e qualificação da ação policial e a produção e previsão de utilizar indicadores para monitorar os índices de violência, ressaltando ainda a iniciativa que associava uma previsão significativa de recursos a serem investidos – R\$ 6,7 bilhões entre 2008 e 2012.

No primeiro momento, para o lançamento do Programa, em 2007, foram escolhidas as onze capitais onde ele seria desenvolvido, todos locais com altos índices de criminalidade, particularmente, homicídios. No mesmo ano, inseriu-se Fortaleza, no Ceará, a partir de um esforço local para identificar esta capital como a 12<sup>a</sup> a ser inserida no Programa<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007

<sup>53</sup> Em 2007, conforme referido no primeiro capítulo, a cidade de Fortaleza, tendo implantado o Observatório da Violência junto à Guarda Municipal, observou diferenças nos índices de homicídios registrados em nível nacional, utilizados para a definição das 11 capitais inicialmente escolhidas, e aqueles dados colhidos junto à Guarda Municipal, à Saúde e aos Centros Integrados de Operações da Secretaria Estadual de Segurança, os quais vinha estudando e sistematizando. A Prefeita à época, Luizianne Lins, de posse dos dados atualizados e compreendendo a necessidade de também investir em um programa de segurança com cidadania, dirigiu-se à Brasília, em companhia do Governador do Estado, Cid Gomes, pleiteando a inclusão da cidade de Fortaleza, a qual foi inserida no rol das cidades beneficiadas no PRONASCI, a 12<sup>a</sup> capital.



para uma adesão mais ampla. Sempre definindo projetos contemplados e alcançando os respectivos recursos necessários, a partir dos projetos implantados através do Sistema de Convênios nacional (SICONV), a partir de 2008.

Tarso Genro, em depoimento ao Cpdoc/FGV, para *Memórias do PRONASCI* (FERREIRA; BRITTO, 2010, p. 34), a respeito da implementação do PRONASCI, esclarece que os projetos eram induzidos pelo Governo Federal, através de um “[...] pressuposto de enquadramento”: a prefeitura pleitearia recursos para um determinado projeto que, se adequado à concepção determinada pela lei e aos condicionantes do Programa, teria o privilégio de receber recursos. Mudava a característica do financiamento porque a União condicionava o projeto às suas diretrizes, demandando ao município ou ao estado. Antes a política limitava-se a responder as demandas espontâneas, se houvesse recurso, principalmente dos estados.

Luis Fernando Corrêa, diretor geral da Polícia Federal e depois Secretário Nacional de Segurança Pública, de 2003 a 2007, relata o princípio desta nova relação de inversão da demanda. Foi preciso construir uma imagem diferente de “balcão de repasses de recursos” (FERREIRA; BRITTO, 2010, p. 99), porque os estados estavam acostumados a trazer sua demanda e serem ao menos parcialmente atendidos. O desafio foi construído pela via da capacitação, pois esta ação de execução direta deveria passar a comprometer o estado, em um “impacto sistêmico”, associando as universidades e com isto mobilizando servidores, de forma a aproximá-los ao trabalho das três esferas de governo, com a introdução dos princípios de respeito aos direitos humanos, por exemplo, entre outros temas. O gestor afirma, no entanto, a respeito da limitação de determinadas ações de interferência do Governo Federal sobre os Estados: “[...]falar em unificar a polícia civil e a polícia militar é condenar qualquer política pública a não sair”; mas avalia que foi possível fazer a articulação dos poderes, por outro lado, através do PRONASCI, que “[...] veio e potencializou tudo. Isto é política pública. É uma evolução da Sociedade. Hoje ninguém tem que fazer esforço para manter o diálogo entre União, Estado e município” (idem, p. 100).

Em 2008, o Programa começou a ser ampliado, e, colhendo adesões, em nível estadual e municipal, chegou a 158 municípios e 21 estados, além do Distrito Federal, em janeiro de 2010. Também foram estabelecidos convênios sob forma de consórcios, alcançando quatro grupos de municípios. Souza (2015) aponta esta ampliação como um dos motivos para a instabilidade e fragilização do Programa, na medida em que o aumento não se fez acompanhar de maiores investimentos proporcionais, já que importante diferencial do PRONASCI era o grande aporte financeiro previsto para sua realização, fato reconhecido pelo próprio Secretário

Nacional de Segurança à época, Ricardo Balestreri<sup>54</sup>, em entrevista concedida ao autor sobre o tema.

O próprio estudo do INESC (2009) que analisa e reconhece uma concepção diferenciada e virtuosa, na mesma análise, já faz a crítica sobre a efetividade do Programa, considerando justamente sua execução nos primeiros anos.

### 3.4 O PRONASCI CONCEBIDO

A demanda por políticas destinadas a reduzir os índices de violência no país levou o Ministério da Justiça a construir esse programa no qual a combinação de ações preventivas e de repressão qualificada sejam instituídas, bem como de valorização do profissional de segurança pública e de recuperação de territórios com baixa coesão social, marcados por alta incidência de crimes. Além disso, o PRONASCI propõe a integração concertada dos três entes federativos na construção de políticas destinadas a reduzir os índices de violência e criminalidade. (FGV PROJETOS, 2008, p.05).

O PRONASCI foi criado por Medida Provisória (MP nº 384, de 20 de agosto de 2007) que se transformou na Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007, revista pela Medida Provisória 416 de janeiro de 2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008 e regulamentada pelo Decreto 6490 da mesma data, este revisto pelo Decreto 6609, de 22 de outubro de 2008. Este último decreto regulamenta o projeto Mulheres da Paz e o Bolsa Formação e sofre redação definitiva em 2011 através do Decreto nº 7.443, de 23 de fevereiro<sup>55</sup>.

Em 2007, foi instituído o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, para “[...] disciplinar, modernizar e padronizar os instrumentos de transferência voluntária entre União e demais pessoas jurídicas, tanto públicas quanto privadas” (BRASIL, 2010, p. 06), através do Decreto nº 6.170/2007, cujas regras foram detalhadas pela Portaria Interministerial nº 127/2008. Ambos foram aperfeiçoados, respectivamente, pelos Decretos nº 6.329/2007, nº 6.428/2007, nº 6.619/2008 e pelas Portarias Interministeriais nº 165/2008, nº 342/2008 e nº 404/2009.

O Programa foi lançado publicamente em julho de 2007, em Brasília. A proposta, baseada em eixos de ações estruturais e programas locais, apresentou portfólio de ações<sup>56</sup> a

<sup>54</sup> Conforme perfil já publicado na Nota de Rodapé 39 à página 44 deste trabalho.

<sup>55</sup> Anexo C.

<sup>56</sup> A lei do PRONASCI fortalece e evidencia os projetos PROTEJO – Proteção de Jovens em Território Vulnerável, Mulheres da Paz, Reservista Cidadão e Bolsa Formação, sem prejuízo dos demais projetos e ações integrantes do PRONASCI. Estes poderiam ser trazidos pelos municípios e estados e depois ficaram limitados à forma adotada pelo Ministério da Justiça. No Portal do PRONASCI à época foram publicadas as 94 ações, inicialmente. Depois, com o incremento do SICONVI, as ações foram inseridas na forma de programas relacionados ao PPA.

serem financiadas pelo Governo Federal, mediante gestão descentralizada, prevendo um investimento de R\$ 6,707 bilhões até o fim de 2012. As ações foram apresentadas como estruturais – onde se incluíam a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, a valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários e o enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; e os programas locais previam o território de paz, a integração do jovem e da família, e os subeixos da segurança e da convivência.

A meta era beneficiar três e meio milhões de pessoas, direta ou indiretamente, incluindo profissionais de segurança, jovens e suas famílias. E reduzir o número de homicídios, na época com o patamar de 29 por 100 mil habitantes para 12, em um período de quatro anos. Para tanto, convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais deveriam ser estabelecidos, garantindo-se as condições estruturais, físicas e financeiras para que estados e municípios realizassem as ações do PRONASCI (BRASIL, 2007).

Desde seu lançamento e ao longo de 2008, quando os municípios e estados engendravam seus projetos e trabalhavam na direção de estruturar as propostas e submetê-las ao Sistema de Convênios do Governo Federal, formatando as equipes de trabalho para receber o PRONASCI, de acordo com o que já se podia antever na regulamentação publicada em 2007, acima referida, a FGV desenvolvia a metodologia a ser utilizada para a execução e para o monitoramento do Programa, citando em seu primeiro documento analítico – PRONASCI em Perspectiva – a intenção de “[...] fornecer por diversas chaves analíticas e periodicamente os elementos para que o MJ possa acompanhar e avaliar constantemente a execução das medidas propostas pelo programa” (FGV PROJETOS, 2008, p. 05). Ao mesmo tempo, também contratavam pessoal para acompanhar o Programa nos Estados, através de concurso e do PNUD, servidores e consultores.

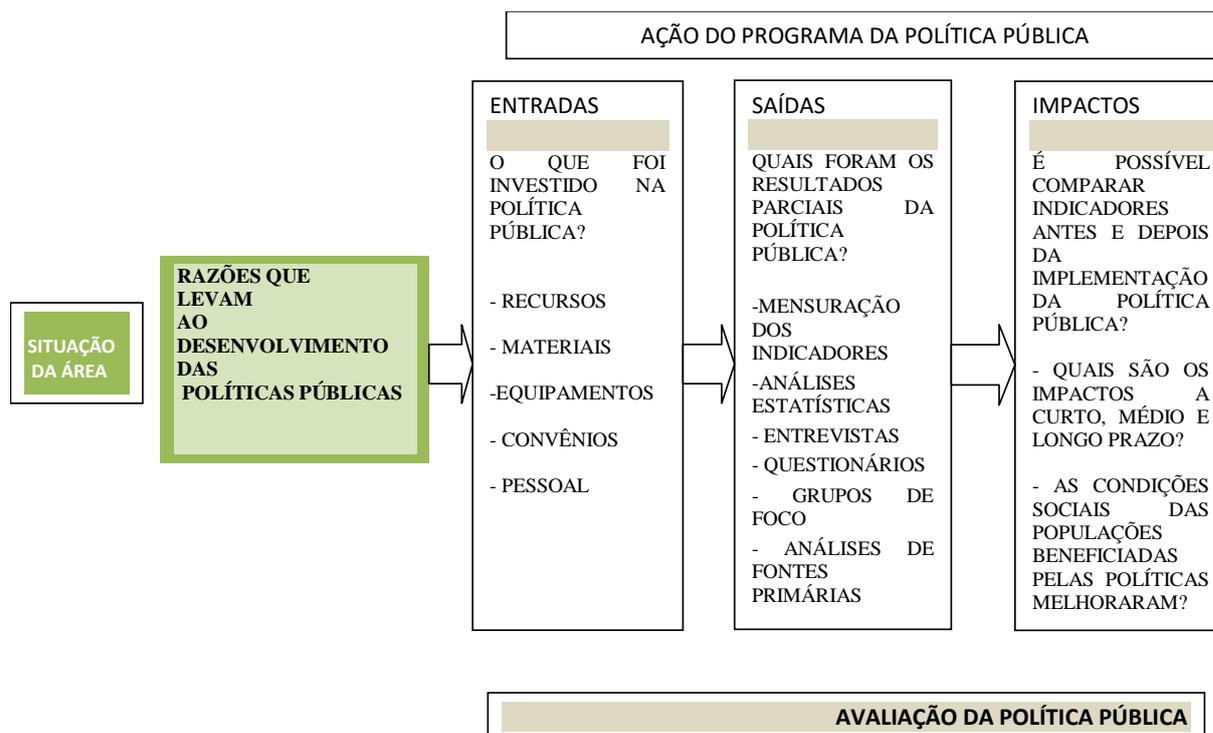
Documento que apresenta o processo, o “PRONASCI em Perspectiva” (FGV, 2008) compreende o primeiro ano como um período de pactuação, elaboração e definição do escopo do Programa, em que foram reunidas ideias e projetos propostos pelos aderentes, estabelecidos convênios e formulados instrumentos de gestão e rotinas, subsidiando sua formatação e dando as bases do Programa. A publicação faz referência à possibilidade de críticas frente à reduzida execução do primeiro período, mas caracteriza este primeiro ano como mais voltado à implementação do processo, já na apresentação:

É fundamental observar que um programa dessa natureza requer a articulação complexa de uma série de ações entre os entes federativos, prévias à sua execução, além da definição do escopo das ações e do trabalhoso processamento dos projetos submetidos em um primeiro ano de implementação onde rotinas ainda estão sendo ajustadas e instrumentos de gestão constituídos. (FGV PROJETOS, 2008, p. 06).

Também se pode observar no mesmo documento o detalhamento de uma matriz de monitoramento, estruturando o Sistema de Monitoramento do PRONASCI – o SIMAP, sua concepção e macrofluxos, definindo-o através de etapas, desde o cadastramento das ações até o monitoramento dos projetos, envolvendo o cadastramento das ações, sua tramitação, a carga no SIAFI – Sistema Integrado de Administração e Finanças e SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios; a execução física e o monitoramento dos projetos. A proposta adotou o conceito de desenvolvimento institucional contemporâneo, como foi chamado na publicação, associando a ele a qualificação do gasto, a construção de políticas com capacitação de servidores, transferência de tecnologia e produção de “externalidades positivas” (FGV PROJETOS, 2008, p. 10), como desdobramentos associados às ações realizadas, assim como a geração de conhecimento acadêmico de qualificação da gestão e das políticas de Estado, buscando ao mesmo tempo respostas imediatas “mas agregando valor às políticas públicas” (idem, p. 11), com o foco no problema, considerando o contexto socioeconômico e com alta capilaridade social. Tudo isto, de forma a incidir sobre o conjunto das políticas no âmbito do executivo e mesmo sobre o Congresso: “[...] Desta forma, o Ministério da Justiça passa a operar uma agenda de segurança ancorada na ideia do desenvolvimento” (FGV PROJETOS, 2008, p. 11). Reporta ainda a importância da ação federativa, a partir de pactuações que possibilitassem superar “[...] um dos fatores mais disruptivos da vida pública brasileira e que joga um papel destrutor frente à crescente e positiva tendência de aumento da competição política”. (FGV PROJETOS, 2008, p. 12).

Assim, o modelo faz referência à importância de um planejamento centrado em resultados, nos moldes do citado desenvolvimento institucional contemporâneo, a partir de um diagnóstico bem concebido, considerando a quantidade de recursos investidos, sua destinação e os efeitos da política, com indicadores analisados e impacto mensurado, conforme mostra a Figura 4:

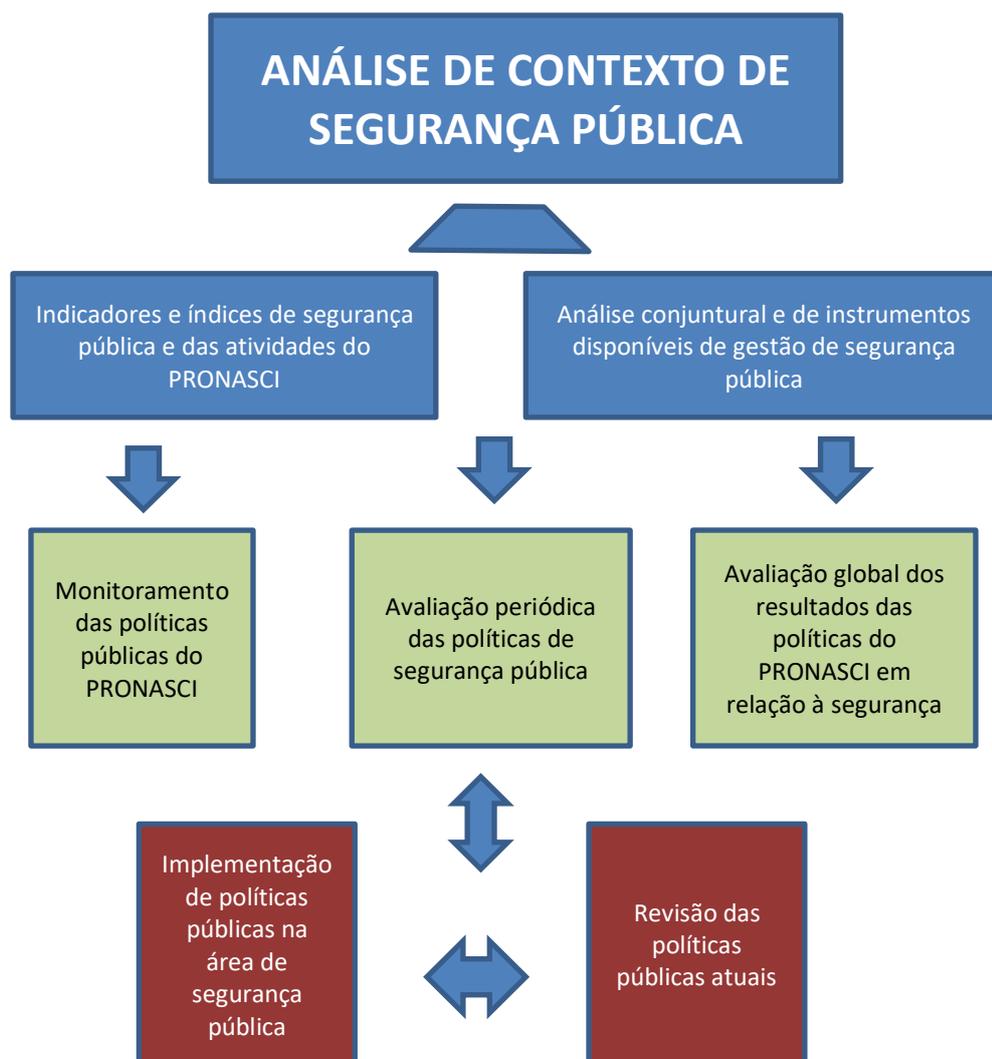
**Figura 4 – Modelo analítico de monitoramento e avaliação de Políticas Públicas.**



Fonte: PRONASCI em Perspectiva (2008).

A proposta concentrava duas perspectivas, qualitativa e quantitativa, a partir da análise do contexto analisado, considerando a Segurança Pública no Brasil. Esta análise possibilitaria o estabelecimento de índices e indicadores para avaliar cada etapa e também a composição de relatórios gerenciais que retroalimentariam a gestão das políticas públicas, ao mesmo tempo construindo instrumentos de gestão que possibilitassem uma operação sistemática e a qualificação da política. Tudo isto levando a “um sistemático processo de monitoramento e calibragem das políticas [...] na área de segurança pública, justiça criminal e cidadania [...] culminando com a avaliação global da política de segurança no Brasil” (FGV PROJETOS, 2008, p. 13), como mostra a Figura 05. Cabe salientar que a forma prevista para consolidar estas informações foi chamada de SIMAP – Sistema de Monitoramento e Acompanhamento do PRONASCI, para receber informações sobre a execução dos convênios, somando-se a pesquisas, instrumentos de controle social e de análise de contextos, produzindo um painel de indicadores, com registro de impactos e apreciações do GGI-M e compondo a gestão estratégica do SIMAP.

**Figura 5 – Sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas.**



Fonte: PRONASCI em Perspectiva (2008).

A aplicação desta metodologia – SIMAP – no modelo e sistema, pretendia operar um choque de inteligência estratégica constituindo, através de pontos de controle, acompanhamento do ciclo completo da execução, desde o empenho, a liquidação e o pagamento nas diversas esferas de governo e mesmo nas organizações sociais, associando os índices de redução de violência e conjugando instrumentos analíticos tais como análise de gastos, entrevistas e pesquisas de opinião sobre segurança com os públicos envolvidos, constituindo-se em ferramenta de controle e integração de dados.

Na sua criação, em 2007, o PRONASCI apresentou três focos prioritários, o foco etário – população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos, sendo este limite máximo

ampliado para 29 anos na publicação subsequente<sup>57</sup>; o foco social – jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradia de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; e o foco territorial – regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com altos índices de homicídios e de crimes violentos; em 2008, foi inserido o foco repressivo, de combate ao crime organizado<sup>58</sup>.

No quadro a seguir estão as diretrizes ensaiadas em 2007 e consolidadas em 2008, conforme artigo 3º da Lei 11.530/2007. O conjunto dos itens do primeiro material são mantidos, e agregam-se ao fortalecimento dos Conselhos Tutelares e à atenção às mulheres vítimas de violência, além de prever apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade, através da inclusão em programas próprios para tal; a consideração à situação de moradia de rua de adolescentes e jovens, incluindo-os em programas educativos e profissionalizantes com vistas à ressocialização e reintegração à família; à promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência, levando em conta as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; à transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e à garantia da participação da sociedade civil. Todos estes itens aparecem como acréscimos na revisão do Programa, demonstrando que em 2008 este ainda estava em desenvolvimento. As revisões aparecem em destaque no Quadro 4, comparando-se às produções dos dois períodos:

#### Quadro 4 – Diretrizes do Programa Nacional de Segurança com Cidadania

(continua)

Diretrizes PRONASCI	
2007	2008
I – promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural; VII – promoção e intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos;	I – promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;
II – criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;	II – criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;

<sup>57</sup> De acordo com as novas indicações da PEC da Juventude, que consolidou o debate em torno da faixa etária entre 15 e 29 anos. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/149638-PEC-DA-JUVENTUDE-INICIA-MARCO-LEGAL-DE-POLITICAS-PARA-PESSOAS-ENTRE-15-E-29-ANOS.html>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

<sup>58</sup> Redação dada pela Lei 11.207/2008.

	<b>III – fortalecimento dos conselhos tutelares;</b>
III – promoção da segurança e da convivência pacífica;	IV – promoção da segurança e da convivência pacífica;
IV – modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;	V – modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;
V – valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;	VI – valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
VI – participação do jovem e do adolescente em situação de risco social ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias;	VII – participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
VII – ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes;	VIII – ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;

#### Quadro 4: Diretrizes do Programa Nacional de Segurança com Cidadania

(continuação)

2007	2008
VIII – intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;	IX – intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
IX – garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;	X – garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
X – garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; e	XI – garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;
XI – observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci.	XII – observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;
	XIII – participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social;
	XIV – participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família;
	XV – promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;
	XVI – transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e

Fonte: Elaboração própria.

Em 2010, o Governo Federal publicou o Guia para orientação de uso do Sistema de Convênios – SICONV –, dando ampla repercussão à legislação citada, que traz novas diretrizes sobre as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, principalmente quanto ao registro das informações no SICONVI, criando Comissão Gestora do Sistema e detalhando todos os registros necessários à seleção, execução de projetos e prestação de contas. O Guia explicita a forma de organização do PRONASCI no Plano Plurianual – PPA 2008-2011, subordinando todas as ações Pronasci, conforme Quadro 5 a seguir, e especifica condicionalidades para os parceiros PRONASCI, explicitando a forma de trabalho a partir de sua publicação:

O Portal de Convênios <[www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)> concebido para dar efetividade ao SICONV entrou em operação na rede mundial de computadores no dia 1º de setembro de 2008. Foi nessa data, portanto, que passou a ser determinante a exigência de que os atos preparatórios para a celebração de convênio ou contrato de repasse sejam realizados em meio eletrônico, diretamente pelo Portal, conforme artigo 3º da Portaria nº 127/2008. Antes mesmo da formulação de uma proposta, será necessário que o interessado promova o seu **credenciamento** junto ao sistema, e no caso do Pronasci, também será necessário que o interessado promova o seu **cadastramento**, ambos disciplinados, respectivamente, no artigo 14 e nos artigos 17 a 19 da Portaria Interministerial nº 127/2008. No caso do Pronasci, em decorrência de suas características peculiares, bem como a forma em que o Programa foi legalmente/tecnicamente instituído – considerando a sua composição plurianual (PPA) e orçamentária – a Divulgação dos Programas foi consubstanciada por meio das suas ações orçamentárias, ações estas que possuem modalidade de aplicação descentralizada, ou seja, destinada aos Estados e Municípios. São estas ações orçamentárias que agregam as linhas de transferências voluntárias – **objetos** de convênios ou contratos de repasse no SICONV – conhecidas como **Ações Pronasci**. (BRASIL, 2010, p. 07)

### Quadro 5 – Ações orçamentárias e não orçamentárias do PRONASCI.

<p><b>Ações Orçamentárias PRONASCI – PPA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bolsa-Formação</li> <li>- Apoio à Construção de Estabelecimentos Penais Especiais*</li> <li>- Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã*</li> <li>- Apoio à Implementação de Políticas Sociais*</li> <li>- Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública*</li> <li>- Gestão e Comunicação do Pronasci</li> <li>- Modernização de Estabelecimentos penais*</li> <li>- Valorização dos Profissionais e Operadores de Segurança Pública*</li> <li>- Campanha do Desarmamento.</li> </ul>	<p><b>Ações Não Orçamentárias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamento a Policiais para aquisição de Imóveis</li> <li>- Marco Normativo do Pronasci</li> </ul> <p><b>(*) Ações que compreendem transferência de recursos e disponibilizadas no SICONV.</b></p>
<p>Fonte: PRONASCI no SICONV: Guia de Orientação. Brasil (2010, p. 3).</p>	

A segunda chamada para projetos PRONASCI ocorreu em 2009, já à luz das novas diretrizes. A Portaria 186/2009<sup>59</sup> estabelece procedimentos para a concessão de financiamento neste ano, prevendo o recebimento de propostas de ação que tivessem compromisso com determinados temas previamente estabelecidos. Aparece a previsão de inclusão de propostas através do Sistema de Convênios, nos moldes do Guia de Uso do Sistema para o PRONASCI.

No começo do ano de 2010, com a saída do Ministro Tarso Genro do Governo Federal, assume Luis Paulo Barreto<sup>60</sup>, servidor de carreira do Ministério da Justiça, cuja missão foi a de dar sequência ao trabalho, sem grandes alterações, tendo a tônica para aquele período recaído sobre as Olimpíadas e a Copa do Mundo, conforme o discurso do Presidente Lula por ocasião de sua posse<sup>61</sup>. Em entrevista sobre o papel do Ministério e seus rumos, o ministro faz referência à necessidade de investimento na área prisional e de defesa do consumidor<sup>62</sup>, sem referências específicas ao PRONASCI.

<sup>59</sup> Portaria MJ 186/2009 - Anexo M.

<sup>60</sup> Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, economista e advogado, assumiu em 2010 como Ministro da Justiça do Brasil, permanecendo até o final do governo de Lula. Com a nova gestão de José Eduardo Cardoso, voltou a ser Secretário Executivo da pasta. Barreto ingressou no Ministério da Justiça em 1983 por meio de concurso público. Exerceu o cargo de diretor do Departamento de Estrangeiros, e foi indicado secretário-executivo do ministério em 2003.

<sup>61</sup> Discurso de posse do Ministro Luiz Paulo Barreto, disponível em <http://www.conjur.com.br/2010-fev-10/luiz-paulo-barreto-toma-posse-ministerio-justica>, Acesso em 29-04-2016.

<sup>62</sup> Entrevista concedida à Revista Consultor Jurídico, em maio de 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-mai-09/entrevista-luiz-paulo-barreto-ministro-justica>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

Em 2010, estabeleceu-se a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – a ENASP, que buscava conjugar esforços do Executivo e Judiciário – particularmente do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público para um planejamento conjunto da justiça e da área de segurança pública, “instrumento de efetivação da articulação transversal dos órgãos públicos para a consecução de fins específicos e comuns”<sup>63</sup>. Conforme Relatório Nacional da meta de execução 2 da ENASP – *A impunidade como alvo: diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil*, esta pactuação vai além do PRONASCI:

A ideia significa ir além da já bem-sucedida proposta do PRONASCI. Propõe-se que a coordenação de algumas ações, consideradas estratégicas, ocorra nacionalmente, com o impulso da força normativa e de planejamento dos Conselhos, a garantir o envolvimento direto e o comprometimento com resultados, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário (BRASIL, 2012, p. 19).

Em 22 de dezembro 2010, o Secretário de Segurança Pública, Ricardo Balestreri, lançou o livro *Vade Mecum* da Segurança Pública, com o objetivo de apresentar as ações realizadas pela SENASP nos últimos anos, sistematizando as principais políticas de Estado para o setor. Abordou doze áreas temáticas “[...] avaliadas tanto por especialistas da área como embasadas na legislação vigente” (BRASIL, 2010, p. 11), constituindo quadro mais amplo e uma espécie de balanço das ações realizadas no período 2003-2010. O PRONASCI aparece como constitutivo de diversas ações ressaltadas, principalmente como fomentador através de investimentos nas políticas públicas de segurança, conforme mostra o Quadro 6:

#### **Quadro 6 – Políticas de Segurança do Governo Federal em 2010 e sua relação com o PRONASCI.**

(continua)

<b>Ação apresentada</b>	<b>Referência ao PRONASCI</b>
Gabinetes de Gestão Integrada – GGI	Fomento de GGI-Ms através de convênios em 2008 de 55 municípios – 50 milhões
Uso da Força e Armas de Fogo	Doação de instrumentos de menor potencial ofensivo a fim de implementar a Diretriz Nacional do Uso da Força. Repasse aos estados e municípios, a partir de 2011, de mais de 6.000 armamentos tipo pistolas “T”, armas químicas alternativas às armas de fogo para redução da letalidade.
Rede de Estudos sobre Segurança Pública	Rede Nacional de Altos Estudos expandida para 66 Instituições de Ensino Superior – IES, e promoção de 73 cursos de especialização, beneficiando mais de 5.000 profissionais de segurança pública. Mudança de paradigma quanto aos investimentos em segurança.

<sup>63</sup> Disponível em: <[www.justica.gov.br/suaseguranca/seguranca-publica/enasp](http://www.justica.gov.br/suaseguranca/seguranca-publica/enasp)>. Acesso em: 29 abr. 2016.

	Criação do Sistema Nacional de Bolsa Formação, garantindo remuneração mensal não inferior a R\$ 1.300,00 aos beneficiários até dezembro 2012. 222.181 profissionais envolvidos em um valor de R\$ 1.226.777,650 <sup>2</sup> até junho 2010.
	EAD – Plataforma com oferta de cursos em três ciclos anuais envolvendo 25 estados e 54 municípios com 466.965 profissionais capacitados até 2010.
Proteção de Jovens em Território Vulnerável	Atenção a jovens que residem em área territorial do PRONASCI. 51 convênios celebrados contemplando 25.924 jovens residentes em 84 municípios de 13 estados, repassando até maio de 2010 R\$ 84.684.012,07 aos entes federados executores e R\$ 24.632.600,00 em bolsas – benefícios diretos aos jovens entre 2008 e 2010.
Mulheres da Paz	Intervenção social de capacitação e empoderamento que desperta a autonomia e o apoio social das mulheres próximas dos jovens atendidos. 46 convênios celebrados contemplando 17.029 mulheres em 78 municípios de 14 estados da federação, em um montante de R\$ 44.180.016, 78 repassados aos entes conveniados e mais R\$ 16.503,020,00 em bolsas – benefícios diretos m 2009 e 2010 até setembro de 2010.
Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes	Financiamento de ações de qualificação de guardas municipais pra atuação preventiva e comunitária e junto às policias em áreas e grupos vulneráveis, reaparelhamento de Delegacias Especializadas.
Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG	Divulgação do Programa através das atividades realizadas.

Fonte: Desenvolvido pela pesquisadora a partir das informações do livro *Vade Mecum* (2010).

Esta produção da SENASP evidencia o lugar diferenciado do PRONASCI, sendo colocado como uma espécie de farol, que se apresenta como síntese de uma série de movimentos políticos e técnicos que vinham acontecendo no país com a condução e referência do Ministério da Justiça. Apesar de não ter havido a efetiva superação da distribuição dos recursos federais mediante demanda da segurança para fins de ostensividade, mas a formulação indica, através das propostas da CONSEG, a superação do modelo tradicional.

### 3.5 O PRONASCI VIVENCIADO

#### 3.5.1 Contexto da Guarda Municipal de Fortaleza

A chegada do PRONASCI em Fortaleza<sup>64</sup> ocorreu depois da implantação do Observatório da Violência, ferramenta e metodologia contratadas pelo Governo Municipal na

<sup>64</sup> O lançamento oficial do Território de Paz em Fortaleza ocorreu em dezembro de 2009, conforme vídeo em <<https://www.youtube.com/watch?v=O0QguDekZDU&nohtml5=False>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

primeira gestão de Luizianne Lins<sup>65</sup> (2005-2008), para dar início à gestão preventiva da segurança pública, de acordo com o que os debates nacionais vinham recomendando e atendendo a uma demanda local, com a compreensão da necessária responsabilidade compartilhada do município e do estado sobre a proposição de formas efetivas de prevenção à violência. Assim, na Prefeitura de Fortaleza, desde o primeiro ano deste governo, por orientação de seu programa de governo, as ações de prevenção da violência tiveram articulação local, tendo em vista o desenvolvimento do Observatório da Violência, que passou a monitorar os índices de violência por região administrativa e em cada bairro, com os dados da saúde e da segurança pública, desde 2005, no início da gestão municipal, sob a coordenação da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, na gestão de José Arimar Brito Rocha<sup>66</sup>.

No primeiro ano de governo – 2005, nos dias 22 e 23 de agosto, a Prefeitura realizou o I Seminário Municipal de Segurança Urbana, com vistas a consolidar um Plano Municipal de Segurança, conforme relatório da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza<sup>67</sup>, que teve a participação de 420 pessoas, entre gestão e sociedade civil. Além de conferência de abertura com a Secretária Municipal de Defesa Social de Diadema /SP à época, Regina de Luca Miki, ocorreu a formação de grupos de trabalho, com as diversas interfaces da Segurança Urbana – Gênero, Pessoas com Deficiência, Orientação Sexual, Criminalidade e Vítimas de Violência, Juventude, Escola e Comunidade, Meio Ambiente e Idosos, todos facilitados por profissionais especializados nas diversas temáticas<sup>68</sup>. Nestes grupos foram encaminhadas e sistematizadas propostas, as quais deveriam servir de base para o Plano Municipal de Segurança de Fortaleza. Assim, a gestão tem início com o destaque na área de segurança preventiva, com a produção de propostas pela sociedade civil e por representantes das diversas secretarias municipais, concentrando objetivos, metas e ações amplas, traduzindo os anseios e esperanças daquele momento para a segurança pública mas muito além, para o conjunto dos segmentos analisados, conforme se explicita no quadro do Anexo D, na construção desta visão de segurança preventiva e objetivando a redução da violência. Neste contexto, foram realizados movimentos para

---

<sup>65</sup> Luizianne Lins foi Prefeita de Fortaleza/CE entre 2005 e 2012, deputada estadual em 2003 e vereadora de Fortaleza de 1987 até 2002. É jornalista (UFC), pós graduada em Comunicação Social, Publicidade e Propaganda (UNIFOR), mestranda em Comunicação (PUC-RJ) e professora licenciada em Comunicação na UFC.

<sup>66</sup> O advogado José Arimar Brito Rocha foi gestor do órgão nos dois governos municipais de Luizianne Lins. É especialista em segurança pública e pós graduado em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública, Mestre em Políticas Públicas e ex-diretor da Anistia Internacional no Brasil.

<sup>67</sup> Relatório sobre o I Seminário Municipal de Segurança Urbana da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, Mimeo, 14 p. 2005. Acervo da autora.

<sup>68</sup> Conforme Anexo D – Temas transversais à segurança urbana – temas, facilitadores e propostas dos grupos de trabalho do primeiro seminário municipal de segurança urbana de Fortaleza.

atender as demandas do Seminário, refletindo-se sobre o melhor modelo de gestão nesta área e, mais tarde, já no segundo governo, observa-se a criação de grupos de trabalho com o objetivo de troca e formação dos agentes de segurança, a partir do recorte dos direitos para populações em situação de vulnerabilidade. A Portaria 08/2011, da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, cria os Grupos de Trabalho em 10 temáticas de interesse, a saber, Segurança Pública sobre Drogas, Segurança Pública para População de Crianças e Adolescentes, Segurança Pública e Defesa Civil – População em Área de Risco, Segurança Pública para a População de Idosos, Segurança Pública para a Igualdade Racial, Segurança Pública para a Juventude, Segurança Pública para População Lgbt, Segurança Pública para População de Mulheres, Segurança Pública Para Pessoas em Situação de Rua e Segurança Pública para Pessoas com Deficiência<sup>69</sup>, e situa a proposição desde o Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Guarda Municipal:

O objetivo principal dos Grupos de Trabalho é interagir e trocar informações e conhecimentos, como também sensibilizar, mobilizar e debater sobre temas e aspectos específicos de interesse e importância do grupo e de seus participantes que subsidiem a proposição e a elaboração de políticas públicas de segurança e cidadania relacionadas às temáticas. (Blog do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Guarda Municipal, de 08-08-2011<sup>70</sup>)

Conforme relatório da Consultoria que desenvolveu o Observatório<sup>71</sup>, em cuja equipe esta pesquisadora atuou, pesquisa divulgada pelo Jornal O Povo com informações da Superintendência da Polícia Civil do Estado, onde foram apresentadas as ocorrências policiais do ano de 2005, com dados referentes a 34 (trinta e quatro) Distritos Policiais, tendo como referencial os dados quantitativos de BO'S – Boletim de Ocorrências, aponta imprecisão dos dados apresentados, deixando muitos questionamentos e impossibilitando uma real aproximação com o que de fato ocorria em cada região, frente a um alto número de sub-notificações, duplicidade de dados, falta de pessoal para proceder às investigações, falta de infra-estrutura nas delegacias, além do próprio descrédito da população<sup>72</sup>. Neste contexto, o Observatório da Violência de Fortaleza organizou a coleta de dados e possibilitou uma leitura mais efetiva dos dados da violência no município, a partir de portal interativo, com os dados

---

<sup>69</sup> Conforme Anexo E - que institui os grupos de trabalho para subsídios à elaboração de políticas públicas de segurança e cidadania relacionadas às populações em vulnerabilidade.

<sup>70</sup> Disponível em: <<http://cfagmf.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

<sup>71</sup> Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESP-SP, contratada em 2005 a partir de Edital para o desenvolvimento do Observatório Municipal da Violência.

<sup>72</sup> Relatório FESP-SP 2010, pdf. apresentado pela Consultoria ao TCM em 2011, documento do acervo da pesquisadora.

disponibilizados, por bairro, a partir dos dados da saúde, da própria segurança e incluindo os dados da Educação Municipal – escolas e ocorrências relacionadas.

A contratação da Consultoria da FESP-SP se dá neste contexto, de preocupação com a situação da violência, priorização do tema pela gestão municipal e de investimento na segurança preventiva, mediante convênio previsto em Edital da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Na ocasião, a fim de gerenciar este processo, é criada a célula Fortaleza de Paz, com profissionais da Guarda Municipal selecionados internamente entre vários com formação superior, dispostos a atuar em um setor preventivo e de gerenciamento e execução do processo de redução da violência, ligado diretamente ao Gabinete do Diretor da Guarda Municipal<sup>73</sup>. Selecionados, os/as agentes da Guarda Municipal receberam capacitação para uso do sistema *online* do Observatório e passaram a gerenciar os projetos. Em 2008, o Fortaleza de Paz passou a ser responsável no município pela gerenciamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, em apoio ao Secretário Executivo do Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M, diretor da guarda municipal, dando continuidade à gestão do Observatório.

### 3.5.2 O PRONASCI em Fortaleza

#### 3.5.2.1 Escolha do território de paz e projetos sociais

Com base em informações atualizadas pelo Observatório, que registravam um acréscimo nos índices da violência – homicídios, em particular, em relação aos números oficiais, conforme quadro 7, Fortaleza passou a ser a 12<sup>a</sup> capital a receber os recursos do PRONASCI<sup>74</sup>, ainda no primeiro bloco – capitais, por um movimento junto ao Ministério da Justiça, combinado entre a prefeita e o governador à época e a Frente Nacional dos Prefeitos, que estava presente nas articulações iniciais do Programa<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Da formação inicial temos os guardas municipais Francisco Armando Vidal, Lorena de Menezes Brandão, Michelle da Silva Pereira, Valéria da Silva Policarpo Silveira, José Wendel Firmino Vieira, Francisco Dourado Bezerra Neto; com a saída destes dois últimos, houve o ingresso de André Souza, Italo Borges, Samara Ribeiro e Patrícia Queiroz. Ocupava o cargo comissionado de coordenador o colaborador Francisco Edson Alves Ferreira. A FESP-SP desempenhava o papel de coordenação técnica – através de Paulo de Tarso Riccardi, substituído pela pesquisadora em 2009, Luiz Melhado na coordenação geral e Lourival Costa, responsável pelo desenvolvimento do Portal.

<sup>74</sup> As cidades foram Belém, Belo Horizonte, Brasília (entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Fortaleza foi a 12<sup>a</sup> região a ser contemplada pelo PRONASCI.

<sup>75</sup> A Frente Nacional de Prefeitos e o Ministério da Justiça assinaram Termo de Cooperação em setembro de 2007, visando o acompanhamento do processo de implementação do Programa nos municípios, frente ao compromisso federativo de redução integrada da criminalidade e da violência, constituindo a Frente uma Comissão de

O Programa foi alocado na Guarda Municipal, já que ali vinham sendo debatidos os temas da violência e de sua prevenção, e o Chefe do órgão<sup>76</sup> passou a coordenar o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – o GGI-M<sup>77</sup>, instância máxima de gestão proposta pelo PRONASCI.

### Quadro 7 – Dados sobre a violência e criminalidade em Fortaleza.

Ocorrência	Número de casos (por 100 mil)	Posição entre as 27 unidades da Federação
Furto de veículos	71,5	15º
Outros roubos	50,7	24º
Lesões corporais	43,2	25º
Mortes violentas	31	23º
Homicídios dolosos	23,9	16º
Homicídios culposos	6,1	23º
Atentado violento ao pudor	3	23º
Estupro	2,2	25º

Fonte: Referências obtidas pela Guarda Municipal na Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania do Estado do Ceará – Unidade Central de Estatísticas, do acervo da pesquisadora.

Os projetos a serem destinados à Fortaleza foram desenhados ao longo de 2007, com interlocução junto às secretarias temáticas da Prefeitura, assim como através de algumas organizações não governamentais que desenvolviam atividades sociais associadas ao tema da violência, chamadas a colaborar. Data de dezembro de 2007 o extrato do Plano Municipal de Prevenção da Violência Urbana, em que se justifica a criação do Programa Fortaleza de Paz, e se destacam 12 projetos com metas quantitativas de redução de ocorrências criminais, com percentuais de redução da violência para homicídios de jovens (30%), violência contra mulheres (20%), violência nas escolas (30%), homicídios (20%) e violência contra grupos sociais vulnerabilizados (30%), índices projetados para um ano. É de 2007 também o Guia nacional que orienta a adesão dos estados ao Sistema Único de Segurança – SUSP, em que

---

Acompanhamento, com prefeitos de várias regiões, a fim de dar divulgação e fazer o acompanhamento previsto, a partir de avaliações técnicas e interlocução permanente.

<sup>76</sup> Assumiu a gestão municipal do PRONASCI o diretor da Guarda Municipal, o advogado José Arimar Brito Rocha.

<sup>77</sup> Os Gabinetes de Gestão Integrada – GGIs foram propostos desde o início do Governo Lula, mesmo antes do PRONASCI, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública – o SUSP, em 2003, como “[...] fórum executivo e deliberativo, que tem como missão integrar sistematicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, priorizando o planejamento e a execução de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade”. (BRASIL, 2009).

estão previstas ações de gestão integrada, articulação de projetos de segurança pública, criação de consórcios e desenvolvimento de políticas de segurança urbana e comunitária nos municípios. Assim, Fortaleza se engajou nas diretrizes do Programa Nacional de Segurança Pública, ainda sem recursos destinados, mas já delimitando seus projetos com metas, até conquistar ser a 12ª capital a obter recursos do PRONASCI.

A adesão ao PRONASCI pelo Município de Fortaleza se deu por meio do Convênio de Cooperação Federativa MJ nº 03/2008, celebrado com a União, através do Ministério da Justiça. Conforme relatório da Guarda Municipal de março de 2008, com a presença de representantes do Ministério da Justiça<sup>78</sup>, ficou definido o Território da Paz, circunscrito à Quinta Região Administrativa da cidade de Fortaleza (Regional V), em um perímetro de cinco bairros, conhecido como Grande Bom Jardim, que envolve os bairros Bom Jardim, Siqueira, Canindezinho, Granja Lisboa e Granja Portugal, conforme demonstra a Figura 06.

**Figura 6 – Delimitação geográfica do Território de Paz Grande Bom Jardim.**



Fonte: Delimitação da SER V do Território de Paz (2008)<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Conforme relatório da reunião de 06-03-2008, no Hotel Ponta Mar, Fortaleza/CE, com a presença do Diretor Geral e do Chefe de Gabinete da Guarda Municipal, Arimá Rocha e Jaques Ferreira Aguiar; representante do Gabinete da Prefeita Assistente Social Karla Karan; Consultores FESP-SP Marcos Salvador e Paulo Riccardi; Guardas Municipais Francisco Dourado Bezerra Neto, José Wendel Firmino Vieira e Francisco Armando Vidal; assessor Francisco Edson Alves; membros do Ministério da Justiça: Ronaldo Teixeira, Assessor Executivo do Programa e Francisco, Secretário Executivo do Programa. PDF, documento do acervo da pesquisadora.

<sup>79</sup> Acervo da pesquisadora.

Delimitado o Território de Paz, a partir de seus números, coube aos técnicos do Fortaleza de Paz identificar sua mais precisa delimitação geográfica, o que foi realizado em conjunto com técnicos da Regional V, para melhor compreensão da área, conforme imagens dos limites do Território de Paz por meio de seus bairros, no Anexo F.

Este Território foi escolhido a partir de estudos do Observatório sobre 40 pontos mais vulneráveis em Fortaleza, mapeados em sua população e densidade demográfica, IDH, escolaridade, índices de criminalidade – contra pessoa (homicídio doloso, homicídio culposo, lesão corporal dolosa) e patrimônio (furto qualificado, furto e roubo). Neste quadro, os piores índices se concentravam em três regiões na cidade de Fortaleza: Grande Bom Jardim, Grande Pirambu e Vicente Pinzon. Nos Anexos G, H e I observam-se os dados estudados na época, oriundos da Secretaria de Planejamento Municipal, referentes a área, população e densidade demográfica; idade, sexo, escolaridade, tipo de domicílio e renda, IDH, e população entre 15 e 29 anos, por bairro. No anexo J, apresentam-se os dados da violência nos bairros de maior incidência de crimes em Fortaleza no Grande Bom Jardim, processados pelo Portal Fortaleza de Paz, a partir das informações colhidas nas delegacias – Boletins de Ocorrência (BO) e junto ao Pelotão Escolar<sup>80</sup>, com base nas ocorrências identificadas no período<sup>81</sup>. Estas informações sobre o Grande Bom Jardim permitem observar uma elevada densidade demográfica em seus bairros, baixo IDH e altos índices de criminalidade, que acabaram por indicar o conjunto de seus bairros para a instalação do Território de Paz, a partir da discussão dos técnicos e gestores da Prefeitura e Ministério da Justiça.

Desde cedo, os três territórios (Grande Bom Jardim, Grande Pirambu e Vicente Pinzon) foram propostos para a intervenção do PRONASCI com os Territórios da Paz. Mas a limitação dos recursos indicou o começo pelo Grande Bom Jardim, com a perspectiva de ampliar para os outros dois nos anos seguintes. Foi a fala do representante do Ministério da Justiça na reunião mencionada acima e projeto apresentado na segunda rodada de oferta de recursos pela SENAD, em 2009, buscando ampliar para três os Territórios de Paz em Fortaleza. Os projetos nunca chegaram a ser aprovados.

---

<sup>80</sup> O Pelotão Escolar foi criado em 2003 (21/11/2003) pelo Decreto Municipal nº 11.527 - Ronda Preventiva Municipal Escolar com o objetivo de apoiar a Secretaria de Educação e Assistência Social – SEDAS no atendimento a “alunos, professores e colaboradores na questão de segurança das unidades escolares” (atribuições do ROPE – Ronda Preventiva Escolar, conforme artigo primeiro, inciso I das atribuições, 2003, p.1, em cerva da pesquisadora, Diário Oficial Municipal não disponível na rede mundial).

<sup>81</sup> Em 2003 eram 416 unidades escolares, sendo registradas pelo ROPE 95 escolas com maiores índices de violência, conforme diagnóstico da Guarda Municipal em projeto encaminhado à SENASP em 2003 para obtenção de recursos, do acervo da pesquisadora.

O ano de 2008 serviu para levar a termo a assinatura dos convênios com o Ministério da Justiça, para a definição do Território de Paz do Grande Bom Jardim e para realização das licitações, destinando-se os recursos recebidos do Governo Federal, que totalizaram 34 projetos, entre município e governo estadual do Ceará, conforme Anexo L, dos Projetos PRONASCI aprovados no âmbito do Ceará com recursos destinados a partir de 2008. Os Quadros 8 e 9 apresentam os projetos aprovados inicialmente, estruturais e locais, e aqueles desenvolvidos posteriormente, até 2011.

Executados no Território, os projetos deste quadro 8 foram os primeiros a ser instalados, do grupo daqueles projetos inicialmente aprovados pela SENAD para a Prefeitura Municipal, ainda em 2007. Como o estado do Ceará também foi incluído, o primeiro projeto foi vinculado a ele, já que era recurso para o *Posto de Polícia Comunitária*, através da Secretaria de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – SSPDS a ser instalado no Território de Paz. *Protejo e Mulheres da Paz* eram carros chefe do Programa, já previamente estabelecidos pelo Ministério da Justiça, ainda que nesta primeira versão com seu detalhamento praticamente constituído pelas equipes locais, o que depois passou a ser sistematizado pela Secretaria Executiva do PRONASCI, a quem ficavam vinculados os consultores e equipe técnica do Ministério da Justiça. Os demais foram desenvolvidos na cidade de Fortaleza – *Teatro Vivo*, *Música Tocando a Vida*, *Maracatu Estrela Bela*, *Dança para a Vida e Trilhos Urbanos*, envolvendo a Universidade Federal e a Secretaria de Cultura, esta que trouxe suas linguagens, além de percursos de formação e cultura. Os projetos seguintes, ocorridos em 2010 e 2011, já vinham com sua forma melhor definida no cardápio que o Programa passou a oferecer e envolviam outros ministérios além da Justiça, muito embora ainda estivessem muito amplos, cheios de incógnitas e problemas criados no dia a dia a serem sanados pelas equipes locais. Todos estes projetos serão detalhados em sua execução no próximo tópico – Desenvolvimento dos Projetos.

**Quadro 8 – Projetos PRONASCI desenvolvidos em Fortaleza – Território de Paz.**

<b>Projetos executados no território</b>	
<b>2007/2009</b>	
1.	Posto de polícia comunitária
2.	Mulheres da Paz
3.	Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável
4.	Teatro Vivo
5.	Música Tocando a Vida
6.	Maracatu Estrela Bela
7.	Dança para a Vida
8.	Trilhos Urbanos
<b>2010</b>	
1.	Projeto Esporte e Lazer na Cidade
2.	Economia Solidária
3.	Projeto Farol
4.	Microprojetos de Cultura
5.	Mulheres em Ação
<b>2011</b>	
1.	Projeto Museus Comunitários – Pontos de Memória
2.	Projeto Praça da Juventude

Fonte: Organizado pela pesquisadora – dados do acervo próprio.

**Quadro 9 – Projetos PRONASCI desenvolvidos em Fortaleza – Estruturais.**

<b>Projetos Estruturais realizados pela Guarda Municipal</b>
<b>2008/2009 /2010</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cursos e bolsas - Rede Nacional de Altos Estudos</li> <li>2. Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)</li> <li>3. Videomonitoramento – Centro</li> </ol>
<b>Projetos estruturais realizados por outras instâncias</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – SEJUS</li> <li>5. Assistência Jurídica Integral ao Preso e seus Familiares – Projeto Themis</li> <li>6. Efetivação da Lei Maria da Penha – Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher</li> <li>7. Efetivação da Lei Maria da Penha – Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (Defensoria Pública)</li> <li>8. Efetivação da Lei Maria da Penha – Núcleo de Apoio ao Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (Ministério Público)</li> <li>9. Estabelecimento penal especial para jovens</li> <li>10. Construção de estabelecimentos penais</li> <li>11. Modernização do Sistema Prisional</li> <li>12. Desenvolvimento Social e Combate à Fome /Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) – SEMAS Fortaleza</li> <li>13. Programa Estratégia Saúde da Família – SMS Fortaleza</li> <li>14. Modernização das instituições de segurança pública: armas não-letais, letais, viaturas – SSPDS CE</li> </ol>
<b>Projetos não realizados ou desconhecidos</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>15. Canal Comunidade (PROCON)</li> <li>16. Plano de Habitação para Profissionais de Segurança Pública</li> <li>17. Projeto Pacificar (CUFA)</li> </ol>

Fonte: Organizado pela pesquisadora – dados do acervo próprio.

### 3.5.2.2 Desenvolvimento dos projetos do PRONASCI em Fortaleza

A seguir, desenvolvem-se os projetos instalados em Fortaleza e no Ceará, na forma como se apresentaram desde 2008, com elementos obtidos da experiência da pesquisadora, em Fortaleza, registros próprios da equipe Fortaleza de Paz e da Consultoria da FESP-SP e de outras fontes, para aqueles que não estiveram sob a gestão direta do município, a maioria oferecida na rede mundial e através de materiais produzidos pelo Comitê Local do Ministério da Justiça instalado em Fortaleza.

O Quadro 10 apresenta os projetos financiados pelo PRONASCI sob a coordenação da Guarda Municipal, indicando seus valores, sintetizando o investimento no Território de Paz neste recorte municipal.

**Quadro 10 – Projetos PRONASCI em Fortaleza-CE: gestão do município.**

<b>PROJETO</b>	<b>TOTAL DO PROJETO<sup>82</sup> (R\$)</b>
1. Gabinete de gestão integrada municipal	900.966,55
2. Mulheres da Paz	931.231,50
3. Mulheres em Ação	207.408,00
4. Proteção – jovem cidadão	630.820,80
5. Conselhos Comunitários de Defesa Social	100.000,00
6. Dança para a Vida	262.782,00
7. Maracatu Estrela Bela	255.250,00
8. Música – tocando a vida	310.985,76
9. Teatro Vivo	163.820,00
10. Trilhos Urbanos	728.860,00
11. Formação e aperfeiçoamento de guardas municipais em Policiamento Comunitário	43.200,00
12. Esporte e Lazer da Cidade * Min Esportes	281.291,00
<b>TOTAL</b>	<b>4.416.615,50</b>

Fonte: Ministério da Justiça e Guarda Municipal (2011).

#### *Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M e seus desdobramentos em Fortaleza*

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M Fortaleza<sup>83</sup> foi previsto em lei municipal, conforme preconiza a legislação do Programa – Decreto Municipal nº 12385 de 21 de maio de 2008, e sua primeira reunião oficial ocorreu em 05 de fevereiro de 2009, com ampla representação dos órgãos, poderes e instâncias municipais, estaduais e sociedade civil. A

<sup>82</sup> Todos os projetos envolvem aquisição de equipamentos, móveis, computadores, materiais permanentes e de consumo, além de contratação de serviços, no caso de atendimento a jovens e mulheres e de capacitação a equipes, como os guardas municipais e conselheiros.

<sup>83</sup> GGI-M - Convênio nº 00152/2008, com início em 30 de junho de 2008, prevendo aquisição de equipamentos, mobiliários, materiais e sistema de desenvolvimento, visando à implantação de Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

coordenação pelo secretário municipal chefe da Guarda Municipal alterou a forma como os gabinetes deveriam funcionar na proposta do PRONASCI, sob a coordenação dos prefeitos municipais. Mesmo assim, esta instância gestora do Programa em Fortaleza passou a funcionar sistematicamente, com a condução do gestor da Guarda Municipal, que logo fez arranjo institucional com o secretário de segurança estadual<sup>84</sup>, que por sua vez era também um gestor sempre presente nas reuniões e atividades do PRONASCI em Fortaleza, conduzindo em conjunto os trabalhos, trazendo consigo permanentemente o corpo diretivo de polícia militar, civil, bombeiros e inteligência. Também incluiu a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza nas reuniões do GGI Estadual, que já ocorria há mais tempo, propondo e articulando reuniões integradas e alternadas de GGI-M e GGI, de forma que o município pudesse acompanhar e participar da gestão integrada estadual. Assim, o funcionamento do GGI-M foi exemplo para muitos estados e municípios, estavam sempre presentes todas as forças, os dois titulares – estadual e municipal – e de fato o exame dos dados em âmbito municipal era sistemático e por um período de alguns meses convergiram as iniciativas locais no território – as atas do GGI-M datam de 2009 a 2011. Da mesma forma, estavam muitas vezes presentes o órgão de trânsito municipal, a polícia rodoviária federal e a polícia federal e o GGI-M se constituiu em um grupo qualificado e decisório na condução do processo<sup>85</sup> no Grande Bom Jardim, seguindo as diretrizes para a estrutura do GGI-M, conforme mostra a Figura 07:

---

<sup>84</sup> O Secretário Roberto Monteiro, policial federal aposentado, foi indicado pelo Ministro da Justiça Marcio Thomás Bastos para o primeiro governo de Cid Gomes no Ceará (2007-2010). Humanista, adotou um modelo de gestão por resultados, com planejamento e monitoramento, criou o Ronda do Quarteirão, policiamento comunitário motorizado, e se caracterizou pela elegância e cuidado no trato com as pessoas, ousando por exemplo não permitir a filmagem e teledifusão de prisões em flagrante, o que foi muito polêmico frente a cultura vigente de exposição e desrespeito aos direitos de defesa, apesar de ser previsto em lei, e pelo permanente convite ao diálogo.

<sup>85</sup> As atas do GGI-M do período entre 05/02/2009 e 25/11/2011 examinadas permitem constatar que a organização do fórum encaminhava permanentemente análise de dados do território e a realização de ações integradas envolvendo todos estes órgãos no território, seguidas de avaliação e encaminhamentos decorrentes da prática anterior.

**Figura 7 – Estrutura para o GGI-M.**



Fonte: Ministério da Justiça (2009).

Em Fortaleza, a partir do Observatório da Violência, já financiado pelo município antes do PRONASCI, processava-se a Gestão do Conhecimento, que se colocou em comunicação com o Plenário do GGI-M, o qual comandava a Gestão das Ações Integradas em Segurança Pública, criando-se instâncias de gestão operacional e prevenção – neste caso os Grupos de Trabalho abaixo relacionados; a Gestão da Comunicação, Formação e Mobilização, criando-se o Centro de Formação; e a Gestão das Ações Preventivas, no Território, com os projetos e a participação da Regional V de forma integrada e descentralizada.

Foram organizados dois Grupos de Trabalho, como desdobramento local da metodologia do GGI-M, e criados o GT de Policiamento Comunitário e, mais tarde, de Políticas Sociais, para articulação tática da ação no território, por decisão do grupo integrado. Destacaram-se ações sistemáticas de *blitzes* educativas e preventivas no território, aos finais de semana e à noite, com a presença de todos estes representantes, em enormes comboios que chamavam a atenção da população e da imprensa, que acompanhavam curiosas e um pouco incrédulas a operação. Em alguns poucos momentos as intervenções conseguiam ser também preventivas, quando ocorriam panfleteações em bares e nas comunidades sobre tráfico de pessoas, prevenção à saúde e abuso de álcool e drogas, identificando a frequência de crianças e adolescentes em bares, recomendando-se aos pais que levassem os filhos para casa ou conduzindo-os até lá

quando sozinhos, mas geralmente as operações centravam-se no trânsito – identificação de documentos de pessoas, motocicletas e automóveis, além da fiscalização de porte de drogas e armas. Relatório do Grupo de Trabalho de Policiamento Comunitário de setembro 2010<sup>86</sup> indica a realização de 13 encontros alternados com o próprio GGI-M, desde dezembro de 2009, quando o GT foi criado, apontando a realização de 74 operações de janeiro a agosto de 2010, inicialmente entre 23:00h e 04:00h, depois entre 17h e 22h, 22h às 03h e entre 15h e 21h, sempre de acordo com análises e indicações do GT. Aparece a participação de órgãos municipais, estaduais e federais, repressivos e preventivos, de todos os poderes envolvidos – Guarda Municipal, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Regional V, Autarquia Municipal de Trânsito; Polícia Militar (4ª Cia, 6º Batalhão da Polícia Militar, Batalhão de Choque e Raio, forças especiais), Corpo de Bombeiros, Polícia Civil (32º e 12º Delegacia de Polícia), Delegacia de Narcóticos – DENARC, Delegacia da Infância e Juventude – DCA, Departamento Estadual de Trânsito, Secretaria da Justiça, Defensoria Pública; Ministério Público Estadual; Procuradoria da Justiça; Ministério da Justiça. E um grande levantamento sobre as necessidades de efetivo e estrutura necessários para a repressão qualificada da violência e da criminalidade no Grande Bom Jardim a ser apresentado ao Pleno do GGI-M.

O Grupo de Trabalho sobre Políticas Sociais foi criado em 14 de setembro de 2010, objetivando tratar das atividades complementares ao Protejo – projeto de atendimento a jovens financiado pelo PRONASCI, já no momento de seu término, a fim de garantir sua continuidade, bem como da intervenção em que a segurança preventiva fosse foco. Ao mesmo tempo, foram discutidos os rumos do GT de Policiamento Comunitário, buscando dar prioridade a intervenções preventivas e de orientação, quando foram realizadas as *blitzes* educativas, integrando os dois GTs, de forma a atender preocupação trazida pelos diversos setores sociais envolvidos nas ações no território relacionada à violência institucional. Na ata de uma das reuniões realizadas, em que se reuniam técnicos executores do projeto com jovens – Protejo e representantes da Secretaria de Direitos Humanos – apareceu a necessidade deste GT servir como contraponto para o GT de policiamento comunitário, indicando-se a presença da Corregedoria e da Ouvidoria da Polícia e da Guarda Municipal no GT a fim de oferecer-se o controle externo e para evitar uma abordagem somente repressiva; da mesma forma, encaminhou-se a necessidade de um trabalho articulado com o Instituto Médico Legal – IML e

---

<sup>86</sup> Relatório sobre GT Policiamento Comunitário do GGI-M Fortaleza/Ceará, 2010, PDF – 09 folhas, do acervo da pesquisadora.

com a Saúde para que ocorresse a notificação compulsória da violência, quando verificada nestes atendimentos. Também foram tratadas práticas como o “baculejo”, revista policial, e suas relações com os estereótipos de elemento suspeito, a saber, os negros e pobres e jovens, com a preocupação de que as revistas no território não repetissem constrangimentos e violência policial na forma como seguidamente eram denunciadas. Preocupava-se o GT em garantir um grupo qualificado, que pudesse passar por rodas de conversa sobre o tema com os técnicos e jovens do território envolvidos com o Programa, alcançando a tal Segurança Cidadã preconizada.

O Grupo de Trabalho de Políticas Sociais teve prosseguimento em 2011 e envolveu instituições governamentais, municipais e estaduais e instituições não governamentais, com a pauta “[...] Política Social Integrada no Grande Bom Jardim”, reunindo até 28 instituições participantes – Gabinete da Prefeita, Coordenadorias de Políticas Públicas para a Mulher e Juventude, Secretarias de Direitos Humanos, de Esportes, de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Desenvolvimento Econômico, de Cultura, de Turismo, de Trânsito e Regional V; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; secretarias de Segurança Pública, Ação Social e Justiça, como órgãos estaduais; e Ministério da Justiça, Defensoria pública, Ministério Público Estadual, OSCIPs parceiras Tercon Brasil, CUFA e Fundação *Terre de hommes*. Este grupo promoveu ainda encontros especiais, com debates e mobilização da comunidade no Território de Paz, como a Terça Negra – parceria com Direitos Humanos – Coordenação de Igualdade Racial, com shows de talentos locais (agosto de 2011) e atividade conjunta dos GTs com Diretores de Escolas da Regional V sobre Cultura de Paz, com debates, palestras, arte de grafite e música (em setembro de 2011).

As análises integradas dos dados do Território iam se qualificando, simultaneamente, até a estruturação de uma coordenação de estatística da Secretaria de Segurança Pública, constatada sua necessidade neste exercício, definida pelo Secretário de Segurança Estadual, e que passou a trazer dados mais organizados, boletins e análises de manchas nos quadrantes analisados do território, indicando os movimentos do crime a cada período, favorecendo a análise da inteligência de forma integrada no processo de trabalho do GGI-M. A área social esteve sempre presente, através do Fortaleza de Paz e das secretarias temáticas do município, sendo que a primeira trazia sempre notícias dos passos da implementação dos projetos e das ações desenvolvidas no território e todos colaboravam nas discussões, a fim de integrar estes dois “vetores”, social e repressivo.

A reflexão conjunta sobre os projetos e a apropriação de uma postura de prevenção e mesmo o debate sobre a violência, inclusive institucional, parece ser o maior legado deste período, além das próprias atividades do estado em áreas nunca antes atendidas. Havia por vezes um estranhamento nestes debates, que eram mantidos principalmente pela compreensão e autorização dos dois gestores, assim como pela presença de consultores do Ministério da Justiça, que articulavam e demandavam os órgãos federais e estaduais, fortalecidos pela marca PRONASCI e detentores da gestão dos recursos e sua fiscalização, já que as definições e comandos saíam deste coletivo mas estavam vinculados ao Ministério da Justiça. Estes episódios eram cercados de um certo constrangimento, por vezes, já que era preciso denunciar maus tratos em abordagens policiais junto aos jovens no território, e tolerar, por parte dos órgãos da segurança pública, o debate com a presença do social, por assim dizer, interferindo no processo gestor da criminalidade. Por outro lado, facilitava muito a presença de alguns setores municipais, gestores das áreas de saúde, assistência social, representantes das coordenadorias de juventude, diversidade sexual, igualdade racial, educação, mesmo que estes estivessem pouco envolvidos com a execução propriamente dita porque traziam elementos importantes da promoção dos direitos, da análise da violência e da realidade das comunidades.

A leitura e ação integrada do território ocorreram também pela presença e envolvimento constante da gestão do secretário da Regional V<sup>87</sup>, onde se insere o Grande Bom Jardim, o qual garantiu o necessário olhar territorial dos setores de sua regional e aderiu fortemente ao Programa, facilitando a integração local junto a escolas e postos de saúde, principalmente, áreas em que tinha comando mais direto. Na Regional V foi criado um Comitê Gestor logo no início dos trabalhos, buscando caracterizar as ações do PRONASCI como políticas públicas a serem incorporadas ao processo de trabalho das várias Secretarias e órgãos ali representados. O Comitê Regional foi instituído através de Portaria do Secretário Regional no ano de 2009, que já vinha discutindo a estruturação dos projetos apresentados ao Ministério da Justiça desde 2008. A partir de fevereiro de 2009, com o começo da execução dos projetos aprovados, voltou a reunir-se para acompanhar a implantação dos projetos. Foi composto inicialmente como Grupo de Trabalho através da Portaria do Secretário da Regional V sob nº 40/2009, de 31 de março de 2009, e publicado no Diário Oficial do Município de Fortaleza em

---

<sup>87</sup> Fortaleza possui seis regiões administrativas e mais a região do centro, sob a responsabilidade de gestores com status de secretários municipais. Estas regionais à época possuíam coordenações de saúde, educação, assistência social, de infraestrutura e administrativa, além de um núcleo de esporte e cultura. A Regional V é a segunda maior área da Cidade, depois da Regional VI, e abrange o território do Grande Bom Jardim e mais 15 bairros com alta densidade demográfica. Coordenou esta Regional durante todo o período do PRONASCI o Engenheiro Recio Ellery Araujo, técnico da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

05 de maio, e atualizado como Grupo Gestor Fortaleza de Paz SER V, conforme Portaria 141/2009, de 25 de novembro, publicada em 03 de dezembro, ampliando a participação das diversas áreas que compunham a Regional V, a saber, distritos de saúde, educação, assistência social, meio ambiente, infraestrutura e administração, núcleos do orçamento participativo, esportes e lazer, juventude e ouvidoria, além dos Conselhos Tutelares locais. A partir do mês de julho de 2009, passou a contar com representante do Corpo de Bombeiros Militar, Informática e Secretaria de Cultura. E estruturou um setor local com representação integrante do Fortaleza de Paz. Com reuniões semanais, passou a atuar em conjunto com o Fortaleza de Paz / Guarda Municipal. Assim, participou de todas as atividades desenvolvidas no Território. Desde esta integração, observou-se a importância do movimento para a política pública de segurança cidadã, conforme análise da equipe do Fortaleza de Paz em Projeto que foi apresentado à Caixa Econômica Federal – CEF para a obtenção de recursos para a continuidade dos trabalhos:

Já se observa no Território da Paz do Grande Bom Jardim ao menos dois movimentos interessantes do ponto de vista da política pública: o primeiro é a integração de políticas, quando três ou mais serviços têm se reunido para discutir os perfis e nomes de adolescentes e jovens a serem atendidos pelo PRONASCI; e o segundo é a criação, dentro de cada serviço municipal, de um técnico de referência PRONASCI, o qual é responsável pela socialização dos objetivos internamente ao seu setor, pela promoção de discussões de integração das equipes e representação junto aos movimentos intersetoriais que vão sendo realizados. Esta é uma iniciativa espontânea, gerada a partir da necessidade de integração e ampliação da participação dos gestores e técnicos dentro dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, que tem sido indicada para implantação em outros serviços. (Projeto CEF, FORTALEZA DE PAZ, 2009, p. 28)

No entanto, com exceção destes movimentos locais e das ações e participações pontuais das diversas secretarias, sempre houve certa reserva das pastas da área social, principalmente aquelas que não geriam os projetos diretamente. Não sendo gestoras financeiras, as áreas muitas vezes não se sentiam responsáveis pelos projetos, apesar de apropriadas através do GGI-M, estando ainda pouco sensibilizadas para responder pela área da Segurança Pública e tratar dos problemas de segurança enquanto município. Por vezes, os recursos alocados em outros órgãos e seus projetos não ficavam muito claros junto ao GGI-M, como no caso da saúde e da assistência social<sup>88</sup>. E, provavelmente, isto explica ao menos parcialmente que, findo o Programa, o movimento todo tenha regredido e pouco a pouco finalizado o Território de Paz.

---

<sup>88</sup> O PRONASCI financiou a criação de dois Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e um posto de saúde – PSF no Território e esta informação só foi apropriada pelo grupo gestor bem mais tarde, pelos relatórios

*Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO) – Mulheres da Paz, Mulheres em Ação e Projetos de Cultura: ampliação da ação*

Os projetos prioritários nos territórios para jovens e mulheres – Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável – o Protejo<sup>89</sup> – e o Mulheres da Paz<sup>90</sup> foram desenvolvidos a partir de 2009, ainda antes do lançamento do Programa, que atendeu a programação política do Governo Federal. Na data do lançamento, já estavam presentes todos os jovens e todas as mulheres selecionadas. Para o início dos trabalhos no Território e a instalação dos projetos, foram convidados entidades e movimentos da sociedade civil para a apresentação da proposta, nos cinco bairros, mobilizando e escutando as comunidades envolvidas. Assim se constituiu o anúncio para as inscrições das mulheres, tendo início a atividade de recrutamento e seleção, e, logo em seguida, de formação. Da mesma forma, a busca dos jovens se deu a partir de oficinas de arte e cultura no Território, realizadas em locais abertos, em instituições da comunidade, em que os jovens eram sensibilizados para participar através dos equipamentos sociais da Prefeitura e do Governo do Estado, convidando amigos e colegas, entre si, ao longo de várias semanas. Neste momento estavam presentes os técnicos e técnicas das instituições licitadas com a equipe do Fortaleza de Paz e eram realizadas pequenas entrevistas e preenchidas fichas de inscrição, quando do interesse dos jovens. Critérios de idade, escolaridade, interesse, envolvimento com drogas, evasão escolar, delitos e histórico de passagem por medidas socioeducativas eram considerados, convidando-os a participar a partir de um vínculo inicial constituído neste e em pelo menos mais um evento, dentro do período de inscrições. Esta metodologia, engendrada pelas equipes integradas dos projetos, obteve sucesso e foi recrutando jovens para os projetos, formatando-se o Protejo e o público dos demais projetos de cultura definidos também para jovens.

Além das 210 vagas do Protejo, oferecia-se, simultaneamente, outras 1.886 vagas nos projetos de formação em arte e cultura, inclusão digital, fotografia, customização, formação cidadã e economia solidária, teatro, dança, maracatu e música, formatados pela equipe técnica

---

publicados pelo Ministério da Justiça. Estas ações favoreceram o território mas os setores somente se integraram pontualmente nas atividades de gestão do PRONASCI.

<sup>89</sup> Protejo - Convênio 00010/2008, com início em 30 de junho de 2008, prevendo a mobilização e a sensibilização dos adolescentes e jovens adultos em vulnerabilidade social e expostos à violência, de forma a contribuir com uma formação cidadã, incluí-los nos programas de cultura, esporte, lazer e iniciação ao trabalho e reencaminhá-los ao sistema de ensino.

<sup>90</sup> Mulheres da Paz – Convênio 00222/2008, com início em 30 de junho de 2008, prevendo a aquisição de materiais e equipamentos e contratação de serviços para o desenvolvimento e a implementação do Projeto Mulheres da Paz nas comunidades, com 300 vagas.

a partir das interlocuções preparatórias (Projetos Trilhos Urbanos e Cultura – Teatro Vivo, Dança para a Vida, Maracatu Estrela Bela e Música – Tocando a Vida, conforme detalhamento no vídeo institucional<sup>91</sup>). Cada vaga poderia ser ocupada por diversos jovens, mantida sua frequência. Em sete meses de trabalho, conforme relata o supervisor de campo do projeto, já estavam envolvidos 1.333 jovens em seis locais do território, identificados os perfis de vulnerabilidade, sob a responsabilidade de uma equipe técnica<sup>92</sup>, com o acompanhamento do Fortaleza de Paz.

Os Projetos de Cultura foram executados pela Universidade Federal, por equipe contratada que se formou para tal, vinculada ao Centro de Treinamento e Desenvolvimento – CETREDE. Cumpridos os requisitos previstos no processo, sua gestão se deu de forma mais autônoma, por definição da própria equipe. Isto resultou em menor aproximação da coordenação do Fortaleza de Paz e do GGI-M e menos possibilidade de integração com os órgãos gestores da política de cultura, apesar das tentativas. Mesmo sem tanto acesso, o Fortaleza de Paz verificou que a implantação destes projetos também encontrou dificuldades para se inserir no território por falta de local adequado e alguma resistência dos órgãos locais em acolher a atividade cultural, tanto pelo ruído como pelo aumento da frequência. A ação de Regional V e do Fortaleza de Paz, em conjunto com integrantes do GGI-M, como a Secretaria Municipal da Cultura e o órgão de Informática da Prefeitura, engendrou a retomada da Casa Brasil<sup>93</sup>, local que estava pouco aproveitado pela população e com baixa oferta de atividades. Por um período importante, esta estrutura funcionou para acolher os projetos e outros, novos, na continuidade, mesmo com a suspensão dos projetos de cultura ao final de seus prazos. O espaço foi retomado para a Comunidade e passou a ser gerido pela Regional e pela Secretaria Municipal de Cultura por mais um período após o tempo do Programa. A partir da leitura da necessidade de continuar e ampliar o trabalho, a Casa Brasil foi reativada como equipamento público existente e ativo no Território. Nestes processos no Território, aos poucos foi acontecendo a adesão ao PRONASCI de parceiros, trabalhadores e integrantes de projetos e organizações sociais locais, construindo-se laços para a sustentação dos projetos para além da institucionalidade. Sempre com esforços redobrados na medida da escassez de recursos, característico das áreas da periferia, mesmo desta com o PRONASCI.

---

<sup>91</sup> Conforme vídeo de apresentação do Trilhos Urbanos & Cultura. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=0eekLk\\_xRaU](https://www.youtube.com/watch?v=0eekLk_xRaU)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>92</sup> Coordenação Geral, Coordenação pedagógica, Supervisão de Campo, Administração Financeira, Coordenadores Temáticos (música, dança, teatro e maracatu) e 44 monitores e professores, além da equipe de apoio.

<sup>93</sup> A Casa Brasil é um equipamento financiado pelo Governo Federal para inclusão digital desde 2003.

Os projetos Protejo e Mulheres da Paz, prioritários e previstos na lei do Programa, atendiam, por um lado, os jovens em território conflagrado, e por outro, mulheres das mesmas comunidades para acompanhá-los em sua trajetória, realizar mediação comunitária e qualificarem-se. Estes projetos foram implementados a partir de edital publicado pelo município, devidamente articulados com as universidades vencedoras, que se comprometeram e se empenharam efetivamente na gestão de seus contratos. Esta gestão constituiu capítulo à parte por conta do interesse e inovação na gestão da formação dos jovens e das mulheres<sup>94</sup>. O Fortaleza de Paz, por sua vez, estabeleceu e garantiu uma gestão compartilhada com as três universidades executoras destes projetos, cada uma selecionada por suas práticas, pesquisa e extensão, nas áreas específicas, e articulou seu monitoramento com a sociedade civil no território, acompanhando cada um dos projetos permanentemente.

As mulheres também foram contempladas com o Projeto Mulheres em Ação<sup>95</sup>, de capacitação profissional para as mulheres da paz, objetivando dar continuidade a sua formação e oportunizar trabalho a 180 mulheres. Este projeto também foi desenvolvido pelo CETREDI e teve a participação direta da Coordenadoria das Mulheres do Gabinete da Prefeita. Apesar de feito o plano de trabalho, problemas persistiram e o número de mulheres beneficiadas foi baixo.

O Mulheres da Paz foi o primeiro a ser instalado, tendo sido assinado o convênio com a instituição executora, vencedora do certame licitatório, Universidade de Fortaleza – UNIFOR em 27 de abril de 2009. Com seleção das mulheres no primeiro semestre, depois de ampla divulgação no território, quando 1.757 inscrições ocorreram, 300 mulheres passaram a realizar seu percurso formativo de 400 horas, a partir de agosto de 2009 até março de 2010, em oito turmas distribuídas nos territórios, nos dois turnos, conforme relatório detalhado da instituição executora<sup>96</sup>. A seleção foi acompanhada pela equipe do Fortaleza de Paz e contou com instrumentos especificamente desenvolvidos para cada etapa, de forma a proceder a

---

<sup>94</sup> Destaque para a formação dos jovens a partir do envolvimento de alunos da graduação e do mestrado em políticas públicas, com metodologias participativas, com monitoramento permanente e participação direta da coordenação do núcleo de pesquisa e estudos da Universidade Estadual do Ceará (NUPES/UECE); com as mulheres, o destaque recai da mesma forma sobre a metodologia utilizada, com formação em mediação comunitária, envolvimento de alunos na docência e envolvimento direto da coordenação do pós graduação em direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), gestora do projeto. O conjunto de Projetos culturais ficou ao encargo do Centro de Treinamento e Desenvolvimento da Universidade Federal do Ceará – CETREDI.

<sup>95</sup> Mulheres em Ação - Convênio 00122/2008, iniciado em 30 de julho 2008, de capacitação de mulheres vítimas de violência doméstica e urbana, com baixa escolaridade, baixo acesso ao mercado de trabalho e mães adolescentes como multiplicadoras de conhecimentos sobre a violência urbana e doméstica.

<sup>96</sup> Documento de outubro de 2009, que consubstancia o Curso de Formação de Mediadoras Sociais e Promotoras dos Direitos Humanos desenvolvido, com princípios norteadores, bases metodológicas, objetivos e metas, processo seletivo e detalhamento das atividades. Acervo da pesquisadora.

escolha mais justa. Os critérios, previamente discutidos e estabelecidos, levaram em conta dados objetivos, como os requisitos de moradia no território, disponibilidade de tempo (12 meses e 16 horas semanais), ter completado 18 anos, saber ler e escrever e possuir renda de no máximo dois salários mínimos. Após esta avaliação, foram selecionadas, para a segunda etapa, 699 (seiscentas e noventa e nove) mulheres, a partir de uma linha de corte na pontuação previamente acertada. Na segunda etapa, foram realizadas dinâmica de grupo e entrevista individual, ainda nos mesmos espaços onde aconteceram as inscrições. Neste processo, foi possível considerar informações qualitativas, como a apropriação do território, traduzido no envolvimento em atividades comunitárias principalmente com jovens, o tempo de inserção nestas e as ações efetivamente desenvolvidas. Lideranças comunitárias e ativistas de direitos humanos foram priorizadas na escolha final. Foi realizado um cadastro de reserva para possíveis desistências, que foram admitidas até o momento do cadastro no Sistema Mulheres da Paz – SIMPAZ, desenvolvido para o controle do recebimento da bolsa, identificando-se na prática 60 substituições, por desistência, justificadas com o fato de não possuírem disponibilidade de tempo para o projeto. A equipe multidisciplinar da UNIFOR elaborou, com o acompanhamento da GMF e da Coordenadoria de Mulheres, os instrumentais, as metodologias e conduziu todo o processo de seleção.

Conforme o documento (UNIFOR, 2010), destacam-se os princípios norteadores para a formação e a leitura da instituição a respeito do desafio proposto. São princípios:

A democratização do conhecimento jurídico com foco nos direitos humanos; a promoção dos direitos humanos, estimulando o desenvolvimento de uma cultura de paz e de apoio ao desarmamento; o estímulo à tolerância e ao respeito pelas diferenças, de forma a constituir um sistemático combate aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; a valorização e o fortalecimento das redes sociais e comunitárias; e a integração com os diversos projetos que compõem o PRONASCI.

-----  
Considerando que as Mulheres da Paz deverão promover mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e a prevenção e o enfrentamento da violência contra as mulheres, e que deverão ainda buscar articulação com jovens e adolescentes, com vistas à sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social [...], a concepção do curso deve ser capaz de preparar qualificadamente as participantes para esses desafios (UNIFOR, 2010, p. 04).

As atividades foram divididas em grandes blocos, sempre teóricos e práticos, com o acompanhamento permanente de uma equipe multidisciplinar, introduzindo-se conteúdos básicos e atividades iniciais de integração e apropriação da metodologia no primeiro mês; e

conteúdos elementares relacionados aos direitos humanos, direito público, direito da mulher, direito do idoso, direito da criança e do adolescente, direito da família, segurança pública e juventude, mediação, direito do consumidor, direito previdenciário, drogas e sistema único de saúde nos aulas subsequentes; com realização de vivências e atividades de campo e teatro, de forma a consolidar os conteúdos, facilitar a apropriação, debater os preconceitos e entender a realidade local. No bloco seguinte os conteúdos foram aprofundados e introduziu-se o tema da Mediação, envolvendo as abordagens familiar, escolar, comunitária e a justiça restaurativa. Durante todo o curso as mulheres realizaram atividades de campo, com metodologia orientada para aplicação de questionários, entrevistas e realização de rodas de conversa na comunidade, comprovando sistematicamente as atividades para que o controle do SIMAP fosse mantido e as bolsas de R\$ 190 fossem pagas, mediante comprovação de participação. A distribuição das mulheres pelos bairros levou em conta princípios relacionados à população e inscrições feitas, apresentando-se a seguir o quadro final produzido (11):

**Quadro 11 – Mulheres da Paz: distribuição por bairro, faixa etária e local de inscrição.**

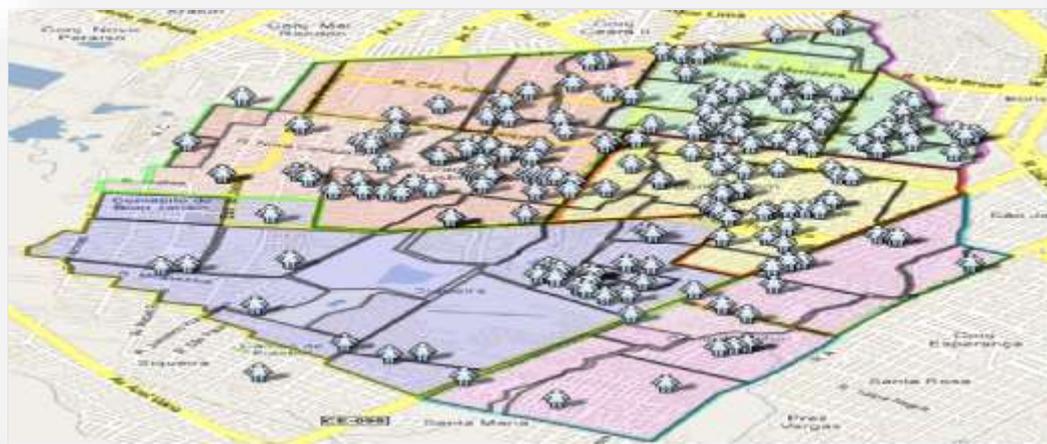
<b>BAIRRO</b>	<b>POP GLOBAL</b>	<b>%</b>	<b>DIST. DAS MULHERES POR % POPULAÇÃO</b>	<b>FAIXA ETÁRIA</b>	<b>%</b>	<b>DISTR. DAS MULHERES POR % DE FAIXA ETÁRIA</b>	<b>TOTAL DE INSCR. POR BAIRRO</b>	<b>%</b>
<b>BOM JARDIM</b>	34.507	19,7	60	10.134	20	60	584	33,23
<b>SIQUEIRA</b>	23.728	13,5	42	6.757	13	39	384	21,85
<b>GJ. LISBOA</b>	49.852	28,5	84	14.443	29	87	279	15,88
<b>GJ. PORTUGAL</b>	37.369	21,3	63	11.163	22	66	230	13,10
<b>CANINDEZINHO</b>	29.688	17	51	8.306	16	48	280	15,94
<b>TOTAL</b>	<b>175.144</b>	<b>100</b>	<b>300</b>	<b>50.803</b>	<b>100</b>	<b>300</b>	<b>1.757</b>	<b>100</b>

Fonte: Arquivos do Fortaleza de Paz (2010) – Acervo da pesquisadora.

Ao final do curso foram certificadas 245 mulheres (81,6%). 243 mulheres (81%) permaneceram depois do curso, em continuidade às tarefas na comunidade, até setembro de 2010, com o final dos pagamentos das bolsas. Os últimos dois meses de bolsa sofreram um

retardo por parte do Governo Federal / Caixa Econômica Federal, mas foram pagos, apesar do atraso. Algumas mulheres continuaram acompanhando os jovens e participando dos cursos do Projeto Mulheres em Ação, oferecido nesta época, além do ingresso nas atividades de formação para atuação na casa de Mediação, projeto que também se instalou no Território em 2010. As mulheres responderam a questionários desenvolvidos pelo Fortaleza de Paz sobre sua área de atuação e residência, obtendo-se sua localização georreferenciada no território, conforme aparece na figura 08. Neste processo de identificação dos endereços, o Fortaleza de Paz deu início ao mapeamento detalhado do Território, buscando entender melhor a dinâmica de seu funcionamento e dos crimes perpetrados na região.

**Figura 8 – Mulheres da Paz georreferenciadas no Território Grande Bom Jardim.**



Fonte: Arquivos do Fortaleza de Paz (2010) – Acervo da pesquisadora.

O projeto Mulheres em Ação compunha o cardápio de ações de Fortalecimento e Apoio às Ações de Prevenção à Violência nas áreas selecionadas pelo PRONASCI (64-e), e oportunizou a formação de mulheres em cursos nas 180 vagas oferecidas para a prática em cursos de costura, montagem de bijuteria, macramê, *patchwork*, manutenção de computadores e serigrafia, além da realização de um seminário de sensibilização inicial e oficinas de formação para a igualdade e cidadania nos temas Relações Sociais de Gênero, Construção Social da Juventude e Adolescência, Juventude, Corpo e Sexualidade, Juventude, Participação e Cidadania e Violência Doméstica e Sexual, oferecidos prioritariamente para as Mulheres da Paz. Foram certificadas somente 110 jovens (61% das vagas). A avaliação da procura reduzida recaiu sobre vários motivos. Muitas Mulheres da Paz, ao receber a oferta do curso, preferiram

buscar atividade produtiva em detrimento do curso, tendo em vista o encerramento da bolsa, já que as vagas foram oferecidas como continuidade ao curso recém-concluído, mas sem bolsa. Os desacertos quanto ao processo licitatório, causando descompasso entre início do curso e disponibilização de material, bem como as instalações pouco adequadas no território também pesaram para a desistência de parte das mulheres.

O Projeto para jovens – PROTEJO – ocorreu no Território de Paz do Grande Bom Jardim em Fortaleza através do IEPRO/UECE, assinada a parceria em setembro de 2009. O curso teve início em dezembro do mesmo ano, com a duração de um ano, distribuindo-se os jovens em cinco turmas, uma por bairro, para dar conta da carga horária de 800 horas, conforme o quadro 12, que demonstra vagas ocupadas e certificação ocorrida por turma:

**Quadro 12 – Distribuição Jovens Protejo pelo Território – Vagas e Certificação**

<b>Bairro</b>	<b>Turno</b>	<b>Vagas</b>	<b>Certificação</b>	<b>%</b>
Siqueira	Manhã	21 vagas	30	71,4
	Tarde	21 vagas		
Canindezinho	Manhã	20 vagas	25	62,5
	Tarde	20 vagas		
Bom Jardim	Manhã	23 vagas	37	80,4
	Tarde	23 vagas		
Granja Portugal	Manhã	21 vagas	31	73,8
	Tarde	21 vagas		
Granja Lisboa	Manhã	20 vagas	22	55
	Tarde	20 vagas		
Total		210 vagas	145	69,04

Fonte: Organizado pela pesquisadora a partir de arquivos do Fortaleza de Paz (2010).

Os 210 jovens – 139 homens e 71 mulheres – permaneceram acompanhados diariamente durante os 12 meses do curso e semanalmente, depois. Objetivou-se desenvolver suas potencialidades de criatividade e expressão, a cooperação e a capacidade de trabalho em grupo, oportunizar o desenvolvimento de sentimentos como solidariedade, socialização, cooperação e trabalho em grupo. Para tanto, o Fortaleza de Paz buscou envolver os

equipamentos sociais do município, o Estado, o Governo Federal e a comunidade. Muitas reuniões ocorreram, envolvendo as secretarias municipais e estaduais, os órgãos executores das políticas públicas, e as organizações comunitárias. É observação técnica do projeto da CEF para apoio ao Protejo e Mulheres da Paz (2010):

É fato que precisamos de estratégias diversificadas e prazerosas para seduzir estes jovens, entendendo que eles já vivenciam outros encantamentos quando são atraídos para atividades ilícitas. Para isto, é relevante considerar as experiências dos serviços municipais mas é preciso pensar ações complementares e muito efetivas que fortaleçam a proposta do Projeto (Projeto CEF, FORTALEZA DE PAZ, 2009, p. 28)

Conforme já citado anteriormente, a estratégia para mobilizar os adolescentes foram as oficinas de artes e cultura oferecidas no Território, a partir da inserção dos projetos de dança, música, teatro, etc. quando os jovens eram convidados para participar, podendo voltar na próxima oficina, de forma a já constituir vínculo com monitores, técnicos e Mulheres da Paz que estavam presentes. Na retomada, eram convidados a constituir cadastro básico, onde delineavam suas preferências, e a se candidatar à vaga no projeto, conforme o perfil. Quatro rodadas em oficinas diversas, as fichas de inscrição foram sendo analisadas pelos técnicos da instituição executora e os/as jovens foram selecionados/as, considerando a idade e o risco social. Todos os/as participantes que realizaram as oficinas foram convidados para integrar as atividades de arte e cultura no Território. Desta forma, as oficinas foram o instrumento utilizado para convidar os jovens sem estigmatizá-los e tampouco aos projetos, motivo pelo qual não foi permitida a divulgação dos perfis dentro da comunidade. Os trabalhos começaram pelo curso de Formação Cidadã em dezembro de 2009. Dividido em oito módulos e três etapas, a primeira foi a Formação Básica e Específica, com conteúdos relacionados à Atenção às Juventudes, Relações Humanas, O Corpo e a Fala em Evidência, Direitos Humanos e Cidadania, Violação de Direitos, Segurança Pública, Qualidade de Vida, Projetos de Vida e Juventudes e Culturas. A segunda etapa constituiu-se no Diagnóstico Social Local e a terceira etapa foi de Mobilização. Com um caráter dinâmico e metodologia flexível, o curso buscou estimular a participação, o interesse e a construção dos projetos de vida dos/as jovens. Foram oferecidas oficinas rotativas entre os cinco núcleos, duas vezes por semana, prevendo-se Hip-Hop (rap, grafite e dança de rua), Serigrafia e audiovisual, além de passeios temáticos, em que os conteúdos vistos em aula eram motivo de debate, teatro, possibilitando uma vivência lúdica e trabalho de campo.

O projeto Mulheres da Paz sempre esteve muito vinculado ao Protejo, buscando-se que as mulheres constituíssem vínculos, monitorando o percurso formativo e a superação do risco. Elas seriam elos de ligação com a comunidade, como já vinham sendo antes do PRONASCI, muitas vezes, instrumentalizadas agora para intervenções mais cuidadosas, de respeito ao caminho percorrido pelo/a jovem, e com maior acervo de informação para orientá-lo e apoiá-lo:

Elas foram pensadas como o elo de resgate destes jovens que estão em conflito com a lei, em situação de drogadição, ameaça, exploração, ou qualquer situação de risco social, dos quais, muitos, já fazem parte de suas vidas, pois são filhos, maridos, netos, sobrinhos, vizinhos (Projeto CEF, FORTALEZA DE PAZ, 2009, p. 29).

A equipe técnica de execução do Protejo foi capacitada pelo Município a fim de dar prosseguimento ao seu trabalho. Foram realizados três Seminários de Alinhamento Metodológico e Capacitação da Equipe Técnica e dos professores do Projeto, em março de 2010 que contou com a presença dos gestores das diversas políticas abordadas, com os conteúdos relacionados no Quadro 13 a seguir:

**Quadro 13 – Seminários de Alinhamento para as Equipes de Execução do Protejo.**  
(continua)

<b>Tema</b>	<b>Detalhamento</b>
O PRONASCI	Marco Legal e Estratégias de prevenção
FORTALEZA DE PAZ: PRONASCI EM FORTALEZA	O Território de Paz; Os projetos; O PROTEJO
POLÍTICAS DE JUVENTUDE EM FORTALEZA	Principais linhas de ação; Dados da Juventude e PRÓ-JOVEM
POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS EM FORTALEZA	Apresentação das principais linhas de ação e das Coordenadorias Criança e Adolescente – LA e Raízes
POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA	Apresentação das principais linhas de ação do CRAS, a POLÍTICA DE ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS e o PRO-JOVEM Adolescente
POLÍTICAS DE SAÚDE EM FORTALEZA	Principais políticas, PSF, Saúde Mental, Vigilância Epidemiológica, Mobilização e Ciranda da Vida. Equipamentos no Grande Bom Jardim e dados de Fortaleza e Grande Bom Jardim
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM FORTALEZA	Principais políticas e programas com foco na juventude Equipamentos municipais, estaduais e rede privada Dados de Fortaleza e Grande Bom Jardim

**Quadro 13 – Seminários de Alinhamento para as Equipes de Execução do Protejo**  
(continuação)

<b>Tema</b>	<b>Detalhamento</b>
POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM FORTALEZA	Principais políticas e linhas de ação PELC
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM FORTALEZA	Principais políticas e linhas de ação Economia Solidária

Fonte: Arquivos do Fortaleza de Paz (2010) – Acervo da pesquisadora.

O grupo de jovens recebidos pelo Projeto foi identificado em diversos quesitos, realizando-se estudo do perfil obtido do grupo certificado, conforme registro realizado pelo Fortaleza de Paz, através da técnica responsável pelo acompanhamento do Protejo. Foram verificados aspectos como escolaridade e abandono escolar, trabalho e desemprego, e evasão do Protejo, constituindo-se quadro de informações sobre o grupo atendido. O quadro 14 demonstra esta realidade dos/as jovens certificados/as a respeito do trabalho; e o Quadro 15, sua escolaridade:

**Quadro 14 – Relação dos/as jovens Protejo certificados/as com atividades de trabalho.**

	<b>Trabalha</b>	<b>Não trabalha</b>	<b>Fazendo curso</b>
<b>Masc.</b>	23	56	16
<b>Fem.</b>	11	29	10
<b>Total</b>	<b>34 (23,4%)</b>	<b>85 (58,6%)</b>	<b>26 (17,9%)</b>
<b>TOTAL DE JOVENS CERTIFICADOS</b>	<b>145</b>		

Fonte: Organizado pela pesquisadora a partir de arquivos do Fortaleza de Paz (2010).

**Quadro 15 – Relação dos jovens Protejo certificados com atividades de educação.**

	Escolaridade					
	4ª e 5ª E. F	6ª e 7ª E. F	8ª e 9ª E. F	EJA/Projovem	1º e 2º E. M	3º e E. M completo
<b>Masc.</b>	7	10	15	13	32	10
<b>Fem.</b>	4	4	2	09	17	04
<b>Não Inf.</b>	18					
<b>TOTAL DE JOVENS CERTIFICADOS</b>	<b>145</b>					

Fonte: Levantamento das demandas dos jovens realizado pelas Mulheres da Paz (2011).

O Quadro 16 aponta os principais problemas / demandas dos jovens às Mulheres da Paz em 2010 por ordem de incidência, conforme sistematização de dados realizada em janeiro de 2011, a partir dos problemas associados ao dia a dia dos jovens, sua convivência familiar, escolar e comunitária feita pelas Mulheres da Paz no Território:

**Quadro 16 – Principais problemas identificados pelas Mulheres da Paz junto aos jovens do Território.**

Uso de drogas ilícitas pelos jovens
Envolvimento com algum tipo de crime
Abandono escolar

Fonte: Levantamento das demandas dos jovens realizado pelas Mulheres da Paz (2011)

Conforme relatório do Protejo elaborado pelo Fortaleza de Paz (2010), do acervo da pesquisadora, realizou-se avaliação dos jovens durante todo o processo do percurso social formativo, os quais foram avaliados em sua frequência mensal e evasão, constituindo-se quadro de efetiva precisão, já que foi preenchido durante todo o período de curso, alimentando as planilhas de acompanhamento do pagamento das bolsas, conforme quadro 17, com os dados da evasão dos/as jovens no período de 12 meses, por sexo, iniciando em 17 de dezembro de 2009 e findando em 17 de dezembro de 2010.

**Quadro 17 – Evasão do Protejo Fortaleza e principais motivos alegados.**

Total de jovens matriculados	MASCULINO		FEMININO	
	139		71	
Quantidade de jovens que participaram efetivamente no período (média)	MASCULINO		FEMININO	
	123		62	
Evasão dos jovens no período	MASCULINO		FEMININO	
	34		26	
Principais motivos alegados para a evasão	MOTIVO		QUANTIDADE	
	Está estagiando e estudando		04	
	Saiu para trabalhar em tempo integral		13	
	Desistiu (violência, rixas, drogadição, não identificação com o projeto...)		22	
	Saiu para procurar emprego		09	
	Saiu do Território		04	
	Preso		04	
	Foragido da Polícia		01	
	Ingressou no Pro-jovem		03	

Fonte: Monitoramento para pagamento da bolsa do Protejo – Fortaleza de Paz 2010 – Acervo da pesquisadora.

O Protejo teve continuidade a partir das iniciativas relacionadas no Grupo de Trabalho de Políticas Sociais, que intensificou suas reuniões em torno do tema e teve as instituições governamentais mobilizadas, dando início a um plano de atenção a estes jovens, observando-se movimentos e adesões importantes, uma vez sensibilizadas as diversas secretarias e órgãos municipais e estaduais.

Por outro lado, desde cedo observou-se a dificuldade em acompanhar individualmente os casos e para fazer as articulações necessárias com os serviços do município no encaminhamento das demandas, buscando-se outras estratégias para o monitoramento do projeto e para possíveis reinserções dos jovens, pela ausência de uma equipe técnica específica. Inicialmente foi o Comitê Gestor da Regional V que facilitou esta articulação das políticas no território fazendo com que os serviços estivessem mais sensíveis para o atendimento ao público PRONASCI. Por exemplo, na temática da drogadição, motivo de evasão e de envolvimento de jovens em situações de conflito, foi criado Grupo de Referência de Enfrentamento ao Crack e

outras drogas/PROTEJO, constituído de técnicos do serviço social e saúde mental, da Secretaria de Direitos Humanos e da célula da Juventude da regional, em conjunto com a equipe do Fortaleza de Paz, para elaborar estratégias de sensibilização dos jovens e intervir em casos mais imediatos, inclusive realizando visitas domiciliares e encaminhamentos para o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas – CAPS AD da Regional.

A própria Guarda Municipal e a coordenadoria municipal da Juventude efetivaram maior adesão, esta última contribuindo com a complementação de lanches para os jovens, pelo período de uma formação em informática, que foi ofertada pelo Centro de Formação da Guarda Municipal. A Guarda Municipal buscava e levava de volta ao território as diversas turmas do Protejo para receber as aulas de informática, com ônibus próprio e acompanhamento de uma assistente social e educadora agente da Guarda Municipal. Os jovens indicados para receber atenção na área da saúde, por conta de alguma enfermidade mais grave ou urgente, foram atendidos e tiveram problemas importantes de saúde resolvidos. Também houve uma tentativa de acolher os jovens no Projovem Urbano, em desenvolvimento na capital, mas apesar deste destinar-se a jovens entre 18 a 29 anos, que soubessem ler e escrever e não houvessem concluído o ensino fundamental, não foi possível esta inserção, pelos prazos e pelos requisitos, pois os jovens atendidos muitas vezes não conseguiam se manter em aula pelo dia inteiro e provavelmente alguns não conseguiriam acompanhar os conteúdos, se pudessem se manter. A tentativa de inscrição neste programa restou descartada. O programa Primeiro Passo, disponibilizado pelo órgão estadual de ação social ofereceu melhores condições neste quesito.

Foram oferecidas 125 vagas do Programa Primeiro Passo, na modalidade Jovem Bolsista, para atender os jovens do Território da Paz, através desta iniciativa da Secretaria do Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social, após visita da equipe do Fortaleza de Paz à sua gerência. O Grande Bom Jardim nunca havia sido incluído no Programa porque “não havia demanda”, conforme os técnicos responsáveis. Através do Programa foi oferecida formação técnica para inserção de jovens no mercado de trabalho, prevendo fardamento, lanche, material didático e bolsa mensal de R\$ 100,00 em um período de quatro meses, com critérios relacionados à idade, escolaridade e renda mensal, além da vinculação obrigatória do jovem à escola. Muitos alunos do Protejo interessados no curso foram descartados, apesar das vagas, também em cinco turmas, terem sido ofertadas prioritariamente para os jovens certificados pelo Protejo. Somente 55 (38%) estavam dentro do perfil exigido e destes, 36 efetivaram sua matrícula. As demais vagas foram ofertadas para a comunidade do território, com o mesmo perfil, tendo o acompanhamento do Fortaleza de Paz. Dos 36 que efetuaram sua inscrição, 26

concluíram a formação (81%). Na ocasião da diplomação, em dezembro de 2011, a coordenadora do programa deu depoimento garantindo novas vagas de forma sistemática para o Grande Bom Jardim. Não aconteceram mais turmas.

Assim também, durante o ano de 2011, foram identificados novos locais para realização de atividades com os jovens para atender os cinco bairros do Território de Paz do PRONASCI. O Crescer com Arte, programa municipal de atenção a adolescentes e jovens da Secretaria Municipal de Direitos Humanos, foi instalado no Grande Bom Jardim para dar continuidade ao trabalho iniciado, através de remanejamento de um de seus núcleos. O objetivo centrava-se em ressignificar valores através da inserção em linguagens artísticas, direcionando estes jovens, ainda que de forma inicial, para iniciativas de geração de trabalho e renda. O aluno poderia escolher uma linguagem artística entre música, artes visuais, dança ou teatro para frequentar em três dias da semana, com previsão de acompanhamento através de visitas domiciliares, por até 02 anos. O projeto foi levado para a Granja Portugal, na Casa Brasil, equipamento pouco utilizado do município, na época, de forma a revitalizá-lo, com o apoio da Regional V e da área da tecnologia de informação da Prefeitura, responsável pela Casa, prevendo o acompanhamento de 80 jovens do Território. Devido ao perfil etário definido e considerando os demais critérios para a inserção dos adolescentes, que seria ter entre 12 e 16 anos, estar em situação de violação de direitos, e estar estudando ou ter interesse em retornar à escola, poucos – somente sete jovens do PROTEJO foram encaminhados. Mas as demais vagas foram preenchidas por jovens dos Projetos de Cultura que também já se encerravam e pelos demais jovens da comunidade, do mesmo perfil, ampliando-se afinal a oferta.

Tendo em vista a dificuldade de acesso ao emprego, foi grande o esforço para articular as políticas municipais e estaduais para acolherem este público do Protejo em seus programas e projetos. Foram levados outros cursos, como o PROINFOR, que trabalhava a informática profissionalizante através da manutenção de computadores, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE, oferecendo-se 12 vagas para os jovens do Protejo, cujo acompanhamento demonstrou dificuldades do público para compreensão da proposta e baixo aproveitamento. Ofertas demasiado exigentes para comunidades com importantes carências, como a falta do letramento, são frequentes e seguidamente afastam o público interessado e desarticulam as políticas.

No GGI-M de 27 de maio de 2011, a UECE lançou o filme Travessia, Trajetos e Territórios, um documentário que retrata o projeto PROTEJO no Grande Bom Jardim, com manifestação dos jovens atendidos, professores e técnicos, identificando-se mudanças

importantes para os envolvidos, ainda que muitos entraves predominem e que haja ainda um longo caminho na direção da cultura de paz.<sup>97</sup>

*Território de Paz e projetos de 2008 executados até 2011: Conselhos Comunitários de Desenvolvimento Social, Formação da Guarda Municipal e Esporte e Lazer na Comunidade-PELC*

Depois de vários meses para sua efetiva implantação no território, considerando a necessidade de licitação e algumas dificuldades a mais para a identificação de entidades interessadas e capacitadas para seu desenvolvimento, os projetos de formação para a Guarda Municipal e para os Conselhos Comunitários de Desenvolvimento Social – CCDS foram realizados. Envolvendo o Instituto de Pesquisa e Administração Municipal – IMPARH, foram produzidos e fornecidos os cursos previstos, com algumas alterações nos projetos iniciais. A primeira capacitação para a Guarda Municipal ocorreu com recursos do Fundo Nacional de Segurança e previu a participação de 200 agentes em atividades de psicodrama coletivo ministradas pelo psicólogo Alfredo Lancetti, em 2006. Desta vez, pelo PRONASCI, o município capacitou 60 guardas municipais vinculados ao Ronda Escolar, a fim de qualificar a atenção às escolas do território. Estes agentes não necessariamente passaram a atuar no território e o curso não teve sua aplicação avaliada, para além da avaliação de reação, imediatamente após o curso. No entanto, considera-se que as capacitações oriundas da Rede Nacional de Altos Estudos passaram a dar referência para a atuação dos agentes, em conjunto com os cursos ministrados, com o acompanhamento do Centro de Formação da Guarda Municipal e com o trabalho mais prático, desenvolvido mais tarde, através dos Grupos de Trabalho temáticos, citados no item 3.5.1 – Contexto da Guarda Municipal, com o recorte dos segmentos vulnerabilizados e a capacitação diretamente com os Conselhos de Direitos responsáveis – Criança e Adolescente, Deficientes, Mulheres, Juventude, Negros, etc.

Já a formação para os Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDS, outro projeto aprovado pelo Ministério da Justiça, percorreu um processo de fomento à estruturação de novos Conselhos no Território. Em conjunto com a Coordenadoria de Defesa Social da Secretaria de Segurança Pública – COD/SSPDS, responsável pela implantação e manutenção de CCDS, criados através do Decreto 25.293/1998 para colaborar na avaliação e procurar

---

<sup>97</sup> Documentário Travessia, Trajetos e Território – O Protejo no Grande Bom Jardim. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=d-YRx-B6wFQ>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

soluções para os problemas relacionados à segurança da população, foram identificadas as diversas comunidades dentro do Território de Paz, 46 mais especificamente, realizando reuniões locais e estimulando que cada uma estruturasse seu Conselho. O mapeamento das diversas comunidades foi um trabalho conjunto da Regional V, em uma força tarefa que envolveu as áreas de saúde – distrito técnico de endemias, educação, orçamento participativo e infraestrutura, e do Fortaleza de Paz, consultadas as Mulheres da Paz e os jovens envolvidos nos diversos projetos, além de lideranças comunitárias e as informações e equipe da Coordenadoria de Defesa Social – CODS/SSPDS. Em cada local, trabalhou-se com as mulheres e suas comunidades, reunindo interessados em discutir a qualidade de vida e a segurança no território. Deste processo, junto com a secretaria de segurança pública, através da equipe de Conselhos Comunitários de Desenvolvimento Social – CCDS, envolvendo diretamente 291 pessoas nos cinco bairros, conforme quadro 18, depois da mobilização conjunta envolvendo mais de 50 técnicos da Regional e dos equipamentos sociais do território.

Fomentou-se a organização de novos conselhos e, a partir daquela territorialização, 22 novos foram instituídos e empossados formalmente, conforme figura 08, que se somaram aos três já existentes, os quais passaram para a gestão da Secretaria de Segurança Pública, depois de receberem capacitação prevista em projeto do PRONASCI junto à Guarda Municipal. Este projeto previa originalmente a capacitação de dois Conselhos Comunitários de Defesa Social e foram encaminhados representantes de todos os novos e existentes. Esta mobilização dos diversos Conselhos permitiu a realização de duas turmas oriundas dos 25 Conselhos, ao invés de quatro previstos no projeto original, com os mesmos recursos, com a parceria do Instituto Municipal de Desenvolvimento de RH, o qual executou o projeto, não sem muitas tratativas e adequações. Esta explicitação das comunidades e de sua identidade foi inédita para a gestão, permitindo uma aproximação e compreensão mais efetiva deste território para a Regional e as diversas políticas. O evento de posse dos Conselhos ocorreu em maio de 2005 e contou com a participação do Secretário de Segurança Estadual, coordenação da COD/SSPDS, representação do Comitê do Ministério da Justiça e das autoridades locais. A palestra principal foi proferida pelo Coordenador do Orçamento Participativo do município, o qual abordou a importância da participação e do envolvimento da comunidade na gestão de seus interesses coletivos<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Conforme comunicação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social disponível em Instituição de CCDS no Grande Bom Jardim, ver matéria em <<http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/1237-grande-bom-jardim-recebe-22-novos-conselhos-comunitarios-de-defesa-social>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

*Quadro 18 – Participação das Comunidades em Seminários de Mobilização para a criação de CCDS.*

<b>BAIRROS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>Nº</b>
<b>BOM JARDIM</b> <b>06 COMUNIDADES</b> <b>52 PARTICIPANTES</b>	PANTANAL	00
	PARQUE SÃO VICENTE	04
	PARQUE SANTO AMARO	16
	ESTRADA DA URUCUTUBA	03
	SANTA CECÍLIA	04
	BOM JARDIM	25
<b>CANINDEZINHO</b> <b>08 COMUNIDADES</b> <b>33 PARTICIPANTES</b>	PARQUE SANTO ANTONIO	00
	COMUNIDADE VERTICAL	00
	JARDIM FLUMINENSE	02
	PLANALTO VITÓRIA	00
	SIQUEIRA II	02
	PARQUE JERUSALÉM	17
	CANINDEZINHO	12
	LOTEAMENTO SANTO EMÍLIO	00
<b>GRANJA LISBOA</b> <b>11 COMUNIDADES</b> <b>85 PARTICIPANTES</b>	SANTA CECÍLIA	18
	CONJUNTO CEARAZINHO	05
	CONJUNTO DOM LUSTOSA	11
	CONJUNTO PALMARES	02
	CONJUNTO ÁGUIA	01
	MALVEIRA	00
	CARIOCA	00
	CONJUNTO NOVA RESIDÊNCIA	00
	ALTO DA PAZ	00
	NOSSA SENHORA DE FÁTIMA	05
	GRANJA LISBOA	24
<b>GRANJA PORTUGAL</b> <b>07 COMUNIDADES</b> <b>79 PARTICIPANTES</b>	BELÉM	01
	MELA MELA	02
	CACIMBINHAS	07
	NOVO MUNDO	14
	SANTA CLARA	04
	SANTO ANTÔNIO	44
<b>SIQUEIRA</b> <b>13 COMUNIDADES</b> <b>42 PARTICIPANTES</b>	MENINO DEUS	02
	PARQUE SÃO VICENTE	10
	NOVA CANUDOS (F. DO URUBU)	00
	PARQUE SANTO AMARO	00
	TATUMUNDÉ	10
	MARROCOS	00
	7 DE SETEMBRO	00
	ALTO DA PIMENTA	00
	IRMÃ DULCE	06
	JARDIM JATOBÁ	00
	ESPLANADA DO SUMARÉ	01
	PARAÍSO VERDE	03
	PARQUE NAZARÉ	09
PARQUE SÃO JOÃO	03	

Fonte: Arquivos Fortaleza de Paz, acervo da pesquisadora (2011) .

**Figura 9 – Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDS georreferenciados no Território de Paz Grande Bom Jardim.**



Fonte: Arquivos do Fortaleza de Paz. Acervo da pesquisadora (2010).

Desta integração, cada Conselho eleito indicou representantes para participar do curso Agentes da Cidadania oferecido pelo PRONASCI. Com carga horária total de 170 horas/aula, o curso foi realizado em duas turmas, cada uma com 40 (quarenta) alunos no período de maio, junho e julho de 2011. Foram 07 módulos para capacitá-los como agentes multiplicadores de conhecimento para atuar em espaços de resolução de conflitos e de informação em seus respectivos bairros. Ao longo de nove semanas, com 20 horas aula por semana, desenvolveram temas como Direitos Fundamentais, Acesso à Justiça e Cidadania, Noções do Direito, Relações de gênero na comunidade e prevenção da violência contra a Mulher, Dinâmica juvenil e cultura urbana, Prevenção ao uso abusivo de drogas e Elaboração de projetos sociais e captação de recursos. Ao final, foram certificados somente 25 integrantes, considerando problemas de acesso ao curso – distância e custo de transporte, já que vales transporte foram previstos inicialmente mas não foram fornecidos, em função de dificuldades da gestão municipal para encaminhar o pagamento. Tampouco a gestão estadual pode autorizar este transporte. Este processo gerou um desgaste importante, apesar de ainda se manterem vários agentes de cidadania vinculados aos CCDS e frequentando as reuniões para formação permanente de Conselheiros junto à COD/SSPDS, por mais um ano pelo menos. O Projeto ainda previa a aquisição de quatro estações de trabalho com computador e impressora para estruturar os núcleos dos Conselhos, um em cada bairro. A aquisição foi feita, mas a entrega não ocorreu tendo em vista a suposta dissolução dos Conselhos. Ninguém, afinal, cobrou esta conta.

Outro projeto do cardápio do PRONASCI implantado no território foi o PELC – Projeto de Esporte e Lazer na Comunidade. Apesar de não ser criado neste período, por se tratar de ação já praticada pela política nacional de esportes e lazer, com recursos do Ministério dos Esportes, desde seu lançamento junto com os demais projetos no Grande Bom Jardim, a execução não teve fácil andamento, pois os processos licitatórios resultaram vazios por várias tentativas. Sem possibilidade de pagar-se a taxa de administração para entidade executora, nenhuma instituição interessou-se pelo mesmo. Ao final de um período importante, o PELC foi encaminhado através de parceria com entidade – Liga Cearense de Futebol Feminino que concordou em realizar a atividade, apesar de não remunerá-la adequadamente, criando-se já de saída com uma série de limitantes. O PELC previa atividades esportivas em diversas modalidades no território, de forma a realizar-se a proposta de ser criada farta oferta simultaneamente ao público jovem, alterando a rotina de inexistência de políticas públicas no território e ainda mais voltada para a juventude. No entanto, o atraso em sua execução só permitiu a oferta de forma menos conexa com os demais projetos, ao mesmo tempo que permitiu que continuassem acontecendo atividades no território, fazendo a conexão com os novos projetos PRONASCI ofertados em 2010 e 2011. Assim, os educadores foram recrutados e capacitados para atuar em quatro núcleos do Território, começando a atuar em setembro de 2010 e se estendendo até abril de 2011, tendo sido atendidos 581 crianças, adolescentes e jovens (77,4% da meta de 750). Com o objetivo de constituir núcleos a partir dos locais de acesso comunitário no território, da mesma forma este projeto reativou e proporcionou atividades, limitando-se a este período. Foram 91 atendimentos no Bom Jardim, em três quadras e duas praças (Quadra Associação da Senhora Carente, Praça Santa Cecília e Quadra da Rua Paulino Rocha); 198 em três campos e duas instituições públicas na Granja Portugal (Casa Brasil, Escola Novo Mundo Pioneiro, Campo Society, Campo do Skol e Campo do Taquary); 83 na Granja Lisboa (CAIC Maria Alves Carioca, Programa Regando para Viver, Quadra do Estádio do Bom Jardim e Igreja Batista); e 229 no Canindezinho (União dos Moradores do Bairro Canindezinho – UMBC – Praça do Canindezinho, Campo do Itapuã, Campo Onze Estrelas, Campo do Curitiba e Telhoça do Marrocos). Poderia se estender e ampliar, mas durante a execução houve determinação presidencial de que recursos não utilizados até abril 2011 deveriam ser devolvidos, encerrando-se desta forma a atividade, sem que houvesse sido sanada a problemática dos repasses de recursos, taxa de administração e devido pagamento aos técnicos e agentes desportivos no Território.

*Últimos projetos em Convênio Federal instalados no Território de Paz: Mobilizando para uma nova economia, Farol, Microprojetos de Cultura, Mediação Comunitária, Saúde e Assistência Social: 2011 e 2012*

O Território ainda recebeu projetos oriundos de pactuações nacionais, cuja característica comum é serem vinculados diretamente a outro Ministério que não o da Justiça e executados por outra instância que não a Guarda Municipal, mantendo-se, no entanto, a lógica do PRONASCI. Assim, desenvolve-se a seguir um panorama destes projetos, de forma a permitir visualizar sua ação e o impacto junto ao Território de Paz do Grande Bom Jardim.

O Projeto Mobilizando para uma Nova Economia foi desenvolvido em diversos Territórios de Paz do país, em convênio com o Governo Federal, através da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP TERCON Brasil, sediada à época em Salvador e com escritórios em mais cinco estados, com o acompanhamento local da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e sua área de Economia Solidária. No Grande Bom Jardim o projeto foi lançado nas comemorações de um ano do território, em dezembro 2010 com o objetivo de “desenvolver ações de Economia Solidária como prevenção a violência e instrumento de geração de trabalho e renda”, conforme seu plano de trabalho (2010)<sup>99</sup>. Recrutou e capacitou 20 agentes multiplicadores e quatro técnicos oriundos do próprio território, promovendo em seguida oficinas de economia solidária, cooperativismo e associativismo e registro de empresas, junto aos empreendedores locais, fomentando redes locais para a geração de renda e para o escoamento da produção. Também previa o investimento em quatro empresas constituídas, fornecendo equipamentos e consultoria para o negócio. Os relatórios de janeiro de 2011 apresentados ao GGI-M apontam o número de 127 inscrições para as oficinas de Geração de Trabalho e Renda, com uma média de 73 pessoas em cada uma das cinco atividades nos bairros do Grande Bom Jardim. Destes, 24 eram egressos do sistema prisional ou familiares e moradores do local, público alvo do projeto. Foram propostos 13 empreendimentos de Economia Solidária neste processo de capacitação e mobilização, os quais foram orientados e monitorados pelas equipes do Projeto. No entanto, não ocorreram as aquisições de máquinas e equipamentos para o desenvolvimento dos negócios, tampouco obtivemos retorno sobre o andamento destes empreendimentos. A OSCIP não mais compareceu para apresentar os

---

<sup>99</sup> Do acervo da pesquisadora, o documento Projeto e Plano de Trabalho da TERCON Brasil foi entregue em reunião realizada em 31 de janeiro de 2011, conforme notícia no sitio da Organização. Disponível em: <<http://mobilizandoparaumanovaeconomia.blogspot.com.br/?button=P%C3%81GINA+PRINCIPAL>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

resultados relacionados a esta etapa de implantação dos planos de negócios formatados. As notícias públicas são de que houve problemas na prestação de contas do trabalho realizado.<sup>100</sup>

O Projeto Farol foi apresentado pelo Ministério da Igualdade Racial e executado pela Secretaria de Direitos Humanos municipal, objetivando oferecer a 120 jovens do Território, de perfil relacionado a envolvimento com conflitos e medidas socioeducativas ou sistema prisional, formação artística, social e econômica, a partir de elementos da cultura *Hip Hop*, de jovens afrodescendentes, qualificando-os em empreendedorismo social, economia solidária, gestão e conceitos étnico-raciais e cidadania, conforme edital de chamada pública 001/2009 – SUPPAA/SEPPIR de apoio a projetos de políticas de ação afirmativa, para promoção da igualdade racial e garantia de direitos de adolescentes e jovens afro-brasileiros. Em Fortaleza foi executado por uma Organização Não Governamental local, a Terra da Luz, que se encarregou da atividade no Território. No Canindezinho, as vagas foram oferecidas para formação em Rap/Mc; Grafite no Siqueira, Break na Granja Portugal e DJ/Produção Cultural no Centro Cultural Bom Jardim. Os inscritos foram avaliados considerando-se a situação de vulnerabilidade a qual foi direcionado este edital, para adolescentes e jovens em situação de baixa escolaridade, baixo acesso ao mercado de trabalho, com atividade sexual precoce e de risco; ou expostos à violência doméstica e/ou urbana. Também era critério a situação de uso e/ou tráfico de drogas, o cumprimento de medidas socioeducativas, ser egresso do sistema socioeducativo ou do sistema prisional. O Projeto teve destaque no território através da festa de apresentação de seus trabalhos, os quatro elementos, no Bom Mix Canindezinho, e na participação do grupo atendido pelo projeto no Segundo Festival Latino Americano das Juventudes em Fortaleza, em 2011, também mobilizando as políticas públicas do Território para a proteção dos jovens ameaçados por conta de se afastarem do crime quando da participação nas atividades. Neste caso, engendrou-se aproximação importante da inteligência da polícia militar e houve avanço na política de proteção dos jovens no território.

O Ministério da Cultura engajou-se no PRONASCI através dos Microprojetos de Cultura, lançado em Edital para premiar iniciativas nas áreas de artes visuais e cênicas, audiovisual, literatura, música, dança, artesanato, cultura afro-brasileira, indígena e popular, design, moda. Este processo mobilizou a população do Território de Paz, requisito que era ser oriundo de um deles no país. Estiveram presentes representantes do ministério da cultura e os representantes do Ministério da Justiça – PRONASCI da mesma forma se envolveram. Todos

---

<sup>100</sup> Conforme notícia disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/omissao-em-prestar-contas-leva-a-condenacao-da-oscip-tercon-brasil.htm>>, houve problemas com este e outros convênios da organização social em tela; Acesso em: 10 mai. 2016.

os artistas que de alguma forma já vinham se envolvendo com as atividades do Grande Bom Jardim tomaram para si a tarefa de fomentar a participação local, cujo objetivo era contribuir na diminuição da criminalidade e contribuir com a dinâmica econômica deste setor, com a concessão de apoio financeiro aos artistas, grupos independentes e produtores culturais. Foram previstos 10 milhões para cerca de 700 projetos a serem contemplados nos 44 territórios de paz brasileiros, em 22 municípios de 11 estados e mais o Distrito Federal. Fortaleza poderia concorrer com até 17 projetos. O Território mobilizado apresentou 136 propostas, tendo sido liberados 32 para premiação. Este estímulo veio no final de 2011, de alguma forma coroando os esforços dos artistas e das pessoas que fazem a cultura no território, produzindo arte contra a violência, resgatando memória e valorizando o talento local com autonomia.

Da mesma forma, também neste período o Ministério Público obteve recursos para instalar um núcleo de Mediação Comunitária no Território, além de dois outros em bairros de Fortaleza. A formação e atividade anunciadas trouxeram para mais perto algumas Mulheres da Paz, que passaram a ser mediadoras colaboradoras no núcleo Bom Jardim. O Ministério Público já era frequentador do GGGI-M, e os atendimentos da Casa de Mediação passaram a acontecer quase que automaticamente, pela demanda mesma dos bairros, e foram aumentando na medida de sua ação, tornando-se conhecido o espaço e o serviço também por obra das instâncias governamentais e não governamentais atuantes no território.

A Saúde e a Assistência também tiveram seus próprios programas estendidos ao Território de Paz. Na saúde, ampliou-se a Estratégia Saúde da Família através de recurso proveniente do Ministério da Saúde – MS, com a contratação de equipe multidisciplinar de atendimentos de saúde à população e visitas às comunidades. E na Assistência Social, através de recursos provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Pobreza – MDS, foram instalados dois novos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS no Território de Paz do Grande Bom Jardim, nos bairros Siqueira e Canindezinho, onde ainda não tinha o CRAS. As equipes foram contratadas e passaram a atuar, na medida da integração proporcionada pela Regional.

#### *Envolvimento do Governo do Estado, mobilização social e outros projetos realizados*

A gestão financeira e técnica dos projetos sob a responsabilidade do Fortaleza de Paz/Guarda Municipal se deu sobre o Protejo, o Mulheres da Paz, a Capacitação dos Conselhos Comunitários de Defesa Social e sobre os Projetos de Cultura. Mais tarde, também sobre o Esporte e Lazer na Cidade, o PELC. No gabinete da GM era gerido um outro importante projeto

do PRONASCI, o Bolsa Formação, independente do processo com o Território de Paz ou com o GGI-M. E um conjunto de projetos PRONASCI veio ao Ceará através do Governo do Estado, geralmente estruturais, envolvendo grande montante de recursos para armamento, equipamentos não letais, de proteção ou ainda para aquisição de materiais e infraestrutura. No entanto, não havia a previsão de destinação direcionada ao Território, de forma que a negociação ocorrida a partir do GGI-M foi efetiva para direcionar os recursos dos rendimentos para o Grande Bom Jardim, conforme articulação do Comitê PRONASCI Ceará, composto por representantes do Ministério da Justiça, consultores ou servidores, que acompanharam a execução do Território da Paz do Grande Bom Jardim a partir do primeiro ano de trabalho. Esta parceria engendrou desdobramentos interessantes, que demonstram a construção e as alianças estruturantes para o Território.

Este Consultores do Ministério da Justiça, vinculados à Secretaria Executiva do PRONASCI, apresentaram-se sistematicamente ao território, acompanhando os encontros que se realizavam e colaborando no processo, integrando também a gestão de alta direção do GGI-M. Ao mesmo tempo, acompanhavam o governo do estado em suas atividades relacionadas, de forma a garantir esta interlocução para o Território, garantindo, por exemplo, a prioridade no atendimento e a destinação de materiais e investimentos para o Grande Bom Jardim, por exemplo. São fontes desta informação a percepção do Fortaleza de Paz a respeito de sua presença e posicionamento em GGI-M assim como seus próprios relatórios, em que relatam suas impressões e passos nesta direção<sup>101</sup>.

A participação das Comunidades nos fóruns chamados pela polícia local foi desde o início uma realidade no Território do Grande Bom Jardim, incômoda nos primeiros momentos, pela forma diferenciada que a participação engendrou, pois normalmente nestes fóruns somente eram dados informes pela polícia, passando a existir cobrança, debate e participação mais efetiva da Comunidade e dos integrantes da gestão do PRONASCI, locais, estaduais e federais. Também participaram instituições da sociedade civil envolvidas nos demais projetos, gerando um clima de participação e questionamento, criando novos encontros e construindo fóruns diferenciados, como a reunião das Mulheres da Paz com os representantes das polícias, por exemplo, palco de muitas manifestações das mulheres em prol da redução da

---

<sup>101</sup> A equipe do Ministério da Justiça foi sendo encaminhada aos poucos, aumentando em número e diminuindo de acordo com a orientação do Governo Federal. Constituía o Comitê de Articulação Local do Território de Paz PRONASCI-CE, sempre com a figura da articuladora do PRONASCI, a psicóloga Mariana Abreu, que interagiu com as instâncias de Governo Federal, estadual e municipal, assim como acompanhava o trabalho no território, sempre com uma equipe vinculada ao PNUD e MJ, tendo passado por Fortaleza os técnicos/as Tereza Suely Brito Dantas de Moura, José Erivan Bezerra de Oliveira, Danyelle Nilin Gonçalves e Irapuan Peixoto.

violência institucional perpetrada pelos agentes de segurança junto aos jovens; o encontro dos jovens com o Ronda do Quarteirão – Ronda Cultural, em um projeto que se repetiu algumas vezes, em que as equipes deste policiamento comunitário se aproximaram dos jovens através de atividades de música e dança, além de bate-papos, desde a instalação do Programa<sup>102</sup>.

A polícia civil e a polícia militar no Território também passaram a se integrar a uma discussão de redução da violência e a se aproximar dos princípios que vinham sendo trabalhados, de cultura de paz, esboçando atitudes de acolhimento e abertura para novas linguagens e relacionamento. A equipe do novo posto da polícia militar no território – Base Comunitária do Bom Jardim – se organizou voluntariamente para oferecer aulas de música, com aulas de violão e modalidades esportivas, teatro de fantoches – a Turma do Rondinha, em apresentações para as crianças, envolvendo 200 jovens da comunidade do entorno, sistematicamente, com instrutores policiais voluntários, chegando a ser fornecida bolsa de R\$ 100 pela secretaria de esportes a 20 de 90 participantes dos esportes, além de uma participação em campeonato nacional, em uma proposta de levar educação e fazer a interlocução com a comunidade<sup>103</sup>. E a polícia civil solicitou a pintura de sua fachada com o grafite, objeto de aprendizado dos jovens em atendimento. Traduzindo uma mudança na direção de melhorar a compreensão do comando da polícia militar e do delegado civil quanto à necessidade de mudança de postura e de ampliação de uma leitura mais acolhedora sobre a juventude e o lugar da polícia.

Também neste período, como desdobramento dos trabalhos no território, foi estruturado um fórum da sociedade civil, de maneira autônoma, integrando entidades para monitorar e fiscalizar o desenvolvimento dos projetos do PRONASCI no Grande Bom Jardim, envolvendo a Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim – Rede DLIS<sup>104</sup>. Realizou-se encontro e seminário de prestação de contas, organizado pela Comissão de Monitoramento, em que o município foi chamado, apresentando a situação do PRONASCI, assim como esteve presente o Governo Federal, através dos consultores do PRONASCI, com plateia cheia, cobranças, mas com um espírito de aposta no processo.

---

<sup>102</sup> No lançamento do programa, na praça da Granja Portugal, o grupo de policiais recrutado pela Central Única das Favelas – CUT dançou um rap e fez a roda para a dança de um jovem, integrando-se ao clima de rap, dança e trabalhos com grafite, com o chamamento para a mudança da parte de MV Bill e Preto Zezé, lideranças do movimento e referência musical para os jovens da periferia. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Equ7xSMcLNE&nohtml5=False>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

<sup>103</sup> Ver depoimentos sobre a Base Comunitária do Bom Jardim. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QIs081XyQzU&nohtml5=False>>; e do Projeto de Ações culturais e esportivas em <<https://www.youtube.com/watch?v=q27i5yp0y3k&nohtml5=False>>. Acesso em 20 abr. 2012.

<sup>104</sup> Em 07 de julho de 2010, no Auditório do Centro Cultural do Bom Jardim, aconteceu o encontro do movimento popular com o poder público municipal e gestão do PRONASCI. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=uC6IAqUghRI>>. Acesso em: 18 set. 2015.

Todos os processos em curso deram visibilidade crescente ao Programa, tornando-o mais conhecido e requisitado. Aos poucos foram aparecendo iniciativas ou ampliadas outras já em andamento mas que aderiram ao movimento e passaram a compartilhar os objetivos de redução da violência. Instituições locais, como o Centro de Cultura Bom Jardim, do Governo do Estado, acolhia as iniciativas e propunha outras, tanto como escolas municipais e estaduais que convidavam frequentemente os técnicos dos projetos e do Fortaleza de Paz para atividades conjuntas e de prevenção à violência, ampliando a abrangência do Programa e a perspectiva da redução da violência. Fortaleceram-se movimentos de formação aos pares, relacionados aos projetos de informática e de basquete, por exemplo, como o Bom Jardim Basquete e Cultura – BJBC, que é um projeto comunitário que se fortaleceu neste período e mantém laços com a comunidade escolar a partir das noções de cooperação, trabalho conjunto através de jogos coletivos no basquete não competitivo<sup>105</sup>. Destacam-se ainda iniciativas de difusão alternativas do Território, levando campanhas mais amplas de comunicação, de divulgação e incentivo aos talentos locais e desenvolvimento de uma cultura de paz, todas iniciativas estimuladas neste período, como a Web TV Bom Jardim<sup>106</sup> e o Bom Jardim Conectado, veículos de difusão web das informações do território<sup>107</sup>.

*Projetos previstos, anunciados, atrasados ou não realizados: Praça da Juventude, Procon – Canal Comunidade, Pacificar CUFA, Telecentros*

Fortaleza recebeu recursos para uma Praça da Juventude na Granja Portugal, justamente onde se lançou o Programa. Vários espaços de esporte e lazer estavam previstas em Fortaleza, mas este atrasou sobremaneira. Havia um problema com o projeto, conflitos com a população do entorno que se dividia entre esta utilização, pois um antigo campo deveria ser destruído, e o projeto sofreu atrasos a ponto de não ser feita a obra no prazo adequado, pois o mesmo expirou e o recurso foi devolvido. A Praça não foi construída no tempo do Programa.

Da mesma forma, o Procon Municipal candidatou-se ao projeto Canal Comunidade, que não chegou a ser instalado em tempo hábil. Mesmo assim, o carro que fazia o Procon

<sup>105</sup> O diretor do projeto é entrevistado pela organização comunitária do Bom Jardim TV, dois projetos estimulados na época, disponível em <https://www.facebook.com/bomjardimbasqueteeicultura/?fref=ts>, acesso em 14 mar 2016.

<sup>106</sup> Web TV Bom Jardim se apresenta. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gtFh-Py5W7w>>. Acesso em: 12 set. 2015.

<sup>107</sup> Web TV Bom Jardim e Bom Jardim Conectado foram desenvolvidos por jovens do território, que se tornaram professores dos projetos e de alguma forma aderiram aos seus princípios, desenvolvendo metodologias e ferramentas informacionais compatíveis, ampliando as vagas oferecidas aos jovens, por sua vez. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=rEOTgq\\_0w2E&nohtml5=False](https://www.youtube.com/watch?v=rEOTgq_0w2E&nohtml5=False)>. Acesso em: 12 set. 2015.

itinerante foi disponibilizado para atendimento ao Território de Paz, viabilizando esta atividade junto à população antes mesmo que o convênio fosse efetivado.

O projeto Pacificar, da CUFA, articulado em nível nacional, não chegou a ser efetivado no Território de Paz do Grande Bom Jardim. Em tratativas integradas, ocorreram reuniões entre a entidade e a Guarda Municipal, restringindo-se, no entanto, a análises e acompanhamento das formulações relacionadas aos primeiros projetos sobre os invisíveis Crack – filme e livro. Foram realizadas capacitações nas comunidades de Lagamar, Trilhos, Morro do Teixeira e Poço da Draga, sem interlocução com o Território.

Ainda estava prevista a implantação de quatro Telecentros, mediante requisição do Iepro – UECE – ao Governo Federal e Secretaria de Tecnologia da Informação, já que executou o Projeto Protejo e percebeu esta necessidade. O Território concorreu e recebeu a previsão de instalação de Telecentros, os quais foram articulados, negociados em diversos espaços comunitários, mobilizados, mas nunca ocorreram efetivamente.

Neste subtítulo incluem-se também as produções e as proposições do Município que não obtiveram respostas positivas da parte de parceiros e do próprio Governo Federal. Fortaleza preparou-se em 2009 e também em 2010, e concorreu aos editais que foram oferecidos através do SICONV. Apresentação ao GGI-M traz os principais pontos, Depois que se desenvolveram os principais projetos – Protejo e Mulheres da Paz –, em conjunto com os Projetos de Cultura, a Prefeitura tentava aprovar novas iniciativas, desenvolvendo algumas ações sem custo no território, não sistemáticas. As atividades permanentes do PROTEJO não mais puderam ocorrer, a oferta de atenção era pontual e aos poucos os jovens se afastavam, com exceção dos pequenos grupos mantidos ainda pelo Primeiro Passo ou pelas ações da própria Guarda Municipal no Território, que manteve por quase um ano o trabalho, primeiro com as Mulheres da Paz, depois com os técnicos da Regional, convidados ocasionais e presença constante da equipe do Fortaleza de Paz. Três vezes projetos de novas turmas e novos territórios foram apresentados ao Governo Federal, sem obter aprovação<sup>108</sup>, mesmo demonstrando que o trabalho era efetivo, depois de superados os problemas licitatórios; também foi apresentado um projeto à Caixa Econômica Federal<sup>109</sup>, o qual rendeu muito trabalho de detalhamento, atualização, relatoria e adequação de projeto, sem conseguir ser efetivado, enfim. Também por

---

<sup>108</sup> O terceiro projeto apresentado – Protejo e Mulheres da Paz unificados, previsto para ter prosseguimento após o término do PRONASCI, em 2013, associado desta feita ao menu do Juventude Viva, novo programa integrado do Governo Federal, e está sendo desenvolvido em 2016 pela Guarda Municipal de Fortaleza.

<sup>109</sup> Apoio aos projetos Mulheres da Paz e PROTEJO – PROJETO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL E COMUNITÁRIA: PROTEJO E MULHERES DA PAZ (Contrato assinado pela Prefeita em novembro de 2009; 1º Aditivo de prorrogação de tempo em 2010; 2º Aditivo de prorrogação de tempo em 2011; fase de elaboração do processo licitatório para execução do projeto em 2012. Não foi viabilizado.)

dificuldades administrativo-financeiras, porque nesta modalidade com a CEF era preciso desembolsar recursos e depois reembolsá-los, o que não foi viabilizado.

O Comitê de Articulação Local do Território da Paz PRONASCI no Ceará, do Ministério da Justiça, emitiu comunicado em defesa do Território da Paz mediante comentários na imprensa de que o Programa estaria se encerrando, em 2011. Ressaltava o conjunto de ações ainda em andamento no Território, as quais ao se encerrarem sem atender ao previsto originalmente, acabaram deixando claro esta finalização precoce. O Anexo N expõe o esclarecimento ao Público.

### 3.6 O OCASO DO PRONASCI NO GOVERNO FEDERAL

O ano de 2011 trouxe alterações decorrentes da mudança do Governo Federal, quando assumiu a Presidenta Dilma (2011-2014), e novas diretrizes para as políticas a serem fomentadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Passou a vigorar a Portaria 458, de 12 de abril de 2011, em anexo (Anexo), regulando a celebração, fiscalização e prestação de contas de convênios com estados e municípios, disciplinando também os contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria no âmbito do Ministério da Justiça. Frente ao importante passivo de processos de prestação de contas de convênios existentes na SENASP, o novo Ministro da Justiça José Eduardo Cardoso<sup>110</sup> criou grupo de trabalho para sanear pareceres pendentes do ponto de vista técnico e financeiro, assunto apresentado ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública – CGFNSP, reunido em sessão ordinária no dia 16 de junho de 2011, conforme ata lavrada neste dia e publicada no sítio do Ministério da Justiça (BRASIL, 2011):

A missão do Grupo: sanear o passivo de prestação de contas da SENASP no menor tempo possível; o objetivo do Grupo: produção de aproximadamente 420 pareceres no período de 06 meses, com foco no saneamento definitivo dos processos, levando-se em conta os aspectos técnicos e financeiros [...] um passivo de 1.162 prestações de contas, sendo que deste total 436 foram analisadas somente pela área financeira e 726 não tiveram análise tanto das áreas técnica quanto financeira (BRASIL, 2011, Ata, s/p).

---

<sup>110</sup> José Eduardo Cardoso é advogado e foi vereador e deputado federal em São Paulo, pelo Partido dos Trabalhadores, eleito entre os melhores e mais influentes parlamentares. Envolvido com a gestão do Partido, tendo ocupado o posto de secretário geral do Diretório Nacional, é procurador do município de São Paulo desde 1982 e professor universitário. Foi um dos principais articuladores da candidatura Dilma e coordenou a equipe de transição do Governo Federal.

No mesmo documento, o servidor Alberto Liebling Kopittke apresentou as políticas a serem fomentadas pela SENASP para 2011, em parceria com estados e municípios, situando a orientação política da nova gestão. Assim, o PRONASCI, que se constituía como órgão independente, ligado diretamente ao Ministro, foi incorporado à SENASP e as principais linhas de atenção foram delineadas:

Preliminarmente, o servidor explicou que a Secretária determinou que fosse elaborada na SENASP uma única política de segurança, com isso todos os Departamentos atuarão induzindo uma mesma política e, por conseguinte será possível potencializar e somar os recursos do PRONASCI e do Fundo. Em razão desta concentração de esforços serão apresentados alguns temas na reunião que fazem parte da Política que está sendo desenhada, mas não são afetos ao Colegiado. Os principais pontos abordados foram os seguintes: 1) As fontes de recursos da SENASP: PRONASCI, PACII e FNSP; 2) A incorporação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI na SENASP e as principais mudanças que a nova gestão realizará na dinâmica de trabalho deste Programa, como por exemplo: critérios de seleção e indicadores de acompanhamento, fluxo de execução, diminuição da pulverização de recursos executando as ações nos estados/municípios de forma integrada, sincronizar a execução de alguns projetos ao momento adequado (ex.: pacificação do território antes da realização de trabalho com jovens), dentre outras; 3) O foco da política de segurança pública: Redução de Homicídios. [...] 4) O Plano foi norteado pelas seguintes ideias: ser sistêmico, priorizar a redução dos homicídios e da criminalidade, melhorar a sensação de segurança no País de maneira eficaz e sustentável, por meio da integração do planejamento e da qualificação da gestão; 5) No Plano foram consubstanciados valores como: a promoção da cultura de paz; preservação da vida; fortalecimento de valores democráticos; cidadania; defesa e promoção dos direitos humanos; 6) Os motivos que levaram o foco da política a ser a redução de homicídios. (BRASIL, 2011, Ata, s/p).

Apesar de não haver troca partidária, e frente ao passivo encontrado no processo de execução do Programa, aparentemente, as alterações foram encaminhadas como medidas deste novo governo. O foco inicial foi dado na atualização e na recuperação do prejuízo alegado. Outras ações e estratégias envolvendo os órgãos tradicionalmente ligados ao Governo Federal, como a Polícia Federal, são localizadas, detalhadas a seguir, apontando uma retomada de uma Segurança Pública ortodoxa, menos focada na cidadania. Uma política de proteção das fronteiras foi preparada e desenvolvida, sob a coordenação do Vice-Presidente do país. Várias matérias na imprensa apontam a imensa dificuldade em fazer valer um plano viável para proteger o Brasil do fluxo de drogas, contrabando e imigração ilegal uma fronteira de quase 16 mil quilômetros, conforme lembram estas análises, cinco vezes maior que a fronteira EUA-México, de limite com dez países. Cabe salientar ao menos que uma política de segurança com este foco múltiplo sobre drogas, produtos ilegais e pessoas, dificilmente superaria ações repressivas e de combate e defesa. Não se pretende entrar neste mérito, que exigiria mesmo mais um capítulo à parte, mas observa-se que há o registro do afastamento de uma política de

segurança cidadã, nos moldes do que vinha sendo desenvolvido até então, já com dificuldades. É desta época medida provisória<sup>111</sup> de incentivo a compras, contratações e desenvolvimento de produtos e sistemas na área estratégica da defesa. Do mesmo período, é também a criação da Secretaria Extraordinária de Grandes Eventos, para dar conta da Copa do Mundo 2014, a qual foi alvo de críticas frente às prioridades de governo, com pedido de instalação de CPI na Câmara Federal<sup>112</sup> frente a possibilidade de retorno a uma política nacional repressiva e higienista, conforme analisa em entrevista<sup>113</sup> Francisco Carneiro, da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, ao abordar o legado do megaevento:

A Copa, assim como vários outros megaeventos e megaprojetos, se mostra como um grande interesse e um grande negócio para as empreiteiras e as grandes empresas, que moldaram, ao longo desses anos, em nome da Copa do Mundo, diversas leis e regras, inclusive a lógica do ir e vir na cidade. Nosso ponto nunca foi falar de futebol, mas das violações dos direitos humanos que estavam ocorrendo em nome da Copa do Mundo. Eu acho que isso ficou bem claro. Enquanto o evento vem e passa, a vida continua. Mas a vida continua com uma cidade mais segregada, mais privatizada e muitas violações que, de fato, ocorreram neste período e precisam ser bastante investigadas [...] Se a gente pudesse elencar alguns dos diversos legados que a Copa trouxe, de maneira bem negativa, talvez o primeiro seja o estado de exceção, de repressão ao direito de manifestação e organização, e a transformação do conceito de segurança. Não para fortalecer a política de segurança pública, a integração da comunidade, a própria vivência do espaço comunitário e a rua como espaço coletivo, mas uma segurança que passa a reprimir, excluir e favorecer interesses privados. É um legado muito ruim. Tais conceitos foram usados ao extremo durante a Copa do Mundo. E desse legado a polícia não esquece, vai continuar usando de forma cotidiana, agora na repressão nas favelas, nas periferias. (CARNEIRO, 2014, em entrevista).

Em junho de 2012 ocorreu o lançamento do Programa Brasil Mais Seguro pelo Governo Federal, como piloto em Alagoas e desenvolvido a partir de diagnóstico daquele estado. A secretária nacional de Segurança Pública, Regina Miki, o apresentou ao Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP –, explicitando a necessidade de um termo de cooperação técnica, e de uma matriz de responsabilidades envolvendo os entes federados e o fortalecimento dos gabinetes de gestão integrada, com câmaras de avaliação e monitoramento do programa. Nesta ocasião a Diretora de Políticas, Programas e Projetos da SENASP/MJ, Cristina Vilanova, apresentou os oito programas prioritários da ação do governo: o Programa de Redução da Criminalidade Violenta, que envolve o pacto para redução de crimes violentos

---

<sup>111</sup> MEDIDA PROVISÓRIA Nº 544, DE 29 DE SETEMBRO DE 2011. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/926255.pdf>.

<sup>112</sup> Requerimento de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes em 2013, disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1086324.pdf>.

<sup>113</sup> Disponível em [http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9879&Itemid=79](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=9879&Itemid=79)

Brasil Mais Seguro, associado ao Plano Estratégico de Fronteiras, e o Programa de Prevenção e Redução de Acidentes de Trânsito, de responsabilidade da Polícia Rodoviária Federal; o programa Crack – é Possível Vencer, através da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), do Departamento de Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, com os Ministérios da Saúde e de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça; o Plano de Segurança para Grandes Eventos; o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública, Prisional e Drogas – Sinesp, através da Lei 12.681/2011; e o Programa de fortalecimento de ações de prevenção para os municípios, com ações já em desenvolvimento no âmbito da prevenção da violência e da criminalidade. Nenhuma referência ao PRONASCI.

Decreto da Presidência da República de 2011 regulava o Plano Estratégico de Fronteiras<sup>114</sup> e o material de consulta na rede mundial sobre o tema demonstram sua importância, permanência e centralidade na ação do Governo. Criou-se a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGIF e o Centro de Operações Conjuntas, e a própria diretora supracitada se encarrega das avaliações e monitoramento em palestras demonstrando seu desenvolvimento nos anos seguintes<sup>115</sup>. Identificam-se, já em 2012, 63 Núcleos de Inteligência de Fronteira ativos no país, conforme informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e a devida capacitação, por meio de aulas presenciais e de educação a distância, de 3.405 profissionais para atuarem na área de investigação, dos quais 298 foram treinados especificamente para elucidação e persecução dos crimes praticados na fronteira<sup>116</sup>.

Por sua vez, até 2013, o Brasil Mais Seguro apresentou investimentos do Governo Federal de mais de 198 milhões na sua implementação nos quatro estados participantes: Alagoas, Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte, conforme divulgado em seu sítio<sup>117</sup>, aplicados em ações como no fortalecimento da segurança pública estadual e na implementação de ações que visam à melhoria das condições de trabalho dos profissionais de segurança pública, conforme a mesma fonte. A Câmara de Desenvolvimento do Programa, na SENASP, apresenta em 2013 um quadro completo de seu funcionamento, com integração ao sistema de justiça e

---

<sup>114</sup> Decreto 7.496 de 08.06.2011, com diretrizes de ação integrada entre os órgãos – segurança, fiscalização e Forças Armadas e de integração com os países vizinhos.

<sup>115</sup> Ver em <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/arquivos/palestras-junho-2013/seguranca-das-areas-de-fronteira-brasileia-mj.pdf> e <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/audiencias-publicas/pasta-audiencias-2013/CristinaGrossVillanova.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

<sup>116</sup> Conforme Informativo SENASP 2012, ano 2 nº 08.

<sup>117</sup> Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/04/pb-e-rn-recebem-monitoramento-do-programa-brasil-mais-seguro>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

prisonal, vinculação efetiva ao estado que estabelece o Termo de Cooperação Técnica, como se a apresentar um modelo, bastante completo, mas sem informações sobre o andamento e desempenho do Programa. A informação do mesmo sítio em 2014 é de que o programa traz resultados: nos primeiros 16 meses de implantação, Alagoas registrou uma redução de 13% nos índices de homicídios. Na capital Maceió, no mesmo período, essa redução foi de 21%. Ao mesmo tempo, notícias de fevereiro de 2015, em Alagoas, registram, através do sítio do governo de Alagoas, que o “modelo do Programa está sendo repensado”, conforme declaração da coordenadora do Sistema de Justiça Criminal da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, referindo uma provável revisão no paradigma, frente a colocação de juiz presidente do comitê de monitoramento local do Programa, de que se faz necessário “aliar repressão a ações preventivas, de políticas sociais sustentáveis”<sup>118</sup>.

As informações oficiais são reduzidas gradativamente, a partir desta data. O sítio do Ministério da Justiça apresenta notícias, de ações e campanhas pontuais, sem se referir aos programas macro. Na ata do Conselho Nacional de Segurança Pública<sup>119</sup> de dezembro de 2012, que precede a eleição dos Conselheiros, aparecem elementos da situação atual, com questões relevantes relacionadas a investimento, em que representantes da sociedade civil e demais poderes fazem a reflexão sobre o período passado, preocupados com os rumos da política nacional de segurança pública. Associam a dificuldade para o andamento atual do Conselho à mudança entre os governos petistas, abordando ainda a preocupação com o ano de 2013 e os temas da segunda conferência nacional, o novo código penal e o Sistema de Informações de Segurança Pública, destacando-se desta ata algumas falas:

[...] queria agregar que quando a secretária, e eu concordo que devamos nos debruçar, de forma prioritária, para discutir a gestão da política de segurança pública e que nós devemos também olhar, secretária, que um dos debates que este País precisa fazer e esse tema está, tanto no setor dos trabalhadores, da sociedade civil e também dos gestores de segurança pública é a questão do Artigo 144 da Constituição que, infelizmente, ninguém se debruça sobre ele com a força política necessária para fazer com que a partir dali, de fato, se estruture neste País outro modelo de segurança pública. O Brasil hoje no seu modelo de segurança pública por esse Artigo 144 só produz um processo de segurança a partir de repressão. Não há um item que fala sobre a prevenção e a violência e as políticas preventivas contra a violência. E hoje mais do nunca precisamos avançar na questão da participação dos municípios também dentro do sistema de segurança pública em que Artigo de 144 deixa extremamente complicado (Rildo Marques de Oliveira, Movimento Nacional de Direitos Humanos, transcrição da ata 20/2012).

<sup>118</sup> Disponível em <<http://agenciaalagoas.al.gov.br/noticias/2015/2/brasil-mais-seguro-une-forcas-pela-seguranca-publica-em-alagoas>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

<sup>119</sup> Referente à 20ª Reunião Ordinária Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, em 6 e 7 de dezembro de 2012, em Brasília. Disponível em <[http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/2012\\_ataconasp\\_20.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/2012_ataconasp_20.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2017.

[...] Eu acho que o nosso debate, as nossas críticas que são inerentes ao processo democrático, têm que ser como pressuposto à contribuição para o debate segurança pública. Muitas vezes a nossa crítica vai mais para a questão interna administrativa do Conselho por debater qual é o papel deste Conselho na segurança pública. Então, a crítica não é só na participação ou não do governo, mas do papel deste Conselho no debate mais amplo de segurança pública.[...] Eu acho que o debate só interno, infraconstitucional não ajuda avançar o nosso conselho e a sociedade brasileira espera mais dele, que ela dialogue os grandes temas, dialogue com a sociedade e não fique só nas questões de dificuldades estruturais que, parte dela tem a ver com a dinâmica nova do novo Governo Federal que tem uma leitura diferente do governo Lula com relação à segurança pública (Vicente Antonio Mariano Ferraz, Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares – CNCG-PM/CBM, transcrição da ata 20/2012).

[...] Sabemos que segurança pública neste país é uma coisa complicada e é um assunto que o pessoal não quer tratar muito. Vejam que Lula tratou antes de ser presidente. Ele já tinha um projeto pronto, o Instituto de Cidadania que eu participei de seminários regionais. Quer dizer, o governo teve medo de mexer em segurança pública e continua com medo. E não tem como mais não mexer porque não vamos manter esse patamar de 50 mil homicídios por ano e a situação de violência que cada vez mais aumenta. Então, quando criticamos um pouco o Ministro, nossa presidência, exige a presença um pouco mais aqui é na intenção mesmo de colocarmos mais protagonismo nisso [...] Então temos medo de tratar dessas questões, especialmente, quando diz respeito a mexermos no sistema justiça criminal. Mas aqui a crítica se faz nesse sentido, no sentido de que quer que esse negocie ande, e vai andar na medida em que se fizer prioridade claramente. (Geraldo Soares Wanderley, Pastoral Carcerária Nacional, transcrição da ata 20/2012).

Em 04 de abril de 2013, o novo Conselho Nacional de Segurança Pública foi empossado. Os registros apontam um grande atraso no começo da atividade, a ausência do Ministro para empossar o Conselho e também a ausência da Secretária Nacional. A transcrição da apresentação do Secretário Executivo relata uma emergência que teria levado o Ministro e a Secretária, Presidenta do Conselho, mas o tom das manifestações dos Conselheiros é de crítica quanto a definições de troca de representante por parte das entidades, crítica à ausência dos titulares, ao local de realização da reunião, explicitando uma crise inicial aparentemente contornada:

Vocês receberam um planejamento do evento que deveria começar com a posse, mas, por uma emergência, o ministro foi chamado para uma reunião interministerial, e a secretária Regina Miki, que é também a presidente deste Conselho, está acompanhando o ministro. Essa é a razão do atraso, aliás, queria começar nos desculpando por esse atraso. Espero que as próximas reuniões sejam mais produtivas e vamos buscar sempre começar no horário. Mas, como esta é a primeira reunião e dependemos do ministro e na ausência dele da presidente do conselho para empossá-los ficamos de mãos atadas aqui. Então, como forma de não haver uma perda de tempo, vamos tentar fazer uma inversão dos trabalhos. Óbvio que todos terão que tomar posse, assinar o termo de posse, o ministro ou a secretária virá aqui entre hoje à tarde ou amanhã de manhã, no máximo, para formalizar a posse, mas que isso não prejudique o desenrolar dos nossos trabalhos, algumas coisas são possíveis de inverter para otimizar o nosso tempo e não ter esse desperdício. Então, decidimos passar pelo menos parte da pauta de hoje à tarde para agora de manhã que são os informes gerais e passar um panorama das regras de funcionamento do Conasp. Sei que muitos

conselheiros aqui já são antigos, já sabem parte das regras, outras regras talvez não estejam tão consolidadas, outros são novos, então, é importante colocar como funciona este conselho, fazer uma explanação prévia. Então, eu peço a compreensão de vocês, é interessante que falemos isso, até mesmo antes da posse nesta primeira reunião, antes de começar o jogo, não está valendo ainda, são só as regras de funcionamento (Alex Canuto, secretário executivo CONASP, transcrição da ata 21/2013).

Eu acredito que em sendo nós representantes de um órgão que foi criado com o intuito, eu não tive nenhum tipo de informações vindas do próprio Conasp, eu tive que buscar, eu pude verificar que ele foi criado lá em 89 com a intenção de tornar a segurança pública um serviço que tivesse certa parcela de controle social de participação de outros órgãos, outros atores da sociedade para um problema social, uma sequela social que tenha atingido a todos, a cada dia que passa isso se torna mais real. Essa mudança da regra do jogo, eu acredito que não contribui porque fere outro princípio, que para mim é tão sagrado quanto, que é o da liberdade das entidades se organizarem e deliberar nesse sentido, no caso aqui o Artigo 8º da Constituição Federal. [...] quando a pessoa se encontra no ápice de sua experiência para poder contribuir mais é o momento de ele estar saindo. Achamos que é um acelerador para avançar e um freio para desacelerar. É um tanto quanto enxugar gelo. E eu gostaria que o ministro estivesse aqui para fazer essa crítica para ele, a secretária também, se segurança pública é sim um serviço de importância fundamental, essencial ao povo brasileiro, um serviço que custa caro, não só pelo seu valor, questão pecuniária, mas pelas vidas que nelas estão envolvidas, o nosso país é um país que se dá ao luxo de ter 180 mil assassinatos por ano, não tendo guerra civil declarada, mas a posse do Conselho Nacional de Segurança Pública é em um shopping. Gostaria que pudesse registrar que acho que não contribui. Acho que, pelo menos no momento da posse, deveria ser no Ministério da Justiça, deveria o governo priorizar a pasta para não ter nenhuma reunião nessa data porque saímos dos nossos estados, [...] Eu me senti desprestigiado, acho que todos nós aqui estamos nos sentindo desprestigiados com essa ausência do ministro e da secretária. Parece-me que a agenda da segurança pública feita pelo presidente Lula, em 2009, foi abandonada pelo atual governo, até por esse gesto desta manhã de hoje, eu não sei nem que horas iremos tomar posse (Denilson Martins, Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Cíveis – COBRAPOL, transcrição ata 21/2013).

Retomados os trabalhos, com a presença da Presidenta do Conselho, a política atual foi apresentada com foco no Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, Sistema Nacional de Informações – SINESP, Brasil Mais Seguro, Crack é Possível Vencer, Juventude Viva. De acordo com a fala da Secretária Nacional de Segurança Pública:

[...] Nós também precisamos marcar uma apresentação do Juventude Viva para dizer o outro lado do Brasil Mais Seguro. O Brasil Mais Seguro tem um viés muito fixado no fluxo da segurança pública, o sistema judiciário e o sistema prisional, mas sabemos que se não tivermos uma sustentação nas políticas sociais, principalmente, aos jovens em uma perspectiva, nós não teremos resultado, porque estaríamos sempre tratando aquilo que já aconteceu. E o que nós queremos é a prevenção para que não aconteça o crime, porque ele é muito maior do que qualquer outra coisa (Secretária Nacional de Segurança Pública, Regina Miki, transcrição ata 21/2013, s/p).

O Ministro da Justiça deu posse ao Conselho, deixando seu recado quanto ao relacionamento com o mesmo, ainda tratado como consultivo, e da análise do Governo quanto

a forma de realização dos gastos com segurança pública situa o cuidado com os dados e a necessidade de consagrar as decisões para depois comunicá-las ao Conselho:

[...] segurança pública é uma prioridade do Ministério da Justiça e, evidentemente, as políticas de segurança pública sendo prioritárias elas exigem um diálogo, uma reflexão, um alinhamento, uma fiscalização, um conjunto de sugestões por parte da sociedade e por essa razão no momento em que [acontece] a posse de novos conselheiros eu não poderia deixar de estar aqui para saudá-los, mesmo que brevemente, pedindo desculpas pela deselegância do atraso e pela pressa da saída, mas não tenho jeito, e dizer aos senhores que o Conasp ocupa no Ministério da Justiça uma posição muito relevante e importante. É bem verdade que nós precisamos azeitar um pouco mais o funcionamento e a interação das políticas de segurança pública com o Conasp. [...] A parte de segurança pública é uma parte que exige uma situação diferenciada muitas vezes e outras de ações governamentais e os senhores sabem disso. Primeiro porque políticas de segurança pública têm certo padrão de reserva na elaboração de projetos, você nunca anuncia certas coisas porque senão, é a mesma coisa que um técnico de futebol anunciar publicamente como seu time vai jogar, se vai atacar a partir de 10 minutos e o adversário se prepara. Então, existe uma fase de reserva na elaboração de projetos. Mas não bastasse isso, nós sempre avaliamos, e essa é uma avaliação da presidente Dilma Rousseff, que na parte de segurança pública se gasta muito mal os recursos públicos. Há muitos desperdícios. Então, temos um aperto muito grande na parte de gestão. Para que a parte de gestão seja efetivamente bem equacionada exige toda uma série de conjunto de ações interministeriais às vezes para preparar um projeto que só podem ser aprovados, sob o ponto de vista governamental até para uma discussão pública depois que passa por todo um conjunto de consultas internas dos órgãos técnicos e políticos do governo. Então, o momento em que um projeto é colocado é um momento em que a coisa já está um pouquinho mais alinhavada, como diz a presidente, a ser espancada, espancada no bom sentido. Nós temos um espancamento interno que é intenso e temos um espancamento da sociedade, em segundo momento, para que nós [possamos] apreciar as situações. Às vezes isso não é muito bem compreendido e com razão: ‘Vocês estão apresentando agora, isso já foi discutido’, sim, já foi discutido, mas agora submetido a um exame para que nós possamos rever, verificar, atualizar e acertar. Então, esse compasso entre formulação de política governamental e conselho ainda é um desafio para nós. (Ministro José Eduardo Cardozo, transcrição ata 21/2013, s/p).

### 3.7 O PRONASCI ANALISADO

Existem várias publicações e artigos relacionados ao acontecimento PRONASCI e avaliações do Programa em sua forma inicial, a maioria envolvendo relatos e algumas análises de recortes específicos de seus projetos, dos investimentos feitos pelo Governo Federal ou sobre os motivos pelos quais o Programa foi descontinuado. Tampouco neste trabalho se pretende esgotar o assunto, mas tecer considerações sobre o contexto de desenvolvimento do Programa, o processo ocorrido em Fortaleza e sua relação com uma política pública de segurança.

A análise de Souza (2015) aponta que a ampliação do PRONASCI foi pouco estruturada, sem o correspondente planejamento, já a partir de 2007. Entende que ocorreu uma descontinuidade no processo, relacionada ao montante de investimentos, aos seus controles e a sua própria ampliação. Identifica três momentos no Programa, o período inicial, de

desenvolvimento e implementação, até meados de 2009; a continuidade e efetividade, já envolvendo o segundo semestre de 2009 e o andamento até 2011; e finalmente o ano de 2012, quando deveria concluir a etapa prevista em lei.

Análise do IPEA (2008), no boletim de políticas sociais, tendo como referência o ano de 2007, situa o início do segundo governo Lula e as mudanças decorrentes da troca de Ministro da Justiça e as políticas implementadas no período. Aponta que o lançamento do PRONASCI coincide com a operação policial deflagrada pelo governo do estado do Rio de Janeiro na Favela do Alemão, na perspectiva da guerra contra o crime, em que a ocupação do território, com duração de três meses, termina com 19 mortes, além de denúncias de execução e tortura envolvendo as polícias civil e militar do estado e a Força Nacional de Segurança Pública. Esta operação, ainda que tenha causado alguma dificuldade ao tráfico e apreensões de drogas e armas, faz suspender também os serviços públicos, o funcionamento dos equipamentos de saúde, das aulas e ainda faz piorar a relação com a comunidade local que, baseada em vivências do mesmo tipo anteriores, sabe que tudo voltará ao normal em algum tempo – polícia e tráfico. Desta forma, o Governo Federal já comprometia o início de seu programa de segurança com cidadania, na medida do envolvimento com a política de guerra contra o crime ali operada.

Ao mesmo tempo, traz o consenso da análise dos estudiosos da Segurança Pública de que o tema é prioridade neste segundo mandato de Lula, e o PRONASCI se apresenta como resposta a ela. A demanda de aproximação da segurança com a possibilidade de garantir direitos é uma construção que se inicia já nos mandatos de FHC e se concretiza mais efetivamente na primeira gestão de Lula, com medidas relacionadas à cooperação interinstitucional, com a instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada nos estados, com a ativação do papel dos municípios e do acesso a recursos do Fundo de Segurança Nacional e ao incremento da Rede Nacional de Altos Estudos, a RENAESP. No segundo mandato, então, o PRONASCI acena com o descontingenciamento de recursos necessários à ampliação da política, prevendo montantes diferenciados para sua execução ao longo de quatro anos, gerando expectativa generalizada da parte de todos os entes federativos, além de trazer também proposição diferenciada para a efetiva articulação das ações de segurança pública e de políticas sociais, com vistas à superação da política de controle e repressão da criminalidade, para operar desta feita também a prevenção. Pretende envolver, para tal, os três entes da Federação e a sociedade em prol de ações na segurança, o que já se configura como seu principal desafio (IPEA, 2008). Em seguida, aponta a tradicional morosidade dos procedimentos administrativos que inevitavelmente prejudicariam o bom andamento das alterações necessárias à aprovação de

projetos<sup>120</sup>, mas destaca uma preocupação inicial frente a ainda não ter claros os detalhes de seus projetos, a forma de articulação entre os ministérios, os instrumentos de gestão e sua forma de funcionar, de forma mais geral, mesmo com o processo já em andamento. Diz o que vai fazer, mas ainda muito pouco como será:

Para garantir que as metas do programa sejam alcançadas e os resultados efetivamente percebidos, a gestão talvez seja o maior desafio. Será preciso enfrentar a dificuldade de coordenar ações federais, estaduais e municipais e ainda adaptá-las às realidades locais das comunidades. Pela proposta, devem estar articulados diferentes ministérios em nível federal, e o programa deve ser gerido tanto por sua coordenação nacional quanto pelos governos estaduais e municipais, de maneira conjunta. Além disso, as comunidades atendidas devem ser também envolvidas nas decisões e avaliações do programa. Seu sucesso depende ainda da implementação articulada das diferentes iniciativas: as políticas no âmbito da segurança pública *stricto sensu* não devem ser simplesmente justapostas às iniciativas de cunho mais social, mas precisam estar integradas e articuladas com elas. Todas essas questões constituem um aspecto nodal do Pronasci, mas, até o presente momento, os instrumentos para sua implementação, monitoramento e avaliação ainda não foram claramente definidos, embora já tenha sido assinado um contrato do MJ com a Fundação Getulio Vargas (FGV) com esse objetivo (IPEA, 2008, p.268).

Do ponto de vista da gestão interna ao Ministério da Justiça, o estudo do IPEA (2008) refere à grande quantidade de instâncias de gestão definidas, mas sem clareza de papéis e formas de articulação demonstradas. O Relatório afirma, ainda, que o Programa foi desenvolvido para ser uma política, o que, pela sua abrangência, poderia se constituir em um problema, pela dificuldade de gerir integralmente e de avaliar o seu andamento:

O estudo constata, logo de partida, o que se configurará como focos potenciais de dificuldades para sua implementação: o Pronasci trouxe em seu desenho frentes de atuação de diferentes naturezas e com diferentes objetivos, indicando que foi concebido muito mais como política do que como programa. As chamadas ações estruturais, por exemplo, são mais ligadas às diretrizes gerais de política de segurança e em sua grande maioria não possuem o foco no público-alvo e nos territórios selecionados pelo programa, tendo metas e impactos mais abrangentes. (IPEA, 2008, p. 94).

Da mesma forma, o documento trabalhado critica a disparidade das ações, envolvendo desde a segurança pública até ações sociais, em ações novas e antigas, sem

---

<sup>120</sup> É mudança normativa as alterações nas regras para a utilização da Força Nacional de Segurança Pública, que já foi institucionalizada por meio de decreto. As demais mudanças normativas propostas estão tramitando no Congresso Nacional – Programa Bolsa-Formação (PL nº 1.935/2007), mudanças no Fundo Nacional de Segurança Pública (PL nº 1.950/2007), instituição do Sistema Único de Segurança Pública (PL nº 1.937/2007), instituição do Regime Disciplinar da Polícia Federal, e da Polícia Civil do Distrito Federal (PL nº 1.952/2007), introdução da remissão de pena pelo estudo (PL nº 1.936/2007), instituição da Lei Orgânica da Polícia Civil (PL nº 1.949/2007) e a PEC no 149/2007 sobre a reserva de 20% das vagas para ingresso como soldado na Polícia Militar para os licenciados de baixa renda do serviço militar inicial.

estabelecer na política uma relação entre estas ações e os resultados esperados, de forma a poder avaliá-los ou a suas metas.

Do ponto de vista do conteúdo, a crítica mais contundente diz respeito à falta de incidência do Programa sobre a violência policial, sobre o controle interno e externo necessários e à parca adesão dos Estados aos princípios da segurança cidadã, mantendo-se o uso excessivo da força e afastando a segurança pública da concepção de direito da cidadania.

Mas destaca positivamente o foco territorial como central na realidade da violência no Brasil, em áreas conflagradas, respeitando suas especificidades, apontando que o PRONASCI desenvolve ações locais de forma inédita, que até então não havia ocorrido. Ressalta ainda a força da municipalização desencadeada mais efetivamente, quando as cidades passaram a demandar e gerir recursos e ações na área da segurança pública, muito embora reconhecendo que áreas sob incidências de políticas relacionadas responderam melhor: “[...] Nos estados e nos municípios onde o Executivo, sobretudo estadual, já está empenhado na construção de bases comunitárias para segurança pública, a gestão do Pronaschi tende a ser mais bem conduzida e seus resultados mais promissores (IPEA, 2008, p. 283).

Ao focar na população jovem, preocupação do Programa, a análise do IPEA (2008) questiona a consistência do diagnóstico preciso com relação ao risco social de jovens, abordado como foco etário e social do Programa, ainda que afirme que isto não está incorreto: é certo que homens jovens são a maioria das vítimas e dos que se envolvem em crimes violentos também, mas questiona quais serão os indicadores para determinar o grupo, como serão os recortes no território para avaliar a efetiva necessidade de recursos e quais as metas a serem alcançadas em cada território, melhor localizado, ainda não é claro. Indicam ainda os debates necessários sobre a relação da polícia com os jovens, no território conflagrado, principalmente, os estigmas e o desrespeito com que são tratados os jovens pela polícia, aumentando mesmo a probabilidade de que um jovem se vincule ainda mais ao crime, ou mesmo os maus tratos em prisões como estímulo ao empoderamento das gangues, enfim, justificando uma necessária revisão sobre a abordagem e a suspeição direta dos jovens como fatores agravantes na criminalização ou vitimização dos mesmos. Nesta perspectiva, a inserção dos policiais na formação para os direitos humanos se mostra alvissareira, conforme o Instituto.

Destaca também positivamente, da mesma forma, todas as medidas relacionadas à construção e melhorias em estabelecimentos penais para jovens, com o aperfeiçoamento do sistema de execução penal e atendimento socioeducativo, além de práticas de atendimento a familiares e oferta de formação e apoio ao empreendedorismo, além do destaque à adequação do Projeto PROTEJO, com a oferta de formação, atividades esportivas e de lazer, de forma a

umentar a autoestima de adolescentes e jovens que retomam seus percursos pessoais e de convivência pacífica.

Por outro lado, matéria do próprio IPEA (2008b), traz os dados da superlotação e da carência de condições dignas para estas acomodações, tanto no sistema socioeducativo como no prisional. Observa também que em sendo colocadas estas alternativas dentro de um *menu* à escolha do município ou estado, nem sempre será a prioridade nestes atendimentos. E ao problema da superlotação, nestes casos, somam-se os problemas de dificuldade de inclusão, de trabalho, de atendimento familiar, de apoio para a reintegração, pois a problemática da reincidência é alarmante. Questiona se será este público o mesmo a quem serão oferecidas as vagas no Programa.

Finalmente, listando vários programas, projetos e ações voltados para a prevenção, técnicos do IPEA (2009) identificam que muitas vezes os projetos federais existentes não se focam na prevenção da violência, sendo muito genéricos e pouco eficientes, carecendo de integração e tendo pouco alcance junto ao público alvo. Este novo desenho, integrador no território e ao mesmo tempo focando os que mais precisam pode se revestir de maior acerto (Como no caso do Segundo Tempo /Ministério do Esporte; ProJovem / Secretaria Nacional de Juventude; Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente /SEDH/PR; Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes /SEDH/PR):

As políticas públicas desenvolvidas nessa área caracterizam-se, principalmente, pelo teor repressivo, especialmente aquelas ligadas à abordagem policial e ao sistema penal. As ações preventivas são relativamente recentes e limitadas, não sendo executadas pelo Governo Federal de modo abrangente e sistemático ou de forma a convergir com as demais políticas destinadas ao enfrentamento da violência. Seus méritos, no entanto, são vários, dentre eles os de se antecipar à ocorrência do crime, buscar impedir o envolvimento dos jovens com episódios de violência e reduzir a pressão sobre o sistema de justiça criminal, cuja capacidade de punir e reinserir é restrita. Diante das altas taxas de violência existentes na sociedade brasileira, seria da maior importância que uma política nacional de prevenção à violência fosse estruturada, incluindo ações locais para o enfrentamento de fatores de risco e a potencialização de fatores de proteção (principalmente em relação aos jovens) e buscando ampliar a ação do sistema de justiça criminal da simples repressão e punição para o tratamento e reinserção social dos apenados. (IPEA, 2009, p. 279)

Um conjunto de críticas se desenvolveu ainda logo no início do Programa mediante a falta de ações relacionadas aos crimes de jovens diretamente perpetrados pela ação da polícia. A preocupação é da pesquisadora Julita Lemgruber, da Universidade Candido Mendes (apud IPEA, 2008), que alerta para a necessidade de controlar o abuso policial, lembrando que não é possível combater o crime sem respeitar a legalidade. Entidades de direitos humanos também teriam se manifestado para que a ação repressiva a pobres e minorias em detrimentos de seus

direitos também precisaria ser repensada, conforme a matéria. Pesquisador do IPEA chama a atenção na mesma matéria sobre a continuidade das políticas de segurança, já que a descontinuidade gera a desconfiança na população, dificultando e até piorando o quadro de baixa prevenção efetivado (IPEA, 2008).

Sá e Silva (2012), analisando o campo da ação dos governos no tema da segurança pública, a partir das avaliações e estudos técnicos que tem sido feitos nos últimos anos, aponta as tentativas dos governos de intervir sobre os nós críticos constatados, e começa contextualizando a política analisada, quando vislumbra efetivas mudanças a partir do governo Lula, justamente pelo incremento da SENASP, pela adoção de linhas mais estratégicas e da liberação de recursos pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), possibilitando o já celebrado escape do binômio viaturas /armamentos a partir do PRONASCI. Neste contexto, o foco em planejamento e gestão, a partir de diagnósticos da violência e da criminalidade mais efetivos e detalhados, possibilitariam a construção de projeto para ações preventivas e a indução de políticas mais complexas, com a inversão da demanda por aparelhamento dos governos do estado. O GGI-M e o SUSP fortaleciam a integração, a cooperação e a orientação para a prevenção. Este é o contexto do segundo governo em que ainda mais se impõe a necessidade de superação do modelo tradicional, com a criação do PRONASCI, conforme o autor:

Propondo intervir ‘não [nas] consequências, mas [nas] causas da criminalidade’ e adotando como foco prioritário jovens de 18 a 24 anos, o PRONASCI deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou o protagonismo dos municípios na elaboração e na execução da PNSP. Para tanto, mediante o aporte de volume até então inédito de recursos federais no setor, o programa agiu em quatro frentes principais. Primeiro, financiou projetos voltados para ‘garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania’. Segundo, atribuiu a Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs) a tarefa de identificar os projetos a serem implantados no nível local, com o apoio de especialistas, induzindo a formação destas institucionalidades em contextos em que estas não existiam. Terceiro, estimulou ações de ‘polícia de proximidade’, o que originou, por exemplo, os projetos de Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs). Quarto, aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública – sobretudo com o advento do Bolsa Formação, que oferece incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pela Renaesp. (HAMÚ, 2009, *apud* SÁ E SILVA, 2012, p. 419).

Ao mesmo tempo, o autor resgata a condição temporária dos altos recursos obtidos, como um projeto de governo, que a qualquer tempo pode findar (SÁ E SILVA, 2012). O orçamento obtido para a realização do Programa não se beneficia de receitas fixas, aos moldes dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, demandando negociação ano a ano junto ao Congresso Nacional, prejudicando o planejamento a longo prazo.

Outra crítica trazida pelo autor diz respeito à grande quantidade de ações sob a responsabilidade de vários órgãos, correndo o risco de dispersão e fragmentando o Programa. Foi frequente a não criação do GGI-M, como no caso do Rio de Janeiro, perdendo-se a coesão oferecida pela forma integrada de gestão. Os projetos foram realizados separadamente pelas secretarias de segurança, direitos humanos e assistência social. E os territórios indicados para receber as ações de policiamento comunitário não foram os mesmos onde se instalaram os projetos sociais, conforme Ferreira, 2009 (*apud* SÁ E SILVA, 2012).

Kahn (2010) diz também que, em São Paulo, a dificuldade de instalação se relaciona a não instalação do GGI-M, verificando-se projetos dispersos e baixos resultados de impacto sobre os números da violência. Mesmo assim, avaliação do Projeto Juventude e Prevenção da Violência, com apoio do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e associados, em pesquisa comparativa entre municípios PRONASCI e não PRONASCI, avaliando a sensação de segurança e a polícia na região, identificam que, embora a tendência nos dados de incidência criminal seja ainda não significativa, já se manifesta a diferença com relação à maior sensação de segurança nos municípios PRONASCI, melhorando também a avaliação das polícias. De forma geral, avalia que o quadro é favorável ao programa:

Na quase totalidade dos casos o sinal foi ‘negativo’, como esperado nos municípios Pronasci, sugerindo que os moradores destas cidades ficaram menos expostos a violência em 2009 quando comparado a 2008. Pelo menos em dois casos, violência doméstica e tráfico de drogas, esta diminuição ocorreu apenas nos municípios que participam do programa (KAHN, 2010, p. 11).

O autor aponta a dificuldade de avaliação quando os projetos estão todos juntos em um mesmo local, frente à complexidade do Programa, trazendo a preocupação com registros, dados, e, principalmente, ressentindo-se de não ter havido indicadores a serem avaliados desde um “ponto TO” avaliado antes do início dos trabalhos, mediante avaliação sistemática, com municípios controle e com metas para avaliar a adequação objetiva do Programa.

Um problema que afeta projetos complexos como o Pronasci, com diversas ações sendo tocadas ao mesmo tempo, em diferentes intensidades, em diferentes locais, é o problema do que poderíamos chamar de ‘coquetel’. Podemos até encontrar algum efeito, mas é muito difícil avaliar quais ações, em que intensidade e com quais interações o programa ‘funciona’ ou não. Assim, das 94 ações, é possível que o efeito se deva a apenas 10 delas ou a alguma combinação de dosagem entre elas, mas não temos como analisá-las em separado. Este tipo de projeto ‘coquetel’, por sua própria natureza, sempre envolve algum tipo de desperdício, pois se pudéssemos saber quais ações do pacote funcionam e quais não, poderíamos nos centrar nelas e deixar de lado as demais, menos eficazes. Uma limitação, portanto, da análise é que só poderemos avaliar os efeitos do “pacote” e não de cada ação isoladamente. (KAHN, 2010, p. 07).

Pesquisa realizada pela FGV, instituição encarregada da avaliação do Programa, entre junho e julho de 2009 junto a cinco territórios de paz instalados – Rio de Janeiro, Recife, Rio Branco, Distrito Federal, Vitória, Porto Alegre e Maceió, envolvendo 2850 pessoas, indica que “a ampliação do PRONASCI aumenta a confiança no programa entre aqueles que o conhecem” (FGV, 2009, p. 02).

A síntese executiva da pesquisa traz os seguintes indicadores:

- As mídias tradicionais são importantes elementos para a divulgação do programa, que deve ser reforçada pela ação junto às redes sociais em suas comunidades de atuação;
- A pesquisa aponta a expectativa da população dos Territórios da Paz. A grande maioria acredita que as ações do PRONASCI devem melhorar a situação de segurança. Além disso, o nível dessa expectativa aumentou entre os meses de março/09 e junho/09. Os dados indicam uma melhoria da percepção sobre a sensação de segurança neste período.

Moradores do Território reconhecem o Programa e têm boas expectativas frente a ele:

- Os respondentes reconheceram o foco do PRONASCI nos jovens em situação de risco e nas mães das comunidades;
- Quem conhece o PRONASCI apresenta perspectiva mais positiva em relação à melhoria da segurança de sua comunidade.

Também foram entrevistados, por correio eletrônico, 55.533 policiais de todo o país (10% do efetivo), não somente de áreas atendidas pelo PRONASCI. A percepção sobre a violência é de que a situação da segurança pública é “tensa com enfrentamentos ocasionais, mas ainda sob controle” (56,31%); e “[...] crítica e de difícil contenção da ordem” (16,15%). Entre os policiais ouvidos é minoritária a opinião de que diminuiram casos de assassinato, violência contra a mulher e contra a criança, roubos a domicílio, espancamento e lesão corporal. No caso de ameaça com armas, os policiais afirmam que a situação piorou (37,84%).

Em 2010, conforme a informação constante em Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União sobre a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP – TC

023.312/2010-6, em consolidado de fiscalização de orientação centralizada para avaliar o gerenciamento de recursos na execução dos projetos e ações do Gabinete de Gestão Integrada – GGI, Mulheres da Paz e projeto de Jovens em Território Vulnerável – PROTEJO, são apontadas fragilidades na fixação de metas e objetivos do programa, na coordenação das ações pelos GGIs, execução, fiscalização e avaliação dos resultados dos convênios. O documento contém determinações e recomendações à SENASP e à Secretaria Executiva do PRONASCI do Ministério da Justiça relacionado aos temas bem como às diversas unidades da federação (AL, BA, CE, DF, PA, PE, RJ e RS), no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

O relatório apresenta detalhes de análise de estrutura e funcionamento de cada projeto, com dados de sua execução técnica e financeira, observando:

Estima-se, entre os benefícios desta fiscalização, melhoria na organização administrativa e nos controles internos, fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do poder executivo, melhoria na forma de atuação e restituição de recursos ao órgão repassador. Entre os principais achados destacam-se os seguintes: metas do cronograma de execução insuficientemente descritas; inexistência de avaliação quanto à necessidade local e à viabilidade da execução do objeto proposto, bem como de parâmetros de seleção dos jovens do Protejo e de agentes da ação Mulheres da Paz; deficiência na interação entre as ações GGIM, Mulheres da Paz e Protejo; ausência de cláusulas nos termos de convênios dispondo sobre a avaliação do resultado alcançado; fiscalização do convênio insatisfatória ou não realizada; movimentação irregular da conta específica do convênio; contrapartida financeira não executada conforme regulamentado ou pactuado; realização de despesas não permitidas no Plano de Trabalho e em finalidade diversa do convênio; incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no Plano de Trabalho do convênio e não atingimento dos objetivos do convênio. Os achados de auditoria demonstram fragilidade na gestão do órgão concedente desde a aprovação da proposta das parcerias e dos convênios até a mensuração dos resultados almejados com a implementação das três ações fiscalizadas. (TCU, 2010, p. 10).

Chama a atenção a análise sobre as limitações de cunho técnico, como a não observância da integração entre os três projetos que suportam o PRONASCI, ou seja, o GGIM, o PROTEJO e o Mulheres da Paz. Identificam os auditores que os tempos previstos para sua instalação não foram previstos em muitos casos, ocorrendo muitas vezes a falta de conexão entre estes tempos, demonstrando falta de planejamento e descuido com os projetos e com seu público. A prestação de contas e a emissão de relatórios trimestrais previstos também aparecem em escala importante.

O documento PRONASCI em números, de 2008, apresenta a última sistematização de execução orçamentária e financeira disponível, em que já se prevê que mais de 50% dos recursos empenhados seriam direcionados às bolsas formação. A análise realizada pelo INESC

(2012) afirma que apesar da metodologia inovadora, o PRONASCI “[...] se mostra insuficiente para enfrentar o quadro complexo da violência instalada no País” (p. 02). A análise dos gastos aponta um investimento predominante no projeto Concessão de Bolsa Formação, que atingiu na execução cerca de 90% dos valores previstos, o que reduz o Programa a uma política de aumento de renda para os agentes, o que estaria longe de cumprir os objetivos e indicadores arrojados estabelecidos pelo PRONASCI. De uma forma geral, o documento aponta que a restrição de gastos e o baixo investimento acabam por inviabilizar o Programa, ressaltando que o desafio da continuidade de uma política transformadora é barrado pela própria política econômica do governo:

O projeto que pretende proteger o jovem em territórios de risco social (PROTEJO) alcança os 78% de execução em 2008 e não ultrapassa os 44% em 2009. No caso da prevenção da violência contra as mulheres, o projeto de Efetivação da Lei Maria da Penha tem uma execução de 46%, em 2008, que despenca para zero no ano seguinte (p. 04).

## **4 DIÁLOGO COM QUEM FAZ, PENSA E TAMBÉM VIVEU O PRONASCI**

### **4.1 APRESENTANDO OS INTERLOCUTORES**

A escolha dos entrevistados para esta pesquisa se deu pela afinidade de gestores da política pública de segurança em algum período político democrático, com produção teórica na área e com formulação sobre o tema específico do PRONASCI, considerando o conhecimento da trajetória de cada convidado, alguma interlocução já realizada anteriormente e a possibilidade de obter sua colaboração para a compreensão do objeto de pesquisa. Assim, todos os colaboradores desta etapa da pesquisa foram gestores no governo brasileiro, contribuindo nas formulações na área da segurança pública de forma geral, e na formulação e implantação do PRONASCI, em particular, com exceção de Luis Eduardo Soares, que teve sua vinculação com o primeiro programa de governo na área da segurança do Governo Lula, mas apresenta em sua formulação as bases da proposta política para este governo, o que pode ser observado nas citações do autor a respeito do tema ao longo do trabalho, além de ter mantido uma produção analítica sobre o PRONASCI, motivo pelo qual foi também entrevistado. Os demais vínculos e inserções estão especificados abaixo.

A primeira entrevista ocorreu em 2014, 05 de maio, pessoalmente, em Porto Alegre, com Alberto Kopitke<sup>121</sup>. Foi como diretor do departamento de Políticas, Programas e Projetos da SENASP/MJ que participou da criação do PRONASCI.

O segundo gestor entrevistado, foi Luiz Eduardo Soares<sup>122</sup>. Foi Secretário Nacional de Segurança Pública (2003), quando produziu o Pacto pela Paz, primeira articulação nacional entre entes federativos do Governo Lula. Colaborou com o governo municipal de Porto Alegre, de março a dezembro de 2001, como consultor responsável pela formulação de uma política municipal de segurança, um dos precursores da proposição de ação da segurança pública

---

<sup>121</sup> Alberto Liebling Kopitke Winogron, advogado, mestrando em Ciências Criminais na PUC/RS, em 2015, é Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal - UDF (2007), tendo cursado os primeiros nove semestres na PUCRS. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em políticas de segurança pública. Atuou como Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública - Ministério da Justiça. Em Canoas/RS foi Secretário de Segurança Pública e Cidadania. Foi Diretor Executivo do Consórcio Metropolitano da Associação dos Municípios da Região Meropolitana, a Granpal, em 2011. Desde 2013 é Vereador de Porto Alegre e em 2016 licenciou-se para assumir novamente o cargo de Secretário de Segurança Pública em Canoas/RS. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=W6238306>>. Acesso em: 06 mai. 2014.

<sup>122</sup> Luiz Eduardo Soares formou-se em Literatura, na PUC-RJ. É mestre em Antropologia, doutor em ciência política com pós-doutorado em filosofia política. Coordenador de segurança, justiça e cidadania do Estado do RJ de 1999 a março de 2000. Em 2000, foi pesquisador visitante do *Vera Institute of Justice de Nova York e da Columbia University*. Foi professor da UNICAMP e do IUPERJ, além de *visiting scholar* em *Harvard, University of Virginia, University of Pittsburgh e Columbia University*. De 2007 a 2009, foi secretário municipal de valorização da vida e prevenção da violência de Nova Iguaçu (RJ). Tem vinte livros publicados, a maioria com a temática da Segurança Pública. Na época da entrevista, estava professor da UERJ e coordenava o curso à distância de gestão e políticas em segurança pública, na Universidade Estácio de Sá. Disponível em: <[http://www.luizeduardosoares.com/?page\\_id=9](http://www.luizeduardosoares.com/?page_id=9)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

âmbito municipal. Sua entrevista realizou-se em 2015, em 16 de dezembro, através de ferramenta de comunicação para chamadas de videoconferência (Skype), estando a entrevistadora em Fortaleza e ele no Rio de Janeiro.

O terceiro gestor entrevistado foi Ronaldo Teixeira<sup>123</sup>. Foi Coordenador da Secretaria Executiva do PRONASCI do Ministério da Justiça, onde participou da criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Esta entrevista foi viabilizada, da mesma forma, por ferramenta de comunicação de videoconferência, em 27 de dezembro 2015, estando a entrevistadora na capital do Ceará e o entrevistado em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul.

O quarto participante, que foi Coordenador do Comitê de Articulação Local do PRONASCI pelo Ministério da Justiça no Ceará (2009 – 2014), é José Erivan Bezerra de Oliveira<sup>124</sup>, que participou da banca de qualificação desta mestranda em 13 de janeiro de 2016 e, pela função que cumpriu junto ao programa, acabou por tecer comentários que a instigaram a solicitar autorização para aproveitar seu depoimento, que foi gravado e também utilizado neste capítulo da dissertação.

## 4.2 INTERLOCUÇÕES SOBRE O PRONASCI: DESDOBRAMENTOS DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SUSP – E DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA – GGI

---

<sup>123</sup> Ronaldo Teixeira é formado em Letras e pós-graduado em Ciência Política. Foi vereador em São Leopoldo/RS, eleito em 1992. Atuou na comissão processante que cassou 12 dos 21 vereadores da Câmara de São Leopoldo por corrupção e desvio de recursos. Percorreu longo caminho na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, a começar pelo Ministério da Educação, como chefe de Gabinete do Ministro Tarso Genro. No Palácio do Planalto foi assessor especial da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Foi titular do Gabinete de Representação do Rio Grande do Sul em Brasília durante o Governo de Tarso Genro no Estado do Rio Grande do Sul. Dados disponíveis em <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8783408P9>. Acesso em 20 dezembro 2015.

<sup>124</sup> José Erivan Bezerra de Oliveira possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará – UFC (1997), mestrado em Letras (2001) e doutorado em Sociologia (2008), pela UFC. Atuou como professor substituto no curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará e como professor substituto do curso de Letras, da Faculdade de Ciências, Letras e Educação do Sertão Central. Na época da entrevista desenvolvia pesquisa independente sobre Agricultura Familiar, educação e mobilidade, nos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP. Dados disponíveis em <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4799052Y8>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

Acompanhando Sá e Silva (2012), observa-se que, como desdobramento do SUSP e do GGI, provavelmente instituir-se-ia um modelo complexo e audacioso, conforme descrevem os autores:

[...] Programa de reforma das instituições da segurança, permeados pela integração operacional e cultural entre forças (polícias e guardas) e abordagens (repressiva e preventiva), ao longo dos diversos níveis de governo [municipal, estadual e federal], sob algum crivo de “participação” e “controle social”, por meio de ouvidorias independentes e até mesmo conselhos. Assim é que, como uma espécie de pano de fundo do plano, havia a curiosa proposta de experimentalismo nas formas organizacionais de prestação dos serviços de segurança, sobretudo as polícias (SÁ E SILVA, 2012, p. 416).

A proposta do Secretário Nacional de Segurança já no primeiro ano do Governo Lula, em 2003, não foi bem vinda com esta magnitude prevista. Soares (2007) justifica sua intervenção e previsão de alteração de estrutura institucional vigente frente à necessidade de galgar novos patamares de organização, tendo oferecido um modelo intermediário, em que cada Unidade Federativa conformasse o desenho de sua polícia, a partir da leitura integrada do GGI. A saída do Secretário Nacional, trazido para o Governo desde a coordenação da estruturação do Plano Nacional ainda no Instituto da Cidadania, parece ter se relacionado com isto. Ele explica a decisão e demonstra que sua saída – “queda”, como refere, tem relação com esta mudança na proposta da coordenação e orquestração da Política Nacional a partir do Governo Federal, com todos os riscos de fazê-lo:

O nosso plano, do primeiro governo Lula, foi o primeiro a ter propósitos mais ambiciosos e que podia merecer esse nome “PROGRAMA DO PLANO” porque apresentava um diagnóstico com uma hierarquia de prioridades quanto a gravidade de problemas, articulava os problemas que se situavam na esfera da sociedade como a violência, a letal, com os problemas atinentes às instituições responsáveis pela segurança pública, problemas alusivos à reforma das polícias, do modelo policial e até a arquitetura nacional de segurança pública em seu conjunto e propunha portanto uma série de iniciativas de prevenção e de reforma institucional de modo articulado. E sobretudo entendia a segurança como um problema multidimensional, como uma questão que dizia respeito a um conjunto de fatores que requereriam portanto também uma abordagem multissetorial, também multidimensional. De tal modo que diferentes setores do governo e da sociedade se comprometessem com intervenções atinadas, convergentes e etc. Havia toda uma missão, toda uma concepção amparada, fundamentada para a elaboração do PLANO. O plano tinha quase 200 páginas e ainda assim não era suficientemente detalhado e concreto quanto deveria ser, por isso uma das iniciativas minhas como Secretário Nacional foi dar sequência ao PLANO mobilizando mais e mais interlocutores. Esse plano já vinha de uma experiência de interlocução bastante ampla, de diálogos com diversos públicos em todo país, de audiências públicas e contribuições distintas, mas, eu convoquei outros interlocutores e instituições para que contribuíssem de modo a que nós pudéssemos transformar esse plano em uma iniciativa ainda mais consistente. (Entrevista com Luis Eduardo Soares, G2).

Quando eu caí, tudo isso foi abandonado e colocado entre parênteses (por assim dizer) e terminantemente engavetado e as iniciativas de segurança foram atribuídas a Polícia Federal (PF); que se tornou ou se tornaria a partir daí a grande protagonista no imaginário coletivo, na cena política, etc. Então, o ativismo da PF em geral, no primeiro governo Lula e depois no segundo, às vezes com participação indevida da mídia, e com acompanhamento de repórteres da Globo, para dotar cada evento de uma espetaculosidade midiática. Tudo isso ocupou o espaço da segurança como se não fosse necessário um plano para intervenção global, articulada e federal; no sentido de envolvimento dos entes federados e da própria sociedade. Isso tudo isso foi esquecido. (idem)

Esta interrupção e mudanças de rumos vão acompanhar todo o período do Programa que se inicia e examina, pois o lugar institucional dos entes federados, do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios, a autonomia dos Estados, a estrutura e o método de trabalho da polícia, entre outros temas polêmicos, continuam na pauta dos Estados e em debate nacional. São anteriores ao PRONASCI e seguem sendo debatidos depois, até os dias de hoje, mas são temas apresentados pelo primeiro gestor do Governo Lula e se fazem presentes até os dias do PRONASCI.

Já se faz demanda há muito tempo e é histórica a análise sobre os métodos e limites das corporações no processo de segurança pública brasileira e latino-americana. Sobre os vínculos estaduais e sobre os diferentes comandos e ciclos parciais praticados. O modelo de polícia que se persegue em uma política democrática se recoloca por todo este processo e ainda se encontra em aberto. Sabe-se dos propósitos da polícia de proximidade estabelecidos, que se exerceu como influência e ainda pretende configurar, ainda que consolidados, mas a realidade brasileira ainda nos apresenta, nos dias de hoje, uma mesma problemática, longe de ser resolvida, de atribuir a um determinado modelo e perfil de sujeito – no caso, o jovem negro e morador da periferia, a probabilidade de ter cometido um crime e de ser, a princípio, suspeito, submetendo-o a toda sorte de maus tratos e desatenção, configurando-se já outro capítulo, para novos momentos de reflexão, com o foco da criminalidade e da violência. Inclusive institucional. Também as relações nas comunidades não são pacíficas. O policiamento comunitário, de proximidade, como se diz, é saída para ampliar a confiança entre a comunidade e a polícia. E ele não se constitui em uma única passada pela comunidade. Ele se institui na permanente e sistemática revisão da relação, com tempo e construção de laços, estabelecimento de parcerias e revisão dos estereótipos de ambos os lados: a polícia violenta e o jovem suspeito. Se este processo não ocorre, seja na forma detalhada que for, com metodologia americana, cubana, não há possibilidade de construir abordagem diferenciada da parte da polícia e melhorar a relação de confiança entre ambas.

Mesmo assim, surgem as proposições do Programa com a força da parceria federativa, desta vez. O assunto voltou à agenda nacional junto com o lançamento da Conferência Nacional de Segurança Pública. Como matéria controversa, mas já provocando a interlocução entre os trabalhadores da segurança, os operadores do direito e a população.

#### 4.3 INTERLOCUÇÕES SOBRE O PRONASCI: DA INVENÇÃO, PROPOSITURA E OPERACIONALIZAÇÃO

[Se o PRONASCI era uma política nacional?] Não, porque ela não tinha os mecanismos de institucionalização. De fato, tanto que foi desfeito rapidamente, ‘assim’. O que é um mecanismo de institucionalização: era a verba do PRONASCI ao invés de vir pra rubrica “PRONASCI”, vir para o Fundo Nacional de Segurança e do Fundo (Nacional de Segurança) ser repassada para outros fundos estaduais e municipais e isso ter sido amarrado em uma lei. (Entrevista com Alberto Kopittke).

Souza (2015) aponta os esforços na consolidação da política nacional, como na proposição do Pacto pela Paz<sup>125</sup>, em 2003, na direção do Sistema Único de Segurança, apesar de não ter sido implantada integralmente esta agenda. Soares (2007) descreve pormenorizadamente estas perspectivas da municipalização e avalia que a política não permitiu todos os avanços propostos pelo Plano Nacional. Se por um lado

[...] ao invés de um modelo único, imposto a todo o Brasil, independentemente das diferenças regionais e das especificidades locais, poderíamos ter, quando o processo avançasse até o ponto em que se alcançasse o estágio da municipalização: experiências diferenciadas, adaptadas às exigências locais, capilarizadas, sob controle social e gestão democrática. A multiplicidade enriqueceria nossa abordagem dos problemas, respeitando-lhes a característica mais difícil, mais destacada e mais universal: suas diferenças locais; as modalidades singulares de suas inserções comunitárias (SOARES, 2002, p. 02).

Por outro lado, é avaliação deste mesmo gestor à época da Secretaria Nacional de Segurança Pública que não foi possível efetivar esta política proposta na íntegra. A resistência para a implantação, mesmo que gradual do ciclo completo ou de modalidades a serem ainda propostas e o recuo quanto às condições para recebimento de recursos da SENASP são alegados pelo mesmo. O gestor deixou a Secretaria em outubro de 2003:

O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu [...] que fazê-lo implicaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública, no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. E isso o exporia a riscos

<sup>125</sup> Luis Eduardo Soares (2007) descreve o pacto pela paz como a tradução desta articulação nacional, a par de adesão de cada ente federativo, que foi convidado a participar.

políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo (SOARES, 2007, p. 88).

Destacam-se os principais elementos-força de uma política nacional de segurança e sua relação com a política proposta na época do PRONASCI, a partir do depoimento do mesmo Secretário em conversa com o novo Ministro da Justiça, revelando os caminhos do PRONASCI:

Quando Tarso [Genro] assume, em janeiro de 2007, e eu, por conta de problemas específicos de Nova Iguaçu, da Baixada Fluminense, na qual eu me tornara secretário de Valorização da vida e Prevenção da Violência, fui para tratar de questões específicas municipais e aproveitei para conversar com o Ministro a respeito dessas ideias que ele tinha, quanto a possibilidade de retomar o nosso plano do primeiro governo Lula e ele foi bastante claro: “ Olha, sem que haja reformas institucionais a gente vai longe, mas não há condições políticas de retomar esta dimensão do plano, mas por outro lado nós temos a intenção de retomar, aprofundar e desenvolver a outra dimensão do plano, que é a dimensão que não envolve a reforma institucional e prescinde de alterações legais, articulações políticas; e que podem ser aplicadas sem maiores dificuldades políticas desse tipo. Vamos então implementar esse plano buscando o apoio dos municípios, dos estados, da sociedade e etc. Isso será uma retomada daquele espírito de envolvimento da sociedade, do governo, formas de cooperação trabalhando a prevenção e etc. Nós até conversamos sobre essa experiência em Porto Alegre, que tinha essas características e vários programas ligados a questões específicas e de fato ele então apresentou o PRONASCI que tinha esse objetivo de investir, até o título, a maneira como o Tarso [Genro] apresentava o programa, era direitos humanos e segurança pública e era eficiência policial com segurança pública ou direitos humanos ou eficiência policial de conjunção de concepção que na nossa experiência lá de Porto Alegre se mostrava totalmente viável e necessário. Segurança pública com cidadania, com direitos humanos, com participação de uma forma democrática que valorizasse a sociedade, particularmente as comunidades vulneráveis. Esse espírito foi mantido e ele elaborou o grupo, o plano, que você conhece bem, o PRONASCI. (Entrevista com Luis Eduardo Soares, G2).

A formatação do PRONASCI se apresentou mesmo com a força de uma política – a literatura aponta a controvérsia de tomar um programa como política pública, mas ele de fato é amplo e enseja este questionamento. A proposta de atuar simultaneamente em projetos estruturais e ações locais traz uma abrangência que o caracteriza como política pública, conforme já se debateu no capítulo II desta pesquisa. Neste caso, há que se considerar também a perspectiva do pacto federativo, que se coloca como condição na instalação do Programa, com vistas a dar conta desta multiplicidade que se propõe administrar: o pacto federativo é pilar na estruturação da política pública de segurança, neste caso, pois a gestão no país depende de União, Estados e Municípios. E é o caminho que o Programa aponta para ser trilhado.

A leitura do PRONASCI destaca sua centralidade e o desdobra no Gabinete de Gestão Integrada – GGI, instalado à época do Plano do primeiro governo Lula e mais ampliado e ainda mais capilar no Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M, desta feita a

articulação transposta para o nível da municipalidade. Local de análise, articulação e encaminhamentos. Nisto que se coloca como desafio, Adorno (1999) traz o risco de um entrave, na medida em que as relações sejam mantidas na base das articulações para a manutenção do *status quo*:

Como se sabe, embora o Governo Federal desempenhe uma posição estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança e justiça, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam seus problemas locais, entre os quais o de ter de lidar com características peculiares e históricas de suas agências de contenção do crime, particularmente as ligações entre polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e autoridades penitenciárias com o governo civil e com as elites políticas locais. Trata-se de uma questão de vital importância porque depende antes de tudo das alianças políticas entre governos estaduais e Governo Federal, mediadas pelas ligações entre bancadas estaduais e bancadas federais que não raro controlam *lobbies* muito poderosos como os das corporações policiais e judiciais. (ADORNO, 1999, p. 129).

Ao mesmo tempo, a força desta pactuação é o que poderia garantir qualquer política, conforme proposição do PRONASCI. Acertada, na avaliação desta pesquisadora, pois, a proposição, apesar da dificuldade neste arranjo, uma vez instalada e garantida por vontade política e convicção programática, pode-se constituir em ferramenta estratégica da gestão para o Plano. Portanto, observa-se justamente esta configuração no PRONASCI, conforme afirmação do chefe de gabinete do Ministro Tarso Genro, que narra a sua fala, com o relato sobre a decisão por constituir o Programa Nacional de Segurança Pública:

[Tarso Genro:] ‘O Ministério da Justiça é o ministério da grande política nacional, das relações do Planalto, portanto da Presidência da República, com todos os demais ministérios do ponto de vista da legalidade, da constitucionalidade das ações e, portanto, ele opera a grande política. No entanto, o Brasil se ressentir de uma questão que é do cotidiano da vida das pessoas, que é a insegurança’. O Tarso, uma figura que tinha sido prefeito, com uma sensibilidade aguçada no campo social, compreendeu como de resto todo o governo do presidente Lula que todos os ministérios, independentes de suas posições entre aspas de Alta Corte, tinham que se voltar verdadeiramente para a vida das pessoas. Que projetos poderiam ser desenvolvidos que atingissem a sociedade o mais rápido possível pra mudar a realidade social? Então ele encomendou a formação de um grupo de estudos [...]. (Entrevista com Ronaldo Teixeira, G3).

A segurança cidadã é um conceito da ONU. Aí nós travamos um amplo debate. [Com Ricardo Balestreri] [...] [Tarso disse] ‘não, mas não é segurança cidadã que eu quero. Eu quero segurança com cidadania’. E eu entendi. Ele queria uma segurança cidadã com cidadania. As palavras nos impedem, talvez, de provocar esse quase pleonasma, essa cacofonia derivada do pleonasma. Mas a verdade é que do ponto de vista conceitual, o que o Pronasci foi não foi a segurança cidadã da ONU. Era a segurança cidadã com cidadania. Porque a segurança cidadã, de alguma maneira, é *stricto sensu*. É o policial comunitário que domina os direitos humanos e que opera a segurança à luz dessa visão, mas obviamente no viés da repressão, ainda que qualificada com alta tecnologia e inteligência. O que o ministro propunha era ter isso de um lado e associar esta visão da segurança cidadã do ponto de vista *stricto sensu* policial, de repressão qualificada, aliar isso a ações de prevenção que pudessem mobilizar a sociedade no

sentido de ir às causas mais profundas geradoras da insegurança na sociedade de um modo geral. Daí surge o paradigma E: ações de caráter preventivo mobilizando a sociedade local E ações policiais em tecnologia e inteligência, mas respeitando a prerrogativa do Estado de exercer o direito de polícia caso isso se impusesse em determinado momento. (Idem).

Estava dada a chave política para o Programa, iniciado o processo, em interlocução ampla, horizontalmente dentro do Ministério, com os demais Ministros. Com órgãos internacionais e com a sociedade civil. De uma construção personalíssima, discutida a cada ponto, com o titular da pasta, surge o PRONASCI. Cujas concepções de Território se inspira no conceito de Milton Santos e se estrutura com vários projetos dentro dele, quando começa a ser feita a lista das 94 ações. Incluindo a proposta da Unidade de Polícia Pacificadora – UPP, que não levou este nome mas foi criada dentro do Programa, para existir acompanhada de todos os projetos sociais:

A nossa concepção exigia que todas as secretarias do ministério fossem mobilizadas em direção a uma ação de segurança. Portanto, amplia o conceito e segurança passa a ser segurança jurídica, por exemplo. E a segurança jurídica, a Secretária da Reforma do Judiciário tinha que se integrar ao PRONASCI. A Secretária de Assuntos Legislativos tinha que se integrar ao PRONASCI. Se a segurança jurídica é também a segurança, era preciso também mobilizar o direito econômico, a defesa do consumidor para redução de conflitos nessa área nos territórios vulneráveis. Então nós mobilizamos a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, com a chegada da Lei Seca. Ampliamos e aprofundamos a capacidade de inteligência da Polícia Federal. [...] E nós então primeiro mobilizamos todo o ministério e a partir daí nós instituímos uma série de colóquios. [...] Foram pré-PRONASCI. E aí nós fizemos uma rodada com todos os organismos internacionais. [...] Depois do colóquio dos organismos internacionais fizemos o colóquio com os secretários estaduais de Segurança Pública. Depois com os secretários municipais de Segurança Pública e de Defesa Social. Depois fizemos com os Ministérios da Educação, da Cultura, do Esporte. Não paramos mais de ampliar e chegamos ao final de todos esses colóquios com a seguinte compreensão: o PRONASCI só irá vingar se nós conseguirmos verdadeiramente fazer com que um conjunto de ministérios se mobilizasse conjuntamente. (idem).

A UPP ganha um protagonismo importante, mas onde ela falha dez, doze, treze anos depois? A UPP não cumpre o destino do paradigma E [segurança ostensiva E cidadania]. Ela fica só na primeira parte. Em momento algum o Governo do Rio de Janeiro fez a segunda parte do paradigma E, mobilizando as Secretarias de Educação, Cultura, Esporte. [...] O Território de Paz se consagra com o policiamento comunitário, com as Mulheres da Paz, porque esse é um projeto materno-centrado – ou seja, está centrado na mãe. Nós escutamos [...] todos os integrantes da CUFA. E eles nos disseram que em relação a mãe o tráfico não age, respeita. Então nós criamos o Mulheres da Paz para que elas pudessem incidir. Aí houve um grande debate com o feminismo [...] nos exigiu que fosse Mulheres aí nós cedemos, mas muita gente chama de Mães da Paz ainda. [...] Porque, com todo o respeito às mulheres, a mãe, no momento que concebe o filho, é óbvio que ela muda sua natureza. É natural que isso ocorra. Mas não importa, importa que nós superamos esse debate. Mulheres da Paz e a importância da estrutura feminina mobilizada na ação de segurança pública. A partir daí vem o Protejo, projeto pra jovens em situações vulneráveis. Ambos com bolsas. E nós daríamos cursos de formação cidadã em direitos humanos. Ah, e é importante dizer: as Mulheres da Paz foram inspiradas nas Promotoras Legais Populares, um projeto surgido aqui no Rio Grande do Sul. E as Promotoras Legais Populares deram um passe para orientação formal mesmo, institucional, do Mulheres da Paz. (idem).

Depois de formatar o PRONASCI, nós ainda conseguimos a aprovação do orçamento de 1 bilhão e 600, mas que só entraria no orçamento do ano posterior, que era 2008. Depois nós passamos todo 2008 mobilizando outra parte do paradigma E, que era União e estados e municípios. Não existe na constituição brasileira, em nenhum momento, não há a afirmação constitucional de que a polícia é de responsabilidade do estado, unidade da federação. Não é verdade isso que passou a ser quase que uma espécie de *clausula pétrea* na área da segurança. De tal sorte que nenhum presidente da república a não ser o Lula no seu segundo mandato – não teve coragem no primeiro – de puxar pra si a responsabilidade da segurança. Não são os estados que são responsáveis. Não está escrito isso na constituição. Está escrito implícita, lateralmente, que os estados irão organizar as polícias. Mas não diz que a segurança é responsabilidade do estado, unidade da federação. Então o paradigma E propôs União e estado e municípios. Porque se é verdade que o estado pode pelo menos responder pela estrutura policial é verdade que quem pode de fato promover a prevenção é o município. Esta ação do PRONASCI na área social mobilizado em direção à segurança tinha que partir dos municípios. E essa é uma perda irreparável na história dos municípios e na história do Brasil. Porque pela primeira vez os municípios responderam pela Segurança Pública. (idem).

Interministerial em Brasília, federativo nos estados e municípios, envolvendo-os. O interlocutor que atuou na execução do Programa em Fortaleza e na coordenação do Comitê Local traz sua inquietação sobre esta abrangência federativa do PRONASCI, externando a falta de preparo dos municípios e o longo caminho a ser trilhado ainda:

O outro ponto forte do Programa que era o pacto federativo, e isto talvez tenha sido o que sobrou do PRONASCI, ainda que inconscientemente, a história de que os municípios de alguma forma se tocaram, que nunca tinham tido acesso a nenhum recurso de segurança pública, de uma hora para outra tiveram acesso aos recursos e se tornaram protagonistas. E boa parte dos municípios a contragosto, a princípio, o que os municípios viam quando olhavam para aquela sigla, e eu digo por que quando eu chegava, eu e também com toda a equipe, chegava no gestor e era apresentado como o homem do dinheiro, porque o gestor via a sigla e o que conseguia enxergar era aquela propaganda, aquela divulgação que foi feita dos nove milhões de reais, que o PRONASCI tinha em caixa para gastar com segurança pública e que o município devia se envolver. O município tentou se envolver, mas, se para o Governo Federal havia uma dificuldade de gerenciar o programa, o município, que nunca teve *expertise* nenhuma para aquilo ali, para escrever um projeto, a gente chegava, estava ali para auxiliar, mas pensávamos, mas se o município aprova este projeto, como ele vai executar, se não consegue nem escrever o projeto, não tem capacidade técnica nem gerencial para formular, quanto menos para executar. (Entrevista com José Erivan Bezerra de Oliveira, G4).

No Território da Paz do Grande Bom Jardim, esta configuração de gerenciamento pelo GGI-M se instala e mantém, durante todo o período de existência do PRONASCI, com a condição de análise conjunta, com inteligência, avanço na compreensão do Território e fortalecimento da ideia e das ações de redução da violência, com a compreensão da prevenção, na construção de proposições conjuntas. O relato da vivência está repleto desta tônica.

Por outro lado, há que se refletir sobre a força de uma integração intersetorial que pudesse superar as dificuldades e absolutas carências identificadas no território a cada dia,

semana, mês. Uma integração que efetivamente pudesse ter priorizado as políticas sociais no Grande Bom Jardim e o projeto de redução da violência que nunca se deu pela via da ação integrada municipal institucional, pois não era projeto municipal, tampouco estadual, tampouco prioridade de seus governos, de forma planejada, há que se dizer. O PRONASCI chegou ao território por indicação técnica, já em “segunda chamada” e obteve a adesão prioritária de seus gestores diretos – o secretário regional e os responsáveis pela Segurança, municipal e estadual porque já vinham fazendo estas reflexões. O GGI-M não foi coordenado pela Prefeita à época, conforme preconizava o PRONASCI, e há que ser destacado o impacto desta ausência. Ainda que a integração tenha se constituído, o foi a partir dos recursos federais, dos projetos que o sustentaram ainda que precária e temporariamente, e do compromisso com a segurança pública desde seus gestores. Terminados os recursos, a maioria dos projetos se esgotou, retomando-se ainda que gradualmente o curso da violência naquele território, algum tempo depois. Mantidas as entidades não governamentais, que nunca chegaram a integrar efetivamente à gestão do PRONASCI, não por falta de demanda. O GGI-M sempre foi alegado como um órgão operacional, mas era de fato de gestão. Poderia ter ganho com a representação da sociedade civil. O Comitê constituído até hoje se ocupa, cada um em sua instituição, com novos projetos integrados, de pensar estratégias para o desenvolvimento da região e para a redução da violência.

Enfim, o PRONASCI foi inventado em Fortaleza por este caminho. Em uma área de grande extensão territorial, envolvendo cinco bairros populosos e paupérrimos, e a oferta foi recebida, conforme a vivência relatada, como missão institucional. O PRONASCI concebido passava por um modelo de gestão, a respeito do qual nossos depoimentos tratam. Desde a equipe de coordenação local do PRONASCI, nosso entrevistado (G4) debate o pacto federativo que nos possibilitou perceber este lugar do município. No Observatório da Violência Municipal, recém instalado, já se fazia esta reflexão. E adotamos como equipe e gestão integrada a proposta oferecida ao país pelo Governo Federal não como solução para as mazelas de nossos jovens, para a violência de nossa cidade, de nosso país. Avaliamos como positiva a crença de todos que se envolveriam no processo, de que a proposta de olhar conjuntamente para um território conflagrado, entendê-lo, melhorar as condições de habitabilidade e de vida, oferecer serviços públicos melhor qualificados para sua demanda, melhorar a qualidade da formação dos meninos e dos policiais, aproximar a população destes serviços todos, inclusive da polícia, pudessem ajudar na compreensão do crime e da violência ali no território e melhor incidir sobre eles, como política de segurança pública, reduzindo-os. Apesar dos recursos advindos, para Fortaleza

nem tanto assim, acolhemos o projeto de superar a violência no Território de Paz do Grande Bom Jardim.

Penso que a minha inquietação é a mesma que se coloca para este interlocutor, que também vivenciou a mesma prática. A recuperar a oferta do PRONASCI e os mecanismos de gestão previstos ali, conforme a proposição da FGV no primeiro caderno do Programa:

Em relação ao PRONASCI. Eu tive o prazer e o desprazer de ter trabalhado na equipe que colocou o PRONASCI no chão, como se dizia em Brasília, colocar o Programa no chão, primeiro em Maceió, um ano e meio, e depois quando vim pra cá [...], de lá tirei várias lições em relação ao que o Programa se propunha, aqui as coisas foram diferentes, mais magnânimas, aconteceram mais, e serviu para desenvolver uma visão que tenho hoje. Que e mais uma pergunta. E vou colocar. Uma destas perguntas é será que o PRONASCI era já um programa NATIMORTO? Será que lá no começo havia realmente a pretensão do discurso político que ouvi de Tarso Genro e do professor Nado e dos outros que vieram depois, já menos, da gestão nacional do programa, de que a intenção do Programa é que ele fosse uma política de Estado, não é que ela fosse um programa de governo, mas uma política de Estado. Fica mais fácil explicar uma descontinuidade na estrutura de um programa ou de uma política quando muda o governo, a estrutura, o partido, mas neste caso foi o mesmo governo, a mesma estrutura, o que houve e o que mudou aquele encantamento no Governo Federal e em Brasília, o PRONASCI e todos que trabalharam dentro deste Programa adquiriam um status dentro do Governo e que não vou chegar a tanto, mas era como o salvador da Pátria, eu tinha recém saído do doutorado e eu mesmo me empolguei muito com o Programa, mesmo fazendo a crítica do programa mas era a crítica para melhorar, para dinamizar a história, e nós, rapidamente, os 40 sociólogos que entraram no Programa, desenvolvemos uma crença de que ia dar certo, parecia que tinha sido descoberta a pólvora e, depois, não levou muito tempo, porque a descontinuidade não foi quando acabou o Programa, a descontinuidade aconteceu desde o início, por isto pergunto até que ponto a intenção inicial de que se transformasse em uma política de estado, nem o próprio governo teve cabedal de fazer isto com o programa (idem).

Separaria dois elementos para fazer a interlocução com o depoimento: primeira, sobre o nascimento: NATIMORTO. A pretensão do Governo Federal de fato incidir sobre o problema de forma a coordenar o processo e enfrentar a centralidade da disputa sobre a Segurança Pública dependeria daquelas condições colocadas por Soares (2007, G2)? A aposta parece que foi de que não dependeria, e porque isto implicaria em um problema político para o Presidente do Brasil. Seria uma bela jogada política somente? Penso que foi uma aposta. Política, claro, mas de viabilizar um projeto. E de responder como Governo Federal às demandas de redução da violência, através desta pactuação federativa. Relata o interlocutor G3:

O PRONASCI ainda vai ser mais estudado, mais avaliado, mais respeitado e em um dado momento, quem sabe, resgatado pela visão de um novo presidente, de alguém que tenha a oportunidade de governar o país e que recupere e reformate, dê uma amplitude ao PRONASCI e recolocque-o no horizonte da vida. [...] Quando o então candidato Serra começa a pautar nacionalmente a criação do Ministério da Segurança Pública e o núcleo duro da presidenta não conseguia dar uma resposta satisfatória eu fui chamado. [...] [ela disse:] 'Esse programa de vocês é um projeto piloto'. Aí eu disse 'presidenta, apesar da sua visão equivocada, eu quero dizer que o seu papel

depois do presidente Lula é exatamente dar escala a esse projeto, a esse programa'.  
(Entrevista com Ronaldo Teixeira).

Penso, por outro lado, sobre qual seria o limite das ações integradas sem a força do Governo Federal e de seus condicionantes – regramentos até hoje associados aos recursos financeiros? Será que o Governo Federal precisaria tomar a responsabilidade constitucional para poder coordenar este leque de interlocutores, para ouvir as partes e constituir mais inteligência e menos violência? Será que a iniciativa foi um grande movimento vazio para repetirmos a história dos sucessivos governos que fazem sem fazer? Talvez só a história nos responderá a este questionamento tão atual, quanto ao que temos: projeto político ou fraude interesseira?

Enquanto isto, apesar de já ter abordado o debate sobre a política de governo e de estado, à provocação de nosso interlocutor retomo, com SADEK (2011), frente ao lugar de interesses alheios à municipalidade, que há o risco de cultivarmos o clientelismo na formulação federativa, mas que também tivemos um modelo, ou antes, um aceno que levou aos projetos de estado a possibilidade de que as formulações integradas sobreponham-se aos interesses particulares e construam políticas democráticas e superadoras do estado atual de violência. Nisto, o papel de “timoneiro” do Governo Federal se coloca e precisa não ser um papel messiânico e de salvador da Pátria como corre o risco também. Assim, neste debate, perguntaria: será que este caso nos enganaram ou acreditamos, juntos, por um período importante, na construção de uma política para a temática da segurança pública onde os gestores com a decisão decidem compartilhar e construir coletivamente? O que deixamos de perceber, aqui, talvez, é que a decisão precisaria estar sempre sendo alimentada com os dados produzidos para continuar de fato acontecendo na direção de continuidade e ampliação, para poder envolver os demais gestores e, sempre que funcionar, sempre que incluir, sempre que aproximar a comunidade da gestão, sempre que beneficiar a convivência pacífica e, porque não, uma cultura de paz, possa ser continuada tornando-se prioridade de gestão.

A proposta de forma de funcionamento trazida pela publicação da FGV, apontando os pressupostos e os princípios para a gestão podem ser aqui retomados, da mesma forma, na direção desta reflexão. No estabelecimento das bases da instalação do território, faltou refletirmos sobre o tamanho dele e o quantitativo de jovens e de mulheres e situações que teríamos que atender. Quantas bolsas e vagas recebemos e por quê? No tamanho do Território, quantos jovens a serem atendidos? No início, desta forma, sem um diagnóstico claro sobre o que e quanto iríamos operar, não demos consistência à construção de indicadores relacionados

a nossas metas, e a avaliação limitou-se ao fornecimento de informações trimestrais demandadas pelos consultores sobre as ações realizadas, sobre as vagas ocupadas, sobre os recursos utilizados, sobre os conteúdos das capacitações, sobre as frequências obtidas, repetindo-se o tradicional jeito de fazer, que mesmo assim nos deixou fora das listas que o Relatório do TCU apresentou, pois todas as necessidades legais de Fortaleza, quando da verificação, foram cumpridas, quando se observa o detalhamento do relatório, e mesmo assim, fechamos o Território de Paz antes da hora<sup>126</sup>. Antes disto, ficamos recebendo projetos sem plano para além daquele derivado do trâmite administrativo, geralmente atrasado, sem conseguir concentrar projetos da forma prevista no original.

E não cumprimos o processo indicado, de acordo com o modelo de monitoramento e avaliação do que fizemos, com entrevistas, registros comparativos, tampouco identificamos de forma concreta, com dados qualitativos ou quantitativos significativos, resultados práticos das ações realizadas. São reflexões para, por um lado, compreender o tamanho da responsabilidade de uma gestão de projetos, mesmo que federativos, ao mesmo tempo identificando o tamanho do suporte que precisaria ter sido alcançado pelas instâncias de Consultoria do Governo Federal.

Por fim, o Programa não se transformou em política de estado, ele foi apropriado pela comunidade somente de forma parcial, e foi suspenso antes de ter criado a consistência para que a comunidade o exigisse ou para que a gestão o mantivesse porque estava “dando certo”. E foi desmantelado pelo poder público local, quando os recursos finalizaram e poucos resultados e impactos medidos foram apresentados para alimentar a gestão. E até hoje ainda estão lá, ou voltaram, os índices altos de crime e violência. Neste território e nos 40 outros, que foram mapeados, como carecendo de intervenções para reduzir a violência, com altos índices de homicídios e com todos os indicadores de desigualdade que chegamos a conhecer. Fraude deles, nossa ou modelo herdado, autoritário e pouco ousado de todas as partes?

E nós ainda deixamos de operar integradamente em equipe, agora as duas equipes, pelo menos na chegada dos trabalhadores do Ministério da Justiça. Isto também pode ser sintoma do modelo de gestão administrativo que herdamos. Ao recebermos os servidores públicos do Governo Federal e consultores e articuladores do PRONASCI, cheios de autoridade e tarefas a serem cumpridas, os “homens e mulheres do dinheiro”, afinal, deixamos de coletivamente problematizar nosso objeto comum de trabalho e de construção, nem desconfiando que a posição de quem chegava era ainda mais difícil daquela de quem já estava

---

<sup>126</sup> A lei definia o ano de 2012.

ao menos olhando os dados dos diversos territórios e fazendo a discussão sobre os projetos para aquela necessária intervenção. O relato do entrevistado depoente consultor – José Erivan Bezerra de Oliveira – nos apresenta sua posição na chegada:

No último dia, aos 45 do segundo tempo, a gente não sabia o que ia fazer. Passamos 20 dias fazendo um treinamento complexo, conhecendo a estrutura do governo, a estrutura do Ministério da Justiça, mas saímos de lá sem saber o que fazer. Ninguém nos disse o que era para fazer. O grupo escreveu uma carta para o professor Ronaldo Teixeira, com as nossas dúvidas e com as nossas críticas, e aos 45 minutos do segundo tempo ele nos reuniu em uma sala e em 20 minutos ele disse para nós. Voltem para os Estados e vocês lá vão descobrir o que vão fazer. E tentou dizer para nós ‘vocês são privilegiados, o programa está se iniciando, nós estamos construindo o programa, então vocês vão ajudar a construí-lo’. E, para complementar, a maior parte de nós voltou para os Estados sem ter os contatos dos Estados. Nós não tínhamos estes contatos. Então quando eu cheguei na polícia federal para me apresentar para o setor de pessoal, no médico, eu fui encaminhado para o Superintendente e ele disse ‘olha, eu vou ver se já chegou alguma coisa’, eu me apresentando no meu emprego e ele dizendo ‘fique tranquilo, eu vou fazer o que for possível, mas...’. Bem, então eu liguei para Brasília e eles me disseram ‘pede para ele abrir a caixa de e-mail dele que estamos mandando a minuta do contrato do MJ com a Polícia Federal, em que diz que a PF vai dar o apoio logístico’. Então tudo bem. Então vamos fazer, já que é para a gente descobrir o que era para fazer, fomos a campo. (Entrevista com José Erivan Bezerra de Oliveira).

O tempo da política se expressa muitas vezes diferente do tempo da construção de metodologia e intervenção. Ainda mais em estruturas deste porte. Mas a decisão política não é um cálculo necessário antes da execução? Para a ação? Há desacerto neste processo relacionado a uma decisão política que se instalou de forma tão precária na execução? Planejar e executar, pensar e fazer, não são partes do mesmo objeto de um Plano Estratégico?

O primeiro ano do trabalho para o PRONASCI foi reafirmado em método no ano seguinte, com a publicação da FGV, indicando um caminho já avançado, razoável do ponto de vista da política pública e da gestão, mas este compasso não foi acertado com as contratações anteriores e com o começo do trabalho. E as equipes foram encaminhadas aos estados e aos municípios sem saber o que iriam fazer, onde iriam ficar e como poderiam operar. Foram atribuídas de suas autoridades e liberadas para fazer seu trabalho. Aproximo aqui o relato do gestor federal, chefe de gabinete e secretário executivo do PRONASCI posteriormente, que chegou sem saber o que e como fazer, a respeito da estrutura que se compôs no Ministério da Justiça, mas formatou no processo em andamento seu lugar, como gestor. A diferença aqui é que ele foi convocado para formular. Relatos do início dos trabalhos no Governo Federal indicam que uma estrutura que se criou paralela à existente – Secretaria Executiva e todos os seus setores – associou-se posteriormente à Secretaria Nacional em suas estruturas originais, integrando-se. Grupo constituído originalmente, com a equipe que veio de fora, aproximou-se

da equipe existente, mas permaneceram ambas como execução e formulação, até onde nos foi dado a conhecer. Os relatos de Ronaldo Teixeira, Luiz Fernando Correa, Tarso Genro e Zaqueu Teixeira, nos depoimentos ao Cpdoc/FGV (FERREIRA; BRITTO, 2010) dão conta desta formulação e de como se estruturou o processo. Reproduz-se a forma. Também estabelecemos em Fortaleza a Coordenação Local e o Comitê Gestor Local e posteriormente acabamos trabalhando juntos. A pressa, a política e seus tempos, a política pública e seus naturalizados empoderamentos. Mais heranças de como ainda fazemos a política pública? Já são reflexões e palavras de fato sem finalizar. Nos diz o interlocutor Ronaldo Teixeira, sobre os tempos e os desalentos da política, desta vez com o PRONASCI:

2007 pensando o PRONASCI, 2008 articulando estados e municípios e todos os projetos para a execução inicial até o final do ano. Depois de aprovados os projetos em 2008, 2009 é verdadeiramente o primeiro ano que o PRONASCI chega na vida. Mas é assim política pública. Em 2010, vem a campanha. Aí eu tenho que escutar a presidenta dizer que é um projeto piloto. [...] Mas a história há de dizer que um dos grandes erros que ela cometeu foi simplesmente abandonar um programa que corajosamente foi implementado no segundo mandato do presidente Lula. A par de tudo isso, defendo a democracia e a legalidade e a permanência da presidenta até o final do seu mandato. Mas é doloroso o que nos ocorreu. Mas é verdadeiramente o que se passou, vamos dizer assim. (Ronaldo Teixeira).

Depois disto, estruturas acomodadas, apropriação dos trabalhos feita, fizemos as também as Conferências Livres, a Conferência Municipal, a Conferência Estadual e temos na história a participação na primeira e única Conferência Nacional de Segurança – 1ª CONSEG. Abordo-a também aqui porque falamos de estratégia para a consolidação de uma política nacional, com a interlocução do entrevistado Alberto Kopittke na pesquisa. Além de retomar o tema da política nacional de segurança, que se pretende afirmar com a Conferência:

Eu propus, já ao final do ano [2007], para o Ministro então, que nós realizássemos, junto com a implantação do PRONASCI, a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, como uma estratégia, seguindo o modelo das outras políticas sociais do Brasil – saúde, educação, assistência social, cultura – todas partiram das conferências para a consolidação de uma política nacional. [...] Então a nossa ideia era através da Conferência, reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública, o CONASP, dar a ele o caráter participativo de gestão, como são as outras políticas sociais, e através da Conferência e do CONASP consolidar o PRONASCI, em política de Estado permanente, que é o que não aconteceu (Alberto Kopittke).

O que não acontece mais na saúde, por exemplo, independente do presidente que lá chegue ele não desmonta o Sistema Único de Saúde, o SUS, ele pode até direcionar, prejudicar um pouco. Vamos dizer que ele seja contra, queira fortalecer o setor privado, mas desmontar ele não desmonta. Até porque tem vinculação constitucional, tem o Conselho Nacional de Saúde, que é o órgão regulador com o poder deliberativo sobre a política, bom, a educação também, o SUAS também. (idem)

O CONASP até hoje não teve nenhum poder deliberativo sobre nenhum centavo da política do Fundo Nacional de Segurança. O CONASP hoje só não sabem como fechar ele, mas, ele não tem poder nenhum, ele não disputa nem o senso comum. Foi o único fruto concreto da CONSEG, reformular o CONASP com lei, mas, tiraram o caráter deliberativo dele, na última hora, na casa civil, tiraram o poder deliberativo da política nacional de segurança, mas, ele foi reestruturado e estão se reunindo e tal, mas, é só pró-forma. (idem)

Do ponto de vista das políticas públicas, observa-se que a área da segurança se diferencia das demais, no quesito processo democrático que impulsionou e favoreceu o conjunto das políticas sociais como saúde, educação, direitos humanos e assistência social após a Constituição. Enquanto as políticas sociais sofreram e ainda sofrem um processo quase permanente de avaliação e monitoramento, levado a cabo por intermédio da participação social e traduzido na realização de sucessivas conferências municipais, estaduais e nacionais, que permitiram o aprimoramento das próprias políticas, mediante crítica e reflexão sobre sua prática, a política de segurança só tardiamente realizou sua primeira conferência nacional, impulsionada pelo PRONASCI, mobilizando amplamente a sociedade, e até hoje, em 2016, aguarda-se pela realização da segunda Conferência Nacional de Segurança Pública, que se esboçou em 2014 para a realização em 2015, em um evento chamado Diálogos Regionais, para a Segunda Conferência Nacional de Segurança Pública em 2015, quando reuniu diversas autoridades, delegados eleitos em etapas regionais que ocorreram em todo o país, para eleger diretrizes para a conferência nacional. Mas não aconteceu. Conforme o Portal Brasil, foi afirmação da Secretária Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Regina Miki<sup>127</sup>, em 2014, a necessidade de mudanças legais e a superação de vaidades:

O Brasil mudou na execução do planejamento estratégico de segurança pública, mas há necessidade de reformulação legislativa para uma maior articulação entre os estados e o Governo Federal [...]. As vaidades políticas e institucionais precisam ser esquecidas. A prestação de serviço para a sociedade deve ser o foco do nosso trabalho e de forma planejada. Esta conferência é uma consulta aos que estão envolvidos no dia-a-dia da segurança pública e que nos norteará posteriormente (PORTAL BRASIL, 2014).

Se a Conferência não aconteceu, estariam até hoje nossos dirigentes sem norte?

Na abordagem do ocaso do PRONASCI, observamos o significado atual atribuído ao Conselho Nacional, ainda não respeitado como instância efetivamente orientadora da

---

<sup>127</sup> Regina Maria Filomena de Luca Miki é especialista em políticas de segurança pública e mestre em Direito Constitucional. Foi secretária de Defesa Social de Diadema (SP) entre 2001 e 2008, período em que obteve a redução de 78,61% da taxa de homicídios da cidade, então uma das mais violentas do estado, conforme o sítio do Ministério da Justiça, e foi secretária executiva da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009.

política, conforme havia sido definido na 1ª CONSEG e atribuo esta avaliação à herança que já examinamos no capítulo II do modelo de gestão de segurança pública ainda muito recentemente submetido à Lei de Segurança Nacional. Nestes debates reproduzidos do terceiro capítulo, na posse do Conselho, ouvimos o Ministro da Justiça afirmar que na área de segurança, às vezes, não é possível compartilhar decisões. Tampouco submetê-las. Conforme a leitura de nosso entrevistado Alberto Kopittke há que se recuperar a informação sobre a transição da Ditadura para a democracia, superando-se as heranças da primeira, explicando neste contexto a perda de uma perspectiva de prevenção:

Como é que nós formamos esse discurso tão difícil de ser mudado no Brasil, desse paradigma de segurança reativo, sem planejamento e que nos legou tanto a violência institucional quanto a ausência de políticas de prevenção. São as duas, uma é a face ativa e a outra a omissiva do estado e eu acho que isso tem uma conexão muito forte com o legado autoritário do Brasil.[...] O desafio da transição autoritária para a democrática e quais são os conceitos de uma polícia democrática, fazer um pouco essa discussão [...] E a segurança ainda é um modelo pré-democrático de gestão personalista, no sentido que é baseado na pessoa. [...] e a gente ainda sofre uma grande pressão das forças armadas, para que não se consolide a Agenda da Segurança Pública democrática no Brasil. (Entrevista com Alberto Kopittke).

[...] tem quatro ministérios das forças armadas: Marinha, Aeronáutica, Exército e GSI; Além do Ministério da Defesa, vamos dizer que ele seja um civil, que só está lá sozinho também. Vamos dizer que seriam cinco grandes ministérios correlatos a estrutura das Forças Armadas no Brasil e a Segurança Pública só tem uma secretaria com estrutura pequeníssima e é a única política social do Artigo 7 da Constituição que não tem um ministério. Muito por causa desse brecamento, dessa brecagem, que também esse setor promove para que não evolua a estruturação da política, para que as policias não deem um salto qualitativo. Para que as policias não se desvinculem da concepção militarista, militarizada e eles continuem como salvadores da pátria a ser chamados nos momentos de crise. O que é uma anomalia institucional. (idem).

Da mesma forma que os autores estudados no segundo capítulo abordam a lógica do estado herdado baseado em um modelo “explicativo monocausal e genérico”, conforme analisado por Dagnino e Costa (2014), estabelecendo padrão de respostas causa-problema-solução e tratamento administrativo, com uniformização e enquadramento, assim também ainda costumamos tratar os problemas da administração pública que precisamos encaminhar. Nem com salvadores da pátria, nem com modelos padronizados conseguiremos entender a complexidade da segurança pública e muito menos atribuindo a discussão dos temas relacionados a alguns especialistas, policiais ou generais.

[Na Constituinte havia um] grupo de trabalho, de Proteção do Estado e da Sociedade, o nome do grupo já diz muito, e dele só participaram generais da Escola Superior de Guerra. Quem hoje estruturou o atual modelo foram generais da Escola Superior de Guerra, que fizeram o debate do grupo de trabalho. São nove generais [...] não há nenhum policial que tenha palestrado no grupo de trabalho da Constituinte sobre o sistema policial. Então é uma herança e um legado, objetivo, concreto, não é uma tese.

É bem claro essa continuidade por dentro da democracia do sistema herdado do regime autoritário. (Entrevista com Alberto Kopittke).

Concepções construídas com o surgimento do PRONASCI fazem-se presentes nas entrevistas. Concepção que se reflete também naquela da Segurança Pública como tema que não há de se ampliar para além das estratégias de guerra e de confronto ao crime e à violência:

Eu falo normalmente em desmilitarizar o paradigma da segurança, que começa sendo só polícia. Então a própria forma da sociedade civil pensar que a solução da segurança passa só pela polícia, ela já está dentro do paradigma militar, reativo. Então essa discussão ela é, a ideia da conferência era essa, disputar o senso comum da segurança -o punitivismo penal – esse arcabouço que é a herança da Ditadura e essa incompatibilidade de segurança e direitos humanos tão presente nos discursos, que é quase incompreensível para um país democrático haver um binômio entre segurança e direitos humanos. No Brasil, a Ministra de Direitos Humanos agora é bombardeada, ameaçada; como defensora de bandido, vagabundo, por que há uma incompreensão de que é a mesma coisa, não haverá um sem o outro; é tão óbvio isso: a essência do estado social democrático. Então, aí, com o aumento da violência, mais medo, mais pedido de medidas reativas, e aí, a espiral segue se reforçando perigosamente, não só para um governo, mas, como para a própria democracia. (Entrevista com Alberto Kopittke)

Tentando aproximar a presidenta Dilma desse contexto. Tu sai de uma Ditadura que constitui uma Polícia Militar, portanto constituída mais pelo autoritarismo do que pela autoridade e, bom, a presidenta Dilma também ela é, sem ser determinista, ela é fruto desse meio. Ela também viveu isso tudo. Então existe uma dificuldade imensa de saber qual é o papel da polícia. E no momento que o contexto nacional é desfavorável e nós estamos aí visivelmente fechando o ciclo em que um ambiente de intolerância é quase hegemônico no país, imagina nesse ambiente de intolerância tu dizeres que a polícia vai ser desmilitarizada. Tu vais pra qualquer debate e as pessoas vão dizer “Isso. Vamos dar armas pros bandidos. Eles é que tem que estar armados. Tá muito bom assim. Sem sair na rua”. O senso comum hoje é o da intolerância. A nossa classe média é de um revolucionarismo conservador. Ela é conservadora, não adianta. Ela quer mudar tudo mas não quer exatamente participar dessa mudança. Eu acho triste, mas a segurança não está na pauta do país. (Entrevista com Ronaldo Teixeira)

E na concepção da violência e da política de redução da violência, em desenvolvimento, pelas nossas instâncias de gestão, de planejamento, quando se forma, como se reduz, como se trata:

A violência é um fenômeno social próprio, altamente complexo e que precisa ter política específica para ela. Não é uma política de assistência para esse jovem, nem de educação, nem de saúde: é uma política de prevenção a violência, muito específica, que a gente tem que conseguir produzir, integrada com as outras políticas, mas que não é substituída pelas outras. Acho que é uma confusão que se faz hoje [...]quanto aos projetos, de vez em quando mulheres chegavam depois do trabalho com jovens... Não tem como você implantar um projeto social sem fazer intervenção policial; em uma área que está sob controle paramilitar. Então você precisa de um planejamento, uma intervenção policial bem feita – com inteligência, pegando os matadores daquele território, chefes. Uma intervenção inicial, depois a polícia militar com uma saturação e a mudança do modelo com a polícia comunitária e aí os projetos sociais. Se você erra esse tempo, você joga fora o recurso. É um projeto bonito, de cultura, de assistência social, mas ele não vai impactar o índice de violência. (Alberto Kopittke)

E concepções de continuidade, que se discutiam dentro da SENAD, com os problemas avaliados e erros de percurso retomados, o que se deu no processo de transição, observa-se o relato de aproximação das duas Secretarias – Nacional e Executiva, nas formas de desenvolver os projetos de segurança pública, a partir do que foi já construído, com um trabalho que seguiu sendo formulando, aparentemente. Conforme as interlocuções em depoimento e entrevistas planejaram conjuntamente a utilização da tecnologia e o estabelecimento das regulações necessárias para unificar, socializar e dar transparência ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), compreendendo a necessidade de sistematização de informações e avançando em um modelo federativo, com condicionalidades a serem estabelecidas, conforme relatos de seu gestor à época, já no novo governo:

[Sobre o] SINESP. A gente desenhou ali o DEPAID, o outro departamento da SENASP, ele já tem o SINESP desde a época do Luiz Eduardo (Soares) e o SINESP JC, se não me engano, que é o envio manual de um boletim de estatística. O que nós bolamos era uma integração em tempo real dos indicadores de violência em nível nacional [...] Então a ideia era: como é que a presidenta pode saber na segunda-feira de manhã quantos homicídios houve no Brasil durante o final de semana, onde eles foram, qual a dinâmica deles, territorial; então nasce o SINESP e ele virou lei e está sendo implantado, parece que desenharam a plataforma e ela está sendo desenvolvida pelo SERPRO. Mas, o que eu ouvi, semana passada aliás é que os estados não aceitam conectar seu sistema. Os dados têm que ser interligados, não pode passar por mão humana, para não haver manipulação. Então o registro entrou na delegacia de polícia e caiu no Sistema Nacional. Pelo menos o quê e onde; se não quiserem passar outros dados, tudo bem, mas estes sim, pelo menos para montar a cartográfica georeferenciada. [Sobre o Sistema de Informações:] Se não forçar, obrigatoriamente, a lei precisa prever sanções, como a ida ao cadastro nacional de inadimplência, CADIN. O Município ou Estado para de receber verbas federais, quer dizer: depende de força da decisão política fazer o SINESP funcionar. Naturalmente ele não vai funcionar. (Entrevista com Alberto Kopittke)

[Dentro] do plano de homicídios, onde a gente trabalhou mais, porque nos foi sinalizado que talvez ele fosse o caminho a ser aprovado, a gente acabou desenvolvendo mais ele. Ele tinha três grandes bases de dados: o SINESP em si, pelo controle, o Banco Nacional de DNA, de perfil genético [...] E o segundo banco de dados era o Banco Nacional de Perfil Balístico [...] era um projeto baratíssimo de 70, 80 milhões de reais para cadastrar todas as armas, primeiro todas as armas de policial do Brasil. Nós já tínhamos falado com a Tauros, que tinha aceitado porque é norma internacional hoje, o que traria um salto qualitativo, cadastrar as armas na saída da fábrica e depois ir cadastrando a dos civis. Hoje, se você não tem a arma, não compara, só tem a comparação um por um. Então era um banco com tecnologia alemã, o Chile tem hoje e representa em torno de 80 milhões de reais, todo o sistema. E o terceiro então era o DNA Balístico. E tinha um outro, que não era o digital, [...] de identificação também. Este era o desenho do Plano Nacional de Redução de Homicídios. (idem)

Nosso primeiro interlocutor, mantendo-se ainda na nova gestão, de continuidade, já em 2012, envolveu-se com as formulações da equipe e de sua autoria, na construção da continuidade do PRONASCI:

Começou a ser estruturado como prioridade de governo e nos foi pedido então que vinculássemos o PRONASCI ao Brasil Sem Miséria – um pouco fruto dessa concepção economicista, mas, acho que valia a pena. Então eu fui ao Ministério da Assistência Social e desenhamos a seguinte ideia, que eu acho que foi a melhor: nós montaríamos núcleos de prevenção à violência, na mesma metodologia da estratégia de Saúde da Família. Seria uma equipe multidisciplinar, a cada 3 mil pessoas ou 3 mil famílias, a mesma proporção de estratégia do Saúde da Família, com agentes comunitários, que eram as antigas agentes do Mulheres da Paz. Nós transformaríamos elas mais em institucionais, como agentes de prevenção primária, elas se vinculariam a esse território, a uma nova Casa da Juventude, onde seria um Centro de Mediação de Conflitos com uma Casa da Juventude. [...] então ali tu teria um núcleo de mediação que o PRONASCI tinha, as Mulheres da Paz e o Protejo integrados. [...] Então a gente pegaria um núcleo de 30 mil pessoas, uma UPP, então nós levamos esse projeto inclusive eu me recorro ao Rio para oferecer ao Secretário Beltrame, pra encaixar nas 15 primeiras UPPs que tinha naquele momento, nem sei se tantas, como a UPP Social que a equipe chegou a desenhar lá. [...] Então nos desenhamos o que seria um Plano Nacional de Prevenção de Homicídios, baseado muito na estratégia do Pacto Pela Vida [PE], a gente mudou de estratégia para tentar convencer. E aí o Plano Nacional de Redução de Homicídios foi a quarta ou quinta versão que a gente apresentou e previa o seguinte: uma equipe altamente especializada e equipada a cada 30 homicídios. Nós fizemos um foco de que 80% dos homicídios brasileiros, estão em 70 cidades ou algo assim, e nessas cidades nos montaríamos territorialmente uma unidade da perícia – é o CSI americano. Nós contatamos o Departamento de Justiça Americano, eles têm uma doutrina nacional de investigação de homicídios que é muito boa e nós iríamos formar 10 mil profissionais. Entre polícia militar, para fazer desde o local do crime, isolamento, a primeira chegada, a polícia civil, obviamente, a perícia e equipes multidisciplinares. Seriam 1200 equipes, vezes 30. Dá mais ou menos 45 mil homicídios. E a gente montaria rapidamente com recursos que nós pensamos dispor pra lá 400 ou 500 milhões de reais. A novidade seria a seguinte: além desse desenho seria a transferência fundo a fundo. A proposta que nós desenharmos seria a seguinte: o PRONASCI passaria a ser incorporado ao Fundo Nacional de Segurança, passaria a ser repassado para o município acompanhado pelo Conselho Municipal de Segurança para implantar as diretrizes desta estratégia de prevenção – é a estratégia de Saúde da Família. (Entrevista com Alberto Kopittke).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finaliza-se o Território de Paz. Ao mesmo tempo, prossegue o território sem projetos e sem financiamento, dentro de um período de inércia, em que o Coordenador local

perde sua função original, permanece vinculado ao Programa, mas com outras atribuições e nenhuma explicação pode ser dada no território:

A impressão que eu tenho é que PRONASCI acabou sem ter terminado, sem ter sido devidamente avaliado, e até sem ser lembrado. Então acho que estas perguntas que você faz são as perguntas que todos nós devemos fazer e que o Governo deveria fazer. [...] Então, o que é que foi feito do Programa, vou confessar para vocês sinceramente aqui que no último ano do programa até a nossa comunicação com a chefia foi dificultada. Nós íamos à Brasília de 2 em 2 meses, 3 em 3 meses, no último ano nos abandonaram praticamente, eu particularmente me sinto devedor de uma escrita, que não precisa nem ser tão acadêmica, que resgate um pouco esta memória, porque, alguns dos meus colegas entraram em depressão, porque foram abandonados nos Estados. Eu entrava e saía na minha sala na polícia federal e ninguém dizia nada, eu era invisível, não tinha mais coragem de ir para o bairro, não tinha mais nenhuma ação desenvolvida no bairro, quando ia para o Bom Jardim, depois de passar praticamente dois (três) anos lá ralando para implantar a política, de uma hora para outra acabou, mas eu continuava empregado. Fazendo análise de propostas que lá ainda vinham sob a rubrica do PRONASCI, depois que foi mudando para o programa Crack é possível vencer, Brasil Mais Seguro, mas até então era rubrica do PRONASCI, e as pessoas me perguntando, aí, cadê os telecentros, cadê isto, cadê aquilo, e a gente não tinha respostas, nós que estávamos na ponta sofremos muito, com esta descontinuidade. (Entrevista com José Erivan Bezerra de Oliveira).

No setor Fortaleza de Paz também se encerra mais um período relacionado a projetos, construções integradas, superações. A gestão Luizianne Lins em Fortaleza constrói seu plano de prevenção ao uso de drogas – Liberdade é Viver sem Crack – e envolve os servidores e representantes da sociedade civil interessados na capacitação que oferece para a gestão integrada do território. Privilegia a interlocução da Regional V e aciona os atores sociais até então envolvidos.

Dá para ter esperança e acreditar e somos movidos por isto, mas tudo isto é insuficiente, quem estuda precisa acordar todo dia para a formulação. É preciso pensar como formular, a partir daqui, a partir de agora, o que é possível fazer, não há uma formulação consistente desde a guerra fria, o capitalismo e o socialismo, e aí o que vem depois, o que vamos fazer? Nós estamos no depois só fisicamente mas ideologicamente nós não chegamos no depois ainda, então precisamos formular, estamos com o futuro em aberto precisamos reverter isto e, como diz Boaventura, vamos ver se a teoria se antecipa, temos que fazer um esforço, particularmente quem estuda um pouco e se dedica nas mais diversas áreas tem que fazer este esforço de formulação, este é o desafio que está posto. (Entrevista com Ronaldo Teixeira)

A possibilidade de discussão de uma política pública na gestão democrática se associa a retomar o processo de Conferência, na avaliação da pesquisadora. A participação ainda precisa muito se exercitar neste processo recente de nossa Democracia. A transição possibilitará que retomemos o debate sobre as melhores práticas em nossos territórios deflagrados e os caminhos ainda a trilhar para a proteção de nossos jovens.

A proposição do Pacto pela Redução dos Homicídios, já forjada em 2012 pelo Governo Federal, ainda está sendo pautada como necessária no país pelos nossos pesquisadores e melhores interlocutores. Em artigo contundente, Lemgruber (2015) relembra a pactuação feita com representantes da sociedade civil, chamados para tal pelo Governo Federal em dezembro de 2014, quando todos os secretários e diretores do ministério foram reunidos com vários especialistas convidados para avaliar a viabilidade de um pacto pela redução da violência. Durante seis meses, trabalharam conjuntamente em um projeto viabilizador – ambicioso e emergencial –, e em julho de 2015, o Ministro fez uma apresentação em reunião do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, instância avançada da sociedade civil, colaboradora do Governo em suas produções científicas, que surpreendeu a plateia, aqueles especialistas convidados, a imprensa e outros vinculados ao Fórum. Ninguém entendeu. São palavras da especialista, no artigo “Promessa ignorada”, publicado na *Folha de S. Paulo* de 27 de dezembro de 2015, com uma pergunta que ecoou durante a confecção desta pesquisa, a qual reproduzo por considerar por demais atual e simbólica de nosso momento atual:

Hoje olhando para trás, podemos [...] admitir que o Governo Federal percebeu em algum momento a necessidade de tomar em suas mãos a responsabilidade de liderar o processo em torno de tão urgente pauta. Infelizmente, um ano depois da reunião de dezembro de 2014, e quase 60 mil mortes a mais, praticamente nada aconteceu. Para além de atividades técnicas pontuais, o governo patina e deixa dúvidas: será que a crise política inviabilizou mesmo o plano ou será que o Governo Federal jamais teve de fato coragem para assumir e cobrar dos governadores compromissos efetivos para modernizar a segurança pública e reduzir a violência? (LEMGRUBER, 2015, s/p).

Não pretendo aqui desenvolver explicações definitivas ou universais para a problemática da Segurança Pública e, em particular, sobre o PRONASCI. Busquei diversas narrativas sobre o meu objeto de estudo de forma a problematizar a realidade encontrada, e pretendo com isto ter constituído mais uma possibilidade de análise, um outro olhar, a fim de enriquecer esta análise que já vinha ocorrendo, e conhecer como este contexto de democracia recente se coloca frente a nossos projetos que se pretendem avançados.

Ao longo do trabalho, surpreendi-me com a quantidade de materiais já produzidos sobre o tema e como ao mesmo tempo existe desconhecimento e até desconsideração sobre a suspensão do Programa e da política que vinha se desenvolvendo. Acabou. Vamos para frente. Talvez isto se relacione ao fato de que, em nossa sociedade, importa pouco o que foi, porque parou, importa prosseguir, correr, caminhar, ir em frente e, compatível com a sociedade de consumo, descartar o que acabou, o que passou e seguir em frente, inventando outro processo, mesmo sem referências, inclusive com o que deu errado, a ponto de não reconhecer que se repetem os erros e se repete a história, de novo, neste caso de forma compulsiva, não reflexiva

e por isto sintomática, e, porque falamos de segurança pública, em detrimento da atenção e do acolhimento às vítimas de nossa violência cotidiana e sistemática – já alcançamos a casa dos 60 mil registros de homicídios, como afirma a pesquisadora, reeditando as mortes em territórios conflagrados, sem termos conseguido sequer consensos e mobilização para a pactuação em torno da redução dos homicídios no Brasil, constatação também do Fórum Brasileiro de Segurança Pública quando anunciou recentemente a publicação do *Atlas da violência 2016*.

Muitas vezes, essas mortes tornam-se apenas índices e estatísticas, ou nem isso, permanecem como perdas e tragédias naturalizadas e que nada mobilizam frente a políticas públicas desarticuladas, que nem mesmo se movem para oferecer apoio e assistência aos integrantes de cada família que perdeu um familiar quase em cada esquina. Não aprendemos quase nada na política e na gestão pública.

Neste trabalho, reconheço que o caminho da política nacional de segurança pública é hoje restrito, e identifico como o PRONASCI se inseriu nesta trajetória, que lugar teve e se operou a mudança mesmo de um paradigma diferenciado e em que medida esta proposição foi ameaçadora para um *status quo* vigente. Ainda restam dúvidas. O partido político que conduziu a mudança propalada pelo PRONASCI deu início a um processo de transformação – ou não? Atualmente está respondendo menos do que ocorreu anteriormente.

Aqui os projetos foram vivenciados, ainda que com muita adesão, dos técnicos e dos envolvidos mais diretamente, dos jovens atendidos, mas como alheios a um projeto municipal de governo, mesmo que objetivasse superar a condição de violência nos diversos territórios conflagrados. Observamos a comunidade que ficou na expectativa de novos projetos, os técnicos que apresentaram sucessivas propostas recusadas e que ainda hoje executam um único projeto oriundo do PRONASCI e que se traduziu em política para a juventude, desde o Ministério da Justiça. Esta é uma política, afinal.

Acredito que os tempos são políticos e as vozes possíveis são as da Comunidade. Não genérica, assim, mas com idade, etnia, gênero, várias pessoas com suas vivências, projeções e necessidades específicas. Por isso o envolvimento da sociedade, de instituições que ficam, que constroem ou podem construir políticas, em conjunto com governos que passam, mas que precisam ser parceiros, e que devem manter a atenção voltada para seu público.

Da mesma forma, esta prática me permite ter mais certezas sobre o fato de que a coordenação integrada de qualquer processo de gestão é a melhor saída para o problema da violência e para qualquer outra situação em que a complexa realidade ofereça dificuldade para uma intervenção setorial. A leitura conjunta dos dados e sua compreensão desde diversos pontos de vista permite ultrapassar os limites de cada olhar, definitivamente.

Sobre o PRONASCI, fica a reflexão de que muito foi falado, mas pouco efetivamente ocorreu de projetos e ações frente às necessidades das pessoas no Território de Paz e em todos os demais territórios outros, que também exibem altas taxas de homicídios e que, pela lógica, deveriam ser os próximos territórios da paz, pois esta experiência só se justifica se, sob bases mais qualificadas, com indicadores mais bem definidos, com melhor relação entre população beneficiada e investimento, pudermos ampliar a iniciativa.

Muitas vezes durante o trabalho, pude constatar que as informações sobre este Programa tão amplo ainda estão chegando, outras só vieram a ser conhecidas mais tarde, o que me remete à própria dificuldade do Ministério da Justiça em repercutir as suas informações, de nós mesmos nos fazermos presentes no Território, mas faz lembrar que, com ou sem a presença de servidores, técnicos, auxiliares e consultores gestores do território, a presença perversa da mídia tradicional vinha trazer dúvidas sobre nossos acertos e buscar sempre a má notícia.

Confesso que passei pela “Síndrome do horror metodológico”: repetiria com Popper (1897, *apud* MATTOS, 2011, p. 03) que, “[...] quando nos debruçamos sobre a tarefa, encontramos algo muito distinto da metodologia tão idealizada: aonde esperávamos encontrar um terreno sólido, encontramos algo que mais parece areia movediça”. Mais, ainda, que “[...] a história da ciência é uma sucessão de demonstrações de que aquilo que tínhamos certeza que era verdadeiro, de fato era falso”. Trata-se de ter encontrado algumas pistas para, através da Sociologia, superar o senso comum nosso de cada dia. Há muito o que pesquisar sobre os (des)caminhos e a (des)continuidade de nossas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Políticas públicas de segurança e justiça penal**. 4. ed. In: CADERNOS ADENAUER IX (2008). Segurança pública. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer,

2009. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9411-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Rev. Sociologia**, USP, São Paulo, 11(2): p. 129-153, out./1999.

BRASIL, CNMP. **Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP**. Relatório nacional de execução da meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país. Brasília, 2012. 84 p.

BRASIL. **PRONASCI no SICONV**: guia de orientação. Portal dos convênios, 2010. Disponível em: <<http://miniconv.org/wp-content/uploads/2010/06/Guia-2010-PRONASCI.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado, 1988. Emenda Constitucional: BRASIL.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.490, de 19 de junho 2008**. Regulamenta os Arts. 8º D e 8º E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), e revoga o Decreto nº 6.390, de 08 de março de 2008. Brasília-DF: Congresso Nacional, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Legislação histórica**: quadro síntese dos atos institucionais. Portal do Governo Federal. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/atos-institucionais#content>>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.530 – PRONASCI**. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **PRONASCI**. Manual de aprendizagem. Brasília-DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)**. Brasília-DF, 2008b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Gabinetes de gestão integrada em segurança pública**. Coletânea 2003-2009. Brasília-DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública**. Brasília-DF, 2009b. (Versão modificada e ampliada).

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. CONSEG – **Texto básico**. Brasília-DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório final do grupo de trabalho para acompanhamento dos princípios e diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília-DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Experiência: Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP)**. ENAP, 2010.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília-DF, 2000.

\_\_\_\_\_. **Portaria 719 cria o grupo de trabalho.** In: PROGRAMA DE SEGURANÇA E CIDADANIA. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Geral. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade racial 2014** / Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

CARDIA, Nancy. **Exposição à violência:** seus efeitos sobre valores e crenças em relação à violência, polícia e direitos humanos. Lusotopie, 2003: p. 299-328. Disponível em: <<http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/cardia2003.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. **Política de segurança pública no Brasil:** avanços, limites e desafios. Revista Katálýsys, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802011000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802011000100007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão; OLIVEIRA, Marcio Gimenez. **Políticas públicas e desenvolvimento.** In: MADEIRA, Ligia Mori (org.). Avaliação de políticas públicas. Coleção Capacidade Estatal e Democracia. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Disponível em: <[https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_37.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2015.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas:** uma contribuição para a área educacional. Tese de doutorado em Educação. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. 14 de dezembro 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000422928&fd=y>>. Acesso em: 12 set. 2014.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais.** Rio de Janeiro: 3. ed. Belo Horizonte: Vozes, 2010.

COELHO, Maria Thereza Ávila Dantas; ALMEIDA FILHO, Naomar. Normal-patológico, saúde-doença: revisitando Canguilem. **PHYSIS:** Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 9(1): 13-36, 1999.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sergio. **Segurança pública.** In: LIMA, Renato Sergio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014.

COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (orgs.). **Gestão estratégica em políticas públicas.** 2. ed. Campinas: Editora Alínea, 2014.

DIAS, Lúcia Lemos. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos – A experiência da Paraíba no pós-1988.** 2011. Disponível em: <<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/latina/index.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

FAFFERMANN, Marisa. **Vidas arriscadas**: o cotidiano de jovens trabalhadores do tráfico de drogas. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2006.

FERNANDES, Caroline Carla Cruz. **O enfrentamento ao crime através do PRONASCI**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Cândido Mendes. Pós-Graduação Lato Sensu. AVM Faculdade Integrada. Rio de Janeiro, 2012. 48 p.

FERREIRA, Marietta de Moraes; BRITTO, Angela (orgs.). **Segurança e cidadania** – memórias do PRONASCI. Depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Pesquisa de percepção da população sobre o PRONASCI** – Cidadania, segurança e suas instituições no território da paz. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em:  
<[http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/agencia/Pesquisa\\_FGV\\_Projetos\\_PRONASCI.pdf](http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/agencia/Pesquisa_FGV_Projetos_PRONASCI.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **PRONASCI em números**: Relatório do Projeto: sistema de monitoramento, avaliação e desenvolvimento institucional do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (SIMAP/PRONASCI). Rio de Janeiro: FGV-Projetos, 2009.

FUNDAÇÃO PERSEU ÁBRAMO. **Programa de Governo Lula de novo com a força do povo 2007-2010**. Disponível em:  
<[http://novo.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://novo.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)>. Acesso em: 24 fev. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

INESC. **Segurança pública e cidadania**: uma análise orçamentária do PRONASCI. INSTITUTO DA CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. Projeto Segurança Pública para o Brasil. São Paulo, 2012.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Sumário analítico. José Celso Cardoso Jr. (Coordenador) / Brasília-DF: 2009b. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145)>. Acesso em: 13 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. 3. ed. José Celso Cardoso Jr. (coord.). Brasília-DF, 2009. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Segurança pública. **Boletim de políticas sociais** – acompanhamento e análise nº 7. 2003. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145)>. Acesso em: 18 set. 2015.

\_\_\_\_\_. 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA – CONSEG. **Texto Base**. Brasília: CONSEG, 2009.

\_\_\_\_\_. Uma nova política federal para a segurança pública: o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI). **Boletim de políticas sociais: Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, nº 15, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Vinte anos de Constituição Federal. **Boletim de políticas sociais: políticas sociais – acompanhamento e análise** nº 17, 2009 (3 volumes). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145)>. Acesso em: 24 ago. 2015.

IZIQUIE, Claudia. **Violência, democracia e direitos humanos**. Matéria página de abertura no site do NEV/CEPID/FAPESP. 2016. Disponível em <<http://cepid.fapesp.br/materia/83>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais urbanos em uma época de transição: limites e potencialidades**. In: SADER, Emir (org.). São Paulo: Cortez Editora, 1987. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/Movimentossociaisnatransicaodemocratica.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/Movimentossociaisnatransicaodemocratica.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

KAHN, Tulio. Obstáculos às políticas de segurança na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 92-95, jan./jun. 2007. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01\\_07.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_07.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Projeto Juventude e Prevenção da Violência. **Análise do Impacto do PRONASCI na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: FBSP, 2010.

KOPITTKE, Alberto Libelinha; ANJOS, Fernanda Alves; OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 06, p. 146-165, 2010. Disponível em: <[https://leituraglobal.files.wordpress.com/2010/03/artigo\\_conasp\\_revista\\_fbsp.pdf](https://leituraglobal.files.wordpress.com/2010/03/artigo_conasp_revista_fbsp.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2014.

LANE, Silvia T. Maurer. **O que é psicologia social**. Coleção primeiros passos. São Paulo: Brasiliense, 2006.

LANFRANCHI, Valdênia Aparecida Paulino. **Direitos humanos no governo Lula: luzes e sombras**. Artigo. Justiça e Paz. 2011. Disponível em: <<https://cjpazsaoluis.wordpress.com/category/justica-e-paz/>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

LEMGRUBER, Julita. **Promessa ignorada**. Folha de S. Paulo. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/12/1722304-promessa-ignorada.shtml>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

LETIZIA, Vito. **Luta pela revogação da lei da anistia em tempos de democracia**. 2013. Disponível em: <<http://cemap-interludium.org.br/2013/02/25/luta-pela-revogacao-da-lei-da-anistia-em-tempos-de-democracia/>>. Acesso em: 03 out. 2015.

MADEIRA, Ligia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Coleção Capacidade Estatal e Democracia. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Disponível em: <[https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_37.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2015.

MALDOS, Paulo. **Jornal Especial – 50 anos de Conselho Federal de Psicologia**. 1962-1968. Ano XXIII, n. 104 – Jan/Ago, 2012.

MATTOS, R. A. **Ciência, metodologia e trabalho científico – ou tentando escapar dos horrores metodológicos**. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (orgs.). Caminhos para análise das políticas de saúde. 2011. p. 20-51. Disponível em: <[www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps)>. Acesso em: 27 fev. 2016.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir. Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Ano 5, 9. ed., ago./set, 2011.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 9(1): 43-52, maio de 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v9n1/v09n1a03>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PROGLHOF, Patrícia Nogueira. (Re)estruturação da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy. **Política de segurança, os desafios de uma reforma**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Coleção Projetos para o Brasil.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília-DF: CAPES, 2009.

SADER, Emir. **As heranças malditas da Ditadura**. Carta Maior, 2012. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/As-herancas-malditas-da-ditadura/2/27109>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

SÁ E SILVA, Fábio. Nem isto nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Rev. bras. segur. pública**, São Paulo v. 6, n. 2, p. 412-433, ago./set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Violência e segurança pública**. Coleção O que Saber. São Paulo: FPA, 2014.

SAIN, Marcelo Fabian. Gestão da segurança pública na América latina: campos em diálogo. Entrevista concedida a Tandara Santos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.6, n.1, p. 204-220, fev./mar. 2012.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. 3ª reimp. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SCHLINDWEIN, Manoel. Segurança – em busca de paz. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Ano 5. Brasília, DF: 2008b. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145)>. Acesso em: 18 set. 2015.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Gabinetes de gestão integrada em segurança pública**. Coletânea 2003-2009. Brasília: Fundação Getulio Vargas, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. **A municipalização da segurança**: polícias estaduais de ciclo completo articuladas com agências municipais de segurança pública (uma contribuição ao debate). Estácio Campus Virtual, Diretoria de Educação a distância. Artigo de 19-01-2002, 3p. Disponível em: <<http://www.acsmce.com.br/wp-content/uploads/2012/10/A-Municipaliza%C3%A7%C3%A3o-da-Seguran%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **A política nacional de segurança pública**: histórico, dilemas e perspectivas. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, dez. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/WsnCBI>>. Acesso em: 25 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil? Atores, crenças e coalisões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

WITTIZORECKIL, Elisandro Schultz *et al.* Pesquisar exige interrogar-se: a narrativa como estratégia de pesquisa e de formação do(a) pesquisador(a). In: **Revista Movimento**, Porto Alegre, v. 12, n. 02, p. 09-33, maio/agosto de 2006.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de favela**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ZANELLI, J. C. Formação e atuação em Psicologia Organizacional. *Psicologia – ciência e profissão*. **Conselho Federal de Psicologia**, ano 6, nº 1, 1986.

## ANEXOS

ANEXO A – LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007 – CRIAÇÃO PRONASCI.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Documentação e Informação

## LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007

Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

### O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

Art. 2º O Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. *(Artigo com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 3º São diretrizes do Pronasci:

I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

III - fortalecimento dos conselhos tutelares; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

IV - promoção da segurança e da convivência pacífica; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

XIII - participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

XIV - participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

XVII - garantia da participação da sociedade civil. *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 4º São focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem o Pronasci:

I - foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

IV - foco repressivo: combate ao crime organizado. *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 5º O Pronasci será executado de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele se vincularem voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa.

Art. 6º Para aderir ao Pronasci, o ente federativo deverá aceitar as seguintes condições, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de cooperação:

I - criação de Gabinete de Gestão Integrada - GGI; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

II - garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Pronasci; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

III - participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Pronasci; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

IV - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

V - comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

VI - disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

VII - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

VIII - compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

IX - compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade; e *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

X - *(VETADO na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 7º Para fins de execução do Pronasci, a União fica autorizada a realizar convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como com entidades de direito público e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, observada a legislação pertinente.

Art. 8º A gestão do Pronasci será exercida pelos Ministérios, pelos órgãos e demais entidades federais nele envolvidos, bem como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios participantes, sob a coordenação do Ministério da Justiça, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 8º-A Sem prejuízo de outros programas, projetos e ações integrantes do Pronasci, ficam instituídos os seguintes projetos:

I - Reservista-Cidadão;

II - Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Protejo;

III - Mulheres da Paz; e

IV - Bolsa-Formação.

Parágrafo único. A escolha dos participantes dos projetos previstos nos incisos I a III do caput deste artigo dar-se-á por meio de seleção pública, pautada por critérios a serem estabelecidos conjuntamente pelos entes federativos conveniados, considerando, obrigatoriamente, os aspectos socioeconômicos dos pleiteantes. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 8º-B O projeto Reservista-Cidadão é destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como agentes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.

§ 1º O trabalho desenvolvido pelo Reservista-Cidadão, que terá duração de 12 (doze) meses, tem como foco a articulação com jovens e adolescentes para sua inclusão e participação em ações de promoção da cidadania.

§ 2º Os participantes do projeto de que trata este artigo receberão formação sociojurídica e terão atuação direta na comunidade. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 8º-C O projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Protejo é destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou em situações de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.

§ 1º O trabalho desenvolvido pelo Protejo terá duração de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, e tem como foco a formação cidadã dos jovens e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem a resgatar a auto-estima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso socioformativo para sua inclusão em uma vida saudável.

§ 2º A implementação do Protejo dar-se-á por meio da identificação dos jovens e adolescentes participantes, sua inclusão em práticas esportivas, culturais e educacionais e formação sociojurídica realizada por meio de cursos de capacitação legal com foco em direitos humanos, no combate à violência e à criminalidade, na temática juvenil, bem como em atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sua reinserção nas comunidades em que vivem.

§ 3º A União bem como os entes federativos que se vincularem ao Pronasci poderão autorizar a utilização dos espaços ociosos de suas instituições de ensino (salas de aula, quadras de esporte, piscinas, auditórios e bibliotecas) pelos jovens beneficiários do Protejo, durante os finais de semana e feriados. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 8º-D O projeto Mulheres da Paz é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.

§ 1º O trabalho desenvolvido pelas Mulheres da Paz tem como foco:

I - a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres; e

II - a articulação com jovens e adolescentes, com vistas na sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social.

§ 2º A implementação do projeto Mulheres da Paz dar-se-á por meio de:

I - identificação das participantes;

II - formação sociojurídica realizada mediante cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos;

III - desenvolvimento de atividades de emancipação da mulher e de reeducação e valorização dos jovens e adolescentes; e

IV - colaboração com as ações desenvolvidas pelo Protejo, em articulação com os Conselhos Tutelares.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, nos limites orçamentários previstos para o projeto de que trata este artigo, incentivos financeiros a mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci, para a capacitação e exercício de ações de justiça comunitária relacionadas à mediação e à educação para direitos, conforme regulamento. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 8º-E O projeto Bolsa-Formação é destinado à qualificação profissional dos integrantes das Carreiras já existentes das polícias militar e civil, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos, contribuindo com a valorização desses profissionais e conseqüente benefício da sociedade brasileira. *(“Caput” do artigo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 1º Para aderir ao projeto Bolsa-Formação, o ente federativo deverá aceitar as seguintes condições, sem prejuízo do disposto no art. 6º desta Lei, na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de cooperação:

I - viabilização de amplo acesso a todos os policiais militares e civis, bombeiros, agentes penitenciários, agentes carcerários e peritos que demonstrarem interesse nos cursos de qualificação;

II - instituição e manutenção de programas de polícia comunitária; e

III - garantia de remuneração mensal pessoal não inferior a R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) aos membros das corporações indicadas no inciso I deste parágrafo, até 2012. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 2º Os instrumentos de cooperação não poderão ter prazo de duração superior a 5 (cinco) anos. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 3º O beneficiário policial civil ou militar, bombeiro, agente penitenciário, agente carcerário e perito dos Estados-membros que tiver aderido ao instrumento de cooperação receberá um valor referente à Bolsa-Formação, de acordo com o previsto em regulamento, desde que:

I - freqüente, a cada 12 (doze) meses, ao menos um dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelos órgãos do Ministério da Justiça, nos termos dos §§ 4º a 7º deste artigo;

II - não tenha cometido nem sido condenado pela prática de infração administrativa grave ou não possua condenação penal nos últimos 5 (cinco) anos; e

III - não perceba remuneração mensal superior ao limite estabelecido em regulamento. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 4º A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça será responsável pelo oferecimento e reconhecimento dos cursos destinados aos peritos e aos policiais

militares e civis, bem como aos bombeiros. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 5º O Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça será responsável pelo oferecimento e reconhecimento dos cursos destinados aos agentes penitenciários e agentes carcerários. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 6º Serão dispensados do cumprimento do requisito indicado no inciso I do § 3º deste artigo os beneficiários que tiverem obtido aprovação em curso de especialização reconhecido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ou pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 7º O pagamento do valor referente à Bolsa-Formação será devido a partir do mês subsequente ao da homologação do requerimento pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ou pelo Departamento Penitenciário Nacional, de acordo com a natureza do cargo exercido pelo requerente. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 8º Os requisitos previstos nos incisos I a III do § 3º deste artigo deverão ser verificados conforme o estabelecido em regulamento. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 9º Observadas as dotações orçamentárias do projeto, fica autorizada a inclusão dos guardas civis municipais e dos agentes de trânsito, enquadrados nos limites inferior e superior de remuneração definidos nas normas de concessão da Bolsa-Formação, como beneficiários do projeto, mediante o instrumento de cooperação federativa de que trata o art. 5º desta Lei, observadas as demais condições previstas em regulamento. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008 e com redação dada pela Lei nº 13.030, de 24/9/2014)*

Art. 8º-F O Poder Executivo concederá auxílio financeiro aos participantes a que se referem os arts. 8º-B, 8º-C e 8º-D desta Lei, a partir do exercício de 2008, nos seguintes valores:

I - R\$ 100,00 (cem reais) mensais, no caso dos projetos Reservista-Cidadão e Protejo;

e

II - R\$ 190,00 (cento e noventa reais) mensais, no caso do projeto Mulheres da Paz.

Parágrafo único. A concessão do auxílio financeiro dependerá da comprovação da assiduidade e do comprometimento com as atividades estabelecidas no âmbito dos projetos de que tratam os arts. 8º-B, 8º-C e 8º-D desta Lei, além de outras condições previstas em regulamento, sob pena de exclusão do participante. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 8º-G A percepção dos auxílios financeiros previstos por esta Lei não implica filiação do beneficiário ao Regime Geral de Previdência Social de que tratam as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 8º-H A Caixa Econômica Federal será o agente operador dos projetos instituídos nesta Lei, nas condições a serem estabelecidas com o Ministério da Justiça, obedecidas as formalidades legais. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 9º As despesas com a execução dos projetos correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento do Ministério da Justiça. *(“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

§ 1º Observadas as dotações orçamentárias, o Poder Executivo federal deverá, progressivamente, até o ano de 2012, estender os projetos referidos no art. 8º-A para as regiões metropolitanas de todos os Estados. *(Parágrafo único acrescido pela Lei nº 11.707, de 19/6/2008, transformado em § 1º com redação dada pela Lei nº 12.681, de 4/7/2012)*

§ 2º Os entes federados integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sistema não poderão receber recursos do Pronasci. *(Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.681, de 4/7/2012)*

Art. 10. *(Revogado pela Medida Provisória nº 416, de 23/1/2008, convertida na Lei nº 11.707, de 19/6/2008)*

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de outubro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Tarso Genro

ANEXO B – PORTARIA MINISTÉRIO DA JUSTIÇA Nº 719, DE 03 DE ABRIL DE 2007 –  
DEFINE GT SEGURANÇA GOVERNO FEDERAL.

## Diário Nacional - DOU - Seção 2, 04/04/2007

PORTARIA No 719, DE 03 DE ABRIL DE 2007

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no decreto 6.061, de 15 de março de 2007, e

Considerando a necessidade de integrar políticas públicas sociais com as políticas preventivas de segurança pública;

Considerando a necessidade de enfrentar as causas sociais, culturais e econômicas da criminalidade na constituição de uma política de segurança social cidadã; resolve:

Art. 1º Instituir Grupo de Trabalho para elaborar uma proposição de Programa de Segurança e Cidadania com foco territorial, etário e social.

Art. 2º O Grupo de Trabalho terá como presidente TARSO GENRO, Ministro de Estado da Justiça.

Art. 3º A orientação geral dos trabalhos será feita por uma Comissão Coordenadora composta por:

LUIZ PAULO TELES FERREIRA BARRETO, Secretário Executivo do Ministério da Justiça;

ANTONIO CARLOS BISCAIA, Secretário Nacional de Justiça;

LUIZ FERNANDO CORREA, Secretário Nacional de Segurança Pública;

Art. 4º O Grupo de Trabalho será ainda composto pelos seguintes integrantes:

PEDRO VIEIRA ABRAMOVAY, Secretário de Assuntos Legislativos;

MAURICIO KUEHNE, Diretor do Departamento Penitenciário Nacional;

RONALDO TEIXEIRA DA SILVA, Chefe de Gabinete do Ministro de Estado da Justiça;

ALBERTO KOPITTKE, Chefe da Assessoria Parlamentar do Ministério da Justiça;

ZAQUEU DA SILVA TEIXEIRA, Assessor Especial do Ministro de Estado da Justiça, que será o Secretário Executivo;

ADELIO CLAUDIO BASILE MARTINS, Diretor de Programa da Secretaria Executiva, que substituirá o Secretário Executivo do Ministério da Justiça, em seus impedimentos legais e eventuais;

ROBSON ROBIN DA SILVA, Diretor de Políticas, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que substituirá o Secretário Nacional de Segurança Pública em seus impedimentos legais e eventuais;

FELIPE DE PAULA, Coordenador-Geral de Atos Normativos do Departamento de Elaboração Normativa da Secretaria de Assuntos Legislativos, que substituirá o Secretário de Assuntos Legislativos, em seus impedimentos legais e eventuais; e

WILSON SALES DAMAZIO, Diretor do Sistema Penitenciário Federal, do Departamento Penitenciário Nacional, que substituirá o Diretor do Departamento Penitenciário Nacional, em seus impedimentos legais e eventuais.

Art. 5º A Comissão terá o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para conclusão dos trabalhos.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO C – DECRETO Nº 7.443, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2011 – REGULAMENTA  
ATIVIDADES DO PRONASCI.

DECRETO Nº 7.443 DE 23.02.2011 - DOU 24.02.2011

Regulamenta o art. 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e revoga os arts. 9º a 16 do Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008, que dispõem sobre o projeto Bolsa-Formação.

24/02/2011 - DECRETO Nº 7.443 DE 23.02.2011 - DOU 24.02.2011

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição e tendo em vista o disposto na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto regulamenta o Projeto Bolsa-Formação, instituído no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

Art. 2º Para aderir ao Projeto Bolsa-Formação, previsto no art. 8º-E da Lei nº 11.530, de 2007, os Estados e o Distrito Federal, ao assinarem o termo de adesão, sem prejuízo das demais obrigações acordadas e daquelas previstas no art. 7º, deverão se comprometer a:

I - viabilizar amplo acesso a todos os policiais militares e civis, integrantes do corpo de bombeiros, agentes penitenciários, agentes carcerários e peritos que demonstrarem interesse nos cursos de qualificação disponíveis;

II - instituir e manter programas de polícia comunitária;

III - garantir remuneração mensal pessoal não inferior a R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) aos profissionais mencionados no inciso I, até o ano de 2012;

IV - adequar, até o ano de 2012, a jornada de trabalho dos profissionais mencionados no inciso I, que não deverá ultrapassar a doze horas diárias, obedecendo-se ao parâmetro de três turnos de descanso para cada turno trabalhado; e

V - restituir à União os valores correspondentes às bolsas concedidas aos profissionais que incorrerem em qualquer das hipóteses de cancelamento previstas no art. 9º e cujas informações não foram inseridas ou atualizadas no Sistema Nacional de Bolsa-Formação - SISFOR a que se refere o art. 5º, de acordo com o disposto no art. 7º.

Art. 3º Observadas as dotações orçamentárias, os Municípios que tenham aderido ao PRONASCI nos termos dos arts. 5º e 6º da Lei nº 11.530, de 2007, poderão participar do projeto Bolsa-Formação desde que:

I - possuam Guardas Municipais;

II - instituíam e mantenham programas de polícia comunitária destinados a ações preventivas e de proteção social; e

III - assinem termo de adesão.

Art. 4º Para participar do Projeto Bolsa-Formação, o policial civil ou militar, bombeiro, agente penitenciário, agente carcerário, perito ou guarda municipal deverá preencher os seguintes requisitos:

I - perceber remuneração mensal bruta de até R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais);

II - não ter sido condenado pela prática de infração administrativa de natureza grave, nos últimos cinco anos;

III - não possuir condenação penal nos últimos cinco anos;

IV - freqüentar, a cada doze meses, ao menos um dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelo Ministério da Justiça, nos termos dos §§ 4º a 6º do art. 8º-E da Lei nº 11.530, de 2007; e

V - pertencer ao ente federado que tenha assinado termo de adesão, nos termos dos arts. 2º e 3º.

§ 1º No cálculo da remuneração mensal bruta referida no inciso I, serão consideradas as vantagens de natureza indenizatória e excluídos apenas os valores referentes à gratificação natalina e férias.

§ 2º Os requisitos previstos no caput deverão ser comprovados no ato da apresentação do requerimento.

Art. 5º Fica criado, no âmbito do Ministério da Justiça, o Sistema Nacional do Bolsa-Formação -

SISFOR, que deverá conter os dados pessoais e profissionais do solicitante da bolsa, os documentos comprobatórios dos requisitos previstos no art. 4º e os dados dos benefícios concedidos.

§ 1º No ato da assinatura do termo de adesão, o ente federado deverá indicar servidor responsável pela coordenação local do Projeto Bolsa-Formação.

§ 2º É facultada a indicação de subcoordenadores estaduais para auxiliar nas atividades previstas no caput.

Art. 6º O coordenador a que se refere o § 1º do art. 5º será responsável:

I - pela análise e verificação dos documentos comprobatórios dos requisitos previstos no art. 4º;

II - pelo registro no SISFOR do deferimento prévio ou indeferimento do benefício; e

III - pela verificação de ocorrência de qualquer das hipóteses de cancelamento do benefício previstas no art. 9º.

Art. 7º Sob pena de rescisão do termo de adesão ao Projeto Bolsa-Formação, o ente federado deverá:

I - inserir e manter atualizadas as informações do SISFOR;

II - informar ao Ministério da Justiça sobre a substituição do coordenador ou subcoordenador do SISFOR;

III - atualizar os dados cadastrais dos beneficiários, sempre que necessário; e

IV - informar a ocorrência de alguma das hipóteses de cancelamento do benefício previstas no art. 9º.

Art. 8º As inscrições para o Projeto Bolsa-Formação serão efetuadas exclusivamente por meio eletrônico, mediante o preenchimento de ficha de inscrição disponível no sítio do Ministério da Justiça.

Art. 9º A bolsa concedida no âmbito do Projeto Bolsa-Formação será cancelada se o beneficiário:

I - for reprovado ou abandonar o curso que o habilitou ao recebimento do benefício;

II - apresentar informações ou documentos falsos;

III - solicitar sua exclusão;

IV - for condenado pela prática de infração administrativa de natureza grave ou sofrer condenação penal;

V - for cedido ou designado a prestar serviço a outro órgão da administração pública;

VI - usufruir licença para tratamento de interesse particular;

VII - romper o vínculo funcional com a instituição da qual fazia parte quando da homologação do requerimento;

VIII - aposentar-se; ou

IX - falecer.

Art. 10. Condicionada a disponibilidade orçamentária, o valor das parcelas mensais do benefício do Projeto Bolsa-Formação será de R\$ 443,00 (quatrocentos e quarenta e três reais).

§ 1º A bolsa do Projeto Bolsa-Formação será paga em doze parcelas a partir da homologação do requerimento.

§ 2º As parcelas da bolsa do Projeto Bolsa-Formação deverão ser sacadas no prazo de até noventa dias, contados da primeira data de disponibilização mensal do benefício, de acordo com o calendário de pagamento da Caixa Econômica Federal.

§ 3º É vedado o recebimento cumulativo de bolsas no Projeto Bolsa-Formação.

Art. 11. As demais regras relativas à concessão da bolsa do Projeto Bolsa-Formação serão disciplinadas em ato do Ministro de Estado da Justiça.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor:

I - na data de sua publicação, em relação ao inciso I do art. 13; e

II - sessenta dias após a data de sua publicação, em relação aos arts. 1º a 11 e 13, inciso II.

Art. 13. Ficam revogados:

I - os §§ 1º, 2º e 3º do art. 9º e os §§ 2º, 3º e 4º do art. 15 do Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008; e

II - o caput do art. 9º, o caput, os §§ 1º, 5º e 6º do art. 15, os arts. 10 a 14 e o art. 16 do Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008.

Brasília, 23 de fevereiro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.  
DILMA ROUSSEFF  
José Eduardo Cardozo

ANEXO D – TEMAS TRANSVERSAIS À SEGURANÇA URBANA – TEMAS, FACILITADORES E PROPOSTAS DOS GRUPOS DE TRABALHO DO PRIMEIRO SEMINÁRIO MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA DE FORTALEZA.

Temas Transversais à Segurança Urbana – Temas, facilitadores e propostas

Tema e Facilitador	Objetivos	Metas	Ações
<p><b>SEGURANÇA URBANA E GÊNERO,</b> Maria Zelmira de Araújo Madeira Cantuário, Professora Assistente do Curso de Serviço Social – UECE</p>	<p>1. Construção de uma segurança urbana sem preconceitos a partir de uma formação cidadã, embasada em questão de gênero;</p> <p>2. Reintegrar mulheres vítimas de abuso sexual, violência doméstica ao contexto social, incluindo-as no mercado de trabalho, e no caso, dando assistência aos seus filhos;</p> <p>3. Criar um Núcleo de Apoio às Vítimas de Discriminação de Gênero e Étnico-Racial, com o propósito de conscientizar a população para que sejam evitadas todas as formas de preconceito, motivando a vítima a superação da discriminação resgatando seu valor social.</p> <p>4. Criar atendimento específico na dimensão das relações de gênero e étnico-raciais, dentro das delegacias dos bairros.</p> <p>5. Criar caso de apoio às pessoas violentadas e/ou em situação de risco</p> <p>6. Fazer com que sejam inseridos nos Códigos Penal e de Processo Penal, artigos que tratam a violência contra a mulher de forma específica.</p> <p>7. Fazer com que homens e mulheres sejam inseridos em projetos sociais como cursos, terapias, lazer relacionado à segurança urbana.</p> <p>8. Formar permanentemente guardas nas temáticas de gênero, raça e etnia para garantir a transformação social;</p>	<p>1. Seminários em instituições, divulgação na mídia e locais de grandes movimentações, e eventos culturais e esportivos.</p> <p>2. Atingir pelo menos 50 % dessas mulheres vítimas no Município de Fortaleza;</p> <p>3. Valorização da vítima como pessoa humana portadora de direitos com criação de propostas na comunidade, nos espaços como escolas, creches, igrejas e associações de bairros do município.</p> <p>4. Fortalecer a mulher enquanto ser social e transformador dentro da sociedade e combater o racismo.</p> <p>5. Criar pelo menos uma casa por Secretaria Executiva Regional</p> <p>6. Fazer com que a violência contra a mulher seja tratada de forma mais célere, fazendo com que as mulheres, que buscam a Justiça, se sintam mais seguras e protegidas ao saber que a Justiça tem agora aparato para trabalhar melhor.</p> <p>7. Conscientização de homens e mulheres sobre a importância do respeito ao próximo, não como homem ou mulher, mas como ser humano. Mudando os paradigmas já existentes na sociedade, através da integração família, escola, comunidade, órgãos públicos, orgs.</p> <p>8. Capacitação trimestral.</p>	<p>1. Oportunidades democráticas dentro do sistema de serviço de instituições de segurança pública, tendo como base o perfil do cargo a ser submetido e não o gênero;</p> <p>2. Criação de cursos profissionalizantes de acordo com a necessidade do mercado, e concomitantemente, com a abertura de creches no período integral;</p> <p>3. Realização de seminários e informativos para que a população em geral possa fazer parte, capacitando a família (os pais), com reuniões e palestras em sua comunidade por pessoas formadas, estudiosos no assunto, por entidades públicas do Estado, extensiva às escolas, creches e etc;</p> <p>4. Aumento do número de núcleos de atendimento psicossocial com ação continuada (pelo menos um ou dois por SER).</p> <p>5. Trabalho com diversidade tomando as diferenças entre gêneros, não como ameaça, mas como alternativa para um novo projeto de segurança e convivência;</p> <p>6. Participação em fóruns para aproveitar o ensejo de reformas do Código Penal e de Processo Penal, fazendo que se leve ao Congresso Nacional inclusão de artigos sobre a violência contra a mulher;</p> <p>7. Criação de projetos sociais partindo da família, que é a base de tudo.</p> <p>8. Realização de oficinas sócio-educativas sobre o tema.</p>
<p><b>SEGURANÇA URBANA E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA,</b> Maria de Fátima Chagas Carvalho, Assessora de Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.</p>	<p>1. Garantir acessibilidade as pessoas com deficiência de forma integrada e multisetorial;</p> <p>2. Efetivar os transportes municipais adequando-os as pessoas com deficiência;</p> <p>3. Disponibilizar, a curto prazo, os horários dos transportes coletivos para as pessoas com deficiência;</p> <p>4. Criar um número 0800, 24h na Guarda Municipal de Fortaleza, com o objetivo de facilitar a comunicação para adoção de providências no caso de denúncias;</p> <p>5. Criar um núcleo de atendimento a vítimas de violência;</p> <p>6. Utilizar a GMP na capacitação para atuação em defesa dos direitos das pessoas com deficiência;</p> <p>7. Criar uma equipe de conscientização e fiscalização para o cumprimento das leis em defesa das pessoas com deficiência;</p> <p>8. Criar uma secretaria de direitos humanos com coordenações temáticas a exemplo: mulheres, pessoas com deficiência, livre orientação sexual, criança e adolescente, entre outras. Projeto de lei.</p>	<p>1. Adequar estacionamento, prédios públicos, calçadas, praças ao livre acesso das pessoas portadoras de deficiência;</p> <p>2. Viabilizar transporte coletivo que atenda às demandas da categoria (Garantir o passe livre a todas as pessoas com deficiência);</p> <p>3. Atingir todas as pessoas com deficiência no município de Fortaleza;</p> <p>4. Atender a demanda das pessoas que se sentem lesadas nos seus direitos;</p> <p>5. Atender as vítimas de violência que sejam pessoas com deficiência;</p> <p>6. Planejar e estudar políticas para conscientização e formação dos funcionários da GMP para atuar nas diversas formas em defesa das pessoas com deficiência;</p> <p>7. Oferecer informação à população, bem como os órgãos públicos municipais, sobre os direitos das pessoas com deficiência;</p> <p>8. Melhorar o atendimento das pessoas com deficiência, oferecendo um ponto de apoio nas regionais. Aprovar o projeto de lei.</p>	<p>1. Mapeamento dos locais na cidade de Fortaleza que não são acessíveis às pessoas com deficiência;</p> <p>2. Transformação do sistema de embarque e desembarque, utilizando sistema similar ao da cidade de Curitiba;</p> <p>3. Realização de um cadastramento das pessoas com deficiência, onde estas seriam informadas através dos Correios ou por veículos de comunicação de massa;</p> <p>4. Gerenciamento a partir da Guarda Municipal (Direção Geral);</p> <p>5. Articulação com as diversas secretarias e gestores municipais de forma integrada para estudar a possibilidade da criação deste núcleo gerencial;</p> <p>6. Formação dos Guardas e agentes de cidadania para atuar em jurto às escolas fazendo palestras no sentido de conscientizar as crianças e adolescentes nas diversas temáticas no que dizem respeito às pessoas com deficiência;</p> <p>7. Capacitação dos servidores municipais para atender, informar e conscientizar a população sobre os direitos das pessoas com deficiência;</p> <p>8. Formar uma equipe de rua e outra na sede servindo de apoio.</p>

<b>Tema e Facilitador</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Metas</b>	<b>Ações</b>
<b>SEGURANÇA URBANA E ORIENTAÇÃO SEXUAL,</b> Michelle Meira, Assessora de Políticas Públicas do Gabinete da Prefeita; Dr <sup>a</sup> Fassiana Lima Alves, Advogada da ATRAC – Associação dos Travestis do Estado do Ceará e Francisco Orlanedo de Lima, Presidente do GRAB – Grupo de Resistência Asa Branca.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivar as denúncias;</li> <li>2. Desenvolver e pesquisar os casos de homofobia (violência contra homossexuais);</li> <li>3. Desenvolver atividades para prevenir e combater o preconceito e a discriminação;</li> <li>4. criação de uma câmara técnica com representatividade das organizações governamentais e não governamentais;</li> <li>5. Integrar Conselhos Comunitários e Guarda Municipal;</li> <li>6. Promover políticas públicas especializadas;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sensibilizar a sociedade para a temática da orientação sexual (homossexualidade);</li> <li>2. Implementar um disque denúncia na estrutura da GMF;</li> <li>3. Sensibilizar o poder público através dos seus órgãos de segurança, buscando uma convivência saudável, respeitando a diversidade sexual;</li> <li>4. Formar e implementar um fórum de discussão sobre a temática;</li> <li>5. Inserir o Guarda Municipal no contexto social da comunidade (o elo), poder público e sociedade;</li> <li>6. Criar atendimentos especializados nas regionais e instituições públicas;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoção de campanha de prevenção e orientação (redução de danos);</li> <li>2. criação/funcionamento de um disque-denúncia que funcione 24 horas, em parceria com o estado e formatação de um banco de dados para orientar estudos e ações nos casos de violências p/ determinar vítimas /agressores /local /forma da prática de violência;</li> <li>3. Desenvolver ações de conscientização e mediação nas áreas onde for diagnosticado conflito entre a comunidade homossexual e outros atores sociais (tais como: beira mar, praia de Iracema, abolição, centro, Gentilândia, entre outras);</li> <li>4. Inclusão da temática: orientação sexual na formação da guarda municipal e consolidação de parcerias com os demais órgão de segurança para que também desenvolvam essa formação temática;</li> <li>4. Reconhecimento do papel da GMF, enquanto articulador e facilitador nos conselhos comunitários, fiscalizando as denúncias;</li> <li>6. Execução de políticas públicas para essa categoria.</li> </ol>

<b>SEGURANÇA URBANA, CRIMINALIDADE E VITIMAS DA VIOLENCIA,</b> Professora Glaciria Mota Brasil, Coordenadora do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (Labvida – Uece).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criação do Conselho Municipal de Segurança e Defesa Social;</li> <li>2. Criação de um Centro ou Núcleo de apoio às vítimas de Violência;</li> <li>3. Diminuição dos índices de criminalidade;</li> <li>4. Fortalecer os trabalhadores do sistema de segurança pública, ou seja, a não terceirização da segurança pública;</li> <li>5. Criar núcleo de acompanhamento para adolescentes em conflito com a vida;</li> <li>6. Minimizar os índices de violência urbana, atingindo principalmente as crianças, instruindo-as e preparando-as para uma adolescência saudável;</li> <li>7. Criar um órgão através de lei que cobre impostos de eventos de grande porte, ocorridos no município de Fortaleza;</li> <li>8. Implementar postos de serviços nos logradouros públicos da periferia de Fortaleza;</li> <li>9. Diminuir a violência nas escolas municipais de Fortaleza, em seus arredores, quando do trajeto dos alunos de casa para o colégio e vice-versa;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formar um Conselho: 50% pelo Estado e 50% por ONGs para discutir, propor e fiscalizar políticas públicas de Segurança e Defesa Social;</li> <li>2. Diminuir a Violência Diminuir a Impunidade. Trabalhar preventivamente por uma cultura de Paz;</li> <li>3. Fazer com que a Guarda Municipal seja mais um colaborador no combate a violência;</li> <li>4. Realizar concursos públicos para o sistema de segurança pública;</li> <li>5. Fiscalizar as Instituições que tratam da recuperação dos adolescentes infratores e implantar ações conjuntas com a Prefeitura Municipal de Fortaleza;</li> <li>6. Atingir os pré-adolescentes da classe baixa, já que é nesta fase que se está mais propenso a influências negativas do cunho social;</li> <li>7. Investir em programas sociais, a fim de minimizar a problemática voltada para a criança e o adolescente;</li> <li>8. Auxiliar a polícia militar do Ceará na prevenção de crimes contra o patrimônio;</li> <li>9. Intensificação de rondas escolares com a otimização dos equipamentos de motorização, comunicação e pessoal;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realização de reuniões quinzenais. Vistas as comunidades. Fiscalização das ações propostas;</li> <li>2. Criação de projeto em parceria entre a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e Prefeitura Municipal. Equipe técnica: Advogados, Psicólogos e Assistentes Sociais. Parcerias com as Universidades para estágios de seus alunos, em áreas como: Psicologia, Direito e Serviço Social. Criação de núcleos compostos por Cientistas Sociais e Psicólogos na inclusão social da família a partir de um estudo particularizando o atendimento de cada caso. Como exemplo podemos citar: que em Sobral, com o apoio da UVA, possui um núcleo de assistência;</li> <li>3. Criação de ferramentas que possam legitimar as ações da GMF na segurança pública municipal;</li> <li>4. Capacitação dos profissionais de segurança pública;</li> <li>5. Realizações de Visitas Institucionais. Capacitar Profissionais Palestras Educativas;</li> <li>6. Criação de núcleos educacionais comunitários (para crianças com histórico familiar negativo e com baixa instrução). Promover intercâmbios através de práticas esportivas entre bairros pelas SER's;</li> <li>7. Aplicação de investimentos nas escolas, em atividades paralelas para que, crianças e adolescentes possam se abster da ociosidade causada pelo tempo livre;</li> <li>8. Aumento do efetivo da GMF. Promover cursos integrados com a Polícia Militar; Integrar a GMF ao CIOPS (Centro Integrado de Operação de Segurança);</li> <li>9. Implementação da presença constante da GMF em todas as escolas da rede municipal de ensino, conjuntamente ao trabalho sócio-educativo, contribuindo para a formação dos futuros cidadãos de Fortaleza.</li> </ol>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tema e Facilitador	Objetivos	Metas	Ações
<b>SEGURANÇA URBANA, JUVENTUDE, ESCOLA E COMUNIDADE.</b> Professora Rosemary de Oliveira Almeida, Coordenadora do Cívico - Laboratório de Estudos Conflituosos e da Violência - Uece, Professor Geovane Jacó de Freitas, Coordenador do Curso de Ciências Sociais - Uece.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proporcionar conhecimento e assistência: aos jovens e familiares;</li> <li>2. Capacitar os profissionais da área de educação e seus parceiros (visão crítica e construtiva);</li> <li>3. Capacitar os jovens, adequando o currículo escolar em temáticas que possibilitem o exercício da cidadania;</li> <li>4. Conhecer a realidade das comunidades;</li> <li>5. Despertar, inserir no seio da sociedade, o conceito de bem-estar social e qualidade de vida;</li> <li>6. Dar publicidade às ações do seminário da GMF;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar projetos permanentes que envolvam o jovem e a família, no período de dois anos;</li> <li>2. Melhorar a metodologia interativa do educador e demais profissionais que estão inseridos no contexto educacional e criar instrumentos de avaliação e controle do projeto;</li> <li>3. Inserir conhecimentos em: ECONOMIA, DIREITOS HUMANOS, LEGISLAÇÃO E ATUALIDADES, entre outras;</li> <li>4. Realizar um mapeamento, diagnóstico, do perfil das comunidades (banco de dados);</li> <li>5. Concretizar um programa televisivo semanal para a comunidade no período de três anos;</li> <li>6. Encaminhar a sociedade e aos poderes públicos no prazo de um mês as proposições do seminário;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Articulação de políticas públicas nesse sentido, envolvendo a Guarda Municipal na realização de palestras além de articular parcerias com demais instituições;</li> <li>2. Promoção de cursos para: O Guarda Municipal, Professores, profissionais da área educacional;</li> <li>3. Capacitação do jovem e divisão da sua responsabilidade social e criação de grupos de trabalhos nas comunidades;</li> <li>4. Articulação de parcerias, convênios com universidades e institutos de pesquisas;</li> <li>5. Formatação de parcerias com o rede televisiva para a inserção de uma programação que traga conhecimentos para a comunidade e juventude (Qualidade de vida);</li> <li>6. Criação de um comitê permanente que tenha legitimação no âmbito municipal, viabilizando entre outras coisas, a edição de um periódico (jornais).</li> </ol>

<b>SEGURANÇA URBANA E MEIO AMBIENTE.</b> Professor Jeovah Meirêles, Coordenador do Mestrado em Geografia - UFC; João Saraiva, Gerente da Célula de Desenvolvimento da SEMAM.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política de educação ambiental integrada na rede de ensino pública e privada;</li> <li>2. Capacitar tecnicamente os profissionais dos diversos órgãos da gestão municipal envolvidos com segurança pública, meio ambiente e cidadania;</li> <li>3. Integrar os órgãos que tratam de segurança, meio ambiente e cidadania;</li> <li>4. Hierarquizar as áreas de risco;</li> <li>5. Combater e controlar a emissão de ruídos;</li> <li>6. Garantir a aplicação do código de obra e postura e demais legislação pertinente ao meio ambiente;</li> <li>7. Criar uma delegacia especializada em segurança sócio-ambiental;</li> <li>8. Integração e otimização do sistema de cobrança de multas e medidas compensatórias;</li> <li>9. Melhoria dos ecossistemas urbanos;</li> <li>10. Minimizar a problemática vivenciada pela profissão: catador(a) de material reciclável;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atingir toda a rede de ensino com práticas de educação sócio-ambiental;</li> <li>2. Formação continuada dos guardas municipais, agentes de cidadania, agentes de saúde como fiscais de controle urbano;</li> <li>3. Combater de forma adequada qualificada e humanizada os crimes ambientais;</li> <li>4. Definir os critérios para a hierarquização das áreas de risco e monitoramento dos problemas sócio-ambientais;</li> <li>5. Atingir níveis sustentáveis de ruído;</li> <li>6. Promover a conscientização dos diversos segmentos da gestão municipal e da sociedade;</li> <li>7. Fundamentar procedimentos legais através da legislação Ambiental para a melhoria das condições de segurança pública;</li> <li>8. Efetivar os recursos para a melhoria da qualidade sócio-ambiental do município;</li> <li>9. Uma cidade ambientalmente sustentável;</li> <li>10. Garantir a segurança e a qualidade de vida dos catadores de materiais recicláveis;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitação de profissionais. Vincular a comunidade nas ações de educação ambiental. Inserir no currículo escolar uma matéria relacionada a meio ambiente e cidadania;</li> <li>2. Realizações de seminários, cursos de especialização de forma interdisciplinar. Realização de encontros multidisciplinares entre os diversos órgãos municipais que tratam de questões relacionadas a meio ambiente, segurança e cidadania;</li> <li>3. Criação de um disque denúncia ambiental gratuito com a logística necessária para um pronto atendimento da demanda. Criação de um banco de dados integrado entre os órgãos municipais. Criação de células ambientais nos órgãos de gestão municipal;</li> <li>4. Criação de um sistema de informação geográfico integrado entre os órgãos. Financiamento e implementação de projetos de pesquisa com as universidades. Ampla participação popular na elaboração dos critérios. Participação direta do pelotão ambiental e da defesa civil nas ações de diagnóstico, planejamento e gestão das áreas de risco;</li> <li>5. Criação de um banco de dados, integrado com as demais instituições e aquisição de equipamentos de trabalho, bem como a contratação de efetivo (realização de concurso público);</li> <li>6. Capacitação continuada da guarda municipal e população e Seminários sobre legislação, realização de campanhas;</li> <li>7. Cobrança e punição dos crimes ambientais. Zelar pelo patrimônio ambiental da cidade. Integração com o poder judiciário, procuradorias e promotorias públicas para agilizar os procedimentos legais. Capacitação dos delegados e demais técnicos;</li> <li>8. Sensibilização do infrator quanto a legislação vigente. Formação dos fiscais e demais técnicos. Instrumentos técnicos e jurídicos para a garantir aplicabilidade da lei;</li> <li>9. Ajuste de forma participativa o plano diretor; implementar a Agenda 21 do município; ampliar o quadro de pessoal nos órgãos de segurança, meio ambiente e cidadania. Diagnóstico sócio-ambiental participativo por ecossistemas integrado a partir das Bacias hidrográficas. Criar uma política pública de resíduos sólidos e de efluentes domiciliares e Industriais. Criar uma política pública de habitação para atendimento das populações residentes nas áreas de risco.</li> <li>10. Realização de eventos continuados de educação no trânsito e segurança do trabalho. Criação de um projeto de coleta seletiva para o município. Incentivo a organização em associação/cooperativa dos catadores. Fortalecer os vínculos familiares, sociais e comunitários.</li> </ol>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tema e Facilitador	Objetivos	Metas	Ações
<b>SEGURANÇA URBANA E O IDOSO</b> , Elizio de Araújo Loyola, Coordenador do Distrito de Assistência Social – Secretaria Regional I da PMF.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resgatar a política da terceira idade, implementação/ou expansão de redes de atendimentos especializados;</li> <li>2. Assessorar as entidades direcionadas aos idosos por órgão especializados;</li> <li>3. Criar o conselho municipal do idoso (participação da sociedade civil);</li> <li>4. Criar grupos de idosos nas Regionais;</li> <li>5. Divulgar, o Estatuto do idoso;</li> <li>6. Promover a reciclagem dos funcionários públicos para melhor tratamento com os idosos;</li> <li>7. Implementar um disque denúncia na estrutura da GMF (0800).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliar a rede sócio-assistencial;</li> <li>2. Melhorar o atendimento de entidade sócio-assistencial com a criação de um núcleo de atendimento especializadas para a 3ª idade;</li> <li>3. Assegurar, acompanhar e fazer valer o estatuto do idoso;</li> <li>4. Criação de um centro de referência em cada regional;</li> <li>5. Realizar oficinas, grupos de trabalho nos bairros e regionais;</li> <li>6. Trabalhar conceitos de gerontologia social com os funcionários da Prefeitura Municipal;</li> <li>7. Atender as demandas encaminhando às instituições competentes;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisão dos critérios de avaliação para a concessão do atestado de funcionamento, por parte das regionais, da rede sócio-assistencial;</li> <li>2. Realização de assessorias aos profissionais e entidades que lidam com essa temática;</li> <li>3. Acompanhamento e cumprimento do estatuto inserindo o GMF nesta ação, promovendo a divulgação do estatuto a sociedade;</li> <li>4. Ampliação das redes de atendimentos;</li> <li>5. Realização de seminários e campanhas que possibilitem o reconhecimento da terceira idade "melhor idade";</li> <li>6. Cursos e oficinas para que os funcionários públicos se aperfeiçoem na gerontologia;</li> <li>7. Criação de um ALÔ idoso na GMF (facilitadora) para atendimento ao idoso.</li> </ol>

<sup>i</sup> Temas Transversais à Segurança Urbana – Temas, facilitadores e propostas dos grupos de trabalho do Primeiro Seminário Municipal de Segurança Urbana de Fortaleza, extraído e adaptado do Relatório do Seminário (2005), produzido pela Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, do acervo da pesquisadora.

**ANEXO E – PORTARIA Nº 08/2011, QUE INSTITUI OS GRUPOS DE TRABALHO PARA SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E CIDADANIA RELACIONADAS ÀS POPULAÇÕES EM VULNERABILIDADE.**

**PORTARIA Nº 08 /2011**

**Institui no âmbito do município de Fortaleza, Grupos de Trabalho – GTs, visando ações de prevenção à violência, orientações e capacitações em prol das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade.**

**O Diretor Geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, no exercício das atribuições legais que lhe confere o Art. 173 da Lei Complementar nº 037/2007, que institui o Regulamento Disciplinar Interno da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (RDI).**

**CONSIDERANDO a necessidade de empreender esforços no sentido de buscar o acesso às políticas municipais de segurança pública às pessoas em situação de vulnerabilidade.**

**CONSIDERANDO que a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza instituirá os moldes de abordagem estabelecidos na CARTILHA/MJ cujo objeto é a Atuação Policial na Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, da Secretaria Nacional de Segurança Pública.- SENASP/MJ, Dezembro de 2010.**

**CONSIDERANDO ainda, os ditames do artigo 7º, inc.XXI da Lei Orgânica do Município de Fortaleza – LOM onde cria mecanismos que combatam a discriminação à mulher, à criança e ao adolescente em situação de risco, às pessoas portadoras de deficiência e de doenças contagiosas, ao homossexual, ao idoso, ao índio, ao negro, ao ex-detento e promovam a igualdade entre os cidadãos,**

**RESOLVE:**

**Art. 1º. Constituir Grupos de Trabalho – GTs para:**

**I - Diagnosticar, elaborar e avaliar a promoção das políticas de segurança pública para a população em situação de vulnerabilidade;**

**II - Criar instrumentos técnicos para a elaboração de diretrizes, de recomendações e de linhas de apoio, visando o estabelecimento de ações de prevenção à violência e combate à impunidade de crimes contra a população de mulheres;**

**III - Elaborar cursos, conteúdos e metodologias de ensino, específicos ao tema, a serem utilizados na capacitação das Guardas Municipais de acordo com a Matriz Nacional Curricular das Guardas Municipais;**

**IV – Fomentar e ajudar no aprimoramento da atuação dos Agentes de segurança**

pública nas práticas e abordagens as pessoas em situação de vulnerabilidade, nos conteúdos inerentes ao uso proporcional da força, mediação de conflitos, gerenciamento de crise e entre outros temas envolvendo segurança pública e políticas sociais.

**Parágrafo Único** - A Política de que trata os incisos deste artigo visa promover a melhoria das condições de atuação dos servidores e munícipes, por meio do enfrentamento racional dos fatores de risco e mediante a facilitação ao acesso, às ações e aos serviços de atenção integral da segurança pública.

**Art.º 2.** Fica designado à Coordenação dos Grupos de Trabalho, o chefe de gabinete da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, Jaques Ferreira Aguiar

**Art. 3º.** A Guarda Municipal de Fortaleza dará apoio administrativo e executivo para o bom andamento dos trabalhos dos Grupos de Trabalho, por tempo indeterminado.

**Art. 4º.** Os GTs serão compostos pelos seguintes membros:

**1. Segurança Pública sobre Drogas**

**Titular:** José Adailton Moreira Brandão

**Suplente:** Maria Vaemir Teixeira

**Secretária:** Elisangela Monte R. Amaral

**2. Segurança Pública para População de Crianças e Adolescentes**

**Titular:** Cristiane Fernandes da Silva Oliveira Correia

**Suplente:** Marcelo David Almeida

**3. Segurança Pública e Defesa Civil para Pessoas em Áreas de Risco**

**Titular:** Alísio da Silva Santiago

**Suplente:** Franklin da Silva

**4. Segurança Pública para População de Idosos**

**Titular:** Marcella Maria Tabosa

**Suplente:** Gilmara Paranhos

**5. Segurança Pública para a Igualdade Racial**

**Titular:** André Luiz Rosa Freire

**Suplente:** Mônica Lopes da Silva

**6. Segurança Pública para a Juventude**

**Titular:** Douglas Willian Rodrigues Gomes

**Suplente: Carlos Jefferson Thé Costa**  
**Secretária: Bruna Moraes de Oliveira**

**7. Segurança Pública para População LGBT**

**Titular: André Luiz Rosa Freire**  
**Suplente: Milvânia Menezes Marques**

**8. Segurança Pública para População de Mulheres**

**Titular: Bruna Moraes de Oliveira**  
**Suplente: Renata Maria de Oliveira Farias Lucas**  
**Secretário: Douglas Willian Rodrigues Gomes**

**9. Segurança Pública e Pessoas em Situação de Rua**

**Titular: Mônica Lopes da Silva**  
**Suplente: Felipe Bezerra Rodrigues**  
**Secretário: Ezequiel Pereira de Sales**

**10. Segurança Pública e Pessoas com Deficiência e Necessidades Especiais**

**Titular: Franklin Pereira Cunha**  
**Suplente: Aurília Guimarães Maia**

**Art. 5º. Os membros dos GTs da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza não receberam qualquer tipo de remuneração pela participação no referido Grupo de Trabalho.**

**Art.6º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.**

**Gabinete do Diretor Geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza em 08 de fevereiro de 2011.**

**PUBLIQUE-SE, REGISTRE-SE E CUMPRA-SE.**

**José Arimá Rocha Brito**  
**Diretor Geral**  
**Guarda Municipal E Defesa Civil de Fortaleza**

ANEXO F – DELIMITAÇÃO GEOGRÁFICA DO TERRITÓRIO DE PAZ E DE CADA BAIRO COM SEUS LIMITES GEOGRÁFICOS.

**DELIMITAÇÃO GEOGRÁFICA DO TERRITÓRIO DE PAZ GRANDE BOM JARDIM – REGIONAL V**



**BAIRRO BOM JARDIM**



## BAIRRO CANINDEZINHO



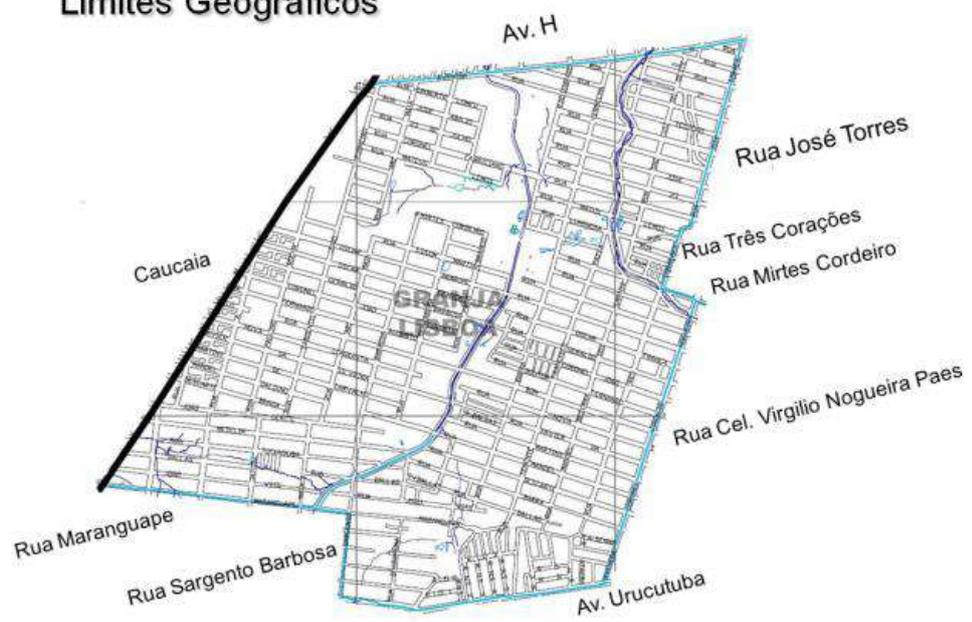
### Limites Geográficos



## BAIRRO GRANJA LISBOA



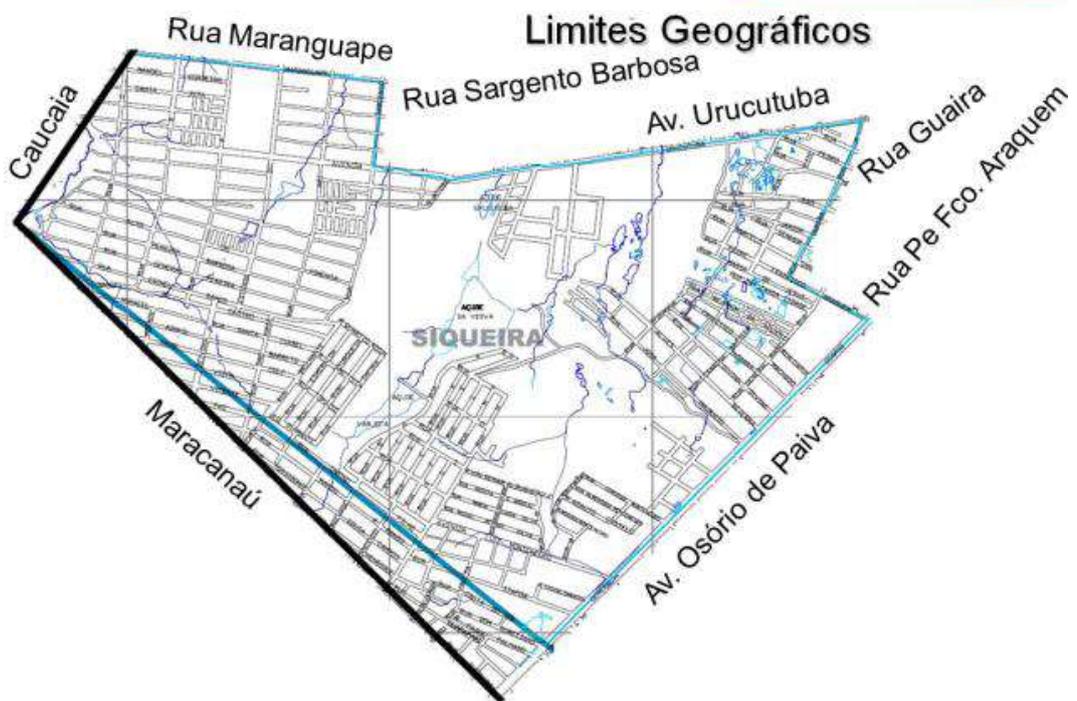
### Limites Geográficos



### BAIRRO GRANJA PORTUGAL



### BAIRRO SIQUEIRA



ANEXO G – DADOS SOBRE POPULAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA: IDADE, SEXO, ESCOLARIDADE, TIPO DE DOMICÍLIO E RENDA NO GRANDE BOM JARDIM.



Eixo Estratégico  
Prevenção da Violência



**FORTALEZA**  
**ÁREA, POPULAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA POR BAIRRO**  
**REGIÃO V**  
**2000 (\*)**

**Grande Bom Jardim**

BAIRRO	ÁREA (HA)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB / HA)
	Quantidade	% Do Total	Quantidade	% Do Total	
Bom Jardim	253,10	3,99	34.507	7,62	136,34
Canindezinho	337,50	5,32	29.688	6,56	87,98
Granja Lisboa	619,40	9,76	49.852	11,00	80,48
Granja Portugal	362,50	5,71	37.369	8,25	103,09
Siqueira	298,80	4,71	23.728	5,24	79,41
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>,00</b>	<b>452875</b>	<b>,00</b>	<b>71,36</b>

Fonte: Fundação IBGE – Cálculos: PMF - SEPLA.

(\*) População projetada para até 01.07.2004

**POPULAÇÃO RECENTEADA POR GRUPO DE IDADE E POR BAIRRO  
REGIÃO V  
2000**

BAIRRO	POPULAÇÃO	FAIXA ETÁRIA (ANOS)				
		0 – 4	5 – 9	10 – 19	20 – 59	60 ou Mais
Bom Jardim	34.507	4.098	4.082	7.644	16.660	2.023
Canindezinho	29.688	3.969	3.780	6.469	14.343	1.127
Granja Lisboa	49.852	6.326	6.219	11.376	23.625	2.306
Granja Portugal	37.369	4.469	4.432	8.462	17.881	2.125
Siqueira	23.728	3.303	3.075	5.067	11.228	1.055
<b>TOTAL</b>						

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

**POPULAÇÃO, DOMICÍLIOS E HABITANTES POR DOMICÍLIO - POR BAIRRO  
REGIÃO V  
2000**

BAIRRO	POPULAÇÃO	QUANTIDADE DE DOMICÍLIOS	% HABITANTE / DOMICÍLIO
Bom Jardim	34.507	8.037	4,29
Canindezinho	29.688	7.192	4,13
Granja Lisboa	49.852	11.605	4.29
Granja Portugal	37.369	8.638	4,33
Siqueira	23.728	5.683	4,18
<b>TOTAL</b>			

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Cálculos: PMF - SEPLA

**MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO CHEFE DE FAMÍLIA  
DE DOMICÍLIO PARTICULAR PERMANENTE – POR BAIRRO  
REGIÃO V  
1991 E 2000**

<b>BAIRRO</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>VARIAÇÃO (%)</b>
Bom Jardim	3,46	4,96	43,35
Canindezinho	3,90	4,93	26,41
Granja Lisboa	3,57	5,09	42,58
Granja Portugal	3,58	4,71	31,56
Siqueira	2,63	4,34	65,02
<b>TOTAL</b>			

Fonte: Fundação

**POPULAÇÃO EM DOMICÍLIO PARTICULAR  
E EM DOMICÍLIO COLETIVO - POR BAIRRO  
REGIÃO V  
2000**

<b>BAIRRO</b>	<b>POPULAÇÃO EM DOMICÍLIO PARTICULAR</b>					<b>POPULAÇÃO EM DOMICÍLIO COLETIVO</b>
	<b>Casa</b>	<b>Apto.</b>	<b>Cômodo</b>	<b>Domicílio Improvisado</b>	<b>Total</b>	
Bom Jardim	33.389	781	298	32	34.500	07
Canindezinho	27.656	1.923	84	18	29.681	07
Granja Lisboa	49.190	244	280	132	49.846	06
Granja Portugal	35.834	1.258	256	21	37.369	0
Siqueira	22.912	659	122	35	23.728	-
<b>TOTAL</b>						

Fonte: Fundação IBGE

**POPULAÇÃO RECENSEADA POR BAIRRO  
REGIÃO V  
1991 - 2000**

BAIRRO	1991		2000		TGCA (1) 1991 / 2000 (%)
	Quantidade Habitantes	% Do Total	Quantidade Habitantes	% Do Total	
<i>Bom Jardim</i>	15.857	4,91	34.507	7,62	9,02
<i>Canindezinho</i>	11.636	3,60	29.688	6,55	10,97
<i>Granja Lisboa</i>	33.087	10,24	49.852	11,01	4,66
<i>Granja Portugal</i>	48.942	15,14	37.369	8,25	-2,95
<i>Siqueira</i>	4.540	1,41	23.728	5,24	20,17
<b>TOTAL</b>		<b>,00</b>		<b>,00</b>	<b>3,82</b>

Fonte: Fundação IBGE – Censos de 1991 - 2000.

(1) TGCA = Taxa Geométrica de Crescimento Anual

**FORTALEZA  
POPULAÇÃO RECENSEADA POR SEXO E POR BAIRRO  
REGIÃO V  
2000**

BAIRRO	HOMEM		MULHER		TOTAL	
	Quantidade	% Do Total	Quantidade	% Do Total	Quantidade	%
Bom Jardim	16.774	48,61	17.733	51,39	<b>34.507</b>	100,00
Canindezinho	14.472	48,75	15.216	51,25	<b>29.688</b>	100,00
Granja Lisboa	24.304	48,75	25.548	51,25	<b>49.852</b>	100,00
Granja Portugal	18.156	48,59	19.213	51,41	<b>37.369</b>	100,00
Siqueira	11.755	49,54	11.973	50,46	<b>23.728</b>	100,00
<b>TOTAL</b>						100,00

Fonte: Fundação IBGE – Cálculos: PMF - SEPLA

**ALFABETIZADOS E NÃO ALFABETIZADOS  
IDADE IGUAL A 5 ANOS E MAIS – POR BAIRRO  
REGIÃO V  
2000**

BAIRRO	TOTAL POR BAIRRO	ALFABETIZADOS		NÃO ALFABETIZADOS	
		Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Bom Jardim	30.409	23.789	78,23	6.620	21,77
Canindezinho	25.719	20.244	78,71	5.475	21,29
Granja Lisboa	43.526	33.862	77,80	9.664	22,20
Granja Portugal	32.900	25.525	77,58	7.375	22,42
Siqueira	20.425	15.201	74,42	5.224	25,58
<b>TOTAL</b>					

Fonte: Fundação IBGE – Cálculos da PMF - SEPLA

**IDADE IGUAL A 15 ANOS E MAIS - POR BAIRRO  
REGIÃO V  
1991 – 2000**

BAIRRO	ALFABETIZADOS (%)		NÃO ALFABETIZADOS (%)	
	1991	2000	1991	2000
Bom Jardim	71,01	82,53	28,99	17,47
Canindezinho	76,53	83,66	23,47	16,34
Granja Lisboa	70,53	82,60	29,47	17,40
Granja Portugal	72,30	81,58	27,70	18,42
Siqueira	62,37	79,61	37,63	20,39
<b>TOTAL</b>				

Fonte: Fundação IBGE – Cálculos da PMF - SEPLA

**FORTALEZA**  
**RENDA MÉDIA MENSAL DOS CHEFES DE FAMÍLIAS POR BAIRRO**  
**REGIÃO V**  
**1991 – 2000**  
 (Em Salários Mínimos)

BAIRRO	1991	2000	Varição (%)
Bom Jardim	1,36	2,23	63,9
Canindezinho	1,22	2,08	70,4
Granja Lisboa	1,29	2,09	62,0
Granja Portugal	1,33	2,22	66,9
Siqueira	1,15	1,95	69,5
<b>MÉDIA DA REGIÃO V</b>	<b>1,78</b>	<b>2,78</b>	<b>56,1</b>

Fonte: Fundação IBGE

**FORTALEZA**  
**RENDA MÉDIA MENSAL DOS RESPONSÁVEIS**  
**POR DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES POR BAIRRO**  
**REGIÃO V**  
**2000**

BAIRRO	QUANTIDADE	RENDA MÉDIA (R\$)	RENDA TOTAL (R\$)
Bom Jardim	6.979	337,00	2.351.889,00
Canindezinho	6.178	314,35	1.942.026,00
Granja Lisboa	10.928	314,85	3.440.640,00
Granja Portugal	7.502	335,11	2.514.019,00
Siqueira	5.059	294,35	1.489.111,00
<b>TOTAL</b>			

Fonte: IBGE – Censo 2000

ANEXO H – DADOS SOBRE A POPULAÇÃO DE 15 A 29 ANOS NO GRANDE BOM JARDIM POR BAIRRO.

**FORTALEZA**  
**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DO MUNICÍPIO - POR BAIRRO (IDHM-B)**  
**REGIÃO V**  
**2000**

BAIRRO	PARÂMETRO UTILIZADO												IDHM - GERAL			
	MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO CHEFE DE FAMÍLIA			TAXA DE ALFABETIZAÇÃO			RENDA MÉDIA DO CHEFE DE FAMÍLIA (Em Salários Mínimos)									
	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo	
Bom Jardim	-----	-----	0,310	0,825	-----	-----	-----	-----	-----	0,073	-----	-----	-----	-----	-----	0,403
Canindezinho	-----	-----	0,308	0,837	-----	-----	-----	-----	-----	0,068	-----	-----	-----	-----	-----	0,404
Granja Lisboa	-----	-----	0,318	0,826	-----	-----	-----	-----	-----	0,068	-----	-----	-----	-----	-----	0,404
Granja Portugal	-----	-----	0,294	0,816	-----	-----	-----	-----	-----	0,072	-----	-----	-----	-----	-----	0,394
Siqueira	-----	-----	0,271	0,796	-----	-----	-----	-----	-----	0,063	-----	-----	-----	-----	-----	0,377

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA

## ANEXO I – DADOS SOBRE IDH POR BAIRRO NO GRANDE BOM JARDIM.



Eixo Estratégico  
Prevenção da Violência



População	População recenseada por faixa etária 15 a 29 anos														Total	
	15 anos	16 anos	17 anos	18 anos	19 anos	20 anos	21 anos	22 anos	23 anos	24 anos	25 anos	26 anos	27 anos	28 anos		29 anos
Bom Jardim	742	749	728	776	730	721	658	700	612	609	651	619	631	634	574	10134
Siqueira	517	436	471	488	452	479	429	407	455	444	453	413	436	446	431	6757
Granja Lisboa	1134	1036	1145	1055	1115	968	929	993	903	878	861	865	866	889	806	14443
Granja Portugal	792	823	878	901	832	799	750	743	688	651	668	680	657	647	654	11163
Canindezin	620	583	616	621	576	595	533	533	540	486	489	557	532	520	505	8306
<b>Total</b>	<b>3805</b>	<b>3627</b>	<b>3838</b>	<b>3841</b>	<b>3705</b>	<b>3562</b>	<b>3299</b>	<b>3376</b>	<b>3198</b>	<b>3068</b>	<b>3122</b>	<b>3134</b>	<b>3122</b>	<b>3136</b>	<b>2970</b>	<b>50803</b>

ANEXO J – DADOS DA VIOLÊNCIA – NOTIFICAÇÕES À POLÍCIA, POR BAIRRO NA CIDADE E POR BAIRRO NO GBJ.

**\*OCORRÊNCIAS DA POLÍCIA NOS BAIRROS DE FORTALEZA**

BAIRRO	HOMICÍDIO DOLOSO	HOMICÍDIO CULPOSO	LESÃO CORPORAL DOLOSA	FURTO QUALIFICADO	FURTO	ROUBO
<b>SER I</b>						
ALVARO WEYNE	2	x	76	3	144	444
BARRA DO CEARÁ	34	1	277	99	528	1383
ALAGADIÇO	X	x	4	1	18	18
CARLITO PAMPLONA	X	X	76	26	198	399
CRISTO REDENTOR	2	x	78	19	99	234
FARIAS BRITO	1	x	35	37	224	209
JARDIM GUANABARA	6	x	44	13	97	168
JARDIM IRACEMA	8	x	92	26	117	301
MONTE CASTELO	6	x	99	65	570	574
PIRAMBU	6	x	181	50	281	682
VILA ELLERY	4	x	36	8	104	167
VILA VELHA	7	x	86	37	139	224
<b>SER II</b>						
ALDEOTA	3	x	164	440	1.710	1.297
CAIS DO PORTO	4	x	18	5	16	45
CENTRO	9	1	402	325	3.835	2.264
CIDADE 2000	2	x	41	19	194	122
DIONISIO TORRES	1	x	47	119	414	453
ENGENHEIRO LUCIANO CAVALCANTE	3	x	10	X	15	7
JOAQUIM TAVORA	3	x	56	63	234	214
MEIRELES	1	1	119	154	886	471
MUCURIBE	5	x	50	28	203	299
PAPICU	17	x	110	134	759	1.272
PRAIA DE IRACEMA	12	x	192	139	1.185	1.008
PRAIA DO FUTURO	10	x	77	15	72	179
PRAIA DO FUTURO II	2	x	29	6	33	56
SALINAS	x	x	3	4	26	18
COCÓ	X	X	10	26	117	276
DUNAS	X	X	5	7	70	75
SAO JOAO DO TAUAPE	4	x	86	36	339	43
VARJOTA	6	x	36	39	145	186
VICENTE PINZON	8	x	128	52	179	345
<b>SER III</b>						
ANTONIO BEZERRA	13	1	204	98	725	852
BELA VISTA	7	x	89	19	178	208
AMADEU FURTADO	X	x	2	7	26	47
AUTRAN NUNES	X	X	57	16	57	94
PARQUE ARAXÁ	X	X	14	18	73	93

BAIRRO	HOMICIDIO DOLOSO	HOMICÍDIO CULPOSO	LESÃO CORPORAL DOLOSA	FURTO QUALIFICADO	FURTO	ROUBO
PREFEITO JOSE WALTER	28	X	172	74	636	567
SIQUEIRA	15	X	127	28	344	399
<b>SER VI</b>						
AEROLANDIA	11	X	62	31	207	582
ALTO DA BALANÇA	x	1	4	8	16	50
ALAGADICO NOVO	15	X	27	3	77	86
ANCURI	3	1	11	3	33	45
BARROSO	18	X	64	45	135	361
CAJAZEIRAS	4	X	23	22	107	173
CAMBEBA	1	X	22	28	71	94
CASTELAO	3	1	67	36	348	420
CIDADE DOS FUNCIONARIOS	13	X	110	157	533	843
CURIO	3	X	15	5	22	36
DIAS MACEDO	5	X	48	27	106	180
EDSON QUEIROZ	14	X	230	101	892	811
GUAJERU	3	X	6	6	21	31
JANGURUSSU	23	1	144	78	311	778
JARDIM DAS OLIVEIRAS	9	X	62	16	104	174
LAGOA REDONDA	12	1	57	11	141	145
MESSEJANA	71	X	399	218	1.335	2.029
PARQUE 2 IRMAOS	6	X	26	5	51	57
PARQUE IRACEMA	1	X	1	2	10	7
PARQUE MANIBURA	3	X	53	40	144	184
MATA GALINHA	x	X	40	x	2	8
PASSARE	20	X	96	57	352	410
PEDRAS	3	X	9	7	31	28
SAPIRANGA/ COITE	2	X	16	1	18	37
PAUPINA	X	X	17	6	27	42
SABIAGUABA	x	X	12	1	12	54

**\*DADOS DA POLÍCIA DO ANO DE 2007.  
TIPOLOGIA DE MAIOR INCIDÊNCIA NO PERÍODO.  
FONTE: PORTAL FORTALEZA DE PAZ**

BAIRRO	HOMICIDIO DOLOSO	HOMICÍDIO CULPOSO	LESÃO CORPORAL DOLOSA	FURTO QUALIFICADO	FURTO	ROUBO
PARQUELÂNDIA	x	X	55	55	347	548
BOMSUCESO	7	x	128	42	223	379
DOM LUSTOSA	1	x	10	4	13	12
HENRIQUE JORGE	17	x	100	35	216	373
JOAO XXIII	7	x	81	25	155	289
JOQUEI CLUBE	2	x	33	17	118	174
PICI	5	1	80	27	157	197
PRESIDENTE KENNEDY	4	x	57	24	114	235
QUINTINO CUNHA	15	x	87	46	137	281
RODOLFO TEOFILIO	2	1	68	3	157	146
<b>SER IV</b>						
BENFICA	2	x	51	60	511	413
AEROPORTO	X	x	8	2	77	36
BOM FUTURO	X	X	1	1	15	8
ITAÓCA	X	X	25	10	47	29
JOSÉ BONIFÁCIO	x	X	5	12	37	21
COUTO FERNANDES	2	x	26	5	55	40
DAMAS	3	x	103	56	331	52
DEMOCRITO ROCHA	1	x	52	9	110	138
FATIMA	5	x	83	119	605	639
ITAPERI	7	x	82	55	303	342
MONTESE	5	1	116	78	623	590
PAN AMERICANO	6	x	67	13	131	169
PARANGABA	10	1	154	88	1.365	890
PARREAO	1	x	2	3	42	23
SERRINHA	10	1	100	44	262	239
VILA PERY	6	x	37	15	163	180
VILA UNIAO	3	x	94	41	254	254
<b>SER V</b>						
BOM JARDIM	39	1	274	69	460	775
CANINDEZINHO	13	1	74	33	212	276
CONJ CEARA I	7	x	128	41	439	707
CONJUNTO ESPERANCA	10	x	32	17	116	253
JARDIM AMÉRICA	x	1	40	17	121	93
GENIBAU	9	x	168	39	190	303
GRANJA LISBOA	4	x	29	8	61	105
GRANJA PORTUGAL	16	x	113	44	214	320
MARAPONGA	8	x	88	49	357	298
MONDUBIM	21	1	206	92	451	732
PARQUE PRESIDENTE VARGAS	1	x	8	14	25	27
PARQUE SANTA ROSA	10	x	71	25	84	114
PARQUE SAO JOSE	13	1	53	9	105	235



Eixo Estratégico  
Prevenção da Violência



Dados da Polícia ref.  
Ano/2007

Descrição	Bom Jardim	Granja Lisboa	Granja Portugal	Canindez inho	Siqueira
Homicídio Culposo	1	n/c	n/c	1	n/c
Homicídio Doloso	39	4	16	13	15
Siucídio	4	n/c	1	3	1
Disparo de arma de fogo	2	n/c	1	1	2
Porte ilegal de arma de fogo ( Nova legislação)	6	n/c	3	3	2
Crime previsto no estatuto do menor	5	2	2	n/c	1
Tráfico ilícito de drogas	3	n/c	1	n/c	n/c
Furto qualificado (arrombamento)	69	8	44	33	28
Roubo com restrição de liberdade da vítima	11	2	n/c	2	5
Roubo de documentos	57	7	2	12	25
Roubo seguido de morte (latrocínio)	3	n/c	n/c	2	2
Dano contra o patrimônio	114	13	42	34	50
Furto de documentos	72	4	8	11	61
Furto de veículos	14	2	23	21	13
Furto (outros)	460	61	214	212	344
Roubo (outros)	775	105	320	276	390
Roubo de veículo	22	11	15	38	29
Violação de domicílio	21	5	12	5	9
Lesão corporal dolosa	274	29	113	74	127
Estupro	11	n/c	2	n/c	4

ANEXO L – PROJETOS PRONASCI APROVADOS NO ÂMBITO DO CEARÁ –  
QUADRO-SÍNTESE DOS PROJETOS

<p><b>1. Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP E BOLSA FORMAÇÃO</b></p>
<p><b>Apresentação do Ministério da Justiça</b></p> <p>O Bolsa Formação ofereceu um auxílio mensal de R\$ 400 para policiais civis, militares, bombeiros, guardas municipais, agentes penitenciários e peritos com salários de até R\$ 1.700. Para ter acesso ao benefício, eles teriam que participar de cursos de formação oferecidos pela Renaesp. O projeto beneficiou 160 mil profissionais de segurança pública no país. No Ceará, conforme dados de 2009, 10.936 pessoas foram beneficiadas pelo Bolsa Formação (BF), enquanto 7.764 profissionais estudaram pela Renaesp. Dos beneficiados pelo Bolsa Formação, 1.395 eram guardas municipais de Fortaleza. O investimento total foi de 43,6 milhões. <i>“Os policiais que trabalharão no Território de Paz estão mais capacitados e valorizados.”</i></p>
<p><b>Valor: 43,6 milhões</b></p>
<p><b>Análise da Vivência</b></p> <p>Na prática, não houve associação com a atuação em territórios conflagrados / Território de Paz. Não soubemos quais policiais atuavam no Território e recebiam bolsa, era um processo gerido à parte pelo Gabinete do Diretor na Guarda Municipal. A informação que tive é que todos os servidores da Guarda Municipal que se enquadraram nos requisitos receberam a bolsa, mediante inscrição em cursos, sem relação com o território. A questão era o salário abaixo de um determinado valor que passou a ser complementado pela bolsa formação. Conforme a Prefeitura, o investimento foi de 12.437.940,00. Mais de 30.000 benefícios foram pagos, desde a sua inserção até outubro de 2010.</p>
<p><b>2. Policiamento comunitário</b></p>
<p><b>Apresentação do Ministério da Justiça</b></p> <p>A interação constante entre a polícia e a comunidade deveria ser uma das prioridades do PRONASCI para prevenir e conter a violência nas grandes cidades brasileiras. A ideia era estabelecer uma nova relação com a comunidade, baseada na confiança e na proximidade e tornar o Território de Paz um espaço pacificado. Se os policiais fizessem a ronda sempre na mesma região, tornando-se conhecidos dos moradores, o cidadão saberia o nome dos policiais e os telefones das bases comunitárias, participaria de reuniões periódicas com as forças de segurança e de outras áreas para apresentar reivindicações que realmente melhorassem a qualidade de vida da comunidade. O grande diferencial deste modelo é o foco na prevenção.</p> <p>No Ceará, o projeto Ronda do Quarteirão foi ampliado com recursos do Pronasci. Além da filosofia “Policiamento Comunitário”, os policiais do Ceará foram capacitados nos cursos “Formação Cidadã no combate à exploração sexual infanto-juvenil” (investimento de R\$ 160 mil) e “Ações Táticas Especiais” (investimento de R\$ 355 mil), sob a gestão do Governo do Estado.</p>
<p><b>Análise da Vivência</b></p> <p>Raramente houve interação entre policiais e jovens ou mulheres de forma sistemática, a não ser através das reuniões com os comandos.</p>

As blitzes ofereciam proteção e risco para a população, conforme a opinião dos moradores. O posto policial instalado na Comunidade ofereceu atividades de música, esporte e de lazer para crianças e adolescentes do território.

### **3. Postos de polícia comunitária**

#### **Apresentação do Ministério da Justiça**

O Pronasci investiu na construção e estruturação de postos de polícia comunitária nas áreas com maior índice de criminalidade. Os recursos são investidos na compra de viaturas, computadores e na infra-estrutura básica para garantir o policiamento comunitário na região.

No dia do lançamento do Território da Paz houve a entrega de 45 viaturas (15 pick-ups e 30 motos), compradas com recursos do Pronasci. Em 2010, ocorreu a instalação de um posto na Região do Grande Bom Jardim.

#### **Análise da Vivência**

Ocorreu a entrega dos equipamentos. Nenhum destes ficou no Território, a não ser excepcionalmente, conforme os interlocutores das polícias. No GGI-M o tema foi tratado e alguns recursos foram direcionados pelo Secretário de Segurança.

### **4. Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública**

#### **Apresentação do Ministério da Justiça**

Com o Plano de Habitação, uma parceria do Ministério da Justiça com a Caixa Econômica Federal, os profissionais deveriam ter acesso facilitado à casa própria. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) disponibilizaria casas e apartamentos populares com baixas mensalidades para o policial com renda familiar mensal de até R\$ 2,8 mil. O Plano disponibilizaria também cartas de crédito para aquisição de imóvel novo e usado, construção e aquisição de material de construção para quem já tivesse o lote residencial. Entre os diferenciais do projeto, estava a possibilidade de financiar até 100% do valor do imóvel, em condições diferenciadas. Outra vantagem seria que o desconto das parcelas poderia ser feito diretamente na folha de pagamento permitindo que policiais com restrições de crédito no SPC e SERASA também participassem do projeto.

Ceará aderiu ao Plano de Habitação do Pronasci.

#### **Análise da Vivência**

Não conseguimos saber informações. Não sabemos quantos se inscreveram e quantos foram beneficiados.

### **5. Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)**

#### **Apresentação do Ministério da Justiça**

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI) foi o principal instrumento de gestão do Pronasci no município. Composto pelos secretários municipais das ações sociais e pelos representantes estaduais das polícias Militar, Civil, Federal e Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros e da guarda municipal, reunia também os governos federal, estadual e municipal, a sociedade civil e os poderes Judiciário e Legislativo. O grupo deveria planejar, em um trabalho conjunto, as ações de segurança do município, definindo os territórios mais vulneráveis e os projetos prioritários. Atuação por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições participantes e com foco na cidadania.

<b>Análise da Vivência</b>
O GGI-M funcionou durante todo o período. Inclusive, com o Observatório de Segurança. A sede do GGIM ficava na Guarda Municipal de Fortaleza. E eram realizados encontros alternados entre GGI e GGI-M, conforme pactuação local.
<b>6. Videomonitoramento</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
Os municípios do Pronasci receberam um reforço para as ações de combate à criminalidade na região: a instalação de 32 câmeras de vigilância para o monitoramento dos pontos mais violentos da cidade. A ação foi coordenada pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). A empresa das câmeras de vídeo para o Ceará foi licitada e foram instaladas câmaras no Centro Histórico de Fortaleza.
<b>Valor: R\$ 900,9 mil</b>
<b>Avaliação da Vivência</b>
O Território de Paz não recebeu Câmaras e a comunidade cobrou a ação.
<b>7. Modernização das instituições de segurança pública: armas não letais, letais, viaturas</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
A iniciativa visa proporcionar aos policiais civis e militares maior segurança no exercício de suas atividades visando à preservação da vida tanto do profissional como do cidadão. Foram adquiridos viaturas, motocicletas, coletes balísticos, armas letais e não letais, computadores, impressoras, sistemas de monitoramento eletrônico, comunicação e de perícia técnica, para atender as delegacias de polícia, batalhões da polícia militar, corregedoria e órgãos de perícia de Fortaleza.
<b>Investimento: R\$ 8 milhões.</b>
<b>Avaliação da vivência</b>
No GGI-M, houve solicitação de direcionamento de armas e viaturas para a área do Território de Paz, o que foi atendido.
<b>8. Mulheres da Paz</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
O Pronasci seleciona mulheres que fazem parte da rede social e de parentesco do público-alvo do programa (jovens de 15 a 24 anos em situação de risco) e que possuem potencial de liderança. Chamadas de Mulheres da Paz, elas passam por uma capacitação em temas como direitos humanos, Lei Maria da Penha, acesso à justiça e mediação de conflitos. Têm como missão prevenir os conflitos locais e afastar os jovens da criminalidade, incentivando a participação deles nos projetos sociais do Governo Federal. Devem receber um auxílio mensal de R\$ 190.
<b>Valor: R\$ 931 mil.</b>
<b>Avaliação da vivência</b>
300 mulheres cearenses foram capacitadas e iniciaram a mobilização na comunidade, a partir de novembro de 2008.
<b>9. Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>

<p>O projeto é voltado a jovens de 15 a 24 anos, moradores de rua ou expostos à violência doméstica ou urbana. Tem como objetivo sensibilizá-los para uma participação social ativa, resgatando sua autoestima e convivência pacífica nas comunidades em que vivem. Os jovens participam do curso de formação cidadã com 800 horas divididas em 12 meses para atuarem como multiplicadores da cultura de paz. Recebem pelo projeto, durante um ano, uma bolsa mensal de R\$ 100. Os jovens também participam de projetos educacionais, culturais e esportivos.</p>
<b>Valor:</b> R\$ 630 mil
<b>Avaliação da vivência:</b> 210 jovens foram selecionados.
<b>10. Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
<p>Um dos crimes mais lucrativos do mundo, o tráfico de pessoas é o recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas que sofrem ameaças ou são exploradas para manter a situação de dependência. O enfrentamento desse problema é mais uma ação do Pronasci, que prevê a criação núcleos para enfrentar este tipo de crime. Os núcleos serão responsáveis pelas políticas de prevenção, atendimento às vítimas, repressão e responsabilização dos autores. O núcleo funcionará na Secretaria da Justiça e Cidadania</p>
<b>Valor:</b> Não informado.
<b>Avaliação da vivência</b>
<p>Foi criado o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas na SEJUS/CE. Houve envolvimento do grupo com Blitzes realizadas, por duas vezes, sem mais interlocuções.</p>
<b>Bloco do Acesso à Justiça</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
<p>Uma parcela significativa da população ainda não possui acesso aos mecanismos de efetivação dos seus direitos, com evidentes prejuízos para a coesão e pacificação social. Garantir o acesso à Justiça é assegurar que os cidadãos, em especial os socialmente vulneráveis, conheçam seus direitos, não se resignem face à lesão e tenham condições para exercer sua cidadania. Nesse sentido, o Pronasci apresenta um conjunto de iniciativas para proporcionar a criação de núcleos especializados no atendimento às mulheres vítimas à violência e assistência jurídica aos presos e seus familiares.</p>
<b>11. Núcleo de Justiça Comunitária</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
<p>Os moradores da comunidade serão conscientizados sobre os seus direitos e capacitados em mediação de conflitos. A mediação comunitária evita que uma simples discussão vá parar na Justiça ou resulte em um ato de violência. Para isso, a população poderá buscar os Núcleos de Justiça Comunitária, contando com a orientação de psicólogo, assistentes social e advogado, e onde os agentes de mediação comunitária orientam a comunidade para resolver problemas locais de forma pacífica e justa.</p> <p>São 120 agentes comunitários atuando nas regiões onde já existem o projeto. Quatro núcleos já existiam com investimentos do Pronasci atendendo as comunidades de Tancredo Neves, João XXIII, Pirambu e da Grande Messejana. Um núcleo foi implantado na região do Grande Bom Jardim, pelo Ministério Público</p>

<b>Instalado o Núcleo de Justiça Comunitária. 2010.</b>
<b>12. Projeto Pacificar</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
Estudantes de Direito seriam capacitados para atuarem na mediação de conflitos. Essa técnica evitaria que uma simples discussão fosse parar na Justiça. Para isso, a população contou com a ajuda do núcleo Pacificar para resolver problemas de forma pacífica e justa, mas fora do Território de Paz. O projeto teve início em 2010. Parceria com a CUFA
<b>13. Assistência Jurídica Integral ao Preso e seus Familiares – Projeto Themis</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
Com o apoio financeiro e institucional do Ministério da Justiça, é ampliado o serviço de assistência jurídica integral aos presos e aos seus familiares prestado pela Defensoria Pública do Estado. É criado um núcleo especializado, com uma equipe multidisciplinar para apoio aos defensores, a compra de equipamentos de informática e de materiais de consumo, a aquisição de veículos para atendimento nos presídios e a capacitação dos profissionais que atuarão no projeto. Funciona em três núcleos: Núcleo da Defensoria Pública, Especializado em Execução Penal (NUDEP); e Núcleo de Assistência Jurídica aos Presos Provisórios (NUAPP 1).
<b>14. Efetivação da Lei Maria da Penha – Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
A Lei estabelece a tramitação conjunta dos feitos criminais e civis em um só Juízo. Esta nova modalidade permite uma abordagem sistêmica do problema, com maior celeridade e segurança jurídica nas decisões. Também a atuação do Magistrado titular destes novos Juizados é renovada em face da especialidade temática pelo apoio técnico que recebe de uma equipe de atendimento interdisciplinar formada por psicólogos e assistentes sociais.
<b>15. Efetivação da Lei Maria da Penha – Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (Defensoria Pública)</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
Informa, conscientiza e orienta juridicamente as mulheres sobre seus direitos e mecanismos de proteção existentes na Lei Maria da Penha. Rua Francisco Pinto, Benfica. (esquina com Rua Redenção). Telefone: 3101-2392, 8802-8217.
<b>16. Efetivação da Lei Maria da Penha – Núcleo de Apoio ao Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (Ministério Público)</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
Promoção de campanhas educativas e preventivas para conscientizar a população sobre as mudanças promovidas pela Lei Maria da Penha, atuando também na fiscalização de seu cumprimento. <b>Fizemos atividades conjuntas através da UNIFOR – Projeto Mulheres da Paz</b>
<b>Novo Sistema Penitenciário</b>
<b>17. Estabelecimento penal especial para jovens</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>

Conforme o Ministério da Justiça, somente em 2008, o Pronasci investiu R\$ 107 milhões na construção de sete presídios para jovens adultos, com idade entre 18 e 24 anos. Cada uma das penitenciárias geraria 421 vagas, com espaços para salas de aula, cursos educacionais e profissionalizantes. Cada detento em uma cela com outros cinco apenados e, se necessário, à disposição uma moderna sala de saúde, com médicos, psicólogos e também assistentes sociais. Com essas novas unidades, pretendia-se separar detentos por faixa etária e pela natureza do crime cometido, a fim de evitar contato de jovens que cometeram pequenos delitos com presos de alta periculosidade. No Ceará, estava previsto no município de Horizonte.

#### **18. Construção de estabelecimentos penais**

##### **Apresentação do Ministério da Justiça**

Existem convênios do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) no valor de R\$ 33 milhões. Convênio prevê a criação de 5 unidades prisionais gerando 1.365 novas vagas.

#### **19. Modernização do Sistema Prisional**

##### **Apresentação do Ministério da Justiça**

Entrega de equipamentos de segurança para ampliar e controlar a segurança e reprimir ações de violência nos estabelecimentos penais. 1 Raio-X, 6 pórticos detectores de metal, 8 detectores de metal portáteis para cada unidade. Investimento: R\$ 1,092 milhão. Equipamentos entregues até 2010: Casa de Privação Luciano Andrade (Itaitinga), Adalberto Oliveira (Caucaia) e Instituto Penal Paulo Sarasate.

#### **Defesa do Consumidor**

#### **20. Canal Comunidade**

##### **Apresentação do Ministério da Justiça**

O objetivo era ampliar o acesso das comunidades brasileiras mais violentas aos órgãos de proteção e defesa do consumidor. Recebimento de reclamações de caráter coletivo, audiências públicas comunitárias ou audiências no próprio órgão. Investimento: R\$ 197.500. Não ocorreu no tempo do Programa.

#### **Ministérios parceiros**

#### **Cultura**

#### **21. Projeto Museus Comunitários – Pontos de Memória**

##### **Apresentação do Ministério da Justiça**

Projeto desenvolvido entre MinC e a Organización dos Estados Iberoamericanos (OEI) nas regiões do Pronasci. O projeto veio para potencializar iniciativas de museus comunitários que visavam retratar a realidade e a cultura de comunidades locais. O objetivo é envolver os jovens da comunidade em projetos de cidadania e contribuir para a redução da criminalidade. Os investimentos de R\$ 203.870,00 já foram repassados à OEI.

#### **22. Biblioteca Mais Cultura**

##### **Apresentação do Ministério da Justiça**

Projeto potencializa a criação de bibliotecas comunitárias visando o incentivo à leitura e o acesso à cultura de comunidades carentes. Outra ação é a modernização de bibliotecas públicas municipais.

As bibliotecas recebem mil livros, mobiliários, almofadas, pufes, tapetes e telecentro digital com acesso à internet em alta velocidade (banda larga). Projeto teve início em 2010
<b>Esporte</b>
<b>23. Projeto Esporte e Lazer na Cidade</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
O projeto “Esporte e Lazer da Cidade” visa à criação de núcleos recreativos com oficinas que incluem dança, teatro, música, capoeira. O objetivo é atuar diretamente em localidades tomadas por criminalidade, afastar os jovens do tráfico e atraí-los para atividades saudáveis. 4 núcleos do PELC serão criados na comunidade. Investimentos: R\$ 272,3 mil. Problemas na implementação.
<b>24. Projeto Praça da Juventude</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
A praça será construída no local do evento. Investimento: R\$ 1,5 milhão. <b>Realizado depois de finalizado o processo no Território.</b>
<b>Políticas Raciais</b>
<b>25. Projeto Farol</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
O projeto visa a formação artística, social e econômica, a partir de elementos da cultura <i>Hip Hop</i> , de jovens afrodescendentes, qualificando-os em empreendedorismo social, economia solidária, gestão e conceitos étnico-raciais e cidadania. 120 jovens serão selecionados pelo projeto. Investimento: R\$ 200 mil. Ministro Edson Santos (Seppir) assinará convênio com o Governo.
<b>Desenvolvimento Social e Combate à Fome</b>
<b>26. Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
O CRAS é destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, e à articulação destes serviços no seu território de abrangência, com atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social. 2 CRAs já foram implementados com recursos do Pronasci na região da Grande Bom Jardim. Em 2010, haverá mais dois.
<b>Saúde</b>
<b>27. Programa Estratégia Saúde da Família</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
O ESF é uma estratégia preventiva de saúde executada pelo Ministério da Saúde. É formado por equipes de especialistas (média de 16 pessoas, entre médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde) que acompanham cerca de mil famílias, em áreas geográficas delimitadas, atuando na prevenção de doenças e na recuperação dos pacientes. As equipes de saúde receberão formação específica para atuar nas regiões conveniadas com o Pronasci. Duas equipes do ESF (32 profissionais) farão atendimento na Grande Bom Jardim.
<b>Projetos Municipais</b>
<b>28. Mulheres em Ação</b>

<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
180 jovens mulheres vítimas de violência doméstica e urbana participam de capacitação para atuar como multiplicadoras sobre a violência urbana e doméstica, os direitos das mulheres e outros temas de prevenção e redução da violência, protagonizando ações e intervenções capazes de construir um movimento que articula-se a partir da comunidade em que vivem, a escola onde estudam, a cidade onde moram. Investimento: Realizado com dificuldade. R\$ 207,4 mil
<b>29. Cidadania Feminina, Trabalho e Renda</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
300 mulheres da paz participaram de capacitação em associativismo, empreendedorismo, gestão e cooperativismo na economia solidária, motivação, autoestima e cursos profissionalizantes. Investimento: R\$ 298,3. Realizado com grande dificuldade no Ceará.
<b>30. Teatro Vivo</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
220 jovens em situação de risco social selecionados para participar das 11 oficinas de teatro. Investimento: R\$ 163,8 mil. Sempre com numero a menor de jovens acompanhados.
<b>31. Música Tocando a Vida</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
756 jovens em situação de risco social são selecionados para atuar nas 3 oficinas de música (percussão, canto e violão). Investimento: R\$ 310,9 mil. Sempre com numero a menor de jovens acompanhados.
<b>32. Maracatu Estrela Bela</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
330 jovens em situação de risco social são selecionados para participar das oficinas de 11 oficinas de Maracatu – festa popular típica da região, de origem africana, provocando o enraizamento na cultura local e a promoção da cultura de paz e da não-violência, por meio da arte. Investimento: R\$ 255,2 mil. Sempre com numero a menor de jovens acompanhados.
<b>33. Dança para a Vida</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
280 jovens em situação de risco social são selecionados na iniciação à dança – criativa, contemporânea, de rua. São 14 turmas divididas em 7 núcleos. Investimento: R\$ 262,7 mil.
<b>34. Trilhos Urbanos</b>
<b>Apresentação do Ministério da Justiça</b>
Inclusão social de 300 jovens em situação de risco social, entre 15 e 24 anos, por meio de atividades focadas no mundo do trabalho contemporâneo e instrumentos que levem a geração de renda, tornando possível alcançar seu projeto de vida. Execução de 6 cursos de capacitação (fotografia digital; customização/reciclagem; informática; leitura/interpretação; artes; formação cidadã). Investimento: R\$ 728,8 mil.

## ANEXO M – PORTARIA 186/2009 SOBRE PROJETOS PRONASCI 2009.

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**  
**GABINETE DO MINISTRO****PORTARIA Nº 186, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2009**

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso da atribuição que lhe foi delegada pelo art. 1o, inciso I, do Decreto no 3.035, de 27 de abril de 1999, resolve:

Art. 1º Estabelecer procedimentos, critérios e prioridades para a concessão de financiamentos de projetos, ações ou atividades com recursos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, no exercício de 2009.

Art. 2º A proposta dirigida ao Ministério da Justiça para obtenção de financiamento com recursos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, no exercício de 2009, deve destinar-se à consecução de ações que tenham compromisso com:

- I - Instalação com garantia de pleno funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI-M;
- II - Elaboração e implementação do Plano municipal de segurança pública;
- III - Formação continuada das guardas-municipais;
- IV - Estruturação e implementação do Conselho/ Fórum Municipal de Segurança Pública e de Conselhos/ Fóruns Comunitários de Segurança Pública;
- V - Garantia através de medidas de urbanização e recuperação de equipamentos os chamados "espaços públicos seguros";
- VI - Promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, orientação sexual e diversidade cultural;
- VII - Compartilhamento das informações necessárias para a execução do programa;
- VIII - Garantia de Infra-estrutura e apoio logístico ao Programa;
- IX - Compartilhamento das ações de política social e de segurança nas áreas conflagradas;
- X - Mobilização dos mecanismos de comunicação e informação para incentivo à participação social e divulgação do Programa;
- XI - Priorização e implementação, em consonância com o MJ, com os ministérios parceiros e com o governo do estado a execução dos Programas: Território de Paz, Integração do Jovem e da Família e Segurança e Convivência;
- XII - Instituição de mecanismos que garantam a conscientização e o acesso das comunidades e dos jovens ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor -

SINDC, através dos Programas "Canal Comunidade", "Monitoramento Cidadão" e "Geração Consciente"; e,

XIII - Implementação, nas políticas municipais de segurança pública, ações garantidoras dos direitos das mulheres vítimas de violência.

§1º As Propostas deverão ser registradas no Sistema de Convênios- SICONV no período de 10 de fevereiro de 2009 a 09 de abril de 2009.

§2º Caso a proposta apresentada não esteja apta para o empenho até 30 de junho de 2009, dar-se-á preferência à outra (apta), que tenha sido apresentada por outro proponente.

Art. 3º O proponente poderá reapresentar propostas não contempladas no exercício de 2008.

§1º As propostas reapresentadas deverão ser atualizadas.

§2º Os projetos apresentados em 2008, mesmo que aprovados, mas que não foram empenhados, deverão ser reapresentados com o devido registro no SINCOV; estes projetos serão reavaliados.

Art. 4º O proponente deve cumprir as disposições legais e normativas aplicáveis à modalidade de transferência de recursos na qual o pleito se enquadrar, observados os roteiros para apresentação dos projetos disponíveis em <https://www.convenios.gov.br/portal/>.

Art. 5º As propostas encaminhadas ao Ministério da Justiça tempestivamente serão analisadas pelas unidades competentes deste Ministério, observadas a disponibilidade orçamentária e financeira e a quota previamente estabelecida para a definitiva celebração do convênio ou contrato de repasse.

§1º Verificada a impossibilidade de contemplar todos os pleitos apresentados, observados os critérios estabelecidos pela Lei No- 11.530/07, o Ministério da Justiça notificará o proponente informando quais projetos serão priorizados.

§2º Em caso de necessidade, o Ministério da Justiça indicará as alterações e as diligências que deverão ser realizadas para a aprovação das propostas, bem como estipulará prazo para a conclusão das referidas diligências, sob pena de arquivamento definitivo.

§3º As propostas pré-aprovadas serão encaminhadas ao Comitê Gestor, a quem caberá aprovar definitivamente ou não o pleito.

Art. 6º Os casos omissos ou de natureza específica serão resolvidos pelo Comitê Gestor.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

TARSO GENRO

## ANEXO N – CARTA DE ESCLARECIMENTO SOBRE AS ATIVIDADES DO PRONASCI NO TERRITÓRIO.

### ESCLARECIMENTO AO PÚBLICO - CARTA AOS AMIGOS DO TERRITÓRIO DA PAZ DO GRANDE BOM JARDIM



Prezados amigos do Território da Paz do Grande Bom Jardim,

Foi com bastante tristeza que no dia nove de agosto/2011 tomamos conhecimento de uma reportagem do jornal Diário do Nordeste que trazia informações acerca da violência em Fortaleza. A pesquisa também se dispunha a trazer informações sobre o Grande Bom Jardim.

A reportagem trazia a seguinte manchete: “Enquanto os índices de criminalidade sobem no bairro, o programa “Território da Paz” está em risco de acabar”.

Alguns questionamentos surgiram a partir da reportagem: qual a fonte na qual se baseia a afirmação sobre o crescimento dos índices de criminalidade na areado Grande Bom Jardim?

De acordo com os boletins criminais da CENEST/SSPDS sobre o Território da Paz, apresentados mensalmente ao GT de Policiamento Comunitário e nas reuniões do GGIM, os índices criminais na área tem apresentado uma redução significativa no que se refere a roubos, assaltos, etc., bem como, uma sensível redução no que se refere aos homicídios (Fonte: Boletins Criminais do Território da Paz. 2011. Cenest/SSPDS).

Além disso, quanto à possibilidade de o Território da Paz estar em risco de acabar, temos o seguinte:

Nós que acreditamos no Programa e estamos trabalhando há mais de dois anos para modificar a realidade daquelas comunidades, ficamos muito preocupados e resolvemos tecer alguns comentários e analisar o processo de alguma forma.

Desde 2008, o Governo Federal através do PRONASCI, vem financiando uma série de ações junto ao Estado do Ceará, município de Fortaleza e entidades parceiras (OSCIPS).

O Território da Paz foi instalado no Grande Bom Jardim em Dezembro de 2009 e todos os índices utilizados na referida reportagem são relativos à 2007/2009, onde se verificou um crescimento dos índices de criminalidade. Pois como é de conhecimento de todos os parceiros, foi justamente devido a estes altos índices que o Grande Bom Jardim foi o território escolhido para receber uma série de ações e assim, ser denominado Território da Paz.

Esta série de ações, em sua primeira fase, foi de realização ao longo de 2010. O efeito delas tem sido sentido neste primeiro semestre de 2011, quando houve a redução de todos os índices, conforme já indicado.

Contudo, mesmo que esta primeira série de ações tenha encerrado suas atividades (afinal eram

projetos com início e fim previstos), ainda há uma quantidade significativa de atividades acontecendo no Grande Bom Jardim, o que mantém o Território da Paz vivo e ativo.

Alguns recursos provenientes do Ministério da Justiça/Pronasci ainda nem foram executados e algumas ações tiveram suas atividades iniciadas agora no segundo semestre de 2011 (projetos Farol, Capacitação dos CCDS e Canal Comunidade).

Até o dia 10 de setembro, estará aberto o Edital do Fundo Nacional de Segurança Pública com Cidadania conforme especificado abaixo:

“Em 2011, a forma de seleção de projetos municipais voltados às ações do Sistema Integrado de Prevenção à Violência e à Criminalidade, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), será por meio de edital. O edital de chamada pública foi divulgado em 10 de agosto de 2011 e o cadastramento de propostas pode ser feito até 10 de setembro de 2011” (Fonte: site do Ministério da Justiça). São 31 milhões.

Além disso, também em 2011, 16 de agosto, começaram as inscrições dos Cursos de Ensino à Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública (EAD), da SENASP, sendo este também um investimento do PRONASCI.

Aqui lembramos também que continua o pagamento de bolsa-formação para policiais militares, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais de Fortaleza. São R\$ 443,00 mensais para cada agente de segurança que participa dos cursos da SENASP/MJ, referidos acima, para que se qualifiquem de acordo com as Diretrizes do programa.

É importante lembrar que o Pronasci é um programa de Segurança que investe em ações sociais preventivas, mas, sobretudo, é um programa de Segurança Pública. Mesmo com um alto investimento em projetos sociais de prevenção à violência, um de seus objetivos prioritários é a qualificação do agente e da repressão (repressão qualificada).

Quanto ao investimento em projetos sociais, além dos recursos repassados via Ministério da Justiça e Ministérios parceiros, um dos grandes objetivos é atrair os olhares das instituições responsáveis e sociedade civil para aquele território de violência conflagrada. Verificando assim, quais investimentos os governos em seus três âmbitos precisam realizar, sendo a manutenção e continuidade dos Projetos pelos Estados e Municípios parceiros uma das condicionalidades previstas pelo Pronasci.

Compreendendo a necessidade de fortalecer as ações desenvolvidas no Território, a Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado - STDS, a partir de uma articulação do Comitê Local/MJ, destinou 125 vagas para jovens moradores do Grande Bom Jardim (25 em cada um dos 5 bairros) e que no mês de agosto, teve suas atividades iniciadas.

Outro exemplo de redirecionamento de ações para o GBJ é o projeto Jogos para a Vida, desenvolvido pela Secretaria de Esporte e Lazer do município – SECEL. Esta atividade que atenderá adolescentes e jovens moradores do Território da Paz e em outros locais do município. No Grande Bom Jardim, serão 100 vagas e a previsão de início é para o segundo semestre de 2011.

Outra ação que se inicia agora é a Capacitação dos Conselheiros comunitários de Defesa Social - CCDS (recurso PRONASCI repassado em 2008 que inicia execução somente agora,

apesar de um longo processo de mobilização e reestruturação dos conselhos já estar em andamento desde 2010).

O Projeto Farol é outra atividade presente atualmente no Território da Paz do Grande Bom Jardim. Financiada pelo Pronasci, as inscrições estão sendo realizadas e terá suas atividades iniciadas em breve.

O Projeto Canal Comunidade também foi financiado pela SRJ/MJ/Pronasci. Este se encontra em fase de finalização do processo de licitação e terá como objetivo garantir o acesso das comunidades aos órgãos de defesa do Consumidor. Será executado pelo PROCON – Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Os Microprojetos Mais Cultura, programa com o qual o Território da Paz foi contemplado com 32 projetos, devido ao grande número de inscritos (é importante ressaltar que muitos proponentes de projetos foram jovens que participaram de projetos do Pronasci em 2010 e agora trazem o reflexo positivo a sua comunidade). A seleção dos MicroProjetos aconteceu no primeiro semestre de 2011 e estes já começam a ser pagos e deverão ser executados nos próximos seis meses.

O projeto Pontos de Memória – museus comunitários – também está sendo lançado no segundo semestre de 2011. Ele visa valorizar a cultura e memória da comunidade, através do seu ponto de vista.

Outro projeto com recurso do Ministério da Justiça, articulado junto ao Pronasci e assim como todos os anteriores, está sendo desenvolvido no Território da Paz, é o Lua Nova financiado pela SENAD e aqui desenvolvido através de uma parceria de ONGs que atuam há bastante tempo no Grande Bom Jardim.

Temos ainda que considerar, que alguns recursos Pronasci não foram executados por motivos diversos e foram devolvidos ao Governo Federal.

A OSCIP Tercon Brasil também possui restos do convênio que serão utilizados para financiar empreendimentos de Economia Solidária do Lua Nova e outros empreendimentos locais, buscando a autonomia financeira da comunidade.

Para que tudo isso seja possível, além das reuniões diárias do Comitê com os diversos parceiros, acontecem ainda, no âmbito do Pronasci, as reuniões do GT de Policiamento Comunitário (para planejamento das Blitzes integradas que acontecem toda a semana no Território da Paz, de quinta a domingo – somando desde 2009 mais de 220 blitzes) e GT de Políticas Sociais, que visa voltar ações sociais de prevenção para o Território da Paz.

Essas reuniões acontecem mensalmente. Já as reuniões do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, instalado com financiamento do Pronasci, acontecem bimestralmente e também se destinam a discutir e solucionar as vulnerabilidades constatadas no local.

Retomando a discussão acerca da redução dos índices criminais no Território da Paz do Grande Bom Jardim, conforme boletim da SSPDS de julho/2011 houve uma redução superior a 17% nos índices de homicídios dolosos no primeiro semestre de 2011 em comparação ao mesmo período de 2010.

O bairro Bom Jardim, no primeiro semestre 2010, apresentou 37 homicídios dolosos e 36 em 2009. Já no primeiro semestre de 2011, foram registradas 16 mortes por homicídio doloso. Isto equivale a uma redução de 56,76%.

Diante de todas estas informações, será verdade afirmar que o Grande Bom Jardim está abandonado? Que o Programa, que visa integração e intersetorialidade, está com risco de acabar? É possível afirmar que os índices continuam crescendo?

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI

“(...) destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, além de articular ações de segurança com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios” (lei Brasil, Ministério da Justiça. Assessoria Federativa, 2009. Guia sobre o GGI-M).

Desta forma, a articulação de ações para a construção de uma gestão integrada entre as diversas pastas e entes federativos (Governo Federal, Estadual e Municipal) do Programa Território da Paz/Pronasci é um dos objetivos do programa, e a principal meta é a redução de 20% dos índices de homicídios.

Considerando o que foi escrito acima e as estatísticas apresentadas, não estamos no caminho?

Pensamos que não se trata de maquiagem um processo ou defender um Programa por acreditar na ideologia da política, existem problemas sim. Sabemos que mudança de paradigma não é algo fácil, tão pouco é fácil uma gestão integrada. Acreditamos que as avaliações devem ser feitas de forma continuada, utilizando fontes seguras e confiáveis, para corrigir erros no percurso do programa e poder garantir a sua continuidade, considerando assim os avanços e desafios implicados nesse processo.

COMITÊ DE ARTICULAÇÃO LOCAL DO TERRITÓRIO DA PAZ

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

JOSÉ ERIVAN BEZERRA DE OLIVEIRA  
LETÍCIA DE ABREU GOMES  
MARIANA ABREU

ANEXO O – PORTARIA 458, DE 12 DE ABRIL DE 2011 – DISCIPLINA A PRESTAÇÃO DE CONTAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

PORTARIA Nº 458, 12 DE ABRIL DE 2011.

*Disciplina a celebração, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria celebrados no âmbito do Ministério da Justiça e de suas entidades vinculadas, e dá outras providências.*

**O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**, no uso de suas atribuições previstas nos incisos I e II, parágrafo único, do art. 87, da Constituição Federal, e no Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, e tendo em vista o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, no Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, e na Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008,

**RESOLVE:**

Art. 1º A celebração, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria celebrados no âmbito do Ministério da Justiça e de suas entidades vinculadas atenderão ao disposto nesta Portaria e na legislação pertinente.

**DA CELEBRAÇÃO**

Art. 2º A celebração de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria deverá atender às seguintes condições:

I - consecução de programa de governo, em área de atuação afeta ao Ministério da Justiça ou a suas entidades vinculadas, desde que existente interesse recíproco entre os partícipes na execução do projeto, atividade, serviço, evento ou

aquisição de bens, em regime de mútua cooperação;

II - existência de condições técnicas do órgão ou entidade parceiro quanto à execução do objeto proposto, bem como da unidade responsável pelo repasse, no que se refere à capacidade de acompanhamento e fiscalização;

III - compatibilidade entre o objeto proposto e as competências do Ministério da Justiça ou de sua entidade vinculada;

IV - divisão da execução do objeto em metas e etapas executáveis e aferíveis objetivamente; e

V - liberação dos recursos financeiros em parcelas, em consonância com a execução das metas, fases e etapas previstas no plano ou programa de trabalho.

Parágrafo único. A transferência em parcela única será admitida excepcionalmente, desde que devidamente justificada.

Art. 3º Preferencialmente, os instrumentos serão celebrados com órgãos ou entidades públicos.

Parágrafo único. Em razão da natureza do objeto a ser executado, poderão ser celebrados convênios com entidades privadas sem fins lucrativos e termos de parceria, mediante justificativa da área técnica com aprovação do dirigente máximo do órgão ou entidade responsável pelo instrumento.

Art. 4º A celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos e de termos de parceria deverá ser precedida, respectivamente, de chamamento público ou de concurso de projetos.

§ 1º O edital de chamamento público ou de concurso de projetos deverá ser publicado no sítio oficial do Ministério da Justiça ([www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)) ou da entidade vinculada e no Portal de Convênios ([www.convencios.gov.br](http://www.convencios.gov.br)), estabelecendo o seguinte:

I - prazo para cadastramento da proposta no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV;

II - descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada;

III - critérios objetivos para a seleção da proposta, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas; e

IV - prazo de até 60 (sessenta) dias para aceitação ou recusa da proposta.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica nos casos em que for justificada a inviabilidade do chamamento público ou do concurso de projetos, em razão do objeto ou da especialização da entidade.

Art. 5º É vedada a celebração de convênios com entidade privada sem fins lucrativos e de termos de parceria cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica quando houver justificativa aprovada pelo dirigente máximo do órgão do Ministério da Justiça ou entidade vinculada.

Art. 6º A transferência de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria deverá, preferencialmente, contemplar a execução de projetos padronizados, a fim de atingir melhores resultados e facilitar o acompanhamento de sua execução.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica quando houver despacho fundamentado do dirigente máximo do órgão ou entidade responsável pelo instrumento.

#### DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS, DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO

Art. 7º A liberação da parcela subsequente dependerá da análise da execução correspondente à parcela anterior, além de outros requisitos previstos na legislação pertinente.

Art. 8º No caso de pagamentos referentes a cursos, a comprovação deverá conter elementos como conteúdo programático, *curriculum vitae* dos instrutores e listas de presença dos participantes.

Art. 9º O órgão do Ministério da Justiça ou a entidade vinculada, após a celebração do instrumento, ficará responsável pelo acompanhamento, orientação e fiscalização dos recursos descentralizados, devendo efetuar, em tempo hábil, os registros necessários no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV.

§ 1º No caso de termo de parceria, o acompanhamento e a fiscalização deverão ser realizados pela Comissão de Avaliação, nos termos do art. 11 do Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.

§ 2º O órgão ou entidade responsável pela celebração do instrumento poderá utilizar, para as atividades de acompanhamento e fiscalização, o apoio de outros órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

Art. 10. O órgão ou entidade parceiro deverá inserir no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV a designação do responsável pela execução do objeto acordado, no prazo de 20 (vinte) dias da publicação do extrato do instrumento.

Parágrafo único. A designação do responsável deverá conter seu nome completo, cargo, endereço eletrônico,

telefones, bem como outras informações que garantam a agilidade nos contatos.

Art. 11. O órgão do Ministério da Justiça ou entidade vinculada deverá designar no mínimo um servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização, no prazo de 5 (cinco) dias da publicação do extrato do instrumento, em ato a ser publicado no Boletim de Serviço e inserido no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Parágrafo único. O ato de designação de que trata o *caput* deverá indicar os respectivos suplentes, que assumirão as incumbências dos titulares em seus afastamentos e impedimentos legais.

Art. 12. Aos servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização incumbe:

I - conhecer o convênio, contrato de repasse, termo de parceria ou termo de cooperação que irá acompanhar;

II - realizar a interlocução com o responsável designado pelo órgão ou pela entidade parceira;

III - acompanhar a movimentação financeira da conta específica do instrumento e seu prazo de vigência;

IV - verificar a regularidade das informações registradas pelo órgão ou pela entidade parceira no SICONV;

V - verificar a compatibilidade entre a execução do objeto e o que foi estabelecido no plano ou programa de trabalho, bem como os desembolsos, pagamentos e integralização da contrapartida conforme cronograma apresentado;

VI - apoiar as unidades responsáveis pelas análises técnica e financeira, com vistas a subsidiar a análise da prestação de contas;

VII - atuar de forma preventiva, orientando o órgão ou a entidade parceira

de forma a evitar problemas durante a execução do instrumento; e

VIII - opinar acerca de eventuais atos de liberação de parcelas, pedidos de alteração do plano ou programa de trabalho ou prorrogação da vigência do instrumento.

Art. 13. A fiscalização *in loco* é obrigatória nos convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos e termos de parceria cujos valores sejam superiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Art. 14. Independentemente do valor e da modalidade do instrumento, é obrigatória a fiscalização *in loco* quando não for possível aferir por meio exclusivamente documental o cumprimento do objeto ou quando houver indício de irregularidade.

Art. 15. A fiscalização *in loco* deverá ser realizada por uma comissão, sendo 1 (um) dos membros necessariamente o servidor designado como responsável pelo acompanhamento e fiscalização.

§ 1º Ao final da fiscalização *in loco* será elaborado relatório contendo, entre outras informações relevantes, as seguintes:

I - descrição detalhada dos serviços, obras ou aquisições, período de execução, avaliação da qualidade e da adequação ao projeto, com utilização de fotografias e memórias de cálculo, quando for o caso;

II - demonstração da adequação dos serviços, obras ou aquisições ao cronograma de execução;

III - justificativas para atrasos ou outros problemas identificados e respectivas propostas de soluções;

IV - informações sobre os processos de contratação realizados pelo parceiro; e

V - avaliação do alcance dos objetivos do instrumento.

§ 2º O relatório de fiscalização de que trata o § 1º deverá ser encaminhado, no

prazo de 10 (dez) dias úteis do retorno da missão à chefia imediata, que o encaminhará ao dirigente do órgão do Ministério da Justiça ou entidade vinculada, ao Assessor Especial de Controle Interno e ao órgão ou entidade parceira, para conhecimento e providências cabíveis.

#### DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 16. Fica estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, para apresentação da prestação de contas, a contar do término da vigência do instrumento ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro.

Parágrafo único. A prestação de contas de que trata o *caput* deverá ser realizada via módulo específico do SICONV.

Art. 17. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para análise da prestação de contas:

I - 40 (quarenta) dias, para a área técnica;

II - 40 (quarenta) dias, para a área financeira;

III - 10 (dez) dias, para o ordenador de despesas.

Art. 18. As áreas técnicas responsáveis pela análise da prestação de contas poderão diligenciar por até 2 (duas) vezes, com vistas à regularização da mesma pendência, antes da instauração de Tomada de Contas Especial, quando for o caso.

Art. 19. Os documentos referentes à prestação de contas deverão ser arquivados pelo prazo de 20 (vinte) anos a contar do término da vigência do instrumento, sendo permitida a digitalização.

#### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. Não se aplica esta Portaria aos convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de

parceria celebrados anteriormente à data de sua entrada em vigor, exceto na hipótese de acréscimo de valor mediante aditamento, e aos instrumentos cuja execução não envolva transferência de recursos entre os partícipes.

Art. 21. A Secretaria-Executiva, em conjunto com as unidades do Ministério da Justiça, deverá promover a capacitação dos servidores responsáveis pela celebração, acompanhamento e fiscalização dos convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria.

Art. 22. Esta Portaria entra em vigor no prazo de 30 (trinta) dias a contar de sua publicação.

JOSÉ EDUARDO CARDOZO