

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS**  
**PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA SOCIAL DAS RELAÇÕES**  
**POLÍTICAS**

**INÊS SIMON FERREIRA**

**ESTUDO DE AVALIAÇÕES DE POLITICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA**  
**INTEGRADAS E TRANSETORIAIS NA REGIÃO DE SÃO PEDRO, VITÓRIA, ES**  
**(2005 A 2012): VERIFICAÇÃO DE INDICADORES QUALITATIVOS DE**  
**EFETIVIDADE SOCIAL**

**VITÓRIA**  
**2015**

**INÊS SIMON FERREIRA**

**ESTUDO DE AVALIAÇÕES DE POLITICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA  
INTEGRADAS E TRANSETORIAIS NA REGIÃO DE SÃO PEDRO, VITÓRIA, ES  
(2005 A 2012): VERIFICAÇÃO DE INDICADORES QUALITATIVOS DE  
EFETIVIDADE SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, do Centro de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em História.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dra. Márcia Barros Ferreira Rodrigues.

**VITÓRIA  
2015**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

Ferreira, Inês Simon, 1966-  
F383e Estudo de avaliações de políticas de segurança pública integradas e transeitoriais na região de São Pedro, Vitória, ES (2005 a 2012): verificação de indicadores qualitativos de efetividade social / Inês Simon Ferreira.– 2015.  
125 f. : il.

Orientador: Marcia Barros Ferreira Rodrigues.  
Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Políticas públicas - Avaliação. 2. Indicadores sociais. 3. Segurança pública. 4. Criminalidade urbana. I. Rodrigues, Marcia Barros Ferreira II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 93/99

---

**INÊS SIMON FERREIRA**

**ESTUDO DE AVALIAÇÕES DE POLITICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA  
INTEGRADAS E TRANSETORIAIS NA REGIÃO DE SÃO PEDRO, VITÓRIA,  
ES (2005 A 2012): VERIFICAÇÃO DE INDICADORES QUALITATIVOS DE  
EFETIVIDADE SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, do Centro de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em História.

Aprovada em 02 de Outubro de 2015

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Márcia Barros Ferreira Rodrigues.  
Universidade Federal do Espírito Santo  
*Orientadora*

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Cristina Dadalto  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof<sup>º</sup>. Dr<sup>º</sup>. Humberto Ribeiro Junior  
Universidade Vila Velha - Espírito Santo

**A todas as pessoas que lutam por um mundo novo onde prevaleçam o amor e a paz**  
Razão de tudo que faço

## AGRADECIMENTOS

Primeiro de tudo, à Deusa da sagrada natureza selvagem primitiva que me restabeleceu a saúde me permitindo vencer o desafio que foi concluir esta dissertação.

Aos meus pais Anna Maria e Otacílio, tia Elza, ao filhote Igor, irmão José Paulo, primas Luciane e Marialda, amigas-irmãs Rachel, Suely, Terezinha por me alimentarem o corpo, a alma e o coração durante toda essa árdua trajetória. À Cristina Dadalto e Dr<sup>a</sup> Erika Serrano por me ajudarem a cuidar da minha saúde na matéria. Às queridas Lenize, Cristina, equipe da CEC, Penha, Maria Rita, equipe de Paul, por me acudirem sempre que a barra pesou mais do que devia.

À minha orientadora, querida professora Márcia por me abrir os caminhos para este rico aprendizado nas pesquisas das subjetividades neta área tão espinhosa que é a Segurança Pública. A professora Penha que tanto me apoiou na reta final dando uma carinhosa qualidade nova ao que eu já tinha construído. À amiga de movimento estudantil, agora professora, Adriana Campos pela calorosa acolhida ao programa do mestrado. Ao parceiro de lutas humanistas, Humberto Ribeiro, pelo reconhecimento do meu tema de pesquisa. A todos amigos do NEI/UFES que me apoiaram, Cláudio Márcio, João Luiz, Deivison, Yasmim, Gabriel, Marcelo. A Suzana, Marília, Luma, queridas jornalistas que me deram a maior força para a conclusão deste trabalho. Além de Leonardo Nunes e Maurilio Mendonça. E mais uma vez à sempre atenciosa Cristina Dadalto.

Ao querido e admirável companheiro, professor Juarez Guimarães da UFMG pelo apoio cúmplice e à sua orientanda Leticia Godinho pela inspiração acadêmica que me proporcionou com sua temática inovadora. E aos companheiros José Márcio e Lucas por me incentivarem de uma forma muito inspiradora a apressar a finalização deste trabalho para dar sequência à construção de nossas utopias com muita ousadia.

*“É, suponho que é em mim, como um dos representantes de nós, que devo procurar por que está doendo a morte de um facínora. E por que é que mais me adianta contar os treze tiros que mataram Mineirinho do que os seus crimes.*

*(...) a primeira lei, a que protege corpo e vida insubstituíveis, é a de que não matarás. Ela é a minha maior garantia: assim não me matam, porque eu não quero morrer, e assim não me deixam matar, porque ter matado será a escuridão para mim.*

*Esta é a lei. Mas há alguma coisa que, se me fez ouvir o primeiro tiro com um alívio de segurança, no terceiro me deixa alerta, no quarto desassossegada, o quinto e o sexto me cobrem de vergonha, o sétimo e o oitavo eu ouço com o coração batendo de horror, no nono e no décimo minha boca está trêmula, no décimo primeiro digo em espanto o nome de Deus, no décimo segundo chamo meu irmão.*

***O décimo terceiro tiro me assassina - porquê eu sou o outro. Porque eu quero ser o outro.***

*(...) sei que ele é o meu erro (...). Meu erro é o meu espelho, onde vejo o que em silêncio eu fiz de um homem.(...) Como não amá-lo, se ele viveu até o décimo terceiro tiro o que eu dormia? (...) Tudo o que nele foi violência é em nós furtivo, e um evita o olhar do outro para não correremos o risco de nos entendermos. (...)*

*Só depois que um homem é encontrado inerte no chão, sem o gorro e sem os sapatos, vejo que esqueci de lhe ter dito: também eu.*

*Eu não quero esta casa.*

*Quero uma justiça que tivesse dado chance a uma coisa pura e cheia de desamparo e Mineirinho - essa coisa que move montanhas e é a mesma que o faz gostar 'feito doido' de uma mulher, e a mesma que o levou a passar por porta tão estreita que dilacera a nudez;*

*é uma coisa que em nós é tão intensa e límpida como uma grama perigosa de radium, essa coisa é um grão de vida que se for pisado se transforma em algo ameaçador, em amor pisado;*

*essa coisa, que em Mineirinho se tornou punhal, é a mesma que em mim faz com que eu dê água a outro homem, não porque eu tenha água, mas porque, também eu, sei o que é sede (...)*”.

**(Clarice Lispector, “Mineirinho”, *Para não esquecer*. 1978).**

*(“Neste conto de 1978, Clarice Lispector narra a morte de Mineirinho, criminoso que, ao ser encontrado pela polícia carioca, é executado friamente com treze tiros. À época, o caso teve ampla repercussão na mídia. Narrando o acontecido, Lispector oferece uma aproximação acurada da questão, apontando para um importante elemento ausente no fazer da justiça penal no Brasil: o não reconhecimento do outro, que impede a colocação de um princípio universalista de justiça, e que se expressa na atuação cotidiana de seus diversos órgãos – suas cortes, seu sistema correccional e suas polícias”. Leticia Godinho, 2012)*

## RESUMO

Analisaremos historicamente as avaliações de políticas públicas integradas de segurança verificando se seus gestores foram capazes de traduzir, em indicadores de efetividade social, os resultados do processo permanente de busca por superação das violências e criminalidade juvenil, designado pelos projetos das ações de prevenção implementadas no território da região Grande São Pedro, em Vitória, no Espírito Santo, Brasil, entre os anos de 2005 a 2012. Para tanto serão pesquisados documentos oficiais e não oficiais produzidos por gestores e pesquisadores envolvidos com os quatro programas de prevenção à criminalidade juvenil lá desenvolvidos, que são o *Vitória da Paz*, o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*, o *Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania*, e o *Programa Estado Presente*, que estão situados dentro do conceito contemporâneo de segurança cidadã, gestão pública democrática, descentralizada, humanista e participativa das cidades. É em torno dessas questões que se centra essa dissertação, formulada dentro da linha de pesquisa Estado e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação de História da Universidade Federal do Espírito Santo do PPGHIS e está vinculado ao projeto de Pesquisa da FAPES, em parceria com a UFES e UFRJ, coordenado pela professora Dr<sup>a</sup> Márcia Barros Ferreira Rodrigues “Estudo da dinâmica dos padrões de homicídio no Espírito Santo em áreas de atuação do Programa Estado Presente: Vitória e Vila Velha”.

**Palavras-chaves:** políticas públicas – avaliação, indicadores sociais, segurança pública, criminalidade urbana.

## **ABSTRACT**

Historically analyze the reviews of integrated verifying security policies if its managers were able to translate in social indicators of effectiveness, the results of the ongoing process of search for overcoming violence and juvenile crime, designated by the projects of prevention implemented in the territory the region Grande St. Peter in Vitoria, Espirito Santo, Brazil, between the years 2005 to 2012. For this purpose will be searched official and unofficial documents produced by managers and researchers involved in the four programs for the prevention of youth crime there developed, which are the Victory of Peace, the National Program for Public Security and Citizenship, the UN Security Joint Programme with Citizenship, and the present State Program, which are situated within the contemporary concept of democratic public, decentralized, humanist and participatory cities. It is around these issues which focuses this thesis, formulated within the research line State and Public Policy Graduate History at the Federal University of Espirito Santo PPGHIS the program and is linked to the research project of FAPES in partnership with UFES and UFRJ, coordinated by Professor Dr. Marcia Barros Ferreira Rodrigues "dynamic study of homicide patterns in the Holy Spirit in areas of operation of the State Program Gift: Vitoria and Vila Velha".

**Keywords:** evaluation of public policies, qualitative indicators, public policy safety, youth crime.

## **LISTA DE SIGLAS**

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CCE COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS

DIME - Guia do Banco Mundial

ES – Espírito Santo

FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública

GEAC/SESP - Gerência de Estatística e Análise Criminal do Governo do Estado

GGI - Gabinetes de Gestão Integrada

LEP – Lei de Execuções Penais

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PIAPS - Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência

PM – Polícia Militar

PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROMORAR – Programa de Moradias Populares

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

SEMSU - Secretaria Municipal de Segurança Urbana

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SUS – Serviço Único de Saúde

SUSP – Sistema Nacional de Segurança Pública

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 BREVE DESCRIÇÃO HISTÓRICA SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA TRANSETORIAIS .....	19
<b>1.1 Breve descrição histórica sobre avaliação de políticas públicas de segurança</b> .....	29
<b>1.2 Levantamento histórico sobre indicadores qualitativos de efetividade</b> .....	38
2 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA CIDADÃ SURGEM NA HISTORIA DO BRASIL COMO ALTERNATIVA AO VELHO PARADIGMA DA SEGURANÇA PÚBLICA TRADICIONAL .....	41
<b>2.1 O moderno paradigma do “bem-estar penal” embasando a Segurança Cidadã</b> .....	50
<b>2.2 Novas políticas de Segurança Pública nos governos brasileiros entre 1998 e 2012: Fernando Henrique, Lula e Dilma</b> .....	57
<b>2.2.1 No Governo Fernando Henrique</b> .....	58
<b>2.2.2 No Governo Lula</b> .....	59
<b>2.2.3 No Governo Dilma</b> .....	64
3 SÃO PEDRO: PEQUENO HISTORICO DA URBANIZAÇÃO DESORDENADA E SEU IMPACTO NA JUVENTUDE ALCANÇADA PELAS POLÍTICAS PUBLICAS DE SEGURANÇA CIDADÃ .....	66
<b>1.2 A urbanização desordenada de São Pedro e os novos paradigmas das questões sociais contemporâneas</b> .....	66
<b>1.3 Breve histórico dos fatores que podem relacionar parcela dos jovens de São Pedro à criminalidade violenta</b> .....	76
4 DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS INTEGRADOS DE SEGURANÇA CIDADÃ DESENVOLVIDOS EM SÃO PEDRO E ANÁLISE SOBRE SUAS AVALIAÇÕES QUALITATIVAS .....	86
<b>4.1 Vitória da Paz</b> .....	86
<b>4.2 Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI)</b> .....	93
<b>4.3 Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania</b> .....	101
<b>4.4 Estado Presente</b> .....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	113

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	116
ANEXO I	
Documentos pesquisados e descrição dos indícios pesquisados sobre indicadores qualitativos do Programa Vitória da Paz .....	125
ANEXO II	
Documentos pesquisados e descrição dos indícios pesquisados sobre indicadores qualitativos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania .....	131
ANEXO III	
Documentos pesquisados e descrição dos indícios pesquisados sobre indicadores qualitativos do Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania .....	139
ANEXO IV	
Documentos pesquisados e descrição dos indícios pesquisados sobre indicadores qualitativos do Programa Estado Presente .....	143
ANEXO V	
Marco Legal de criação do PRONASCI .....	150
ANEXO VI	
Estrutura organizacional do Pronasci: ações estruturais e programas locais .....	153

## INTRODUÇÃO

Este estudo analisa as avaliações das políticas públicas de segurança, no município de Vitória, no território específico da região de São Pedro, verificando seus indicadores qualitativos de efetividade social, para compreender a eficiência ou as fragilidades de sua elaboração. Tais políticas integradas transeitoriais de Segurança Pública, desdobradas em quatro programas geridos por entes federados distintos, foram aplicadas durante um período de sete anos, compreendidos entre 2005 e 2012, sendo que algumas estenderam-se para além deste período. Do ponto de vista político e histórico, situam-se dentro do conceito contemporâneo de gestão pública democrática descentralizada e participativa das cidades (SANTOS, 2002), contemplando a Segurança Cidadã.

Este trabalho filia-se ao campo da Nova História Política, com foco no tempo presente e, no PPGHIS, vincula-se à linha de pesquisa da História Social das Relações Políticas, na temática de Estado e Políticas Públicas. Insere-se na discussão histórica e historiográfica da abordagem dos novos paradigmas de segurança pública, surgidos nas últimas décadas, que trazem fortes marcas da integralidade, interdisciplinaridade, complexidade, sustentabilidade e, especialmente, do protagonismo histórico. Como o paradigma da segurança cidadã trabalha com o conceito de homem complexo, e com a complexidade das relações humanas, apresentados por Edgar Morin (1997), Marc Bloch (2001) contribui muito no estudo deste objeto com sua visão da história que “interessa-se pelo homem integral, com seu corpo, sua sensibilidade, sua mentalidade, e não apenas suas ideias e atos”. Assim, este trabalho se referencia no que Bloch recomendou aos historiadores: encarnar a história, recuperando no tempo e no espaço, o protagonismo dos homens na tessitura de suas relações mais diversas, reafirmando que “a história serve à ação”.

O desafio desta pesquisa é grande, pois na História não encontramos registros de estudos anteriores sobre este tema, e a revisão bibliográfica nos mostrou que as análises sobre a avaliação de políticas públicas, e por consequência de segurança pública também, estão bastante concentradas nas áreas de estudos da Sociologia e da Administração. Daí nos inspiramos mais uma vez em Bloch, para quem o tempo da

historia é o próprio plasma em que se engastam os fenômenos, e é também o lugar da sua inteligibilidade, e por isso nunca se explica plenamente um fenômeno histórico fora do estudo de seu momento, e é o contexto deste período histórico de 2005 a 2012 que iremos aqui abordar . Além disso, Bloch ressalta que o historiador tem responsabilidade e deve prestar contas à sociedade, como um dever cívico e moral, e não só intelectual e científico, e é na busca desta prestação de contas que desenvolvemos o presente estudo.

Assim como Bloch, Agnès Cheveau e Philippe Tétart (1999) também vêm nos mostrar que a história do presente nos proporciona a possibilidade de interrogar a história a fim de propor novos dados que aumentarão sua capacidade de explicitação e de sugestão, ao observá-la e pô-la em dúvida, para melhor conhecer seu funcionamento e assegurar-lhe sua validade. Neste sentido, cabe ressaltar que este estudo situa-se no contexto político da redemocratização do Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1988, do fortalecimento do federalismo, do direcionamento para o protagonismo dos municípios, e da acolhida à participação social, e os quatro programas de políticas públicas aqui analisados têm um caráter inovador proposto nos objetivos voltados para o público juvenil - com o perfil de vítimas e promotores de crimes. Mas a análise dos documentos nos mostrou que não houve avaliação qualitativa das ações propostas, nem trabalharam com indicadores de efetividade, por isso não houve como conferir se os objetivos foram alcançados, se de fato houve a propagada mudança positiva na qualidade de vida destes meninos.

Foi neste novo contexto político nacional, também analisado e sistematizado em diversos estudos acadêmicos, que começou a constituir-se o novo paradigma da Segurança Pública, que entrelaça as questões de controle da criminalidade com a defesa da cidadania. Os municípios passaram a assumir um papel mais protagonista, antes desempenhado pelos governos estaduais. Estabeleceu-se uma tendência em diversas gestões municipais, neste contexto democratizado, de apresentarem um perfil mais horizontalizado, em que as secretarias municipais tinham maior poder de decisão e certa autonomia e trabalhavam de forma mais conjunta, transversal, não mais com um direcionamento vertical a partir apenas do chefe do Executivo.

Neste recorte de tempo, em 2005, já estava no governo federal o projeto de caráter democrático popular liderado pelo Partido dos Trabalhadores, com o presidente

Lula, que apresentou à sociedade uma série de inovações em termos de políticas públicas de Justiça e Segurança Pública e sua relação com as demandas sociais por mais cidadania, que passou a ter reflexo em alguns estados e municípios. O governo municipal também estava sendo administrado por uma coalização liderada pelo PT. Apesar dos avanços conceituais de tais políticas, elas não deram conta de efetivar a participação social nem de promover um monitoramento efetivo dos resultados dos programas de prevenção à violência e criminalidade juvenil, foco dos mesmos.

Estes programas foram desenvolvidos na região da grande São Pedro, na capital do Estado do Espírito Santo, Vitória. Esta região foi urbanizada, na década de 1980, de forma não planejada, a partir de ocupações do mangue, na periferia da cidade, por famílias - vindas do interior e também de outros estados, remanescentes da explosão demográfica promovida a partir industrialização acelerada da região metropolitana da Grande Vitória.

São Pedro, no período histórico da pesquisa, já era uma área relativamente urbanizada, mas que tornou-se um território de exclusão e vulnerabilidade social. Num diálogo da História com a Sociologia, Robert Castel (1998) e Tereza Salgueiro (2000), em suas análises sobre as metrópoles, contribuem bastante com uma visão crítica de como essa grande exclusão rompe os laços de cidadania e de solidariedade social, que precisam ser recompostos de alguma forma para superar o estado de vulnerabilidade, de exclusão e de ausência da cidadania, que é o estado em que se encontram os jovens de São Pedro alcançados pelos programas de segurança cidadã.

O problema que analisamos especificamente é a utilização de indicadores qualitativos para apreensão de impactos na qualidade de vida do público diretamente envolvido nos programas e na comunidade do entorno do bairro São Pedro. Constatamos uma grande dificuldade, ou barreiras, para aferição dos impactos positivos, que se desdobraram no descrédito dos programas perante os agentes financiadores e as próprias comunidades, o que acaba por dificultar sua continuidade e até mesmo expansão, expectativa maior demonstrada pelas comunidades abordadas pelos programas, que sentiram de perto, mais fortemente, alguns de seus benefícios, como pudemos observar no relato de gestores de um dos programas (Vitória da Paz).

Este problema se repete nos quatro programas de Segurança Pública analisados neste período, que foram desenvolvidos de forma integrada, transetorial e transdisciplinar, entre município, governo estadual e União, no território específico da região de São Pedro. A sequência destas variadas gestões, tanto municipais, quanto estaduais e federais, no período histórico que estamos analisando mostra a repetida ausência de indicadores qualitativos em cada um dos programas, independente da instância federativa em que se desenvolveram. Mesmo não sendo objeto direto deste estudo, que foi constatar se foram utilizados ou não os indicadores de efetividade, fica o grande questionamento sobre o porquê de não terem se constituído tais indicadores. Alguns indícios ficaram mais evidentes nas análises, outros não.

Esta ausência de indicadores qualitativos de impacto na qualidade de vida das pessoas nestes territórios - tanto o público alvo, em sua maioria jovens em situação de risco social, quanto a comunidade do entorno - foi notada por gestores e assessores e interfere diretamente no monitoramento dos projetos e também na sua prestação de contas aos financiadores, e também na do tipo *accountability*, ou seja, para dar uma satisfação à sociedade sobre os resultados, como prevê o referido modelo das gestões democráticas.

Os programas analisados são respectivamente o Vitória da Paz que é um programa municipal desenvolvido entre 2005 e 2012; o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), do governo federal em parceria com o município e o Estado, de 2009 a 2012; o Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania, que engloba agências da ONU, ministério da Justiça, governo estadual e município, de 2010 a 2013; e o programa Estado Presente, que envolve governo do Estado e município, que foi iniciado em 2011 e seguiu por mais dois anos além do recorte histórico desta pesquisa.

Estes programas têm em comum o fato de terem sido aplicados sequencialmente no território de São Pedro, e terem em seu escopo o foco prioritário na juventude local em risco social, e situarem-se dentro do conceito de Segurança Cidadã, do novo paradigma da Segurança Pública com participação social. Voltados para prevenção às violências e criminalidades, abordados sob a perspectiva teórica multidisciplinar, de gestão e operação integradas transetorialmente, baseados em diagnósticos locais, que

deveriam ser feitos em profundidade - mas não foi o que observamos. Nos objetivos ainda constam que deveriam privilegiar o policiamento de proximidade e o controle dos crimes baseados mais nas ações de inteligência que de repressão, com foco mais intenso na prevenção. Mas este escopo não foi seguido à risca, e os programas demonstraram ter sido falhos em sua metodologia de gestão e de avaliação para alcançarem os objetivos propostos. E, contraditoriamente, neste período de 2005 a 2012, no Espírito Santo, a atuação das polícias foi bastante repressora, principalmente nas periferias, contra a população mais pobre, conforme as análises de Cruz (2013). Já em Vitória houve redução da taxa de homicídios em geral, mas aumento na faixa de jovens negros.

Na qualidade de uma política pública que se aplica através de programas tão emergenciais, premidos pelas contingências da conjuntura, aos quais a sociedade demanda soluções imediatas para seus problemas de criminalidade violenta, a segurança cidadã tem necessidade de um conjunto de soluções mais complexas, que por esta própria características não prescindem de indicadores mais específicos sobre seus impactos na melhoria da qualidade de vida, o que possibilita aos gestores melhores condições de identificar a eficácia dos projetos.

Como os indicadores qualitativos de projetos sociais que impliquem em melhoria da qualidade de vida da população precisam ser índices capazes de assinalar a captura desta melhoria objetivamente constatada ou subjetivamente percebida, estaremos lidando com avaliações subjetivas, em especial contidas nos discursos dos gestores e, na medida do possível, na fala de pessoas alvo dos projetos, presentes nos relatórios dos gestores.

Para elaborar estas análises vamos utilizar o método de pesquisa indiciária, tendo como referência Ginzburg (1989), para identificar se existiu, no material pesquisado, algum rudimento do que poderia vir a ser um indicador qualitativo de impacto na qualidade de vida das pessoas alcançadas pelos programas, ou mesmo algum indicador já constituído. Isto será feito analisando os documentos disponíveis produzidos pelos principais atores que agiram nestes projetos, sejam gestores, assessores ou pesquisadores. Destacamos desde já, a dificuldade em ter acesso aos dados e/ou os documentos oficiais sobre os programas, em especial do Programa

Conjunto da ONU Segurança com Cidadania e do Estado Presente, por impedimentos dos próprios gestores.

Bloch nos ajuda na análise destas contradições ao mostrar como a história nos leva a “compreender o presente pelo passado” e “o passado pelo presente”, em que o tempo verdadeiro é um *continuum* e ao mesmo tempo uma perpétua mudança, e que da antítese destes dois atributos advém os grandes problemas da pesquisa histórica. Neste sentido, ao definirmos o problema desta pesquisa, observamos estas e outras permanências, de impacto negativo, acompanhando a intencionalidade das mudanças nas políticas de segurança pública, mesmo quando orientadas pelo novo paradigma.

# **1 BREVE DESCRIÇÃO HISTÓRICA SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA TRANSETORIAIS**

Dentre as várias definições de políticas públicas, escolhemos uma que remete à década de 1970, que é a conceituação de Oszalak e O'donnell (1976, p.21), que as define como “um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado” diante de uma demanda que mobiliza o interesse de outros atores da sociedade civil. Disso resulta a indicação de uma orientação normativa com a intenção de modificar o futuro curso do processo social, até então em curso, sobre tal tema de interesse.

Ao ser criada, uma política pública demonstra que determinada questão tida como importante pela sociedade, ou mesmo por uma parcela da população, por algum motivo foi levada em conta pelo poder público. Neste sentido, podemos dizer que as políticas públicas são as soluções elaboradas pelos governos para tratar determinado problema. Já na década de 1990, Sabatier e Jenkins-Smith (1993), definem que a elaboração das políticas públicas resulta da forma como os problemas afetam a sociedade, e na medida em que se tornam problemas políticos, a ser enfrentados pelo poder público. Não basta que seja uma demanda social, mas é preciso que tenha se tornado um problema político para o poder público.

Neste sentido, a sociedade espera que as agências públicas formulem e executem políticas capazes de responder satisfatoriamente às demandas colocadas. Para que isso ocorra, a elaboração das políticas públicas precisa ser desenvolvida a partir de uma boa arquitetura conceitual e ter método eficaz para sua execução. Pelo menos assim deveria ser, mas nem sempre ocorre desta forma devido a uma série de fatores oriundos, desde o ambiente da sua implementação até a capacidade de gestão do processo por parte das agências públicas, bem como ao interesse político em levá-las a cabo ou não.

Estudos mais recentes sobre os processos de elaboração das políticas públicas distinguem quatro fases importantes, que são a de agenda com demandas da população, a formulação, implementação e avaliação. Ou seja, quando emerge um problema que

incomoda à população ou às instituições, o pressuposto é que este tema passe a ser incluído na agenda de governo tendo em vista a busca de soluções, e em seguida parte-se para a implementação da política pública, e na sequência vem o processo de avaliação para a correção de rumos, quando necessário (LABRA, 2002). Com a ressalva, já feita, de que as fases nem sempre seguem uma sequência linear ordinária, pois durante todo processo ocorrem articulações, disjunções e influências entre estas fases (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

Piovesan (2002) destaca o fato de que, apesar de haver o consenso de que a formação e desenvolvimento das políticas públicas envolve as quatro fases citadas, a ação de fazer políticas públicas é fortemente determinada pelas relações entre atores governamentais e não-governamentais, numa contínua interação em todas estas fases, “com a interferência do meio social e político dos atores participantes, das agências implementadoras e da natureza das políticas”.

Numa breve definição crítica destas fases poderíamos dizer que a agenda é o momento em que se definem os assuntos, a partir das demandas apresentadas ao poder público em busca de soluções, em que ficam evidenciadas as preferências, os valores determinantes, além das metas de quem tem influência sobre a montagem desta agenda. Já a formulação envolve a arquitetura institucional da política e é desenvolvida no espaço político de gestão, em que podem haver trocas de gestores, indeterminações, conflitos e disputas de poder, que vão interferir diretamente nas diretrizes dos programas.

Na fase de implementação, que é a fase mais sensível de uma política pública, as metas e objetivos são colocados à prova, além dos conflitos e resistências que geralmente se dão com a interação entre os responsáveis pelas ações. Mas, a fase de avaliação – que é objeto do presente estudo - apesar de ser muito importante porque possibilita a melhor compreensão dos seus desdobramentos e, por consequência os aperfeiçoamentos, nem sempre são realizadas. Destacando-se que a avaliação pode se dar durante o processo de implementação, o que é mais recomendável para a mudança de rumos quando necessário, ou após a sua finalização conforme Trevisan e Bellen (2008).

O processo de elaboração de uma política pública é bastante complexo por ser fruto de um “longo e intrincado caminho” de um processo de decisões políticas. Voltamos no tempo a Immergut (1992), que chama a atenção para a necessidade de se analisar porque as demandas sociais, e as políticas resultantes, se articulam de formas distintas, em diferentes conjunturas, para não se ficar preso, de forma simplista, apenas à correlação entre inputs (demandas de grupos sociais ou heranças históricas anteriores) e outputs (políticas resultantes).

Como os programas de segurança cidadã que analisamos neste estudo são formulados dentro do conceito de políticas públicas integradas e transeitoriais, aqui vamos fazer uma breve descrição sobre esta modalidade, que engloba os conceitos de integralidade, interinstitucionalidade, intersetorialidade e transeitorialidade.

O conceito de integralidade aparece pela primeira vez nas políticas públicas brasileiras durante a elaboração do Sistema Único de Saúde Pública – SUS, na década de 1980, como uma diretriz do programa que reafirma o conceito de *ser integral* por permitir “uma identificação dos sujeitos (pessoas) como totalidades considerando todas as dimensões possíveis que se pode intervir pelo acesso permitido por eles próprios”. Conseguir inserir este conceito como diretriz de numa política pública “foi consequência da luta pela redemocratização do país, instituída pela Constituição de 1988. [...] Permeou e deu sentido a uma bandeira de luta, como um conjunto de valores que se relacionam a um ideal de civilidade” (SANDES, 2009, p. 15 e 16). Este conceito humaniza a abordagem das políticas públicas, colocando o ser humano e suas necessidades com centro das mesmas e de suas abordagens.

A intersetorialidade é vista nas políticas públicas como uma possível condição de se superar as atuações fragmentárias ou concorrentes das administrações públicas, dirigidas ao público que utiliza seus serviços. A Constituição Federal de 1988, que define o Brasil como Estado Democrático de Direito, apontou diretrizes para ações integradas intersetoriais e interinstitucionais de governo como políticas públicas que assegurassem direitos. Mas esta compreensão não é bem assimilada ainda pela tradição autoritária que predomina na sociedade brasileira, pois trata de valores que visam garantir “direitos sociais e individuais, liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça”, que passam por uma mediação de referenciais

ético-políticos que direcionam as interações humanas e sociais. Fica evidente a contradição do Estado brasileiro ao submeter no texto da Constituição “o trabalho, a função social da propriedade, a política urbana, a política agrícola, fundiária e a reforma agrária” (TUMELERO, 2013, p. 2), não à ordem social, mas sim econômica, “explicitando a primazia da lógica capitalista na abordagem dessas necessidades/direitos sociais sobre a gestão intersetorial”.

Mesmo indo mais além de tais contradições, esta orientação constitucional não foi suficiente para que as administrações públicas adotassem modelos de gestão baseados na intersetorialidade. Quem as adota, ainda faz de forma experimental, mais por motivação pessoal dos agentes públicos responsáveis pelas ações do que por decisão política de governo.

As políticas públicas nesta perspectiva extrapolam os “temas clássicos da política, como eleições, voto, partido, parlamento, governo [... possibilitando] um sentido mais recente e restrito, que se refere às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais” da população (PEREIRA, 2009, p. 87). Integra uma área de conhecimento da ciência política que aflorou nos debates pós II Guerra, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos na tentativa de compreender a “dinâmica das relações entre governos e cidadãos [... observando o] funcionamento de instituições específicas” (2009, p. 92).

No debate sobre políticas públicas integradas, Lasswell (1992) destaca três aspectos fundamentais no conceito de política pública afirmando que é *multidisciplinar* porque envolve temas e questões tratadas por outras disciplinas científicas; é *intervencionista* porque não se limita “em conhecer seu objeto de estudo, mas procura interferir nele e modificá-lo”; e, além disso, é *normativa* porque se defronta com a impossibilidade de separar fins e meios, bem como valores e técnicas, no estudo das ações dos governos. O Estado de Direitos compreende que a “política pública porta a noção de que as dificuldades encontradas pela sociedade na resolução de suas necessidades serão assumidas coletivamente” (TUMELERO, 2013, p. 2) sendo que cabe ao Estado a responsabilidade suprema de suprir estas demandas através de um sistema institucional (COUTO, 2004, p.183) que dê conta da complexidade e multidimensões das problemáticas e necessidades sociais, que não se resolvem apenas na perspectiva

setorializada. “Por meio da intersetorialidade é possível abordar de forma mais ampla” (RAICHELIS, 2008, p. 212), as demandas apresentadas pela sociedade e direcionar soluções mais efetivas para os usuários dos serviços. Mas a dimensão subjetiva do público alcançado por estas políticas públicas precisa ser levada em consideração, além do seu crescimento como ator político dotado de autonomia e criticidade, conforme destaca Tumelero:

Ao nos referirmos à intersetorialidade é importante pontuar que a estrutura segmentada dos governos em saberes e conhecimentos setorializados e especializados tem efeitos sobre os usuários dos serviços públicos, os quais não são percebidos como integrantes de uma realidade de múltiplas determinações que também inclui aspectos subjetivos. Muito frequentemente são qualificados pelas suas necessidades e vulnerabilidades objetivas, apreendidas de modo fragmentado por saberes disciplinares, perdendo sua dimensão de sujeito humano/social e, por conseguinte, distanciando-se de práticas que possam assegurar sua autonomia e atuação política. Tais elementos são reforçados pela cultura política nacional, impregnada de direcionamentos clientelistas, paternalistas, cunhada pelo personalismo político e internalizada na dinâmica organizacional do aparato estatal brasileiro (TUMELERO, 2013, p. 4 e 5)

A autora critica a visão governamental setorializada que “facilita a explicitação de demandas particulares da população na busca de soluções imediatas”, bem de acordo com o modelo clientelista, o que dificulta a constituição de ambientes públicos “de debates ampliados (intersectoriais)”, que deveriam se projetar em torno de “projetos políticos de sociedade, de Estado e de governos” (TUMELERO, 2013, p. 5) e não apenas a partir de necessidades fisiologistas. Mas, apesar desta permanência histórica, o Estado democrático e de direitos no Brasil, na atualidade, é influenciado pelos princípios da “descentralização político-administrativa e da participação social” e está fortemente relacionado à participação da sociedade civil, na forma direta, ou através de mecanismos institucionais em que representações coletivas da sociedade civil têm poder deliberativo e de fiscalização das políticas públicas.

A polarização de grupos de interesses antagônicos fica explícita nos conflitos de poder entre os que defendem o discurso mercantil e os que defendem a promoção social. Essa lógica se coloca como desafiadora à implementação de processos intersectoriais, visto que explicita jogos de poder e conflitos, polarizando grupos de defesa de interesses públicos de largo alcance social e portadores do discurso mercantil, o que

acaba por travancar a realização de políticas intersetoriais. Uma variável importante que tensiona as relações entre o Estado e a sociedade são as redes sociais articuladas e integradas que se põem como agentes descentralizadores da gestão de políticas sociais, atuando de modo a provocar negociações nos espaços de gestão para a implementação das políticas intersetoriais, mediados pelos diversos valores em questão, relacionados à religiosidade, doutrinas, lutas corporativas, mercado, fisiologismo, etc. Como podemos ver através da atuação de Fóruns Livres, Conselhos Paritários de Gestão, Conferências Temáticas paritárias, ajuntamentos temporários por reivindicações, grupos de segmentos, etc, que podem reunir pessoas físicas e representantes de instituições, de forma integrada.

A literatura a respeito da intersetorialidade aborda pelo menos cinco conceitos fundantes que são a *complementaridade de setores*, a *intersetorialidade como prática*, a *articulação política na gestão pública*, a *otimização de recursos* e o *trabalho com redes*, além de uma dimensão muito importante que é a *ético política*.

A *complementaridade de setores* é definida por Schutz, (2009, p. 16) como sendo “ações integradas de distintos setores, no atendimento da população, cujas necessidades são pensadas a partir de sua realidade concreta, de modo a colocar em pauta as peculiaridades de suas condições de vida” e Inojosa (2001, p. 105) conceitua a complementaridade como “conjuntos de projetos que eventualmente estabelecem algum diálogo na hora da formulação ou da avaliação”. Schutz (2009) identificou a *intersetorialidade como prática* porque a integração dos diferentes saberes nas ações possibilita um aprendizado constante a partir das reflexões consequentes sobre o desenrolar do processo, mesmo que esta seja feita em separado por cada um dos setores que atuam em determinado território. Mas esta prática e reflexão setorial não dão conta da complexidade das demandas que chegam ao Estado por ficarem restritas a um “arranjo técnico ou burocrático criado para facilitar a gestão das demandas que pululam no universo complexo da política social e nas arenas de conflito que nesse universo se estabelecem” (PEREIRA, 2011, p. 4), que são os setores de uma administração.

Já a *articulação política na gestão pública*, que seria a terceira dimensão conceitual, é tida como a orientação dos governos para a implementação da intersetorialidade, em que, segundo Schutz (2009), a intersetorialidade é a articulação

entre os diversos sujeitos sociais, com seus variados interesses, saberes e poderes políticos, para enfrentarem a complexidade dos problemas que se apresentam nos territórios. Ela se dá por meio de decisões e ações partilhadas, desde o diagnóstico que identifica as demandas sociais, até o planejamento e a avaliação das políticas públicas. Neste sentido Junqueira (2004) ressalta que o que propulsiona a intersectorialidade é a busca por soluções da “complexidade da realidade social”, sendo diretamente influenciada pelos interesses dos diferentes atores que agem para superar os problemas sociais.

*A otimização de recursos* públicos para operacionalizar as ações integradas é a quarta dimensão conceitual (JUNQUEIRA, 2004). Nesta perspectiva está a racionalidade na gestão dos recursos pelo poder público, mas apenas de uma forma meramente tecnocrática, que não prevê a partilha de poderes nem de empoderamento político, diante da visão multidimensional do quadro social. Já a quinta dimensão é o *trabalho com redes*, composta por diversos atores sociais (indivíduos e instituições), através de ações conjuntas que deem conta das demandas dos públicos vulneráveis. Neste caso são determinantes as relações horizontais nas conexões entre as práticas dos atores nas ações integradas e complementares.

Destacamos aqui uma dimensão da intersectorialidade bastante relevante que é a *ético-política* que vem problematizar projetos ideológicos e políticos que estão sendo disputados na cena pública e na própria cultura política de seus atores. Bidarra (2009, p. 485) diz que a “decisão pela ação intersectorial traduz a intenção política de investir num processo socialmente construído” e para tanto o gestor precisa se esforçar para conhecer e compreender a cultura e as práticas políticas dos envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas, bem como de ter uma crítica a respeito de si mesmo.

Um importante elemento da cultura política dos atores que agem na intersectorialidade é a compreensão crítica dos elementos que referenciam as práticas das ações, em busca de seu aprimoramento mesmo nos limites da gestão, que possam impactar de forma relevante na garantia de direitos sociais, na inclusão e na participação política dos beneficiários das políticas públicas. Mesmo que problemas e necessidades humanas em sociedade tenham múltiplas dimensões, é importante compreender que a superação das desigualdades sociais requer ainda profundas mudanças na economia e

não se resolvem apenas de forma setorizada ou por mudanças simplistas na gestão pública, por haver claros limites estruturais na forma de produção (TUMELERO, 2013, p.7).

Os projetos políticos nos permitem identificar o processo de construção de hegemonia política na sociedade, que se dá a partir de alianças e da construção de redes de poder. Podendo ser levado em conta que na modernidade o Estado assumiu um poder de intervenção forte sobre os espaços públicos - já que o universo privado adquiriu um certo peso, na cultura ocidental, separado do público -, o que propiciou uma certa naturalização da política. Neste sentido, Pereira (2009, p.88), faz então, uma digressão histórica sobre este aspecto destacando que na antiga Grécia, ao contrário da atualidade, a política era tida como atividade humana que se referenciava, ao mesmo tempo, nas esferas social, pública e cidadã.

Esta naturalização da política como ação quase exclusiva do Estado, provoca nos cidadãos um efeito negativo de “perda da dimensão de poder que lhes cabe no espaço público [...] e, no caso brasileiro, certo velamento dos projetos que orientam o Estado e seus programas de governo” (TUMELERO, 2013, p. 8). Este desempoderamento, associado à burocratização e excesso de formalidade para participação social nos espaços institucionais públicos, tais como os conselhos de políticas públicas, desmotiva a participação política da população nestes espaços. Diante disto, as ações intersetoriais que visam reduzir as desigualdades, econômicas e sociais, e ampliar a cidadania, precisam ter como norte alguns “compromissos de posturas éticas que possibilitem alianças sob [determinados] princípios”, quais sejam:

a) Liberdade de manifestação, estímulo aos debates políticos e às práticas que possibilitem autonomia e emancipação dos sujeitos sociais.

b) Defesa dos Direitos Humanos e dos Direitos Sociais. A concepção de direitos sociais é referenciada por autores como Dagnino (1994), como sendo “um direito a ter direitos”, o que reforça o sentido do direito conquistado (em especial pela Constituição Federal de 1988), e inclui a “invenção criativa de novos direitos”, possibilitando a efetiva participação da sociedade civil na vida política e no espaço público. É também o princípio que nos permite lutar pela superação de preconceitos e práticas repressivas e policiaescas impregnadas em várias estruturas do Estado brasileiro.

c) Estímulo à participação social, entendida a dimensão de historicidade que implica tais processos. Desnaturalização das normativas jurídico-institucionais

e das políticas públicas, apreendendo-as como construções históricas, resultantes da práxis política e criadora dos sujeitos sociais. Este princípio permeando as relações com os atores que se ocupam das políticas públicas possibilita evidenciar potências para novas práticas, superando a cultura política tradicional – clientelista e patrimonialista (TUMELERO, 2013, p.8).

É preciso ainda, enfrentar a superação das práticas tradicionais de assistencialismo e clientelismo de políticos e de servidores, que utilizam “recursos públicos para atender interesses privados” (OLIVEIRA, 2009, p.113), em que os usuários só obtêm acesso aos bens, serviços e recursos públicos, em períodos eleitorais, “por meio de relações pessoais entre estes e representantes do poder público, a quem passam a dever favores, frequentemente pagos através da fidelidade e lealdade políticas”, (p.112). Portanto, Tumelero destaca ainda o seguinte item:

d) Defesa dos serviços sociais públicos na consolidação da cidadania – operados como bens públicos e não atendendo a interesses privados. Os referenciais fundados na racionalidade da globalização competitiva transferem ao campo das políticas públicas a responsabilização pela assunção de “modelos de gestão” que são fundados na eficiência e eficácia técnica dos serviços, lançando mão de um discurso de “profissionalização de serviços”, privatização e terceirização de responsabilidades governamentais. Esta tendência imprime lógica mercantil a serviços de relevância social como a educação, a saúde, a previdência social, a assistência social e devem ser alvo de resistências e críticas de atores políticos que têm em seus horizontes a universalização dos serviços sociais públicos (TUMELERO, 2013, p.8 e 9).

E ainda faz uma sugestão de aspectos que podem vir a direcionar uma gestão intersetorial, alterando através de novos estudos, os desenhos administrativo-jurídicos das administrações municipais, de maneira audaciosa e inovadora:

a) Criação de órgãos executivos intersetoriais territorializados, com equipes interdisciplinares, operando sob estratégias participativas de poder/decisão.

b) Permanência, de modo reestruturado, de instâncias de suporte técnico-administrativo, contábil, financeiro e jurídico que sirvam de mediadores na organização burocrática local para atender aos orçamentos setorializados da estrutura federal de ministérios.

c) Redesenho das equipes de suporte de tecnologia de informação e comunicação social, para atuação sob perspectiva territorial, de modo articulado às demais equipes técnicas. Produção de sistemas de informação e materiais de comunicação que melhorem processos de gestão e se convertam

em ferramentas de acesso a informações no campo dos direitos sociais, da atuação política e ampliem a participação dos cidadãos no “espaço da política”.

d) Viabilização de condições para que as instâncias de concepção, deliberação e execução das políticas públicas possam se encontrar em espaços de gestão intersetoriais – “institucionalidades”, por territórios, ainda que mantidos os conselhos setoriais de políticas públicas, constituídos formalmente. Esta lógica conferiria maior sentido à representação popular nos espaços institucionalizados de governança pública, pois os próprios sujeitos estariam “de frente” para suas realidades. Não significa estímulo à participação pelas lógicas imediatas que movem os sujeitos, mas, a partir delas, possibilitar o contato com os debates políticos setoriais, mas mais do que isso, o agir politicamente sob bases de princípios “públicos” na necessária eleição de prioridades de ação, bem como contribuiria, no processo com a instituição de outra cultura política na realidade brasileira (TUMELERO, 2013, p.14).

Já Inojosa (2001) vem trazer uma reflexão importante do âmbito acadêmico, que avança um pouco além da gestão intersetorial para o conceito de transdisciplinar, que logo a seguir se amplia para transetorial:

“[...] há um movimento no campo da produção de conhecimento para abrir essas clausuras setoriais e até rompê-las. Em um de seus livros, Morin (1999), analisando a Universidade na França, discute a questão da transdisciplinaridade, o modo como a universidade poderá romper as clausuras setoriais e criar conhecimentos articulados. Isso porque as disciplinas são incapazes, isoladamente, de captar o que está tecido em conjunto. Essa expressão em destaque é o significado da palavra ‘complexidade’. A vida está tecida em conjunto; não é possível separá-la. E é por isso que as disciplinas não têm dado conta da complexidade, dessa diversidade articulada [...] Na literatura, é possível encontrar os termos intersetorialidade e transetorialidade com o mesmo sentido: a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos” (INOJOSA, 2001, p. 103).

É este novo paradigma da complexidade que traz clareza para a definição da transdisciplinaridade, que trazido do ambiente acadêmico para o das organizações e das instituições, possibilita que venha à luz a “intersetorialidade – ou transetorialidade, já que o prefixo “trans” expressa melhor [esta] ideia”

A crítica ao prefixo “inter” é que ele poderia significar apenas a proximidade de saberes isolados, sem daí gerar novas articulações. Isso ocorreu com a idéia de equipe multiprofissional, que pretendia a articulação de vários saberes profissionais para a solução de um mesmo problema, mas que, na prática, se limitou, na maioria das vezes, a reunir diferentes profissionais num mesmo lugar ou com um mesmo objeto, sem que o diálogo prosperasse. Isso porque se tratava de uma aproximação de corporações fechadas, e seus representantes acabavam preservando suas respectivas clausuras setoriais. [...] no entanto, o

aparato governamental reflete perfeitamente as clausuras das disciplinas. Tal aparato governamental é todo fatiado por conhecimentos, por saberes, por corporações” (INOJOSA, 2001, p. 103).

O prefixo “trans” vem então possibilitar a expressão desta “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, [...] realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”, assim, Inojosa propõe a transposição da noção de transdisciplinaridade para a área das organizações. Porque bem mais do um ajuntamento de projetos que “eventualmente estabelecem algum diálogo na hora da formulação ou da avaliação”, mas que na prática continuam a ser formulados e desenvolvidos em setores, separadamente, a transetorialidade “cria uma nova dinâmica para o aparato governamental” (INOJOSA, 2001, p. 105).

O foco das gestões “trans”, além da base territorial, segmentação social que leve em conta as características próprias “de cada grupo para saber o que prover e como garantir o acesso e o aproveitamento dos bens e serviços públicos”, precisa refletir a mudança de paradigma, o projeto político transformador, ter planejamento e avaliação participativos e com base regional, além da atuação em rede de compromisso social, que possa levar a uma “mudança política real [...] liderada por um projeto político de participação, que seja transparente e novo” (2001, p. 106).

Para Inojosa, é preciso desenvolver “um olhar e um fazer transetoriais, em que dialoguem as várias dimensões da mudança”, sempre orientado por um bom diagnóstico das necessidades da população “e por uma perspectiva política de desenvolvimento social e de superação da exclusão” (2001, p. 109).

## **1.1 Breve descrição histórica sobre avaliação de políticas públicas de Segurança**

A revisão bibliográfica em preparação a este estudo nos mostrou que a avaliação de políticas de Segurança Pública é um grande desafio enfrentado pelos gestores da área, não só no Brasil, como em vários outros países No Espírito Santo não foi

diferente. Dos quatro programas analisados, geridos pelos três entes federados, apenas um (Programa Conjunto da ONU) previu algum tipo de avaliação qualitativa, que possa ser considerada de efetividade, já em seu escopo.

Sobre a periodização histórica aqui analisada, foram poucos os estudos encontrados sobre a avaliação de políticas de segurança pública. Este tema ainda não foi objeto de análise nos estudos de História, sendo então inovador. A revisão bibliográfica mostrou que as poucas análises registradas sobre esta temática estão no campo de estudo da Sociologia ou da Administração.

Mas a temática da avaliação das políticas públicas em geral tem ocupado um lugar de destaque na agenda dos debates e pesquisas sobre as reformas de Estado. Mas também ainda são muito comuns, e grandes, as dificuldades de avaliação das políticas públicas no Brasil. No nosso entender isso decorre principalmente de um processo cultural histórico em que as administrações públicas não se orientavam para a busca de resultados efetivos de suas políticas.

Sobre essa herança cultural, juntaram-se as demandas e as pressões da sociedade sobre o poder público, reclamando as soluções para seus problemas. Na ânsia de responder o mais rapidamente possível a estas demandas e pressões, as estruturas administrativas acabam por concentrar suas energias no processo de execução de ações previstas ou já formuladas em outros níveis de governos, concentrando-se muito mais na execução e deixando mais de lado as reflexões avaliativas sobre o que estão fazendo. Daí torna-se compreensível a limitação que as agências implementadoras apresentam nos processos de avaliação.

Uma avaliação bem conduzida revela todos os aspectos do programa, tanto os que funcionam como os que não funcionam da forma como planejado. São estas informações que permitem a tomada de decisão esclarecida por parte dos gestores, com base em evidências, e possibilitam o aperfeiçoamento das metas e atividades.

Levando-se em conta que uma boa avaliação de política pública é um processo contínuo que começa desde a concepção do programa, perpassa sua execução e termina após seu final, este requer, portanto, um monitoramento eficaz durante toda sua

implementação. Por isso, logo que os gestores públicos desenham um programa ou projeto, deve-se pensar no seu monitoramento e na avaliação, incorporando mecanismos e indicadores específicos que possam ser acompanhados e que gerem os elementos necessários a estes processos (LOCHE, 2014).

Neste sentido Loche (2014, p. 607) destaca quatro principais tipos de avaliação aplicadas em políticas públicas: “de processo, de eficácia, de resultados, e de impacto”, De acordo com o objetivo da avaliação prioriza-se um dos tipos, embora o ideal seja que se utilize de todas elas de modo que forneçam ao gestor público as informações sobre o andamento do programa, que possibilitem ajustes durante sua implementação, além de fornecer argumentos para tomada de decisões melhor fundamentadas. Além disso, quando bem conduzidas e divulgadas, as avaliações permitem um retorno mais constante aos beneficiários do programa, favorecendo a prestação de contas, no modelo *accountability*<sup>1</sup>.

Os programas e projetos de políticas públicas, só podem ser considerados bem-sucedidos quando se pode demonstrar que as mudanças (totais ou parciais) não ocorreriam sem a implementação do programa, já destacava nos anos 80 a pesquisadora brasileira Argelina Maria Cheibub Figueiredo (1986, p.115). Apenas constatar que ocorreram mudanças não é suficiente para concluir-se pelo sucesso de um programa, é preciso demonstrar que ele foi a causa necessária de uma mudança observada.

Para avaliar, então, o impacto real do programa - que são os seus efeitos, positivos ou negativos, esperados ou inesperados, sobre os beneficiários e outras partes afetadas - em busca de tentar entender “o que funciona, para quem, em que contexto e como”, os pesquisadores ingleses Pawson e Tilley (1997, p.2) trouxeram o conceito de “avaliação realista”. Os autores recomendam, para tanto, que se compare um grupo

---

<sup>1</sup> “refere-se a ideia de responsabilização, refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos [...] significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizadas pelo seu desempenho, sendo portanto um conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos. [...]melhor participação cidadã na democracia [...] que se mantém alerta; a que se manifesta quando é necessário impedir os desvios daqueles que têm a responsabilidade de governo [...]”In: .ESTHER, Rejane. **Accountability, Democracia e Cidadania Organizada: Uma Análise do Conceito de Accountability como Ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública**. Revista Eletrônica Administradores.com. João Pessoa, PB (2009).

beneficiário (de tratamento) com um grupo não beneficiado (de controle), comparando os seus resultados com uma estimativa do que teria acontecido sem a implementação do programa.

Porém, a “avaliação realista” vai mais além do que coletar apenas informações sobre os impactos dos processos, busca também “aspectos específicos do contexto do programa que podem impactar os resultados”, assim como “mecanismos específicos que podem levar a mudanças” (PAWSON e TILLEY, 1997, p.2).

O Guia do Banco Mundial (DIME, 2013) destaca que, diferentemente das avaliações de processo, eficácia e de resultados, que oferecem uma análise mais descritiva sobre o antes e o depois da implementação de uma política ou programa, a avaliação de impacto se debruça sobre as relações de inferência causal. Esta modalidade de avaliação permite identificar que relações causais são mais determinantes para que os resultados esperados possam ser atingidos. Por medir estas relações de causa e efeito, ajuda na tomada de decisões para ajuste, interrupção ou intensificação das intervenções, mostrando o que funciona e o que não funciona, constituindo-se, assim, numa importante ferramenta para o aprendizado de quais políticas estão sendo de fato efetivas.

Trata-se de uma análise contrafactual, ou seja, uma comparação entre o que realmente aconteceu e o que teria acontecido na ausência da intervenção. Nesse tipo de avaliação, o ponto central é isolar o efeito do programa de outros fatores, por isso, seu principal desafio é encontrar um bom contrafactual, ou seja, uma boa descrição do que teria acontecido se, hipoteticamente, não tivesse havido nenhuma intervenção.

Esta análise contrafactual preconizada pelo DIME (2013) é baseada na elaboração de Pawson e Tilley (1997), já referida, sobre “avaliação realista”, em que recomendam a escolha de um grupo de controle e outro de tratamento, além da coleta de informações – diagnóstico social - sobre o estado ou situação dos grupos antes da intervenção, que são as denominadas “linha base”, ou marco zero, da avaliação, e são indispensáveis para medir as diferenças entre o antes e o depois da intervenção.

Como pudemos constatar, a mensuração do impacto de uma intervenção política requer uma metodologia rigorosa e mais informações do que um simples monitoramento e análise sobre a implementação de um programa (SEGONE, 2008, p. 8). “Incorporar um mecanismo explícito para avaliar o impacto na concepção de uma política é, portanto, um passo fundamental para garantir a capacidade de avaliá-la”.

Na mesma direção desta reflexão, Inojosa chama a atenção para a “queixa generalizada em relação aos resultados das políticas e ações governamentais [...] e sobre essa manifesta dificuldade dos governos em diminuir as desigualdades sociais e reverter os quadros de exclusão social”

[...] o governo pode estar provendo alguns itens, mas não sabe exatamente quais os resultados dessas provisões. E nós, como cidadãos, temos de começar a cobrar isso dos planos e programas de governo, da prefeitura, do Estado e da União. Que diferença se pretende conseguir com tais planos e programas? Como vamos monitorar e acompanhar os resultados, ou seja, a diferença ou a mudança provocadas ou não na vida das pessoas? Evidentemente, a sociedade acaba acompanhando os resultados pelos reflexos na qualidade de vida, mas nem sempre é fácil vincular esses reflexos aos programas e planos (INOJOSA 2001, p. 106)

Ela ressalta que o foco territorial local e segmentação social e a determinação em monitorar os resultados e impactos das políticas públicas “trans”, mas chama a atenção para a “cisão entre produto e resultado”:

Quando se tem, por exemplo, um programa de assentamento de famílias, o produto é o número de famílias assentadas e os títulos que as famílias receberam. O resultado seria conhecido ao acompanhar o que aconteceu com essas famílias, a partir do assentamento. Elas estão conseguindo produzir? Permanecem naquela casa, naquele terreno ou naquela terra? O assentamento teve algum impacto no desenvolvimento local e da região? Normalmente, esse resultado não é acompanhado. E, justamente por não ser acompanhado, muitas vezes são repetidos erros históricos (INOJOSA 2001, p. 105).

Ainda não é prática corrente nas administrações públicas promover mecanismos para avaliação dos planos ou projetos de políticas públicas, pois os gestores mal acompanham os resultados efetivos, para saber o que aconteceu com as pessoas.

“Apenas se dão ao trabalho de monitorar qual foi o destino dos “itens de produção, processos e itens de estrutura, o que foi produzido e o que foi entregue: ‘Entregamos tantas casas, tantas cestas, tantas salas de aula’. Mas que diferença isso fez?” (INOJOSA, 2001, p. 105). Para esta pergunta, os gestores ficam sem resposta.

A avaliação de resultados ou de efetividade social, dificilmente é percebida nos vários níveis governamentais, seja municipal, estadual ou federal.

O aparato governamental preocupa-se com cada uma de suas fatias e seus produtos, isoladamente. Faz-se a avaliação dos produtos oferecidos: Mas, de fato, que diferença isso fez para o grupo que vive em tal região, com tal perfil, para segmento tal ou qual, que tem determinadas características? Isso é uma coisa que não se sabe nem se pergunta (INOJOSA, 2001, p. 104).

E para o processo de avaliação Inojosa (2001, p. 108) recomenda que se trabalhe com a articulação de redes de compromisso que agreguem os vários atores, tais como “instituições, organizações e pessoas se articulam em torno de uma questão da sociedade”, para programar e realizar as ações integradas e articuladas, e avaliarem, também em conjunto, os resultados destas ações articuladas, para reorientá-las, caso seja constatada esta necessidade.

Já para a avaliação de políticas públicas de segurança, há de se considerar a multiplicidade de fatores em torno da segurança pública e a consequente dificuldade de medir resultados nesse cenário. Nossa revisão bibliográfica mostra que diversos programas e projetos nesta área foram desenvolvidos no país pelos três entes federados (União, Estados e municípios) nas duas últimas décadas, desde a comunitarização das polícias até os programas sociais voltados às comunidades conflagradas e seus segmentos específicos. A partir da primeira década dos anos 2000 o foco destes programas sociais de prevenção à criminalidade foi direcionado para a juventude das periferias, por serem as maiores vítimas ou autores dos crimes violentos, especialmente homicídios. A quase totalidade destas políticas voltada para o segmento jovem foi desenvolvida dentro do conceito de promoção da cultura da paz em substituição à cultura fálica e beligerante da violência.

Tais políticas passaram a contar com um novo perfil mais voltado à prevenção da criminalidade violenta, do que à repressão policial ostensiva, que predominou até então, nos moldes militares. Embora inovadoras, estas políticas apresentaram deficiências em sua implementação e gestão que comprometeram sua efetividade, e por consequência a mudança na qualidade de vida das comunidades alcançadas, e por isso necessitam ser melhor pesquisadas.

Uma diversidade de estudos recentes demonstra que a maior parte destes projetos e programas, apesar de terem uma boa formulação do ponto de vista conceitual, baseados em estudos acadêmicos sobre as violências e criminalidades, tendo alguns resultados positivos perceptíveis, portaram grande falha metodológica com relação ao monitoramento e avaliação qualitativa de sua efetividade social, conforme constatou o Laboratório de Análise da Violência do Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, em 2012. Mas não se pode esquecer de levar em conta a multiplicidade de fatores em torno da segurança pública e a consequente dificuldade de medir resultados em cenários por demais complexos.

Problema semelhante foi demonstrado no estudo de Simon-Ferreira (2008) sobre o programa de prevenção à violência, Vitória da Paz, no ES, que durante a sua elaboração não contou com a construção de indicadores qualitativos para avaliação, nem com a constituição de grupos de controle e de tratamento destacados, que pudessem comprovar sua efetividade social com relação à mudança cultural dos jovens alcançados por seus projetos.

Esta falha de metodologia das políticas de segurança pública foi constatada não só no Brasil, como também na América Latina, sendo que a prática de avaliação do impacto social apenas foi observada em alguns países industrializados ocidentais como EUA, Canadá, Reino Unido e Austrália, conforme nos apontou a pesquisadora brasileira Adriana Loche (2014), que nos últimos anos tem feito o levantamento destas experiências em vários países.

Podemos afirmar ainda, a partir da revisão da literatura produzida no Brasil, que a avaliação qualitativa sobre o impacto das políticas de segurança pública é uma prática ainda em desenvolvimento pelas administrações públicas e suas assessorias nestes

primeiros anos de 2000, sobre a qual há poucos estudos sistematizados, embora já esteja identificada a sua importância e utilidade para a efetividade de tais políticas, de acordo com o professor Ignácio Cano (2006) pesquisador brasileiro de políticas de Segurança Pública.

Embora a demanda social pelo aprofundamento destes estudos tenha aparecido com bastante intensidade nesta última década em fóruns que debatem o tema, bem como da parte de gestores públicos, carecemos no Brasil de análises históricas sobre a avaliação das políticas de segurança pública que possam contribuir para subsidiar os avanços da sua construção.

O que constatamos até o presente momento são algumas críticas dispersas sobre tais práticas avaliativas, e alguns raros estudos sobre a aplicação de metodologias específicas de avaliação qualitativa em alguns programas específicos, nas áreas de estudos de Sociologia, basicamente, e Administração Pública. Mas, paralelo a esta carência registrada, há uma farta documentação institucional elaborada por gestores, como também registros de seus discursos, bem como registros de discursos dos públicos beneficiários dos programas, além de matérias veiculadas na imprensa que podem servir de fontes para estudos mais aprofundados, tendo em vista uma sistematização da temática das avaliações de políticas de segurança pública, nas quais se podem buscar especificamente as experiências, opiniões e elaborações sobre as avaliações de impacto das políticas de segurança pública.

A literatura referente a este tema considera que os programas e políticas na área de segurança pública considerados efetivos, são aqueles apoiados por avaliações experimentais<sup>2</sup> e uma sequência de revisões sistêmicas, o que proporciona uma maior e mais confiável evidência de sua efetividade. Entretanto Loche (2014) nos traz a informação de que a grande maioria das avaliações de segurança pública, que já foram consideradas positivas na América Latina com relação à sua efetividade, não foram apoiadas por avaliações experimentais e por isso necessitam de maior análise para

---

<sup>2</sup> Conceito introduzido por Puddy e Wilkins (2011) no seu estudo sobre o *continuum* de evidências de efetividade elaborado sob demanda do Centro de Controle e Prevenção de Doenças, de Atlanta, EUA. In: LOCHE, Adriana, et al. **Avaliação de políticas em segurança pública. In: Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** Org. Renato Sergio Lima, José Luiz Rattón e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. São Paulo: Contexto, 2014. p. 612.

verificar sua real eficácia, e foi o mesmo que ocorreu no caso do Programa Vitória da Paz, em São Pedro.

O estudo pioneiro elaborado pelo criminologista americano do Instituto Cambridge, Lawrence W. Sherman (1998), sobre efetividade de programas de prevenção do crime e da violência possibilitou, a partir de então em vários países, o debate fundamentado sobre a necessidade de avaliação de programas de segurança pública.

Após avaliar mais de 500 programas desta área apoiados pelo governo federal dos EUA, Sherman (1998) verificou que as políticas de prevenção adotadas estavam totalmente alijadas da análise de seu desempenho que combinasse a duração e o efeito dos programas. Portanto, a principal conclusão do seu estudo foi de que a “eficácia da maioria das estratégias de prevenção do crime permanecerá desconhecida até que o país invista mais na avaliação destas estratégias” (SHERMAN, 1998, p.1), descortinando, assim, a ausência de investimentos específicos em avaliação destas políticas, o que não é uma realidade só americana. Ele observou que tal falta de previsão orçamentária para incluir a avaliação como parte integrante dos programas financiados, em vários países - mesmo naqueles em que não havia deficiências maiores com relação à qualidade ou administração do programa -, é ainda uma grande dificuldade em relação às avaliações de políticas de prevenção à violência.

No Brasil constatamos como problema central, além dos já referidos, a falta de critérios objetivos para afirmar, através de uma avaliação científica, se um determinado programa está sendo efetivo, ou seja, se está atingindo suas metas. Isto ficou claro na análise do Programa Nacional de Segurança Pública, do governo Lula, feita pelo IPEA imediatamente após seu lançamento, onde é demonstrado que apesar do caráter inovador desta política,

[...] ao buscar elaborar um programa abrangente, com condições de responder à demanda por segurança da sociedade [...], alcançando diferentes áreas de atuação da segurança pública, parece ter-se chegado a uma política sem frentes que se complementem organicamente. Em resumo, o programa inclui ações no âmbito da segurança pública, diversos projetos sociais já realizados pelo governo federal e alguns novos projetos

focalizados. Mas esse conjunto não parece ter sido montado de forma a criar de fato uma política com relações causais claramente estabelecidas, com resultados que possam ser precisamente avaliados e a ela atribuídos e com frentes que potencializem o alcance das metas (IPEA, 2008, p. 268).

A despeito deste estudo do IPEA, a revisão da literatura sobre segurança pública no Brasil produzida nos últimos quinze anos aponta poucas publicações dos resultados de estudos sobre avaliação de impacto dos programas de prevenção à violência, bem como, que é mínimo o número dos estudos já realizados sobre o impacto destas políticas<sup>3</sup>. A este respeito, Nancy Cárdua, pesquisadora de Estudos da Violência da USP, em 2006, fez um criterioso estudo sobre avaliação científica dos programas internacionais de prevenção da violência juvenil, e nesta pesquisa não consta nenhum programa brasileiro ou desenvolvido na América Latina. Os programas cientificamente avaliados se concentram mais em países de língua inglesa, especialmente nos Estados Unidos e Austrália. “Mesmo quando existem tais avaliações, a divulgação de seus resultados de forma sistemática ainda não é uma prática corrente, dificultando, assim, uma análise mais detalhada sobre a eficácia dos programas adotados”, nos reporta Adriana Loche (2014, p. 614).

O pesquisador francês Bernard Perret (2001, p. 3) destaca que a exigência da avaliação de políticas públicas não tem mais sido contestada nos últimos anos por gestores, mas ele ressalta o contraste desta necessidade com os “objetivos imprecisos e contraditórios da ação pública”, ao elaborarem projetos com falhas metodológicas graves e, apesar das intenções, agirem, muito frequentemente, contra aquilo que pregam nos programas de governo. Isso sem contar a própria dificuldade de se mensurar os resultados, devido a insuficiências nas metodologias até então utilizadas, além das resistências veladas dos poderes públicos de se submeterem ao que consideram uma forma de julgamento público, em que podem ser explicitadas suas falhas ou negligências.

---

<sup>3</sup> **Nancy Cárdua**, pesquisadora de Estudos da Violência da USP, em 2006 fez uma sistemática avaliação sobre os programas internacionais de prevenção da violência juvenil, cientificamente avaliados, e nela não consta nenhum programa brasileiro ou desenvolvido em parceria com o Brasil.

## **1.2 Levantamento histórico sobre indicadores qualitativos de efetividade**

Até mesmo por requerer um maior rigor metodológico, disponibilidade de maiores informações e capacidade técnica de avaliação mais específica, a avaliação de impacto é bastante difícil de ser encontrada no Brasil, e em muitos outros países, não só na área da segurança pública, mas também nas políticas públicas de outras áreas (LOCHE, 2014). Até onde nos foi possível pesquisar, tanto na revisão bibliográfica quanto em administrações públicas, não conseguimos encontrar registros da elaboração de indicadores qualitativos de efetividade de programas ou projetos na área de segurança pública.

Seguindo esta mesma linha de análise, Cruz (2013) também destaca que “há pouca cultura de diagnóstico social para o embasamento das políticas, mas também há um déficit de alinhamento das políticas implantadas e mais raro ainda a avaliação de sua efetividade”. Um dos desafios destas avaliações, por exemplo, é ser capaz de observar e registrar se houve mudanças de comportamento que alteraram para melhor a qualidade de vida das pessoas abordadas pelos programas sociais de prevenção às criminalidades, a partir da construção de indicadores específicos para tanto.

Ainda é muito baixo o nível de certeza da evidência científica disponível na grande maioria dos programas avaliados na América Latina, incluindo-se aí o Brasil, para se generalizar conclusões. Mas podemos afirmar que já há uma base empírica para prever que a realização de mais pesquisas podem apoiar conclusões mais assertivas sobre as avaliações baseadas em evidências (ABIZANDA e HOFFMAN, 2012).

A existência de indicadores qualitativos no modelo de gestão e avaliação de programas de políticas públicas de segurança, tanto para monitoramento dos projetos quanto para prestação de contas, possibilitam de forma mais efetiva a adequação destes programas às demandas sociais do território e do público alvo a que se destinam. Ao contrário, a falta de mecanismos de identificação dos possíveis impactos positivos dos programas se desdobra no seu descrédito. Avaliar os impactos ainda no desenvolvimento do projeto proporciona melhores condições para redirecionar e aperfeiçoar o programa de modo que ele seja cada vez mais eficaz e os gestores não

percam tempo em experimentações similares as que já foram testadas por outras gestões.

Com isso se elimina uma grande etapa de experimentação, já executada por outros atores públicos, que percebeu quais caminhos não devem ser percorridos e outros que precisam ser mais bem pavimentados. Especialmente, para que não ocupem desnecessariamente o tempo do público envolvido com as interferências de tais experimentos, pois o respeito à disponibilidade de participação das populações envolvidas é fundamental para o reforço da credibilidade das políticas públicas.

## **2 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA CIDADÃ SURGEM NA HISTORIA DO BRASIL COMO ALTERNATIVA AO VELHO PARADIGMA DA SEGURANÇA PÚBLICA TRADICIONAL**

Neste capítulo procuramos inscrever nossa elaboração no plano mais teórico e nas políticas públicas nacionais de segurança pública neste período estudado. Abordamos inicialmente as bases históricas, sociais e políticas do velho paradigma da segurança pública brasileiro, no qual predominam a repressão violenta e a criminalização dos pobres relacionada ao mundo trabalho.

Antes do século XIX, no Brasil, quando surgiram as polícias modernas, não existiam organizações institucionais específicas de policiamento nas cidades e as funções de polícia eram feitas por cidadãos que eram convocados pelo governo como voluntários, ou por pessoas comuns comissionadas nos governos, com função fiscalizadora ou para recolhimento de tributos. O termo “segurança pública” nesta época ainda não existia no Brasil e a aplicação da pena aos transgressores era tratada como algo do “âmbito privado”. Desta forma a reparação, ou a aplicação da punição, eram naturalizadas e entendidas como direito e dever mesmo da vítima (ROLIM, 2006, p. 24). Cabia às polícias apenas o papel de capturar escravos fugitivos, e reprimir “condutas indesejadas como a capoeira, os tumultos de rua e pequenos roubos e furtos”, já se destacando aí o preconceito racial institucionalizado.

Neste período, o Brasil era basicamente rural e escravocrata, e era o latifúndio quem controlava a vida das pessoas e a política, através do senhor de escravos “e exercido principalmente no espaço privado pelo ‘pai de família’ que era uma verdadeira autoridade política” (COSTA, 2004, p. 47-51). Esta época, no mundo ocidental, foi bem significativa a influência de valores liberais sobre os estados nacionais que expandiram seu papel de controle político e social. A manutenção da ordem saiu da esfera privada para a do coletivo social, pois as instituições de Estado com o papel de aplicar a lei e a justiça tornaram-se objeto de políticas públicas. O Estado passou a monopolizar o uso da força física, dando fim às “guerras” particulares, passando a mediar a violência, que foi deixando de ser o instrumento corriqueiro para resolução de conflitos.

Até o sec. XIX, no Brasil, prevaleciam os conceitos de “Segurança da República” ou “Segurança do Estado”, vigentes na Constituição de 1891. Foi a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934 que determinou que a União passasse a ter competência privativa sobre a polícia em âmbito nacional (Art. 5, alínea v), como forças reservas do Exército, com suas mesmas prerrogativas, a serviço do governo federal. As polícias foram distinguidas dos exércitos devido ao emprego das Forças Armadas em ações externas, direcionadas para solução de competições entre os Estados nacionais, já as forças policiais foram destinadas para a manutenção da Ordem Interna.

Na Constituição de 1934, poucos anos antes do golpe de 1937, os órgãos de controle da segurança se concentraram nos estados e na União, mas não nos municípios<sup>4</sup>. A Lei de Segurança Nacional estabelecida em 1935 ampliou a força repressiva das polícias para conter crimes políticos, cometidos por estrangeiros contra os interesses nacionais, os subversivos à ordem vigente, ou qualquer um que incitasse ódio entre as classes. Com o final da Segunda Guerra, deu-se a polarização entre o bloco ocidental capitalista e o bloco oriental socialista, representados por Estados Unidos e União Soviética, quando passou a pairar nos países capitalistas o temor pela revolução socialista e a “perigosa” ameaça comunista e para conter estas insurgentes organizações comunistas, acirraram o papel de vigilância e repressão das polícias.

Na ditadura de Vargas, de 1937 a 1945, no Estado Novo, de perfil autoritário e corporativo, a polícia serviu para construção e sustentação do novo regime autoritário com atribuições de vigiar e controlar os membros das “classes perigosas” bem como os grupos políticos contestadores da nova ordem, tidos também por inimigos do Estado Nacional. Cabia às polícias militares prender criminosos civis ou quem atentasse contra o Estado e auxiliavam na repressão e agiam na manutenção da ordem pública, e também na repressão externa, e eram subordinadas aos governos estaduais - mas seus equipamentos eram fornecidos pelo Ministério da Guerra (CANCELLI, 1993, p. 67).

---

<sup>4</sup> Com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, a União passou a exercer competência privativa sobre a polícia em âmbito nacional. (Art. 5, alínea v) (PEDROSO, 2005, p. 59).

A partir da promulgação da Constituição de 1946, continua com a União a competência privativa de conduzir as políticas de segurança. Já as polícias retornaram ao controle dos governadores. Ainda sob a Constituição de 1946, surge uma nova Lei de Segurança Nacional, no segundo governo de Vargas, em 1953, que definia o que eram os “crimes contra o Estado e a ordem política e social”. A partir do fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 continuou mantendo sob o comando da União a “organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais para sua utilização pelo Governo Federal no caso de mobilização ou de guerra”<sup>5</sup>.

Mas foi na ditadura militar de 1964 que se construiu uma estrutura legal e institucional de repressão autoritária justificada na noção do inimigo interno, prescrito na Doutrina da Segurança Nacional. A Constituição de 1967 voltou a destacar a Segurança Nacional quando estendeu aos cidadãos a defesa da pátria, responsabilizando todos os brasileiros. O artigo 89 descreve que toda pessoa natural ou jurídica seria responsável pela Segurança Nacional, que não seria mais dever exclusivo das forças militares, polícias ou instituições políticas, como estava disposto nas Constituições de 1934, 1937 e 1946. (PEDROSO, 2005, p. 62). Desde então, a Segurança Nacional passou a fazer conexão entre as ideias de guerra externa e guerra interna, sendo esta última compreendida como atuação do Estado contra ações subversivas, como autodefesa e manutenção do regime político. Estende, assim, o limite de ação das forças armadas, passando para a União a tutela e controle constitucional das polícias militares em todo o território nacional, de acordo com os interesses do Governo Federal (2005, p. 59).

Quando os militares tomaram o poder pela força em 1964, a democracia estabelecida pela Constituição de 1946 sofreu uma ruptura drástica. O regime burocrático autoritário que reduziu a participação política, ao ampliar o poder das Forças Armadas que passaram a acumular o monopólio da coerção político-ideológica no país, prosseguiu até 1985. Este regime se balizou na Doutrina da Segurança Nacional para garantir o controle social e político utilizando as polícias para conter os grupos políticos de oposição através da tortura física e psicológica e uso abusivo das repressões

---

<sup>5</sup> Art. 5, alínea XV, letra f. promulgada, a 05 de janeiro de 1953, uma nova Lei de Segurança Nacional, que “definia crimes contra o Estado e a ordem política e social”.

e prisões arbitrárias. Garantido na Constituição de 1967, o Exército mais uma vez passou a conduzir as polícias, como forças auxiliares, tendo sido a Lei de Segurança Nacional reeditada em 1967, 1969, 1978 e 1983, o que norteou a ação das polícias no combate a crimes políticos.

Esta lógica da coerção político-ideológica e do uso do poder da força pelo Estado fica bem explicitada por Bourdieu (1996, p. 100-101), ao desenvolver sua reflexão sobre a gênese do Estado - que precisa afirmar sua força física para o exterior contra outros estados nacionais concorrentes, e no interior sobre os contra poderes de resistência ao seu poder estabelecido.

Bourdier destaca a construção do Poder de Estado como um campo de disputas acirradas entre os que querem exercer esse poder e os diferentes tipos de capital nele presentes - para além do econômico - bastante enfatizado pelo materialismo histórico -, que pode ser cultural, político, religioso etc, e em como estão distribuídos na sociedade, e como são percebidos através dos agentes sociais nas relações estabelecidas pelo Estado nascente. A base da constituição do Estado, e da instalação e manutenção de relações de dominação, passam a se dar através do capital simbólico, que é forma como os agentes sociais percebem e valoram estes capitais, atribuindo-lhe valores muito acima do que realmente têm.

Sobre o uso legítimo da força física e letal pelo Estado moderno, através das Forças Armadas, ela pode ser aplicada pelo exército em guerras - reais ou virtuais - no espaço exterior, e no interior do seu território direcionada àqueles com quem disputam poder político, ou as forças insurgentes das classes dominadas. Fazendo uma pequena digressão histórica, a inviabilidade das tropas violentas dos Exércitos tratarem os transtornos sociais causados pelas revoltas populares e desordens recorrentes nos países europeus no início do século XX, tornou necessária “a criação de uma estrutura permanente e profissional com a função de manter o controle nas ruas”, logo as polícias passaram também a servir à manutenção do poder político através do controle destas disputas (ROLIM, 2006, p. 25), e dentro desta lógica foram utilizadas pelo governos militares no Brasil, entre as décadas de 1960 e 1980.

A defesa da ordem pública se exprimia na repressão de todas aquelas manifestações que pudessem desembocar numa mudança das relações político-econômicas entre as classes sociais, enquanto que a segurança pública compreendia a salvaguarda da integridade física da população, nos bens e nas pessoas, contra os inimigos naturais e sociais (BOVA, apud BOOBIO, et. al. Orgs. 1991, p. 944).

As polícias ostensivas, uniformizadas, como se apresentam atualmente no Ocidente, surgiram dentro do contexto da construção da concepção moderna de Estado, na perspectiva liberal do Estado de Direito, orientada pelas ideais iluministas de sustentar a paz através de meios pacíficos e civilizados (MUNIZ, 1999, p. 23). A sua criação foi determinada pelas pressões civis por garantia e ampliação de direitos, além da intenção dos Estados de manter o monopólio do uso da força para resolver conflitos internos (1999, p. 24).

Foi entre as décadas de 1980 e 1990, que os regimes militares da América Latina foram substituídos por regimes “democráticos” de caráter genocida, que tinham um projeto de destruição física e cultural dos segmentos “inimigos”, descarregando a estrutura de controle social contra o “criminoso” pobre e marginalizado (MALAGUTI-BATISTA, 2003), que continua a ser o alvo preferencial da repressão estatal violenta entre as décadas de 1980 a 2000, com destaque para os jovens pobres, do sexo masculino, negros. Julita Lemgruber e Silvia Ramos (2004, p.45) em seus estudos sobre violência letal no Brasil observam que a concentração de mortes violentas neste segmento demonstra a grande desigualdade de distribuição de riquezas e recursos sociais (educação, saúde, saneamento, habitação, etc) entre pessoas brancas e negras, jogando os jovens negros em guetos de exclusão de qualquer cidadania, levando-os a buscar recursos econômicos em atividades ilegais, que têm regras bastante rígidas e violentas de manutenção *da ordem*, tornando-os vítimas preferenciais das mortes violentas.

No decorrer dos últimos séculos, o “inimigo” e o medo que eles provocam têm sido ressignificados, sendo que no período da redemocratização, após a ditadura militar, o inimigo deixa de ser o opositor ao regime e volta a ser o criminoso pobre e negro, que tem que ser combatido pelo ainda forte aparelho repressivo, e então se estabelece como

pauta social a grande “luta contra o crime”. E mesmo na década de 1990 a grande política social dos Estados é a penal, que é difundida pela grande mídia, como uma forma de “preparar os espíritos das pessoas” para a sua aceitação (NEDER, 1994).

Analisando o período da passagem do modo de produção escravagista para o capitalista no Brasil, na transição da Monarquia para a República, Gizlene Neder (1995) aborda o processo de criminalização das classes pobres a partir construção de um consenso na sociedade com argumentos do discurso jurídico, e mostra o quanto é difícil para os trabalhadores se oporem a este “dogma,” quando o mesmo se torna hegemônico.

No ocaso do sec. XIX, a República brasileira herdou da Monarquia escravagista - que impôs à grande parcela da população negra e mestiça viver na exclusão - o medo da insurreição destes negros, que deveria ser contida pela força da truculência estatal, referendada pelo endosso dos socialmente incluídos. Na nova ordem capitalista que o Brasil assumiu a estratégia para manter os negros recém-libertos submissos ao trabalho foi criar uma atmosfera de suspeição generalizada, alvejando os negros como suspeitos preferenciais dos aparatos policiais, e por consequência, desta forma reconhecidos pelo conjunto da sociedade (NEDER, 1995). Estes conflitos oriundos das relações de poder são resolvidos com o uso da força física e da violência por parte do Estado, inclusive a simbólica (BOURDIEU, 1998), e este poder é desenvolvido nas estruturas sociais e mentais, de forma institucional histórica, para ser percebido como natural. Para obter este êxito, o Estado conta com o monopólio do uso das informações e com a legitimação do emprego da força física e simbólica através dos aparatos estatais, ao passo que deixa mascaradas as reais relações de poder.

Para a criação deste consenso no campo simbólico, Neder (1995, p.52) aponta a criação de uma ética do trabalho a partir de discursos jurídicos, que pretendia consolidar uma coletividade organizada para o trabalho, remetendo à ideia de uma *colmeia humana*. Tal ética relaciona o trabalho - de forma idealizada - à honestidade, ao bem estar, à dignidade, em contraposição ao seu oposto que é a ociosidade - relacionada ao afrontamento, corrupção, depravação, suspeita - e a partir daí criminalizando o que era considerado ociosidade ou “vadiagem”. Neste período histórico os movimentos operários já propunham uma resistência à criminalização da vadiagem, mas não chegavam a questionar o dogma da penalização, por vezes endossando a proposta

dominante de apenas tal “criminoso”, mostrando a incapacidade destes de se contraporem ao domínio deste consenso.

Tal criminalização constrói um consenso moral na sociedade que se faz “pairar” acima das classes sociais como se não houvesse qualquer relação com o mercado de trabalho nascente, como se nada tivesse de político. Daí, o lugar social “inferior” das classes pobres e de trabalhadores no Brasil fica nítido e é percebido e internalizado por todos, estabelecendo uma relação direta entre criminalização e mercado de trabalho, destaca Neder (1995).

A figura do “malandro” veio, então, personificar os métodos e técnicas criminalizantes apropriados para a realidade brasileira, através desta representação social. A formação do conceito de malandragem explicita isso ao colocar o “malandro” como alguém que detesta o trabalho – então representado como um importante valor social - e torna-se repudiado pela sociedade enquanto tal. Nesta construção, o “malandro” passa a representar o caráter nacional incivilizado - articulando os conceitos de nação, mercado e trabalho. A sua desqualificação social influencia, a partir disto, o comportamento dos trabalhadores “livres” para o trabalho digno e honrado, combatendo, assim, a ociosidade e permitindo que a nação abandone o ranço incivilizado e tome o rumo do progresso, conforme ficou explicitado na bandeira nacional com a proclamação República o lema “ordem e progresso”. Neste novo contexto, o “malandro” veio substituir o “capoeira”, que era um “marginal” integrado ao seu grupo, enquanto o “malandro” é apenas um indivíduo isolado, bem próprio ao capitalismo.

Para legitimar a ideia de mercado, no Brasil recém-entrado no capitalismo, no final do século XIX, a elite precisava embasá-la em conceitos de “nação” e de “indivíduo”, dicotomia própria ao novo sistema econômico. Tal feito permitiria um novo contrato nacional em que o Estado seria o regulador e estaria, supostamente, acima das classes. As bases da dominação burguesa passam a ser, então, reforçadas por estas argumentações a respeito do “caráter nacional” que emerge com a “malandragem” e fica bem representada na teoria de Roberto Da Matta sobre o “jeitinho brasileiro”.

Como reforço simbólico, a imprensa passa a difundir as figura da “malandragem” - uma boemia segregada às noitadas dos bares - e dos “malandros do subúrbio”, improvisadores que usavam da esperteza para fugir do trabalho, que se localiza num espaço social entre o mundo da ordem e da desordem, e sobrevive “nas brechas” entre os dois. Também o medo e a repressão violenta passaram a ser utilizados como estratégia de dominação, além do uso do sistema penal para criminalizar o réu-inimigo.

Para sustentar esta nova ética do trabalho, erguida sobre a desqualificação do ocioso, Neder (1995) mostra como as elites consolidam a perversa produção deste consenso na sociedade para legitimar a criminalização das classes pobres, movida por um medo permanente da rebelião destes explorados contra seus exploradores. Sobre este “medo”, Vera Malaguti (2003), em seu estudo sobre o medo na corte imperial e na contemporaneidade, desvela a tese central de que a hegemonia conservadora na formação social brasileira trabalha “a difusão do medo como mecanismo indutor e justificador de políticas autoritárias de controle social”.

Ela mostra que no Brasil “a difusão do medo e do caos e da desordem tem sempre servido para detonar estratégias de neutralização e disciplinamento planejado das classes empobrecidas” (MALAGUTI-BATISTA, 2003, p.21). Ela analisa o medo utilizado como uma estratégia simbólica para resguardar o monopólio do exercício legítimo da violência, também simbólica. Destaca que no sec. XIX, o “medo branco” impõe técnicas de criminalização que servem para punir o réu “para além do crime” visando conter a “periculosidade” dos excluídos rebeláveis.

É o medo expresso da revolta, das possibilidades revolucionárias das classes pobres, que tenta incorporar este segmento à ordem social, paradoxalmente excluindo-o, e assim permanece ao longo do tempo o medo da rebelião negra descendo dos morros. Um exemplo bastante significativo referenciado por Vera Malaguti foi o medo imposto à classe dominante brasileira pela Revolução dos Malês, na Bahia na década de 1830. Foi grande o impacto causado pelo levante de escravizados de origem islâmica, que liam e escreviam bem o português, e se rebelaram de forma organizada contra as forças armadas da ordem - e não contra seus senhores ou os civis. Mas esta rebelião serviu para disseminar o medo generalizado de uma rebelião negra, por causa da recente

Revolução Haitiana, no país vizinho na América Caribenha. Em resposta a este medo subjacente, a derrota total do levante foi obviamente imediata e definitiva para afirmar a superioridade étnica, nacional e de classe, e impedir qualquer questionamento da ordem vigente que mantinha a escravidão e suas sequelas.

Seguindo esta lógica excludente, a formação do Direito no Brasil foi paradoxal ao buscar um direito formalmente perfeito, rigoroso nos enunciados, mas arbitrário na sua aplicação, praticado a partir das convicções racistas e de desprezo pelas classes populares. A legislação do país passou, assim, a oscilar entre as continuidades oligárquicas e a as rupturas liberais-burguesas (NEDER, 1995).

O modo como foram constituídos o sistema penal brasileiro e o Direito Penal, criou as bases jurídicas para sustentar esta repressão. Numa longa digressão histórica, Nilo Batista (2002), partindo da queda do Império Romano para chegar às matrizes ibéricas do sistema penal brasileiro, constatou que de forma recorrente o Estado brasileiro transforma o réu em seu inimigo, jogando toda força violenta do aparato legal e do sistema punitivo sobre determinados grupos sociais, ao cancelar suas garantias legais como sujeitos. Somente compreendendo essa desqualificação do réu no Brasil, através da desvalorização total da vida das classes pobres, podemos entender como se estruturou o projeto de controle social repressivo que tem promovido genocídios recorrentes destes segmentos. E Vera Malaguti (2003) descreve esta desqualificação como uma continuidade histórica que atravessou os últimos séculos no país e que permanece até a atualidade.

São as matrizes ibéricas do direito penal brasileiro, apesar das mudanças na legislação mais atual, que continuam a imprimir a desqualificação dos réus permitindo a prática da tortura e mutilação, que se traduz numa permanência na prática cotidiana das polícias. E o sistema jurídico continua a fazer de conta que não enxerga esta intencionalidade e adota um estilo desinteressado “nobre e vago”, diante destes arbitrios, dissimulando as práticas reais que se sucedem (NILO BATISTA, 2002). A matriz escravocrata ainda predomina no sistema penal brasileiro, articulando o direito penal público com o direito penal privado, promovendo a partir deste sistema legal um genocídio da população negra e pobre, através de uma indústria de torturas e mutilações (NEDER, 1995).

No Brasil, as políticas de segurança, até a década de 1970, eram desenvolvidas pelos estados e pautadas na repressão como intervenção governamental reativa e esporádica, de acordo com o surgimento de eventos criminosos ou do próprio sistema de justiça criminal, que ganhassem a mídia e causassem alguma comoção social.

Na vigência da ditadura militar, havia uma crença de que a transição democrática, com os militares fora do comando político, resultaria na separação entre as polícias e as Forças Armadas, mas as polícias não foram submetidas ao Estado de Direito e continuam a violar os direitos humanos, agindo de forma arbitrária, fora da lei, da mesma forma que no período da ditadura (COSTA, 2004, p 32). Este paradigma repressivo, violento e autoritário é uma permanência que tem sobrevivido ao tempo e às mudanças de regimes e, segundo Monjardet (2003, p. 22) faz com que integrantes da mesma polícia possam servir a finalidades contraditórias, comprometendo gravemente a consolidação da democracia.

## **2.1 O moderno paradigma do “bem-estar penal” embasando a Segurança Cidadã**

Dedicamo-nos aqui à descrição histórica do novo paradigma da segurança cidadã em que procuramos enfatizar as iniciativas e perspectivas que defenderam a via da democratização da segurança pública, em especial no Brasil. Embora o recorte temporal desta pesquisa seja os anos de 2005 a 2012, uma discussão sobre os novos paradigmas de segurança pública no Brasil, requer uma digressão ao contexto político da redemocratização do Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1988, com a defesa dos direitos humanos, o fortalecimento do federalismo, o direcionamento para o protagonismo dos municípios e com a acolhida à participação social.

A Constituição de 1988 determinou que o Estado seja regido em suas relações internacionais pelo “princípio da prevalência dos Direitos Humanos” (art. 4º, II). Em consequência, o Brasil aderiu a importantes instrumentos internacionais de defesa dos direitos humanos, que foram os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, às Convenções Americana de Direitos Humanos e contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Mas

ao estabelecer o item constitucional que versa sobre a Segurança Pública, o texto constitucional, não assimilou estes princípios em sua redação, e o tema não foi inscrito nos títulos I e II<sup>6</sup> que tratam dos direitos e garantias fundamentais. E a Segurança Pública ficou isolada no Capítulo III do inciso V que estabeleceu as normas “DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRATICAS”, e assim descrita no artigo 144:

O Art. 144 da Constituição Federal assim estabelece: Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Apesar destas limitações, foi esta Constituição que lançou as bases para que, no período pesquisado neste estudo, fosse possível a realização do projeto de caráter democrático popular liderado pelo Partido dos Trabalhadores, com o presidente Lula, que trouxe, no bojo do debate sobre a redemocratização do Estado, uma série de conceitos e intenções inovadores em termos de políticas públicas de Justiça e Segurança e sua relação com as demandas sociais por mais cidadania, que passou a ter reflexo em alguns estados e municípios. O município de Vitória, onde se situa a região de São Pedro, neste mesmo período, também estava sob o governo do Partido dos Trabalhadores, portanto com as mesmas diretrizes políticas que intencionavam uma maior radicalização democrática e consolidação de cidadania – mesmo que na prática não haja ocorrido exatamente desta forma, o debate e a esperança de que assim fosse se fizeram presentes no conjunto da sociedade, principalmente em setores envolvidos com a participação popular.

Mas o início do debate acadêmico sobre a política de segurança pública no Brasil deu-se em fins da década de 1970, nas cadeiras das ciências sociais, mas não se tem registro de estudos historiográficos sobre segurança pública, neste período, nem nas décadas seguintes, até os anos 2000. Rolim (2007, p. 5) destaca como uma das causas do debate ter ficado em segundo plano nas ciências sociais, até então, foi porque a

---

<sup>6</sup> \*Título I que vai do Art. 1º ao 4º - CF 1988. Título II vai do Art. 5º ao 17º da CF - 1988.

maioria das vítimas dos crimes da violenta ditadura eram percebidas pelas elites como “marginais”, e esta violência oficial contra os criminosos pobres, mantinha esta “criminalidade” longe da elite, como um “cordão de isolamento” imaterial.

Foi quando predominaram os “esquadrões da morte”, em que polícias e criminosos disputavam o mercado ilegal da prostituição, drogas e jogos, criados, de início, pelo próprio regime militar (BARREIRA e ADORNO, 2010, p. 306). Foi neste contexto que surgiu o slogan de seus agentes: “Bandido bom é bandido morto, e enterrado em pé para não ocupar muito espaço” (CALDEIRA, 1998).

O recrudescimento dos crimes violentos e respostas também violentas das polícias motivaram os estudos da década de 70. Maria Célia Paoli (1977) analisou populações marginais e estereótipos criminalizadores, na Universidade de São Paulo, e orientou trabalhos sobre formas de contenção da violência urbana. Em 1978, Antônio Luiz Paixão e Edmundo Coelho iniciaram pesquisas do perfil dos indiciados da Justiça e da população penitenciária, e sobre grupos criminais das prisões (PAIXÃO, 1978; COELHO, 1978). Em 1979, Paulo Sérgio Pinheiro começa a desenvolver um conjunto de pesquisas sobre a violência do Estado e as classes populares (PINHEIRO, 1979).

A literatura brasileira nas últimas décadas se debruçou sobre o tema da violência, da criminalidade e da segurança pública e enfrentou de variadas maneiras essa questão. Vários autores influenciados por diversas perspectivas teóricas concordam entre si que o problema da criminalidade e da violência no Brasil remonta a algumas variáveis, reconhecidamente complexas, que custaram a ser reconhecidas, tais como: a dinâmica patrimonialista do sistema de justiça brasileiro, diagnosticada por Sérgio Adorno; sua excessiva formalidade e não aproximação com os processos ocorridos na sociedade, segundo a interpretação de Kant de Lima; os processos de sujeição criminal apontados por Michel Misse; seu fundamento sobre uma sociabilidade violenta, tal como indicada por Machado da Silva; as dinâmicas perversas que acometem as classes populares, estudadas nas etnografias de Alba Zaluar; a relação viciosa entre a esfera pública e a privada a moldar os padrões de relacionamento entre os grupos sociais, raciais e sexuais no contexto urbano, segundo o argumento de Teresa Caldeira; a dificuldade de se pensar formas de inclusão cidadã, fazendo frente aos

desdobramentos das formas diversas de violência difusa característicos das décadas mais recentes, tal como aponta José Vicente Tavares dos Santos.

Retomemos as décadas de 1980/1990 marcadas pela busca por uma orientação cidadã para a política de segurança, com participação popular. A introdução das primeiras iniciativas, ainda ao final dos anos 1980, teve a ver tanto com o momento da redemocratização e reconstrução da esfera pública brasileira, quanto com a inquietação pela reforma das organizações policiais, que historicamente se mostraram violentas, repressivas e refratárias aos setores populares.

A década de 1980 marcou um período importante para o campo da segurança pública e da justiça criminal no Brasil, por ser um momento em que houve um significativo aumento da criminalidade e da violência urbana, principalmente nas grandes cidades, tido pelos pesquisadores da área como inédito – tanto quanto ao seu volume e abrangência, quanto pelos novos padrões apresentados (GODINHO, 2011). Essa “explosão de litigiosidade”, como foi denominada por alguns autores, expôs as mazelas de uma longa trajetória histórica de construção do Estado e da nação brasileiros encerrado em bases não universalistas. Momento em que colocou o importante desafio de construção de uma política de segurança pública sobre bases efetivamente democráticas.

Foi neste contexto que a apropriação deste debate pelas ciências sociais ocorreu, em que as heranças históricas, assim como as iniciativas mal sucedidas, traçaram os termos do desenvolvimento, tanto da segurança pública, quanto do debate acadêmico durante as décadas de 1980 e 1990. Este importante desafio foi colocado às organizações policiais desde o início do processo de redemocratização do país no desfecho dos vinte anos da ditadura militar. Percebeu-se ser necessário buscar um novo conceito e função para a polícia e controle da criminalidade, orientados para a efetivação e garantia dos direitos de todos os cidadãos, contrariando o predomínio, até então, da aplicação da justiça que privilegiava as elites e punia com severidade as classes mais populares.

Diante da perspectiva republicana, a desigualdade de direitos desestabiliza a liberdade e perverte um projeto democrático de sociedade, em especial quando as

instituições policiais não se dedicam à sua proteção. Existe no Brasil um Estado que anuncia um conjunto de direitos formalizados, mas que não se aplicam a ninguém, pois nenhuma classe de cidadãos tem a relação com o Estado de fato mediada por direitos, pois os pobres recebem favores e as elites privilégios. Na solidariedade republicana, o que torna possível a justiça é o reconhecimento no outro, de um “si mesmo”, elemento crucial para a vida política e para a sustentação da vida coletiva (GODINHO, 2012).

Ao aprofundar uma abordagem brasileira sobre o novo paradigma da segurança cidadã - ou de participação comunitária, Leticia Godinho (2011), no seu estudo de doutorado, aprofunda uma abordagem sociológica e histórica brasileira sobre o novo paradigma da segurança cidadã - ou de participação comunitária, que ressalta a nova modalidade de políticas de prevenção participativa, assentadas no precedente paradigma do “bem estar penal” - uma abordagem teórica anglo-saxônica surgida entre os séculos XIX e XX, que prevaleceu praticamente incontestada nas academias até a década de 1970.

David Garland (1999) é um dos principais autores contemporâneos que aborda esta temática, e foi quem identificou as mudanças conceituais no controle da violência no século XX, na Grã-Bretanha e também nos EUA. Segundo o autor, surge neste período uma nova forma de perceber o crime e o criminoso, assim como as políticas de combate à criminalidade. Garland percebe, nas décadas de 1950 e 1960, o que é por ele designado de “Estado de bem-estar penal” (“Penal Welfarism”), que seria uma forma, bastante utópica, de controlar o crime, baseada na concepção de reformas e intervenções sociais de prevenção, onde o Estado assumia o papel central no controle da criminalidade, promovendo métodos racionais de reinserção social dos criminosos.

Esta abordagem anglo-saxônica foi das primeiras a fundamentar o policiamento comunitário no Brasil, na perspectiva cidadã, com princípios adequados à redemocratização do país, tratando do ponto de vista republicano essa nova modalidade de políticas de prevenção. Em paralelo à crise enfrentada pelo *bem estar penal* na década de 70, emergiu outro paradigma tido com excludente, contrário a este considerado includente. Também ficou reconhecido como “criminologia do outro”, e outros ainda o designam como paradigma neoliberal, focado meramente na repressão e controle absoluto sobre os aprisionados.

O “bem estar penal” contribuiu para compreender o problema baseado numa dimensão estrutural, pois vê a criminalidade vinculada a uma estrutura social injusta e desigual que precisa revertida. Este modelo é também conhecido como desenvolvimental ou social de análise criminal e é considerado democrático, progressista, incluyente, com forte viés solidário, por se desdobrar do regime político e econômico do bem estar social que buscava incluir na cidadania todos os indivíduos, com direitos e oportunidades iguais.

Daí em diante, esta narrativa cívica do bem estar, da inclusão cidadã, que traz fortemente a noção dos sentimentos públicos como valores políticos e culturais desdobraram-se para a área da segurança pública e justiça criminal, que passaram a levar em conta as crenças, os valores e os comportamentos dos atores deste segmento, para se chegar ao sentido de suas práticas e significado de suas instituições (GODINHO, 2011, p. 13).

Desta nova concepção de segurança, emerge o conceito de polícia protetora, numa tentativa de substituir aquela predominante até então, absolutamente repressora e violenta e discriminatória. Foi Nazareth Cerqueira o primeiro gestor de segurança pública no Brasil que se empenhou em possibilitar que a sociedade civil participasse da elaboração das políticas de segurança e dos destinos Polícia Militar (PM). Ele comandou a PM do Rio de Janeiro, de fevereiro de 1983 a 1986, no governo de teses socialistas de Leonel Brizola, que contestava a ditadura militar e sua ideologia de segurança nacional, e depois de 1991 a 1994.

Além de gestor, Nazareth Cerqueira também foi um formulador desta área e seus os ensaios de políticas de segurança pública versavam sobre respeito aos direitos humanos pelos policiais, participação da sociedade civil nas políticas da polícia militar, prevenção no combate ao crime, e fim dos privilégios de policiamentos para as classes e bairros dos mais ricos (NAZARETH-CERQUEIRA, 1998). Em estudos internos da corporação que dirigia, sistematizou propostas que foram relevantes para a formulação das ações da nova polícia exigida pela sociedade.

Tanto as ações quanto seus escritos foram feitos com muita cautela para que não fosse cometido nenhum erro estratégico na nova política de segurança que

despertasse a ira do oficialato de linha dura da PM que poderia voltar a pregar o uso da força violenta contra crimes nas comunidades, operações nas favelas contra traficantes, revistas humilhantes a negros nas ruas e liberdade de ação dos grupos de extermínio (NAZARETH-CERQUEIRA, 2001). Neste sentido reelaborou o conceito militar empregado pela PM, de “inimigo interno”, que era direcionado nas batidas policiais contra os favelados. Promoveu seminários com os primeiros estudos sobre a violência policial contra a comunidade negra, trazendo à luz a violência ligada às relações raciais, em parceria com militantes desta área, o que tirou de foco o negro como principal suspeito da PM (NAZARETH-CERQUEIRA, 1985).

Esta nova perspectiva aponta a possibilidade de se ter uma polícia diferente da repressora, violenta e patrimonialista, mais adequada ao projeto democrático. Sua concretização passa por processos de mudanças estruturais e culturais dos operadores de segurança pública e de suas relações com a população, além da busca de solução dos conflitos do cotidiano, como principal papel de sua atuação. Tais mudanças na organização policial incluem processos de modernização gerencial, tecnológica e de formação, mas principalmente, sua reestruturação enquanto órgão da administração pública adequado ao Estado Democrático de Direitos.

A democracia exige, como fundamento, uma polícia protetora dos direitos dos cidadãos e prestadora de um serviço que alcance de forma igualitária a todos os cidadãos. Mas, estudos de 2010 (LATINOBARÔMETRO, 2010, p. 90) demonstram que no Brasil, apenas 21% da população avaliou a segurança pública como “boa” ou “muito boa”. Para 24% dos brasileiros, um dos objetivos da democracia é justamente garantir proteção contra o crime. Isto demonstra a grande preocupação dos cidadãos brasileiros com a segurança, que é uma grave ameaça aos avanços das conquistas democráticas. E, ainda segundo estes estudos, 60% dos brasileiros acreditavam que, caso venham a ter algum tipo de experiência com a polícia, essa não lhes concederá um tratamento igualitário e justo.

Diante desta trajetória histórica da formação do campo da segurança pública no Brasil, na perspectiva do novo paradigma da segurança pública cidadã, diante de sua origem e contexto de fundação, foram determinadas grande parte das questões da recente agenda nacional desta temática, colocada no país apenas partir dos anos 2000.

Até então as iniciativas eram eminentemente reativas e fragmentárias e careciam de ações conjuntas e medidas integradoras entre as unidades da federação. Não havia o que podemos chamar de uma institucionalização da segurança pública em nível nacional (GODINHO, 2011). Uma das principais inovações deste período foi quando o governo federal, junto com segmentos acadêmicos e movimentos sociais, passaram a pensar a consolidação de uma política nacional de segurança, em que o governo central destacou-se como um dos principais atores que impulsionou este movimento.

Os estudos e elaborações políticas das duas últimas décadas sobre este novo paradigma da segurança pública cidadã mostraram de forma bastante elaborada que o problema da violência nas cidades não é um problema simples, é por essência complexo, ao envolver vários fatores e ter como foco o ser humano - as pessoas, o morador, ou imigrante, da cidade - e suas relações pessoais e sociais. A cidade e seus territórios passaram a ser o foco destes novos programas de políticas públicas, por ser a dimensão territorial e legal onde a vida ocorre com todas as suas nuances. Nela se sobressaem os fatores ambientais, de urbanização, migração, empregabilidade, renda, cultura, lazer, etc, que interferem diretamente na vida das pessoas. Por isso a criminalidade urbana não é generalizada como numa guerra, mas focada em territórios bem delineados por suas características sociais, econômicas, políticas e culturais.

Para a instituição de programas de políticas públicas de segurança que abarquem esta complexidade, são necessários diagnósticos mais profundos, qualitativos, para atenderem a esta demanda específica de elaboração de uma política pública transterritorial de gestão integrada. Prescinde de um suporte teórico de vários conhecimentos, por isso multidisciplinar, para dar conta da complexidade da questão da violência, que não pode ser reduzida ou sanada de uma forma simplista, com ações isoladas de um ou vários segmentos. Há que se ter o olhar da sociologia, da psicologia, da antropologia, da história, o olhar técnico das polícias, enfim, esta soma de conhecimentos, de saberes, que apresentam melhores condições de trazer as soluções, ou mitigar, os problemas das violências e criminalidades, que em si é complexo, multifacetado.

## **2.2 Novas políticas de Segurança Pública nos governos brasileiros entre 1998 e 2012: Fernando Henrique, Lula e Dilma**

### **2.2.1 No Governo Fernando Henrique**

Os planos de segurança entraram na agenda governamental, a partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso - do Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB, de 1998 a 2002 -, quando o governo federal reconheceu a gravidade do problema e assumiu a responsabilidade por elaborar e conduzir ações de prevenção, desfragmentando-as e buscando a integração intersetorial e intergovernamental, dos diversos setores do serviço público, já regido pelo princípio da integralidade<sup>7</sup>, em consonância com os direitos humanos, valorizando as experiências locais, qualificando as polícias e incentivando o policiamento comunitário, a criação das ouvidorias para controle externo das polícias, e os programas de proteção às testemunhas.

Fernando Henrique estabeleceu uma nova forma de elaborar a segurança pública no Brasil, com mais democracia e uma política progressista, se afastando da antiga concepção de segurança, dominada pelo autoritarismo e violência da ditadura militar. Entre 2000 e 2002 foi apresentado o Plano Nacional de Segurança Pública para articular órgãos federais, estaduais e municipais, entidades privadas e a sociedade para combater crimes de forma complementar e em parceria (SANDES, 2009 p. 27) com repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, criado em 1997 para dar suporte às ações de polícia e das áreas sociais de prevenção. Investiu-se também em tecnologia da informação, e foi prevista, pela primeira vez, uma avaliação qualitativa

---

<sup>7</sup> Integralidade: este conceito nas políticas públicas brasileiras se estabelece pela primeira vez na elaboração do Sistema Único de Saúde Pública - SUS, reflexo da luta pela redemocratização do país, instituído pela Constituição de 1988. Foi além de ser uma diretriz do SUS, permeou e deu sentido a um bandeira de luta, como um conjunto de valores que se relacionam a um ideal de civilidade (...). “Permite uma identificação dos sujeitos como totalidades considerando todas as dimensões possíveis que se pode intervir pelo acesso permitido por eles próprios.”, SANDES, Wilkerson Felizardo et all. Gabinetes De Gestão Integrada em Segurança Pública: Coletânea 2003-2009. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2009:15 e 16.

para analisar a efetividade das ações de prevenção à violência preconizada neste plano (SOARES, 2007).

A bem da verdade, este não chegou a ser um “plano”, pois apesar de importantes diretrizes de uma política nacional, não fez um diagnóstico mais preciso dos problemas nem traçou prioridades ou metas, mas teve o mérito de reconhecer a relevância da prevenção à violência e de possibilitar o surgimento de outras iniciativas como o “Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS)”, para consolidar os programas sociais dos governos federal, estadual e municipal que contribuíram para a reduzir a criminalidade.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) foi criada neste período, para dar condições de cooperação entre as agências de segurança pública, incentivar a elaboração de planos estaduais de segurança pública com metas e incentivo para melhorar a gestão das polícias estaduais e secretarias de segurança, qualificar os profissionais, bem como substituir o excesso de privação de liberdade por penas alternativas. Para fomentar estas políticas, colocou sob gestão da SENASP o novo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado pela lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que não alcançou o êxito esperado por causa das disputas políticas e pessoais nas várias instâncias de decisão (SOARES, 2007). E assim, as outras demais iniciativas também não obtiveram sucesso por falta de verbas, orientação política adequada, lideranças comprometidas, além de um bom diagnóstico e sistematização de prioridades e metas (ADORNO, 2003).

### **2.2.2 No Governo Lula**

Já em 2002, no período preparatório às eleições presidenciais que substituíram Fernando Henrique pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT, o Instituto de Cidadania elaborou o Projeto de Segurança Pública para o Brasil, como parte do programa eleitoral do então candidato, com o objetivo de reduzir as modalidades de violência em forma de criminalidade. Em 2003, com a vitória do presidente Lula, importantes avanços nesta área foram institucionalizados e este projeto entrou em vigor como “Plano Nacional de Segurança Pública - (PNSP)”

(SANDES, 2009), cuja implementação ficou a cargo da SENASP, coordenada no início do governo Lula por Luiz Eduardo Soares, um dos formuladores deste plano que seria implantado de forma paralela à institucionalização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cuja normatização e implementação asseguraria a regulamentação e as diretrizes estabelecidas (SOARES, 2007).

O Plano Nacional de Segurança Pública propôs que o governo central deveria promover liderança, mobilizar os setores relacionados, estimular as diversidades dos envolvidos, engajar a comunidade, mobilizar parceiros institucionais e informais, conduzindo os processos de acordo com a metodologia de gestão que interliga diagnóstico, planejamento e avaliação. O conceito da integralidade nas políticas de segurança pública com viés da cidadania contou com forte incentivo do governo federal, através do Ministério da Justiça, empenhado em motivar, induzir e estruturar os governos dos Estados e municípios, para modificar comportamentos e fortalecer a legitimidade e a capacidade estatais para forjarem climas de segurança e estabilidade, em que a sociedade pudesse prosperar (SANDES, 2009).

Seguindo os conceitos da integralidade e da integração federativa, o governo federal fomentou a criação de um sujeito institucional para gerir a política de segurança e negociar a nova aliança nos três níveis governamentais, através de uma “coordenação unificada” para gestão da política integrada de segurança pública, da qual participassem além dos tradicionais órgãos de segurança, também os setores de governos responsáveis pelas áreas que interagem com a complexidade das relações humanas comunitárias, como por educação, esporte, assistência social, saúde, lazer, cultura, trabalho, planejamento, transporte, habitação e saneamento.

Na sequência da institucionalização desta filosofia de gestão integrada, foram criados os Gabinetes de Gestão Integrada – GGI, como o grande instrumento da consolidação da política de segurança pública marcada pela cidadania. (SANDES, 2009). Segundo Sandes, os GGI são espaços “geradores de modos de lógicas de integração colegiada, em uma pedagogia de mudança de atitudes”, que levam os operadores do sistema de segurança a não mais produzirem práticas com certos níveis de sensação de insegurança, ao contrário disto, operando dentro do novo paradigma da segurança cidadã.

Neste Plano do primeiro governo Lula, que foi de 2003 a 2006, os programas e projetos de políticas públicas foram baseados no novo paradigma da segurança cidadã, concebidos sob o pressuposto da integração federativa interinstitucional, dentro do conceito da integralidade, com foco num território específico, que deveria levar em conta o diagnóstico aprofundado do ambiente e do público local, bem como suas necessidades específicas e expectativas, ressaltando as características locais e traçando uma política integrada entre as várias secretarias municipais e agências de segurança pública, que pudessem atender às características destes locais e sua população.

Do plano constava construir um consenso com os governadores em torno do próprio plano para normatização do SUSP e da desconstitucionalização das polícias; instalar gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública em cada estado que funcionaria como braço operacional do SUSP; não contingenciar os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2003 e aumentá-lo nos anos subsequentes com verbas do Banco Mundial e do BID; formular emenda constitucional da desconstitucionalização das polícias e, como matéria infraconstitucional, a normatização do Sistema Único de Segurança Pública a ser enviada ao Congresso Nacional pelo governo federal; e por fim, celebrar o Pacto pela Paz com os 27 governadores como compromisso comum com a implantação do Plano Nacional de Segurança Pública. (SOARES, 2007, p. 87-88).

Na reforma das polícias estava previsto qualificar o recrutamento, a formação, treinamento, valorização profissional, gestão do conhecimento, uniformização nacional do sistema de dados, gestão moderna e eficiente, investimento em perícia, políticas preventivas, controle externo, participação dos municípios, incentivo à transformação das guardas municipais em polícia de ciclo completo, incentivo a penas alternativas de privação de liberdade e respeito às diretrizes da Lei de Execuções Penais (LEP) no sistema penitenciário (SOARES, 2007). A cooperação horizontal e vertical tinha o objetivo de servir para superar a fragmentação da formação, informação e gestão, entre União, estados e municípios, promovendo transparência, controle externo, avaliações e monitoramento para correção de rumos. A desconstitucionalização das polícias mantinha os princípios elementares na Constituição, mudando os modelos organizacionais, transferindo para os estados a decisão de mudar ou de manter as atuais

estruturas, ou incentivando o surgimento de novas alternativas como o ciclo completo de polícia que integra a investigação e o patrulhamento uniformizado.

Este Plano, consolidado no SUSP, também sugeriu a criação de Conselhos Consultivos de Segurança Pública “com representantes da sociedade civil, chefes e comandantes das polícias, tendo como objetivo o acompanhamento da política unificada de segurança pública”, sendo diretamente vinculado ao gabinete do secretário de segurança pública. E fomentou, ainda, “a unificação progressiva das academias e escolas de formação, criação de áreas territoriais integradas de segurança pública, órgãos integrados de informação e inteligência policial, corregedoria única e grupo unificado de mediação de conflitos”, que foram alterações significativas no antigo padrão de policiamento, baseadas no novo paradigma da segurança cidadã (SANDES, 2009).

Já no segundo mandato de Lula, de 2007 a 2010, a menção à integralidade também esteve presente, em 2007, no conceito de segurança cidadã registrado no relatório de atividades de Implantação do Sistema Único de Segurança Pública tido como a “situação política e social, de segurança integral e cultura da paz, em que as pessoas teriam, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno de seus direitos humanos, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas” (BRASIL, 2007, p.8). Para Sandes (2009, p. 21), esta integralidade ocorre tanto no nível da sociedade - e em suas instituições, como no estabelecimento de políticas públicas que articulem modos de pensar, sentir e agir, em consonância com a melhoria da condição de vida das pessoas e a consequente participação e envolvimento dessa população alcançada pelas políticas. Esta noção de integração e integralidade, na Segurança Pública afirmada pelo SUSP, também foi inserida na Constituição Federal como um projeto político e ético (SANDES, 2009). O conceito da integralidade fez com que o SUSP avançasse bastante no sentido de articular políticas integradas mais humanizadas para redução da violência e criminalidade no país. (BALESTRERI, apud SANDES 2009).

Mas este processo foi interrompido porque o Presidente Lula preferiu descontinuar o plano para evitar os riscos e desgastes políticos de assumir o

protagonismo de uma reforma institucional de segurança pública - devido às resistências institucionais, principalmente das próprias polícias -, que geraria prejuízos eleitorais imediatos pela proximidade das eleições municipais de 2004, mas cujos resultados só seriam percebidos em longo prazo. A escolha, então foi investir no fortalecimento da Polícia Federal, retirando o plano nacional do centro da agenda do Ministério da Justiça, mas que deixou como legado fortes investimentos em qualificação profissional dos policiais e a difusão de uma política de desarmamento, que foi frustrada pelo referendo popular que rejeitou a proposta de combate e enfrentamento ao porte e uso de armas letais no país (SOARES, 2007).

Os dois governos Lula, demonstram que há ao menos um determinado grupo de gestores públicos de órgãos governamentais mais sensibilizados pelas questões da complexidade da violência urbana, e por consequência, da complexidade para a sua solução. Compreenderam também, a importância do trabalho integrado, transdisciplinar, inclusive. Neste aspecto nos referenciamos em Edgar Morin (1997) que conceitua o homem complexo, para nos ajudar a entender a novidade da integralidade na modelagem destes programas e a importância dos indicadores de qualidade de vida, que abordem aspectos mais subjetivos dos resultados alcançados ou a ser alcançados por estes programas.

Segundo Soares (2007), dois importantes compromissos originais do Plano Nacional de Segurança Pública, propostos na campanha eleitoral de 2002, e assumidos no início do Governo, foram abortados pelo Presidente Lula. A SENASP não foi elevada ao nível de ministério ou secretaria especial da presidência da República, para ter maior autonomia e condições de elaboração de políticas, nem a Secretaria Nacional Antidrogas foi deslocada para a SENASP, Ministério da Justiça ou Ministério da Saúde, de forma a garantir uma política pública sobre as drogas mais efetiva e articulada com a segurança.

Como desdobramento do SUSP também foi lançado, em 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que se propunha a combinar repressão qualificada e políticas sociais, focando nas questões centrais da prevenção, educação e acompanhamento de jovens e adolescentes em territórios conflagrados pela violência urbana. Sandes (2009, p. 22) ressalta que “a

vontade política da integração, por meio do Ministério da Justiça, em seus projetos, programas e ações cotidianas, buscou tecer fios e redes de boas iniciativas”, que disseminassem práticas articuladas pela concepção de um processo sistemático, onde “nossa segurança pública dependesse do esforço de cada um de nós, em sua formação matricial e coletiva”. Esta vontade política pela integralidade foi expressa em vários relatórios do governo, nas gestões do presidente Lula (2003 a 2010) e dos ministros da Justiça Márcio Tomas Bastos e Tarso Genro.

### **2.2.3 No Governo Dilma**

Já no primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff, iniciado em 2012, ela preferiu rever as políticas de segurança pública desenvolvidas no governo Lula decidindo por priorizar apenas algumas delas, argumentando a falta de recursos financeiros. Um exemplo disso foi com relação ao PRONASCI que foi reduzido a ter continuidade em algumas poucas cidades, teve verbas contingenciadas e modalidade de contratação alterada, que previa a entrada de novos municípios, também em quantidade reduzida, em relação aos governos anteriores, que passaram a disputar os recursos por meio de editais (BRASIL, 2012). Neste momento a expectativa de gestores e de comunidades era pela ampliação das ações do programa.

Os investimentos foram direcionados com maior prioridade para a preparação da segurança do País para receber a Copa do Mundo, realizada em 2014. Neste sentido, foram feitos grandes investimentos na consolidação dos Centros de Comando e Controle instalados nas 12 cidades-sede do torneio, onde as forças policiais colaboraram entre si na investigação dos crimes e na elaboração de estratégias de segurança preventiva, que, apesar de ter deixado um grande legado tecnológico e de articulação interinstitucional a ser replicado nos estados, excluiu a participação social das políticas e ações daí surgidas. Também as políticas para proteção das fronteiras foram priorizadas (BLOG.PLANALTO.GOV.BR, 2015).

Também vale destacar o Programa de Redução da Criminalidade Violenta, que lançado com o nome Brasil Mais Seguro, faz parte do Plano Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e com o objetivo de realizar ações voltadas para o

fortalecimento das fronteiras, o enfrentamento às drogas, o combate às organizações criminosas, a melhoria do sistema prisional, a segurança pública para grandes eventos, a criação do Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública e a redução da criminalidade violenta (BRASIL, 2012).

São eixos de atuação deste programa: a melhoria da investigação das mortes violentas; o fortalecimento do policiamento ostensivo e de proximidade (comunitário); e o controle de armas. O objetivo é induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal, focado na qualificação dos procedimentos investigativos e na maior cooperação e articulação entre as Instituições de Segurança Pública e o Sistema de Justiça Criminal (Poder Judiciário e Ministério Público).

Com o Governo Dilma, o papel da União na Política Nacional de Segurança Pública passou a ser maior, com maior integração institucional, inclusive das instituições do sistema de justiça criminal, enfatizando o planejamento, a gestão e o monitoramento das estatísticas criminais e prisionais. Vale lembrar que à União compete a defesa dos seus interesses e dos seus órgãos, o policiamento da faixa de fronteira e o combate ao tráfico internacional e interestadual de drogas, tais como prevenir e reprimir o contrabando e o descaminho, bem como realizar o patrulhamento das rodovias federais.

Os Governos Estaduais e do Distrito Federal tem o papel constitucional de realizarem a segurança pública direta, organizando e mantendo o policiamento ostensivo, que é realizado pela Polícia Militar, formada por policiais uniformizados, facilmente identificados, de modo a criar na população uma percepção de segurança. É de competência dos estados ainda manter e organizar a Polícia Civil e os órgãos técnicos de investigação dos crimes comuns. Já os municípios têm a competência para desenvolver ações de prevenção à violência, por meio da instalação dos equipamentos públicos, como iluminação, câmeras. Os municípios também podem criar guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações. Esta é a lógica que passou a prevalecer no primeiro governo Dilma, com maior ênfase nas atividades de polícia e menor participação da sociedade civil nas políticas de segurança pública.

### **3. SÃO PEDRO: PEQUENO HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO DESORDENADA E SEU IMPACTO NA JUVENTUDE ALCANÇADA PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA CIDADÃ**

#### **3.1 A urbanização desordenada de São Pedro e os novos paradigmas das questões sociais contemporâneas**

Os programas analisados por este estudo foram implementados na Região de São Pedro, em Vitória, capital do estado do Espírito Santo, que integra a região Sudeste do país. Fundada em 08 de Setembro de 1551, obteve sua emancipação política em 24 de fevereiro de 1823, a partir de um Decreto-Lei Imperial que concedeu o Fórum de Cidade a Vitória. Ao Norte seu território limita-se com o município de Serra, ao Sul com Vila Velha, a Oeste com Cariacica e a Leste com o Oceano Atlântico. Sua geografia é composta por uma ilha principal, com 29.37 km<sup>2</sup> de área, uma parte continental, ao Norte, com extensão de 34.35 km<sup>2</sup>, as Ilhas Oceânicas de Trindade e o Arquipélago de Martin Vaz, que ficam a 1.140 km da costa, e têm área de 10.92 km<sup>2</sup>, além de outras ilhas menores em torno de si, que incluindo a baía, compõe um território de 98.194 km, com uma população de 327.801 habitantes (VITÓRIA, 2010) e integra a região Metropolitana da Grande Vitória.

O modelo de desenvolvimento brasileiro e a formação do mercado nacional integrado a partir dos anos 50 promoveu na década de 60 a formação das metrópoles, ao mesmo tempo em que também ocorreu a interiorização urbana e demográfica, analisa Siqueira (2008). O crescimento das metrópoles trouxe engendrado em si questões socioeconômicas complexas e cheias de contrastes. A percepção social neste espaço urbano passou a se refletir nos novos paradigmas e no perfil dos discursos políticos em resposta aos fenômenos próprios a cada um dos diversos estágios do desenvolvimento econômico.

Nas grandes cidades, com a expansão industrial, o crescimento demográfico extrapolou para as periferias que não tinham infraestrutura urbana nem condições

mínimas de habitação. A desigualdade social se agravou por causa da grande concentração de pobreza nestas regiões e o poder público não conseguiu responder à nova demanda de políticas públicas de habitação, saneamento, saúde, educação, segurança pública, transporte, entre outras, e o crescimento urbano também se deu de forma desigual. Siqueira destaca que esta fragmentação social decorreu das “necessidades de reprodução da economia capitalista modernizada, com um projeto industrial competitivo e integrado ao capitalismo internacional” (SIQUEIRA, 2008, p. 5).

Nesta perspectiva, Siqueira (2008) nos mostra em sua análise histórica, que o Espírito Santo saiu da produção rural cafeeira - um modelo primário exportador, e entrou de forma intempestiva, não planejada, num modelo urbano industrial, entre as décadas de 1970 e 1980, quando se instalaram as grandes indústrias, que atraíram um público enorme de fora do estado em busca do trabalho abundante. Siqueira afirma que este fato econômico modificou por completo a dinâmica de geração de riqueza, com o setor de indústrias apresentando altas taxas de crescimento, principalmente os derivados dos grandes projetos, como a expansão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) - com o complexo Tubarão, e em seguida, a Aracruz Celulose e a Samarco.

Nas décadas seguintes, os grandes projetos industriais se estabeleceram no município sem que fossem planejadas políticas urbanas e sociais adequadas (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2011). A conformação geográfica em formato de ilha, com grandes regiões de mangues e encostas, sempre foi desfavorável à urbanização desta capital, conforme Abe (2006), e a ocupação de seu espaço urbano foi socialmente muito seletiva, revelando um território marcado por desigualdades sociais, pois constituiu-se com bairros de elevada renda, numa área considerada nobre, em detrimento de áreas com bairros de renda muito baixa.

Findo o boom da industrialização essa população ficou ao léu, vindo se abrigar na periferia, sem nenhuma estrutura nem infraestrutura, sem nenhuma acolhida, sem nenhum programa social. Esta ocupação desordenada se deu, em Vitória, principalmente nos manguezais e morros da baía Noroeste, onde a prefeitura descarregava o lixo da cidade. A região de São Pedro, aí localizada, vivenciou desde

meados da década de 1970 o impacto do processo de instalações dos grandes projetos citados anteriormente.

Foi em 1980 que ocorreu a última ocupação dessa área, formando o bairro São Pedro, que durante muito tempo ficou conhecido pelo nome de *lixão de São Pedro* (SIQUEIRA, 2010, p.91), que era a fonte de sobrevivência dos moradores do local que vendiam papéis, plásticos, vidros, etc. O lixo foi aterrando o manguezal que lá existia e servindo de base para a construção das palafitas que se tornaram a alternativa de habitação dos migrantes, então empobrecidos, desempregados ou subempregados e com baixa renda.

Esta ocupação se deu a partir de 1977 pelos migrantes vindos do Nordeste e de outros estados do Sudeste, e de município do interior do estado, em busca de trabalho. Quem prestava auxílio às famílias era a igreja católica, que dividiu a região entre suas Comunidades de Base que foram sendo denominadas com nomes religiosos.

O então prefeito, Carlito Von Schilgen, do partido ARENA, para tentar mitigar o problema, liberou nesta região uma área de 150.000 m<sup>2</sup> para habitações populares, através do PROMORAR, com o objetivo de reduzir os graves conflitos entre proprietários e invasores, e assentar 90 famílias. Esta área acabou recebendo também outras 300 famílias que chegavam em busca de moradia, mas que não conseguiram se assentar e deram início, então, à uma nova ocupação nos mangues, onde ficam os atuais bairros de Santo André, São José, Redenção (São Pedro III) e Conquista (São Pedro IV). Esta ocupação foi muito rápida, pois as pessoas eram atraídas, além da oferta do local para moradia, também pela fonte de renda vinda das toneladas de lixo de São Pedro (RODRIGUES, 2012).

Logo em seguida, a partir dessas invasões, surgem os bairros Nova Palestina (São Pedro V) e Resistência (São Pedro VI). Este período ficou caracterizado como palco de um processo singular de muitas lutas para a organização comunitária (RODRIGUES, 2012). Este fato ficou demarcado no nome das ruas, tais como *Rua da Luta*, *Rua do Grito*, *Rua da Esperança*, ou o nome do próprio bairro *Resistência*. A moradora, Graça Andreatta, uma das líderes destes movimentos do bairro relata numa entrevista à pesquisadora Marilene Bento Araújo:

Nós fizemos muitas passeatas para ter água, pra ter luz, pra ter esgoto. Mais de 300 passeatas! Uma grande vitória que nós tivemos foi quando tinha morrido 17 pessoas de meningite e nós exigimos a vacina, e aí o ministro mandou. Em setembro de 1977 os canos d'água já chegaram através de nossas passeatas e através do Movimento da Água que foi o primeiro Movimento Popular de Vitória. Enquanto em Vila Velha era o Movimento pelo Transporte, em Vitória era o Movimento da Água. Coordenado pelos Agentes de Pastoral (ANDREATTI, 2013, apud: ARAÚJO, 2014).

De tão precário que foi o assentamento das pessoas nesta área, o jornalista e cineasta Amylton de Almeida produziu, em 1983, o vídeo-denúncia *Lugar de Toda Pobreza*. Em fins da década de 1980, continuam a haver ocupações populares, na região mais Noroeste da Ilha de Vitória, numa extensão de 5 Km<sup>2</sup>, onde foram feitos novos aterros. Rodrigues (2012) destaca que apenas o aterro não seria capaz de garantir qualidade de vida àquela população, sem outros investimentos públicos em infraestrutura onde antes era o mangue. São Pedro durante décadas foi desta forma, e só nos últimos governos municipais (em gestões da PMDB, PSDB e PT) é que houve uma preocupação com a urbanização e a regularização fundiária. Conforme o relatório da Prefeitura Municipal de Vitória de 1992 foi o governo Vitor Buaiz, do Partido dos Trabalhadores, que adotou a Política de Inversão de Prioridades, tendo em vista ofertar melhores condições de vida à população e preservar o manguezal.

Ainda no século XXI, a região de São Pedro apresenta a menor renda média da cidade e consta como a região mais carente do município. É a terceira em densidade demográfica, a sétima mais populosa e a oitava em área territorial (VITÓRIA, 2010). A Região da Grande São Pedro é composta por 10 bairros, em uma área de 3.605.579 m<sup>2</sup>, com uma população de 33.746 habitantes, distribuídos em 9.954 domicílios. A renda média desta população é de 508,84 reais<sup>8</sup>.

As desigualdades sociais, somadas a outros fatores da economia e da gestão pública, elevaram os índices de violência da capital para além dos padrões nacionais (140 homicídios de jovens negros para cada grupo de 100 mil habitantes - Mapa da Violência 2012), e Vitória passou a conviver, já na década em que se implantaram os programas de prevenção à violência aqui analisados - 2005, com uma “dicotomia que

---

<sup>8</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

camufla conflitos” (ABE, 2006, p. 1), pois, paradoxalmente, apresentava o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio mais elevado do Estado e altas taxas de violência, que acabaram por relativizar esta qualidade de vida anunciada pelo IDH.

Em 2010 Vitória passou a ser a quarta cidade e a segunda capital brasileira com os melhores indicadores do Índice de Desenvolvimento Econômico (IDH), que é composto por três indicadores de desenvolvimento humano: vida longa e saudável (longevidade), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida (renda) (VITÓRIA, 2010). Em 1991, o município era ainda classificado como  *muito baixo* (0,644), mas em 2010 já alcançou o índice de  *alto desenvolvimento humano* (0,845), enquanto o IDHM geral do Brasil era 0,612, considerado  *médio*<sup>9</sup>.

Nessa perspectiva de análise, para tentar compreender o porquê de índices tão elevados de violência e desagregação social em São Pedro, entrecruzamos dois autores, Robert Castel (1999) que em sua obra  *As metamorfoses da questão social* promoveu a compreensão sobre o impacto da nova configuração do trabalho na estrutura social capitalista. E o outro autor, Manuel Castells (2001) com a obra  *Sociedade em Rede*, em que apontou as transformações nas sociedades modernas e as novas dinâmicas nas relações de trabalho e nas relações sociais em função da inclusão das novas tecnologias de informação nos processos de produção, e em diversos setores da vida em sociedade.

E é Castel que nos mostra o grande desafio que é para o Estado ter que dar conta da proteção social dentro de um sistema que permanentemente gera exclusão, com políticas públicas de proteção social que precisam ser implementadas para reduzir o vácuo da desigualdade social e da exclusão sistêmica destes grupos sociais vulnerabilizados. O capitalismo produz esta exclusão, que é sistêmica, e tem necessidade deste público marginalizado, mas sua inclusão não ocorrerá de forma automática, sem uma intencionalidade de política pública para diminuir esse fosso. Para Castel (1999), o Estado Moderno é pressionado a atuar no social para estabelecer equilíbrio entre essas áreas e entre os diferentes grupos (filiados e desfiliaados – sem atividade produtiva regular, ou vínculos com outras estruturas portadoras de sentido para o indivíduo), ainda que sob diferentes nomenclaturas “Estado liberal” e “Estado

---

<sup>9</sup> Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. (2012). Elaboração: Gerência de Informações Municipais - SEGES/PMV.

socialista” e “Estado socialdemocrata”, o Estado de modo geral é obrigado a adotar mecanismos de justiça redistributiva.

Este Estado social ampliado, acaba se tornando o principal suporte e a principal proteção do indivíduo, muito mais do que a família, vizinhança, coletivos concretos, visto que o reúne num coletivo abstrato enquanto busca mitigar sua vulnerabilidade. Assim atuando, o Estado recria a proteção mas também cria a dependência, e, através de uma ação contínua, deve manter suas proteções, mas se “o Estado se retira, é o próprio vínculo social que corre o risco de se decompor” (CASTEL, 1999, p. 508-509). Pois “o poder público é a única instância capaz de construir pontes entre os dois polos do individualismo e impor um mínimo de coesão à sociedade” (p.610).

Neste novo perfil da problemática social, associada à questão da não-cidadania, e que está além da desigualdade social, o “conceito de exclusão ultrapassa o de precariedade”, e aos pobres clássicos juntou-se “uma nova geração de excluídos associada à falta de recursos e de emprego”, espelhando a crise dos laços sociais e suas representações (SALGUEIRO, 2000, p. 20). Mas o problema da exclusão social não é uma situação nova no Brasil, nem no Espírito Santo. Modos de vida precarizados foram se delineando e modificaram as conformações da pobreza tradicional, consolidada nos anos 80 como “marco do desmoronamento do sistema de proteção social, dos países ricos”. Já nos anos 90 ficou claro que os mecanismos de inserção social foram quebrados, pois várias categorias da população ficaram “expostas a um déficit de integração com relação ao trabalho”, benefícios sociais, moradia, educação, lazer, cultura e às inserções individuais e coletivas na vida urbana.

Ao longo dos últimos 50 anos o processo de exclusão no Brasil se evidenciou neste processo de desenvolvimento, com destaque para os anos 90, devido a fatores que tem a ver com a lógica deste desenvolvimento que não garantiu mecanismos de proteção social. Este caminho da pobreza à exclusão social foi traçado pelo projeto de modernização na perspectiva da globalização e dos programas neoliberais, com fundamentação na economia e na política também, trazendo o enfraquecimento de

[...] mediações entre Estado e sociedade, dentre os quais assinalamos a cidadania. Não basta reconhecer somente a legitimidade da cidadania, e sim, também, reconhecer a real condição da existência de níveis desiguais de

cidadania ou a lentidão do seu alargamento. [...] configura-se um espaço de não-cidadania no universo da exclusão (SIQUEIRA, 2008, p. 8 e 9).

Nestes casos, o indivíduo como um ser revestido “de direitos e do direito de ter e ampliar seus direitos” (ARENDDT, 1989), deixa de estar representado na noção de cidadania e nos vínculos que ligam o exercício da cidadania de agrupamentos sociais que sofrem privações materiais. Para estas pessoas o presente é precário e não há perspectivas futuras, num processo estabelecido de desintegração social. A identidade fica comprometida neste processo de exclusão social determinada por mecanismos de caráter multidimensionais que excluem pessoas, grupos e territórios, da participação, do intercâmbio, e das práticas dos direitos sociais (Comissão das Comunidades Europeias, 1992).

Na moderna sociedade brasileira, as várias faces da pobreza e da exclusão estão dentro da lógica que rege as relações econômicas, sociais, culturais e políticas, onde se destacam a “pobreza, discriminação, não equidade, não acessibilidade, não representação política”, num processo multifacetado que leva à privação coletiva “da autonomia, do desenvolvimento humano, da qualidade de vida e igualdade” (SPOSATI, 1996, p. 13). Tanto a pobreza quanto a exclusão social coexistem no Brasil “com fortes vínculos na desigualdade, que produziu grandes disparidades regionais e desequilíbrios sociais” (SIQUEIRA, 2008, p. 8) que têm se agravado pela associação à hegemonia neoliberal, e “a desigualdade estabelecida se impõe como um componente natural na sociedade brasileira, dando lugar à não-cidadania e a não-solidariedade como tendências comuns no cotidiano urbano”. Neste sentido, Salgueiro (2000, p.20) ressalta, então, que o âmago destas questões do desfazimento dos laços sociais expõe o confronto entre “a noção do ter e do ser”, relacionadas à dimensão econômica e ao campo social das relações dos indivíduos neste novo contexto sócio econômico.

No período de 2005 a 2012, apesar dos avanços na urbanização e na oferta de equipamentos públicos nesta região, a criminalidade era relativamente acentuada. O ES apresentava altos índices nacionais de jovens envolvidos com a criminalidade, sendo que em 2010 a taxa de homicídios era de 140 jovens negros para o grupo de 100 mil habitantes, a segunda maior taxa do Brasil (Mapa da Violência 2012). Conforme a

análise de Cruz (2013, p. 1) nos últimos 30 anos houve quase 35 mil mortes por agressões no ES, sendo quase 20 mil apenas entre de 2000 a 2010. Ainda segundo seus estudos, as taxas de homicídios no ES triplicaram entre 1980 e 2010, subindo de 15,1 mortes por 100 mil habitantes para 51, e manteve-se nesta média de 51,4 entre 2001 e 2010.

Como se sabe, o ES caracteriza-se historicamente por taxas altas de homicídios. Comparativamente aos demais estados, em média encontra-se na terceira posição nas últimas três décadas e em segunda posição de 2000 em diante. E como há muita variação das posições dos demais estados da federação, significa reconhecer, pelo critério de estabilidade, que o estado do ES é um dos casos mais graves da federação (CRUZ, 2013, p. 2).

A região da Grande São Pedro em 2005, ano de implantação do primeiro programa integrado, o Vitória da Paz, liderou os homicídios gerais com 25 mortes (13% do total geral), enquanto as outras regiões registraram abaixo de 6%. Foi líder também na mortalidade de jovens entre 15 e 24 anos, com 19 mortes, correspondendo a 22% do total de 88 no município, enquanto os outros bairros ficaram abaixo de 5%. Por isso foi escolhida como território para implantação dos programas integrados de prevenção às violências e criminalidade. Estes dados estatísticos da Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) demonstram o elevado índice de mortalidade na região de São Pedro, principalmente na faixa juvenil. De oito bairros de Vitória, onde mais ocorreram homicídios em 2005, São Pedro liderou com a maior incidência de mortes violentas da população em geral, que teve 188 registros na cidade (SIMON-FERREIRA, p. 25).

A baía Noroeste, onde se localiza a região de São Pedro, foi indicada pela Organização Mundial da Saúde (2010) como uma das regiões mais pobres e também a mais violenta de Vitória, ficando responsável por 26% dos homicídios do município. Em 2010, a ONU também mostrou que quase metade das vítimas (49,5%), no período de 2006 a 2009, pertencia à faixa etária de 15 a 24 anos. Reafirmando esta leitura, a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos - Gerência do Observatório de Direitos Humanos e Segurança Cidadã (SEMCID/GODH) mostrou que 14% dos

homicídios na capital ocorreram na região de São Pedro, conforme dados sistematizados em 2011, sendo que todas as vítimas eram negras e do sexo masculino.

Paradoxalmente, o governo do Estado passou a relatar a redução de homicídios a partir de 2006, na capital, enquanto que no restante do estado aumentava, sendo que houve um pico atípico em 2009 chegando à taxa 58,3 por 100 mil habitantes. Segundo dados da Gerência de Estatística e Análise Criminal do Governo do Estado (GEAC/SESP), a taxa de mortes por 100 mil habitantes, entre 2005 e 2011 foi a seguinte: 2005, 49,9; em 2006, 53,4; em 2007, 56,5; em 2008, 56,5; em 2009, 58,3; em 2010, 52,4; em 2011, 48,1.

Na capital, entre 2006 e 2011, o governo do Estado assinala que houve uma redução de 42,6% no número de homicídios, conforme dados são da (GEAC/SESP), em parceria com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SEMSU). Já entre 2010 e 2011 houve uma redução de 13,6%, caindo de 147 para 127 homicídios. Neste período a região de São Pedro foi a que mais reduziu (35%), caindo de 38 homicídios em 2010 para 24 em 2011.

Entre 2010 e 2012 na Região de São Pedro houve uma diminuição de 59% dos homicídios. De janeiro a julho de 2010, foram assassinadas 22 pessoas, e no mesmo período de 2012 reduziu para nove, ressaltando-se que este foi o único indicador adotado pelos gestores. No período anterior, entre os anos de 2006 e 2011 houve o registro de queda de 35% no número de homicídios, que caíram de 38 em 2010 para 24 em 2011 (GEAC/SESP), justamente dentro do período de aplicação de um dos programas (Vitória da Paz), mas não há comprovação de que o programa contribuiu com esta redução. Mas observamos que não se verificou como outros índices de violência se comportaram neste processo de redução de homicídios, pois a redução de homicídios não indica automaticamente que reduziu a prática de outros tipos de violência no local. Mas, constatamos na análise dos documentos que está descrita mais à frente, que nenhum dos programas apontou este tipo de aferição nem ao menos intenção de obtê-las.

Cruz (2013) destaca que as taxas gerais de homicídios para o conjunto da população “são menos significativas do que para os subgrupos que a compõe”. Isto fica evidente diante das taxas masculinas que são quase o dobro da taxa total da população, e

de jovens também são maiores, “e a prevalência para esse grupo mostra que o mesmo apresenta características específicas que devem ser consideradas para a sua proteção”. A criminalidade apresenta causas diversas que todos reconhecem, e modos diversos também de prevenção, mas Cruz (2013, p. 3) denuncia que a resposta governamental mais consistente para seu enfrentamento na última década, no Brasil, foi o aumento massivo do encarceramento, cuja taxa setuplicou e o número de presos decuplicou entre 1998 e 2012. A taxa passou de 78,4 para 566,4 por 100 mil e triplicou no período de 2003 a 2012, passando de 193,3 para 566,4 por 100 mil<sup>10</sup>.

Os dados mostram que a elevação do encarceramento entre 2005 e 2012 focou-se nos crimes de tráfico de drogas e contra o patrimônio, cometidos por jovens, na faixa de 18 a 29 anos. Aparentemente essa medida teve efeito modesto na variação destes tipos de crime. Priorizou-se o encarceramento dos envolvidos com entorpecentes, crimes contra o patrimônio (furto e roubo), crimes de armas e homicídios. No período 2003 a 2012 houve uma elevação que priorizou a associação do encarceramento com estes cinco crimes, que aumentou de 75% dos presos em 2005 para 107% em 2012<sup>11</sup>.

Outra forte constatação de Cruz (2013) é de que em 2012, a cada duzentas pessoas do ES maiores que 18 anos, mais do que uma encontravam-se presa (1,3% da população masculina). E para os jovens (15-29 anos) do sexo masculino a proporção era de encarceramento de 1 preso para cada 50 neste subgrupo populacional.

Períodos de retração e estabilidade tem sido seguidos por elevação posterior. Uma vez que as taxas se mostram refratárias às *inovações* na política de segurança pública, o problema consiste na manutenção de decrescimentos. [...] os dados chamam a atenção para o fato que a prioridade dada aos crimes de entorpecentes, patrimônio (furto e roubo) e armas de fogo teve efeito tangencial na variação das taxas globais de mortes por agressões (homicídios, etc.). [...] as mortes não recuaram no período em igual proporção ao aumento do encarceramento (redução de 6 pontos por 100 mil de 2009 para 2010). É preciso saber porque isso ocorreu. As taxas de mortes elevaram-se mesmo nos anos de maior encarceramento (CRUZ, 2013, p.4).

---

<sup>10</sup> Fonte: Ministério da Justiça.

<sup>11</sup> Fonte: Número de presos, total e por sexo no estado do Espírito Santo (1998-2012 e projeções 2013-14: Ministério da Justiça.

Portanto, segundo Cruz (2013 p. 6) “é prematuro afirmar que a pequena redução para uma média de 50 mortes por 100 mil ocorrida após 2010 no ES deriva unicamente das políticas de segurança adotadas nos últimos anos”. Ele chama a atenção para a hipótese de que se a conexão causal entre drogas e homicídios fosse direta, o maior aprisionamento de envolvidos em tráfico reduziria também os homicídios. E mesmo na hipótese de haver uma conexão forte, seria associada apenas àqueles envolvidos em homicídio qualificado, e bem menos aos envolvidos com tráfico em geral. Ele é taxativo em afirmar que a expectativa que um *choque de ordem* reduziria as taxas de homicídio não se realizou.

É importante ressaltar que a pobreza e a desigualdade por si não geram a violência, mas quando as pessoas perdem os seus laços de proteção social elas ficam no grupo de exclusão, que Castel chama de “inúteis para o mundo”. Os jovens de São Pedro que receberam a atenção destes programas tem esta característica da desvinculação social, baixa autoestima - tanto pessoal, quanto do seu local de moradia, e a sensação de não pertencimento, no caso à comunidade e ao mundo da forma com está estruturado. Os diagnósticos preliminares dos programas apontaram estas características, confirmando os diversos estudos sociológicos anteriores à sua implantação. O domínio da pobreza, o abandono de políticas sociais e a ausência de alternativas de renda no mercado formal criou um contexto local favorável ao desenvolvimento do tráfico de drogas como fonte de renda e acolhida social, principalmente dos mais jovens, nesta região, como em periferias de outras de cidades.

### **3.2 Breve histórico dos fatores que podem relacionar parcela dos jovens de São Pedro à criminalidade violenta**

É preciso de antemão deixar claro que na revisão da bibliografia, nem nos documentos sobre os programas aqui analisados encontramos dados sistematizados sobre o perfil sócio histórico específico dos jovens de São Pedro. Apenas inferências e analogias a partir de constatações com pesquisas de segmentos semelhantes em outras cidades brasileiras e em outros países.

Segundo o Censo 2010, no Espírito Santo existem 947.360 jovens, sendo que 9,37% destes encontra-se na capital, Vitória, e a maioria está em regiões consideradas de vulnerabilidade social (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). O parâmetro mais usado para definir a juventude, é a faixa etária de 15 a 24 anos, definida pela Organização Internacional da Juventude. Mas há variações entre os países, alguns antecipam outros prolongam esta faixa etária. No Brasil a faixa etária que define ser jovem é a de 15 a 29 anos e foi definida pela Lei 11.129 de 30/06/2005, a mesma que criou a Secretaria Nacional de Juventude, o Conselho Nacional de Juventude e o ProJovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens, no primeiro governo Lula.

Para compreender o contexto social, a situação e o lugar que a juventude - que é foco das políticas de segurança pública - ocupa na estrutura da sociedade em que se insere, é necessário lançar luz sobre o papel do Estado não apenas na inclusão e inserção social destes grupos, mas principalmente compreender a profundidade e complexidade desse desafio. Em síntese, significa compreender não apenas a criminalidade juvenil, a vitimização juvenil e a criminalização da juventude, mas a questão social mais ampla que os levou a tal situação.

Elevadas taxas de homicídio juvenil têm mobilizado o discurso de *genocídio da juventude*. Todavia, não é a *sociedade*, mas os *jovens* as vítimas diretas de homicídio. As vítimas diretas são, com maior frequência, homens jovens pobres pretos/pardos, com baixa escolaridade e residentes nos bairros pobres metropolitanos e cidades polo. Bairros de maior saliência desse problema apresentam déficit ou baixa qualidade das políticas públicas (CRUZ, 2013, p. 9)

Castel (1999) em sua análise das transformações históricas da sociedade capitalista, nos traz um pouco de luz, ao apontar que a questão social deixa de ser, num primeiro momento, uma contradição surgida do binômio crescimento econômico e aumento da pobreza, para ser resultado da incapacidade do sistema de absorção de uma parcela significativa de trabalhadores na atual “sociedade salarial”. Essa nova questão

social ainda que mantenha as mesmas magnitudes, revela a centralidade do trabalho na vida social.

[...] o problema atual não é apenas o da constituição de uma ‘periferia precária’, mas também o da ‘desestabilização dos estáveis’ [...]. Assim como o pauperismo do século XIX estava inserido no coração da dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-econômicas da evolução do capitalismo moderno. Realmente, há aí uma razão para levantar uma ‘nova questão social’ que, para espanto dos contemporâneos, tem a mesma amplitude e a mesma centralidade da questão suscitada pelo pauperismo na primeira metade do século XIX (CASTEL, 1995, p. 526).

Para o autor nessas novas relações de trabalho, nesta fase do capitalismo, o salário passou a ser compreendido como “um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social” e não mais apenas na esfera da produção - como suporte econômico, apesar do enfraquecimento das condições salariais e da precarização do trabalho (CASTEL, 1999, p. 24). O trabalho passou, então, a definir a posição do indivíduo dentro da estrutura social. Os assalariados de Castel (1999), que são os que possuem um trabalho estável, “adquirem uma inserção relacional sólida” e estão caracterizados numa área de integração social.

Enquanto aqueles em situação de desemprego, possuidores de jornadas flexíveis, ou em frequente estado de “requalificação”, ou seja, que não participam de qualquer atividade produtiva regular, enfrentam o isolamento relacional. Tal estado favorece o que o autor chama de “processo de desfiliação”, e passam a pertencer, portanto, à zona, ou área de vulnerabilidade. Tal processo de desfiliação sinaliza uma situação de despertencimento, de “não lugar”, denuncia a existência de um enquadramento social que exclui pessoas que são consideradas “inúteis para o mundo”, visto que não há função para elas dentro da nova estrutura flexível de trabalho. Neste estado se encontra grande parcela de jovens.

Castel (1999) frisa que as áreas de vulnerabilidade social conjugam a precariedade do trabalho com a fragilidade dos suportes de proximidade. O trabalho estável, a família e a comunidade são, então, identificados pelo autor como formadoras de uma rede de proteção. Para muitos grupos populares, a precariedade das condições

de trabalho pode, com frequência, ser compensada pela rede de proteção propiciada pela comunidade. Contudo, numa situação de crise econômica, a zona de vulnerabilidade expande e avança sobre a área de integração, ampliando a desfiliação.

O que Castel (1999) denuncia é a correlação entre degradação do status ligado ao trabalho e a fragilidade dos laços sociais relacionais (família, comunidade e outros agrupamentos sociais), o que nos permite uma associação perversa entre o vagabundo das sociedades pós-industriais e os jovens das periferias. A estes, falta tanto a proteção da rede quanto falta projetos de vida.

[...] o que chamei de desfiliação poderia ser trabalhado para mostrar que não equivale necessariamente a uma ausência completa de vínculos, mas à ausência de inscrição do sujeito em estruturas portadoras de sentido sendo que [...] O que lhes falta [aos jovens] é menos, sem dúvida, a comunicação com outrem (esses jovens têm amiúde, relações mais extensas do que muitos membros das classes médias) do que a existência de projetos através dos quais as interações ganhem sentido (CASTEL, 1999, 536).

Neste sentido aponta o outro autor, Manuel Castells, quando fala que uma nova sociedade emerge do processo da revolução tecnológica, observada nas últimas décadas de 1990 e 2000, que “é capitalista e também informacional” (CASTELLS, 2001, p.50), que se originou e difundiu no mesmo período histórico da reestruturação global do capitalismo. Mesmo que se apresente com variações históricas, de acordo com o país, a cultura, as instituições, “esta nova estrutura social está associada ao surgimento de um novo modo de desenvolvimento, o informacionalismo, historicamente moldado pela reestruturação do modo capitalista de produção no final do século XX”.

Portanto, apesar da evolução das tecnologias e da comunicação em rede, as exclusões sociais e econômicas peculiares do capitalismo permaneceram.

Uma nova economia surgiu em escala global [neste período]. Chamo-a de informacional, global e em rede para identificar suas características fundamentais, diferenciadas e enfatizar sua interligação. É *informacional* porque a produtividade e a competitividade de unidade ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente da sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimento. E *global* porque as principais atividades produtivas

de consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. É *rede* porque nas novas condições históricas a produtividade é gerada e a concorrência é feita numa rede global de interação entre redes e empresariado. [...] surgiu [...] porque a revolução da tecnologia da informação forneceu a base material indispensável para a sua criação. É a conexão histórica entre a base de informações/conhecimento da economia, seu alcance global, e uma forma de organização em rede e a revolução da tecnologia da informação que cria um novo sistema econômico, distinto [...] com estruturas e dinâmicas específicas (CASTELLS, 2001, p. 119).

Nestas dinâmicas persistem as relações de poder inerentes ao capitalismo, em que as instituições sociais têm o papel fundamental de impor “o cumprimento das relações de poder existentes em cada período histórico, inclusive os controles e contratos sociais conseguidos nas lutas pelo poder” (CASTELLS, 2001, p.51). Isso nos remete ao controle social desempenhado pelas polícias a serviço da defesa do patrimônio, em detrimento da defesa dos direitos dos cidadãos e cidadãs.

Já no que diz respeito às relações informais de poder, não determinadas pelo Estado, tais como as desenvolvidas pelos jovens das periferias e também por outros segmentos excluídos, ou não, o autor demonstrou que as sociedade são organizadas em

processos estruturados por relações estruturadas de produção, experiência e poder. [...] experiência é a ação do sujeito sobre si mesmo, determinada pela interação entre as identidades biológicas e culturais desses sujeitos em relação aos seus ambientes sociais e naturais. É constituída pela eterna busca da satisfação de necessidade e desejos humanos. [...] poder é aquela relação entre os sujeitos humanos que com base na produção e na experiência impõe a vontade de alguns sobre os outros pelo emprego potencial de violência física ou simbólica (CASTELLS, 2001, p.51).

Cruz (2013, p.3) chama a atenção para o fato de que “o senso comum e o enfoque jornalístico têm apontado que vítimas juvenis de homicídio contam com histórico criminal, sobretudo tráfico de drogas”, atribuindo a este vínculo “a explicação para as elevadas taxas de mortes por homicídio”. E ressalta que “evidências empíricas que suportam esse diagnóstico devem existir, tal como exame toxicológico das vítimas/agressores e solução de milhares de inquéritos policiais que explicitem a motivações e envolvidos nos crimes”, porém destaca que só se poderia chegar a esta

conclusão após a finalização dos mais de 17 mil processos de mortes ocorridas entre os anos de 2001 a 2010, ou através de uma pesquisa específica sobre este fato.

Este autor ressalta ainda em sua análise que, ao longo da história, o Estado brasileiro, assim como outros, *escolhe* as vítimas e os presos. “As principais vítimas de homicídio são aqueles com menor poder social: jovens do sexo masculino, pretos e pardos, com baixa escolaridade e residindo nos subúrbios e bairros com alta concentração de pobreza”, nas regiões metropolitanas (CRUZ, 2013, p. 5). Para ele, no Espírito Santo também não é diferente, pois é esse mesmo segmento que “se encontra desproporcionalmente no sistema prisional, por crimes de tráfico de drogas, contra o patrimônio (furto e roubo), crimes previstos no Estatuto do Desarmamento e homicídios”.

Esta semelhança entre os perfis das vítimas de homicídios e da população carcerária permite afirmar, segundo Cruz (2013), que estes processos sociais encontram-se vinculados e selecionam suas vítimas. No Espírito Santo, pelos dados prisionais, percebe-se que 90% desta população, entre os anos de 2003 e 2011, são do sexo masculino e, deste total, 60% são da região metropolitana. Com relação aos presidiários jovens (18-24 anos) compõem, sozinhos, 39,4% desta população (média 2005-2012). E quando somados aos de 18 a 29 anos, chegam próximo a 2/3 da população prisional.

Fazendo a leitura do recorte racial, no período dezembro de 2005 a dezembro de 2012, os presos do sexo masculino preto/pardos somaram 3/4 em do total de presos do ES. Comparando a proporção racial de presos com a proporção racial da população do estado do Espírito Santo (IBGE 2009), nota-se que os negros do sexo masculino são proporcionalmente quase duas vezes mais aprisionados. “Eles são 8,5% da população do Espírito Santo e 17% dos encarcerados. Pardos apresentam igual proporção prisional. Enquanto os brancos na população são 41,2%, dentre os presos são menos que 20%” (CRUZ, 2013, p. 6).

Comparando com as vítimas de mortes por agressão, entre 1980 e 2010, igualmente 90% são do sexo masculino. Os jovens de 15 a 24 anos, do sexo masculino e metropolitanos, compõem quase 30% do total de mortes do Espírito Santo, entre 1998 e 2010. Considerando os de 15 a 29 anos, chegam a 40% das mortes neste período. Cruz

(2013) faz a ressalva de que a informação racial é frequentemente omitida nas bases de dados do SIM-DATASUS para o Espírito Santo.

Nesse sentido, ao que pese as diferenças entre os critérios de identificação racial do IBGE, do sistema prisional e do SIM-DATASUS, as diferenças de proporção entre negros e brancos aprisionados e mortos levantam o problema da relação entre viés racial, inserção criminal e aprisionamento, e chamam a atenção para a relação entre condições socioeconômicas e tratamento das instituições de controle social e acesso à justiça. [...] De outro modo, o problema consiste em identificar a relação entre diferenças socioeconômicas por perfil racial, ou seja, como diferenças socioeconômicas por perfil étnico/racial afetam a inserção criminal. Em outra direção, trata-se de compreender como o rótulo racial é usado para diferenciar a atuação das instituições policiais e de justiça, induzindo seletividade penal (CRUZ, 2013, p. 6).

O Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros de 2015 (WASELFISSZ, 2015) revela que entre 1980 e 2012, os homicídios por arma de fogo na população de 15 a 29 anos de idade passaram de 3.159 para 23.867, significando um crescimento de 463,6%. Neste cenário, o Espírito Santo, no período de 2002 a 2012 passou de 773 à 886, crescimento de 14,6%. Passando da terceira posição em 2002 (com taxa de 84,0%) à segunda posição em 2012 (com taxa de 91,8%) em relação aos demais Estados da Federação. A capital, Vitória, tem apresentado um declínio das taxas de homicídio saindo de 69,1% em 2002 para 50,1% em 2012, agora em sexta posição em relação aos demais capitais (WASELFISSZ, 2015).

O crescimento das taxas de violência, segundo Adorno (2008), nas suas mais distintas modalidades: crime comum, violência fatal relacionada ao crime organizado, violações dos direitos humanos, conflitos diversos nas relações interpessoais e intersubjetivas, em particular considerando o período de 1970 a 2000, estariam relacionadas ao descompasso entre as mudanças ocorridas na sociedade brasileira e as práticas tradicionais de controle social empreendidas pelas instituições encarregadas pela aplicação e manutenção da lei e da ordem, que continuam a seguir um modelo baseado na manutenção de um cordão sanitário em torno das classes perigosas de três ou quatro décadas atrás.

Segundo Soares (2008), os dados referentes a vários países mostram que a violência física e o homicídio são fenômenos que afetam mais diretamente as classes

mais pobres. Contudo, isso não significa necessariamente que o homicídio seja uma particularidade mais comum entre os mais pobres. Pois, de acordo com o autor:

O problema das relações entre economia e dentro dela, a pobreza e o crime, é que não há teoria que explique as várias tendências encontradas no tempo e no espaço. Algumas comparações no espaço dão um resultado, outras dão outro; e as comparações no tempo produzem resultados que não só variam entre si como variam muito em relação às comparações no espaço (SOARES, 2008, p. 181).

Diferentemente, há um consenso na literatura internacional de que os crimes violentos, em geral, e os homicídios, em particular são fenômenos jovens, sendo jovens tanto as vítimas como os assassinos. Segundo Soares (2008), a associação de juventude e crime é válida para vários países e épocas diferentes. E isso, de acordo com Hirschi e Gottfredson (1983), representa um obstáculo para a Sociologia, e também para a História, pois nenhuma teoria consegue ainda explicar satisfatoriamente a universalidade dessa relação, nem as variações que essa relação tem assumido no tempo e no espaço. Não há ainda como compreender os pormenores da relação entre criminalidade - em particular os homicídios e juventude - e os espaços de liberdade dos jovens, as representações por trás de suas ações, os sentidos e significados de seus comportamentos.

Para Fraga (2003), o homicídio juvenil, principalmente por meio de arma de fogo, estaria relacionado ao fomento das atividades do tráfico que acarretou o envolvimento crescente dos jovens nas variadas ocupações vinculadas à organização, e como consequência aumentou o número de vítimas fatais nesta faixa etária, sobretudo em função do emprego crescente de armamentos com amplo poder de destruição.

De acordo com esta leitura, os jovens, percebidos enquanto vítimas e algozes, são atraídos para o tráfico de drogas seja por uma questão de interesse econômico, seja pela representação social construída do traficante, sobretudo em comunidades em risco social. Está também é a realidade apresentada por MV Bill e Celso Athayde (2006) em seu livro, *Falcão – meninos do tráfico*. Neles os autores retratam a realidade de muitos adolescentes envolvidos com o tráfico de drogas em diferentes partes do país, os

chamados Falcões. Que trazem características bastante semelhantes com a parcela da juventude de São Pedro que está envolvida com atividades de tráfico.

Construído na forma de relatos, o livro revela que por trás das armas, dos fuzis e das feições endurecidas pela guerra diária com outras facções, há esperança e sonho de uma vida melhor. Ao dar voz a esses meninos, os autores revelam não apenas a humanidade destes jovens, seus sonhos, suas frustrações, suas lutas, mas a situação de indiferença, abandono e descaso social em que vivem. Muitos dos relatos deixam implícito que o desejo de possuir bens era o elemento direcionador de suas ações delituosas.

A relação de juventude com o tráfico de drogas está presente numa vasta bibliografia sobre criminalidade (ZALUAR, 1985, FRAGA (2003), e diferentes são as causas apresentadas, desde escolhas racionais baseadas em ganhos financeiros, até ganhos subjetivos, como afirmação de identidade, relação de pertencimento, ou seja, apontam para diferentes fatores, e em sua maioria subjetivos.

Neste contexto mais importante que reconhecer a seletividade de vítimas de homicídios e aprisionados, é a necessidade de salvar as potenciais vítimas, que são prioritariamente os meninos, através da redução da sua entrada na delinquência e a reincidência, promovendo políticas de prevenção e punindo os homicidas. “A menor comoção frente aos fatos decorre menos da maior frequência com que isso ocorre (saturação), e mais pela interpretação corrente do menor valor da vida dessas pessoas”, afirma Cruz (2013, p. 9).

Embora qualquer resposta precisa dependa de pesquisa histórico social ou investigação de milhares de crimes, para o autor, ao se aceitar a tese de que a inserção no crime aumenta a probabilidade de vitimação por homicídio, predomina o fatalismo e a *naturalidade* do problema. É preciso, então, pesquisar os fatores que explicam a inserção criminal e a permanência desses jovens no crime, e se são vítimas de pares igualmente inseridos em crime e delinquência, vinganças ou ações de extermínio, de modo a orientar políticas de prevenção e coerção capazes de reduzir os níveis de criminalidade.

O conjunto destas reflexões deixa claro o quanto é imprescindível a realização de diagnósticos aprofundados sobre o perfil histórico social dos jovens de São Pedro envolvidos com a criminalidade violenta, pois as políticas públicas tem sido aplicadas lá mais por analogia que por demandas realmente diagnosticadas, tanto que não obtivemos dados para o presente estudo. Ressaltando mais uma vez, a necessidade dos indicadores de efetividade para monitorar o desenvolvimento dos programas de prevenção sobre este público, e o impacto na sua qualidade de vida.

## **4 DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS INTEGRADOS DE SEGURANÇA CIDADÃ EM SÃO PEDRO E ANÁLISE SOBRE SUAS AVALIAÇÕES QUALITATIVAS**

Neste capítulo descrevemos brevemente cada programa e seus objetivos e analisamos a presença dos indicadores qualitativos de efetividade social. Para obtenção destas informações, tivemos níveis de acesso diferenciados a cada uma das fontes oficiais. Com exceção da prefeitura de Vitória, na gestão que findou em 2012, que cedeu todos os documentos solicitados pela pesquisadora, o Ministério da Justiça, o governo do Estado e a atual gestão da prefeitura da capital, apresentaram bastantes barreiras para fornecer dados oficiais. Em alguns casos, os gestores que iniciaram os programas, grande parte portadores de cargos comissionados, já não estavam mais nas administrações e os novos ocupantes não sabiam sobre as informações solicitadas. Noutras situações os sites dos programas foram tirados do ar pelos novos gestores. Em outros casos houve esquivas mesmo dos poucos gestores encontrados para ofertar o material informativo solicitado. Uns diziam não ter autorização de superiores, outros que não tinham mais acesso aos arquivos, sejam físicos ou digitais.

Alguns dados só foram possíveis de ser obtidos porque a pesquisadora também foi gestora ou assessora em alguns dos programas, o que facilitou o acesso a alguns dados sobre implementação dos mesmos e indícios de processos de monitoramento, mas que não foram suficientes, na maioria dos casos para formar uma opinião mais consolidada sobre a utilização de indicadores que pudessem indicar a efetividade dos programas.

### **4.1 Programa Vitória da Paz**

Vitória da Paz foi um programa de segurança urbana da Prefeitura Municipal de Vitória, lançado em 2005. Seus princípios de atuação são a promoção da Paz, a integralidade, a integração interinstitucional, a transetorialidade, a comunitarização com participação da sociedade, a multidisciplinaridade/transdisciplinaridade, além da tentativa de ação Metropolitana. Para implementação do programa Vitória da Paz, foi

criada uma coordenadoria específica de Segurança Urbana, vinculada ao gabinete do prefeito, que, após um ano, foi transformada em Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SEMSU).

Quando foi lançado, o programa englobava um conjunto de 139 ações, desenvolvidas por 12 secretarias - incluindo a recém-criada Guarda Civil Municipal, em parceria com instituições do sistema de segurança pública e justiça criminal (Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público e Poder Judiciário). Estas ações eram articuladas com a sociedade civil por meio de ferramentas de interlocução social da prefeitura, como os Fóruns Cíveis Regionais de Segurança Urbana, o Conselho Municipal de Segurança Urbana, além da interlocução comunitária da Guarda Civil Municipal e outros agentes da municipalidade das áreas de saúde, cidadania, assistência social e moradia.

O programa se dividia em seis eixos de trabalho: segurança urbana, segurança no trânsito, fiscalização do cumprimento das leis municipais, enfrentamento da criminalidade e da violência, diagnóstico da violência e da criminalidade, e construção da Cultura da Paz. Cada um destes eixos de trabalho envolvia ações de várias secretarias.

A frente de trabalho ligada à Segurança Urbana desenvolvia 25 ações, que às vezes se desdobram em mais de um projeto, como: segurança escolar, Escola Aberta, atendimento a usuários de drogas, Jogos Comunitários da Paz, entre outros. Já o eixo de segurança no Trânsito contemplava dez ações, incluindo atividades de fiscalização e de prevenção de acidentes, como faixas de pedestres em toda cidade, campanhas de respeito à faixa, modernização da sinalização do Trânsito, etc.

O segmento de atividades destinadas à fiscalização do cumprimento das leis municipais (“Cidade Legal”) era composto por oito ações: fiscalização de bares e similares, fiscalização e disciplina de comércios ambulantes, fiscalização da segurança de eventos e casas de shows, entre outras. Para o eixo de enfrentamento da criminalidade e da violência (“Buscar a Paz”), foram concebidas 14 ações: agenda política integrada da Região Metropolitana, cooperação técnica entre prefeitura e

secretaria estadual de Segurança Pública, atuação da Guarda Civil Municipal no serviço 190, etc.

Para o diagnóstico da violência e da criminalidade (“Viver em Paz”) foram concebidas oito ações: diagnosticar a Segurança Pública e Violência Urbana, monitorar dados das mortes violentas, treinar servidores para operar no sistema de diagnóstico, entre outras. E para a construção da Cultura da Paz (“Construir a Paz”) foram propostas seis ações: criação do Conselho Municipal de Segurança Urbana, criação de Comitês da Paz, formação de multiplicadores da Paz, criação de redes promotoras de ambientes seguros, promoção de oficinas de Direitos Humanos e Cidadania para comunidades e a criação de espaços de valorização de experiências de construção da cultura da Paz.

A despeito de ser um programa municipal de segurança urbana, o Vitória da Paz promoveu a articulação de seis municípios da Grande Vitória (Vitória, Vila Velha, Cariacica, Viana, Serra e Aracruz) por meio do Fórum Metropolitano de Segurança Urbana, e integrava também o Consórcio Metropolitano de Prevenção à Violência, fruto de parceria do Governo do Estado com a SENASP (SIMON-FEREIRA, 2008).

Para análise do Programa Vitória da Paz utilizamos nove documentos<sup>12</sup>, fornecidos pela prefeitura de Vitória. Nesta análise encontramos apenas referências à importância da avaliação para correção de rumos dos projetos, e afirmações de que o resultado das ações não estava sendo monitorado e que a avaliação deveria ser constante durante o desenvolvimento da ação, bem como deveria ter sido feito um diagnóstico mais aprofundado sobre as demandas do público beneficiário. Pudemos inferir, a partir destas informações que para a obtenção dos resultados indicados por algum tipo de monitoramento, são necessários os indicadores qualitativos que deem conta de monitorar as subjetividades, demonstrando a efetividade ou não destas ações.

Também foram identificadas queixas de que faltava ao programa coerência interna, por falta de liderança na sua condução, e que tudo feito de forma experimental, com iniciativas tímidas, por insegurança dos responsáveis, por falta de conhecimento deles sobre como conduzir os projetos. As ações eram dispersas e não havia indicadores de monitoramento nem de efetividade, mesmo porque os gestores não sabiam que

---

<sup>12</sup> Ver Anexo I

resultado esperar. Mas foi destacada a vantagem do modelo de gestão horizontal por Comitês de Gestão de Políticas Públicas, que facilita a tomada de decisões mais acertadas diante da necessidade de se mudar o rumo dos projetos, mas nada foi declarado sobre indicadores de efetividade, apesar de neste modelo horizontal os gestores poderem compartilhar impressões sobre as soluções dos problemas identificados e avançar na efetivação e resolutividade das ações.

Foi constatado que os debates na Câmara Territorial de São Pedro permitiram aos gestores refletir sobre a qualidade do serviço prestado à comunidade para construção de uma cidade melhor, daí pudemos pressupor o apontamento da necessidade de se ter indicadores qualitativos para indicar a construção desta “cidade melhor” para os beneficiários das ações.

Em 2010, dos onze relatos de reuniões da Câmara Territorial de São Pedro, entre março e novembro deste ano, nenhum falava sobre monitoramento ou indicadores qualitativos. E nos doze temas abordados nos debates, também nenhum abordou monitoramento ou indicadores. Apenas no item “problemas enfrentados” os gestores reclamaram da falta de estratégias de enfrentamento dos problemas detectados, o que pode ser interpretado como uma expressão da necessidade de haver o monitoramento de efetividade deste enfrentamento através dos projetos.

No estudo sobre o programa Vitória da Paz (SIMON- FERREIRA, 2008), na parte das entrevistas com os gestores, encontramos referência á importância da avaliação para correção dos projetos:

*\_ Poxa, não tá dando certo! Acho que não dar certo faz parte. Não dá certo, avalia, e vê como você pode estar revendo, mudando, tal (SIMON-FERREIRA, 2008, p. 125).*

Em outro ponto, um gestor municipal, secretário da prefeitura, fala da pressão devido ao exíguo tempo político da gestão, de apenas quatro anos, e da importância do diagnóstico que precisa conter o olhar “do outro” que é o beneficiário da ação, e que o gestor não pode querer interpretar segundo seu ponto de vista a necessidade do público

a ser alcançado pelo projeto. Daí podemos inferir que para a obtenção dos resultados indicados por este diagnóstico necessita de indicadores qualitativos que deem conta de monitorar estas subjetividades:

*O tempo político da gestão, e essa dificuldade de experimentar, de se avaliar, de saber como se chega aos resultados em 4 anos [...] Você pensa que está fazendo bem, **chega no final não deu o resultado que você esperou**, porque você realmente não tinha o diagnóstico pré-ci-so, quer dizer, muitas vezes o diagnóstico vem do seu olhar, e o diagnóstico tem que ser do olhar do outro e você só faz “uma leitura” do olhar do outro. Tudo é interpretação, ou seja, não é nem o olhar, é a voz mesmo... (SIMON-FERREIRA, 2008, p. 125).*

Outro gestor destacou que o resultado das ações não estava sendo monitorado e que a avaliação deveria ser constante durante o desenvolvimento da ação:

*Como processo está sendo muito bom, **mas o resultado de resolver o problema ainda não está muito visível**, embora seja cedo para avaliar, porém **acho que tem que haver uma avaliação constante** (SIMON-FERREIRA, 2008, p.122).*

Um gerente de ação ressaltou que faltava ao programa coerência interna, por falta de liderança na sua condução, tudo feito de forma experimental, com iniciativas tímidas, por insegurança dos responsáveis por falta de conhecimento sobre como conduzir os projetos. As ações eram dispersas e não havia indicadores de monitoramento nem de efetividade, mesmo porque os gestores não sabiam que resultado esperar:

*A principal dificuldade que observei foi o fato do **programa não ter uma coerência interna**. As ações estavam meio dispersas sem um eixo básico claramente definido, sem metas, território, **indicadores**, essas coisas que são importantes quando você vai desenvolver um projeto social. Eu senti muito claramente que **faltou liderança na condução deste programa, as iniciativas eram muito tímidas, parecia que os responsáveis não tinham muita segurança do que estavam fazendo ou até mesmo não sabiam direito o que tinham que fazer; pelo menos não passavam segurança de saber o que era direito nem onde ia dar**. Em alguns momentos dava a impressão de que era tudo muito experimental e isso desmotivou*

*algumas pessoas que estavam engajadas no início. [...] Era muito ‘para e começa de novo...’ muda o rumo..., as pessoas que não estavam diretamente envolvidas com a elaboração ficavam perdidas* (SIMON-FERREIRA, 2008p 130).

O relatório da Câmara Territorial de abril de 2010 mostrou que os debates na Câmara permitem aos gestores refletir sobre a qualidade do serviço prestado para construção de uma cidade melhor, daí podemos pressupor o apontamento da necessidade de se ter indicadores qualitativos para indicar a construção desta “cidade melhor” para o beneficiário das ações:

*O debate das Câmaras Territoriais permite que os gestores locais conheçam melhor a dinâmica de trabalho dos equipamentos públicos localizados na região, e ainda possibilita cada um desses gestores refletir sobre o serviço prestado e como ele contribui, na conjugação com outros, para processos de garantia de acesso às políticas públicas de qualidade e de construção de uma cidade melhor. As Câmaras Territoriais são espaços de trocas de experiências, de debate dos problemas identificados e busca de alternativas para determinadas situações* (SIMON-FERREIRA, 2008p. 130).

Este mesmo secretário destaca a vantagem do modelo de gestão horizontal por Comitês de Gestão de Políticas Públicas, que facilita a tomada de decisões mais acertadas diante da necessidade de se mudar o rumo dos projetos, mas nada declara sobre indicadores de efetividade:

*Todo o debate das Câmaras Territoriais é internalizado e retorna ao Comitê de Políticas Sociais, que enquanto uma esfera de nível estratégico tem o poder de tomadas de decisões, e por este motivo podem dar novas diretrizes aos rumos das políticas sociais no município de Vitória”. As câmaras territoriais compõem o nível operacional do modelo de gestão, juntamente com o comitê executivo (todos os secretários executivos da Prefeitura) e o comitê gestor das secretarias (secretário, subsecretários, secretário executivo, assessores técnicos e gerentes)* (SIMON-FERREIRA, 2008, p.130).

No questionário da pesquisa da secretaria de Gestão Estratégica da Prefeitura sobre as Câmaras para captar a percepção e avaliação dos gestores locais sobre as

mesmas, tendo em vista aprimorar a gestão e a potencialização de resultados, além de avaliar a importância e a efetividade das câmaras territoriais para a integração das políticas públicas no plano local. Mas não foi feita nenhuma pergunta aos gestores sobre monitoramento da efetividade das políticas. Já nas respostas mais recorrentes foi destacado que neste modelo os gestores podem compartilhar impressões sobre as soluções dos problemas identificados e avançar na efetivação e resolutividade das ações:

Orientam o trabalho dos gestores, potencializando e aprimorando sua atuação na região; Favorecem a troca de experiências e de ideias entre os gestores que **passam a compartilhar** desafios, problemas e **soluções encontradas**; **Poderia avançar no nível da efetivação das ações e da resolutividade** (VITÓRIA, 2010, p. 2).

No documento “Principais Assuntos Abordados nas Câmaras Territoriais” da prefeitura de Vitória, de 2010, dos onze relatos de reuniões da Câmara Territorial de São Pedro, entre março e novembro deste ano, nenhum fala sobre monitoramento ou indicadores qualitativos. E nos doze temas abordados nos debates, também nenhum aborda monitoramento ou indicadores. Apenas no item “problemas enfrentados” os gestores reclamaram da falta de estratégias de enfrentamento dos problemas detectados, o que pode ser interpretado como uma expressão da necessidade de haver o monitoramento de efetividade deste enfrentamento através dos projetos.

Dentre as falas dos atores dos projetos chamaram atenção algumas reflexões, como por exemplo a pergunta de uma secretária municipal sobre qual metodologia de políticas articuladas deve ser utilizada para interromper a violência contra crianças e adolescentes e destaca que o afeto precisa estar presente no atendimento da rede de agências que implementam os projetos. Desta última afirmação, fica clara a necessidade de existirem indicadores qualitativos que pudessem medir *a ação do afeto* no desenvolvimento destas políticas; mas isto não ocorreu. Esta mesma gestora questionou como se pode “lidar” com as experiências culturais das comunidades escolares e ela mesma respondeu que os gestores estão nos projetos “para construir a *beleza pública*”, a partir das riquezas culturais locais. Isto explicita a relevância das subjetividades no

desenvolvimento dos projetos sociais, que só podem ser medidas por indicadores qualitativos de efetividade.

Uma professora relatou o trabalho que fez com os alunos para resgatar a história do Bairro, em que abordava “o que era ser cidadão e o que não era”. Deste trabalho foi elaborado um Livro: “Despertando para a Cidadania”. Mas nada foi mencionado sobre indicadores para avaliar a efetividade das ações implementadas. Já um gerente de projeto falou sobre “a necessidade de reeducação dos usuários e comerciantes, e dos próprios profissionais envolvidos, sobre o uso das calçadas cidadãs”, sem, contudo citar como fazê-lo nem como monitorar este processo. Um gerente de Unidade de Saúde afirmou que era preciso ações concretas para que “as crianças não sofressem com a falta de prioridades nos atendimentos de urgência/emergência nas unidades de saúde/odontologia”, destacando-se aí o desafio da construção de indicadores qualitativos que pudessem medir o grau de sofrimento das crianças e a efetividade de sua resolução. Já no Relatório da Câmara Territorial de São Pedro de 04.04.2012 nada de relevante foi constatado.

Talvez pudéssemos destacar da fala de um diretor de escola sobre importância do trabalho da Guarda Municipal na “promoção da paz no trânsito no entorno das escolas”, de que esta situação possa ser utilizada com um indicador qualitativo de efetividade da política pública de melhoria da convivência no trânsito: a constatação de paz no trânsito no entorno das escolas. Sendo necessário especificar para tanto, quais fatores podem fazer esta indicação, tais como, ‘não atropelamentos durante certo período’, ‘ausência de conflitos entre pais, transportadores de crianças e outros motoristas, por causa de estacionamentos irregulares na porta da escola’, dentre outros.

#### **4.2 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)**

O PRONASCI, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, foi instituído em 2007 e é gerido em nível federal pelo Ministério da Justiça. O objetivo principal do programa é melhorar a segurança pública tendo como foco a prevenção à violência juvenil, e, para isso, estabelece uma série de atividades a serem executadas pela União em parceria com Estados e Municípios, relacionadas à prevenção, controle

e repressão da criminalidade. As ações são desenvolvidas com base nas diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública e envolvem políticas de segurança e iniciativas sociais, priorizando a prevenção, ou seja, buscando atingir as causas que levam à violência por um lado, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

O programa atua em duas frentes principais de trabalho: ação policial e prevenção e integração de jovens. No primeiro eixo são desenvolvidas ações ligadas à valorização de profissionais da segurança pública, formação, enfrentamento à corrupção, integração da Força Nacional de Segurança Pública e modernização da gestão de estabelecimentos penais. No eixo de prevenção e integração de jovens são realizados trabalhos de prevenção e resgate de jovens em situação de desagregação familiar a partir de um foco territorial, social e etário. O diferencial do PRONASCI é que as ações desenvolvidas no eixo de integração de jovens não são apenas programas sociais, mas também de segurança pública.

O público a ser alcançado pelo PRONASCI são os profissionais de segurança pública, jovens de 15 a 24 anos que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei, presos e egressos do sistema prisional, e reservistas (jovens oriundos do serviço militar são passíveis de serem atraídos para o crime organizado em função do aprendizado do manejo de armas).

O foco territorial do PRONASCI são as Regiões Metropolitanas que apresentam alto índice de homicídios e outros delitos violentos, e já chegou a 150 municípios, Distrito Federal e 22 estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Para garantir que as ações planejadas pelo programa fossem executadas, foram celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não governamentais e organismos internacionais. Até o ano de 2012 já foram investidos mais de R\$ 6 bilhões no programa.

O processo de implantação do PRONASCI passa por gestores, núcleo de execução e monitoramento das atividades. Em nível federal é coordenado por uma secretaria-executiva, enquanto regionalmente é dirigido por uma equipe que atua junto com os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM), que por sua vez é responsável pela articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança (polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal e secretaria de segurança pública). Deste modo, espera-se que a execução do programa se dê de maneira integrada por meio de mobilizações comunitárias e policiais.

Ao todo, 94 ações compõem o PRONASCI, entre elas projetos como o Bolsa-Formação, Formação Policial, Mulheres da Paz, Protejo, Sistema Prisional, Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública, etc.

O Espírito Santo celebrou um convênio com a União em 2007 para a institucionalização do PRONASCI no Estado. No mesmo ano foi firmado um acordo de cooperação com a Frente Nacional de Prefeitos, com o objetivo de acompanhar o processo de implantação do Pronasci nos municípios. As cidades capixabas que integram o Programa são Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha.

Para análise do Programa PRONASCI utilizamos seis documentos, obtidos junto ao Comitê Gestor Local do programa, com sede em Vitória, de forma não oficial, baseado apenas nas relações de confiança da pesquisadora com seus componentes, devido a relações profissionais anteriores. Na análise destes documentos encontramos, da parte dos gestores de todos os níveis federativos, e pesquisadores, a constatação da fragilidade na gestão dos projetos sociais, com relação ao monitoramento qualitativo, ou avaliação de impacto, e a necessidade de se ter indicadores que demonstrem sua efetividade, seguida da recomendação sobre a padronização da coleta destes indicadores para serem replicados de forma sistemática em outros projetos.

Sugeriram ainda que se tenha uma clara metodologia para construção e utilização de indicadores qualitativos que demonstrem as mudanças na qualidade de vida do público dos projetos e que se deve buscar, nos debates mais subjetivos sobre as ações, a identificação de elementos que sirvam de base para a sua elaboração. E recomendam que para o Estado conseguir responder às necessidades peculiares da

juventude terá que elaborar políticas públicas eficazes e monitorá-las com indicadores qualitativos de efetividade, mas que a ausência desta avaliação impediu medidas de correção de rumos das ações para obtenção de melhores resultados.

Analisando o relatório do III Fórum Nacional dos Gabinetes de Gestão Integrada (GT IX – Uniformização dos observatórios de segurança pública nos gabinetes de gestão integrada), promovido Ministério da Justiça, em 2010<sup>13</sup>, encontramos várias recomendações sobre avaliação do PRONASCI e de construção de indicadores, mas sem especificar se seriam qualitativos.

Nesse encontro de gestores, técnicos responsáveis pela implementação de observatórios de segurança pública, e especialistas em pesquisas sobre criminalidade, violência e segurança, ao debaterem as experiências internacionais, destacaram como objetivos: contribuir para o planejamento, execução, monitoria e avaliação do PRONASCI; construir indicadores; monitorar e avaliar programas e projetos públicos e da sociedade. Encontramos também uma recomendação para agendas futuras sobre a padronização da coleta de indicadores para avaliação de impacto da gestão local e de eficácia das políticas de segurança pública.

E por fim, concluíram que o tema precisa continuar em pauta e que encontros futuros devem aprofundar estas questões, dentre elas quais indicadores podem ser replicados de forma sistemática nos observatórios já instalados.

No documento de avaliação da equipe gestora do principal projeto do PRONASCI, o “Protejo”, programa para cuidar de jovens em situação de vulnerabilidade social, no item em que os gestores deveriam responder sobre que pergunta fariam à sua equipe, eles destacaram “querer saber se a equipe vê resultados do projeto e quais seriam”, além de saber se as ações atendem às demandas dos jovens. E em outra resposta disseram acreditar que é possível operar uma mudança positiva na vida dos jovens. Estas assertivas nos levam a perceber, apesar de não estar explicitado, a necessidade de se ter indicadores que demonstrem a efetividade dos projetos para a mudança na vida dos jovens em questão.

---

<sup>13</sup> Ver Anexo II

Num outro documento de avaliação da implementação do primeiro ciclo do Protejo, em que apontam como ponto positivo o acompanhamento psicossocial dos jovens atendidos pelo projeto, percebemos, sem que estivesse explicitado, que com a colaboração dos profissionais desta equipe seria possível identificar elementos que serviriam de base para elaboração de alguns indicadores de efetividade social, sem necessariamente romper com o sigilo profissional exigido nestes acompanhamentos.

Na avaliação do Comitê Local do PRONASCI no ES, que foi utilizada no “Documento consolidado sobre a participação técnica, operacional, orçamentária e financeira das ações e iniciativas desenvolvidas, com análise das fragilidades, êxitos e potencialidades dos projetos do PRONASCI”, de 17 de dezembro de 2011, foi constatada a fragilidade na gestão dos projetos sociais, destacada na deficiência de monitoramento, que deixa subentendido que seria de efetividade social.

[... nesta] avaliação consolidada do monitoramento dos projetos conveniados com o PRONASCI, já encerrados, no Estado do Espírito Santo. Mas deixou clara a *fragilidade na gestão* dos projetos do PRONASCI pelos municípios, apesar do esforço permanente de acertar, principalmente em função da premência de instalar as ações, num tempo exíguo de doze a dezoito meses. [...] Ficou explícito o quanto os municípios têm *deficiências* de equipes específicas *para* elaboração e *monitoramento de projetos de políticas sociais*. Estas deficiências se refletiram com muita clareza nas dificuldades de implementação e monitoramento dos projetos (PRONASCI, 2011, P. 44) (*grifo nosso*).

Já neste ponto do documento sugerem uma clara metodologia de implementação e a utilização de indicadores, que nos levam a inferir que devam ser qualitativos.

Para se monitorar projetos integrados da magnitude que se propunham as ações do PRONASCI é imprescindível que haja uma metodologia que facilite sua implementação pelos municípios, *bem como indicadores* - o máximo possível - universalizados para o público alvo, que permitam seu monitoramento passo a passo por gestores e consultores. *A não existência de indicadores qualitativos nos impede de fazer afirmações empíricas sobre o impacto dos projetos* (efetividade social). *Mas* através da observação crítica, e das entrevistas com o público alvo, e a equipe técnica, *foi possível perceber a mudança qualitativa na vida dos mesmos*. Não tivemos condições objetivas de observar nem entrevistar

suas famílias (PRONASCI, 2011, p.46 e 47) *(grifo nosso)*

Aqui destacam a primazia de se levar em conta as subjetividades dos atores, que só podem ser medidas com indicadores qualitativos, no processo de concepção dos projetos como também na sua execução para a efetividade do PRONASCI.

Seria muito positivo para a afirmação do PRONASCI como política pública eficaz de segurança pública com cidadania poder *registrar e mensurar os avanços na conquista da cidadania pelo público alvo, da consciência de si mesmos e do encontro com a própria dignidade e da importância do respeito à dignidade de todos*. Estamos falando dos jovens PROTEJO, das Mulheres da Paz, dos Policiais Comunitários, dos Guardas Municipais, dos profissionais que passam pela formação na RENAESP, e dos próprios gestores de segurança pública, ao vivenciarem as propostas transformadoras que o PRONASCI apresenta (PRONASCI, 2011, p. 47) *(grifo nosso)*

E por fim ressaltam que o Ministério da Justiça deveria promover um trabalho de construção de indicadores qualitativos para avaliação processual dos convênios federativos para desenvolvimento de políticas de segurança pública com cidadania, bem como a realização de seminários sobre o tema e apoio a pesquisas com esta temática.

Num outro documento, que é o relato de um debate no FBSP, em 25 de fevereiro de 2011, ocorrido em Brasília, sobre o projeto *Juventude Prevenção da Violência*<sup>14</sup>, a pesquisadora Ligia Rechemberg destaca em sua fala “a falta de uso do lugar público”, que os jovens “querem a praça para não sofrer risco na rua”, mas que “os projetos querem tirar o jovem da rua e colocar nos espaços seguros e mediados! Casa, escola, quadra, mediadas, porque os espaços ‘inseguros’ são a rua, praças e esquina!” E afirma que “os espaços públicos podem ser usados nas estratégias de prevenção de violência”. Nesta fala pudemos observar que os conceitos de espaço “seguro” e “inseguro”, e a devida transformação de um em outro, requer o embasamento das ações indicadores qualitativos para verificar a efetividade desta transformação, que afere a partir de percepções subjetivas.

---

<sup>14</sup> Ver Anexo II

No mesmo evento, Gabriel Medina, representante do Conselho Nacional de Juventude, fez uma afirmação de que a “juventude é o momento da experimentação e o Estado precisa dar respostas efetivas às necessidades dos jovens”. Desta fala inferimos que para o Estado responder às necessidades de experimentação dos jovens terá que elaborar políticas públicas eficazes a partir de diagnósticos em profundidade e monitorá-las, no caso em questão por tratar-se de subjetividades, através de indicadores qualitativos de efetividade.

E Alberto Koptike, representante do Conselho Gestor Nacional do PRONASCI, após apresentar o estágio em que se encontrava o PRONASCI, indicou ações futuras do programa em que disse que “os Territórios de Paz do PRONASCI vão ganhar uma equipe que vai monitorar o território com pesquisas qualitativas, *survey*, indicadores de segurança, o que vai fazer aparecer o que não está bom também!”. Esta fala é bastante reveladora, pois além de apontar a necessidade dos indicadores de efetividade, demonstra uma intenção - difícil de ser observada em outros gestores, de que só indicadores mostrem também o que não está bom no projeto. O que temos visto é que os gestores fecham os olhos para avaliações negativas e usar apenas fatores positivos, mais com ações de marketing do que como prestação de contas à sociedade.

No outro documento, que é um estudo de Mestrado da UFES, de Carlos Augusto Lopes, ele afirma que “o PRONASCI foi considerado pelos entrevistados um programa muito bem formulado, [...] (mas) [...] pode-se concluir que o PRONASCI também não atingiu seu objetivo [...]. E justifica que a ausência de avaliação impede medidas de correção de rumos das ações tendo em vista melhores resultados, o que contribui para descaracterizar o programa em relação a seus objetivos, quando somada também à implementação incompleta das ações e a sua descontinuidade:

*A ausência de avaliação*, ao mesmo tempo em que impede de saber até que ponto a continuidade de tal política pública é necessária para a queda dos índices de criminalidade, também *impossibilita possíveis medidas de concertação para um aprimoramento das ações executadas, visando melhorias de resultados*. A avaliação do programa também foi prejudicada pela não implantação dos *Territórios da Paz* tal como planejado inicialmente e ainda, pela descontinuidade do programa, ou seja, os três principais aspectos que levaram a certa descaracterização do PRONASCI, se comparado com a sua formulação, estão intimamente interligados (LOPES, 2012, 86)

Daf o autor sugere estruturas de avaliação externas às agências implementadoras, conforme foi sugerido no início do PRONASCI, sem ter sido concluído com êxito. Na sua concepção, isto proporcionaria uma “nova cultura institucional de avaliação das políticas públicas” (LOPES, 2012, p. 88) através de agências estatais de avaliação, ou terceirizadas para entidades do setor privado ou ONG’s, que teriam o papel de monitorar, propor alterações para melhorias, apontar maior efetividade de objetivos, e monitorar a percepção de satisfação do público alcançado pelas ações. Pelo que constatou Lopes, a arquitetura do PRONASCI ousou neste sentido de provocar uma “cultura institucional de avaliação das políticas públicas” inovadora para as políticas públicas brasileiras, mas não logrou êxito em concretizá-la.

O desenho institucional do *Pronasci*, ao contrário de grande parte das políticas públicas no Brasil, estabeleceu uma instituição responsável pela avaliação sistemática do programa, com agentes locais de avaliação e acompanhamento. [... para] cultura institucional de avaliação das políticas públicas, ainda não existente nas políticas públicas brasileiras, sobretudo, na segurança [...]. No entanto, não foi o que se verificou na prática (LOPES, 2012, p. 81).

E destaca que os vários atores do programa entrevistados acusam a ausência de indicadores e monitoramento dos projetos e afirma que a avaliação do programa foi apenas das estruturas física e financeira:

Os entrevistados mencionam a *ausência de indicadores de avaliação* e ainda ausência de acompanhamento institucional do programa. A avaliação do programa foi física e financeira e não qualitativa, pois *faltaram avaliação e monitoramento dos projetos* implantados (LOPES, 2012, p. 81).

Um representante da Secretaria Estadual de Segurança Pública, entrevistado no estudo acima referido, enfatiza a inexistência de “um sistema de monitoramento e avaliação que concretizasse a necessidade do PRONASCI”, e que sem os indicadores, este sistema ficava sem critérios para a aplicação dos recursos. E destacou que o sistema

nacional que serviria para o monitoramento informatizado dos projetos, montado pelo Ministério da Justiça, teve problemas e não pode ser devidamente utilizado pelos gestores estaduais.

Dentro do nosso estado realmente *não tivemos um sistema de monitoramento e avaliação que concretizasse a necessidade do Pronasci*. Nós tínhamos o Sinape, que tinha esse objetivo, mas que não o alcançou e que provavelmente não atingiria, pois passou por diversos problemas. Isso foi um problema até para a continuidade das ações. E *sem esses indicadores você também não tinha critérios para a utilização desses recursos* (LOPES, 2012, p.81).

Diante do exposto, fica claro que tanto gestores quanto pesquisadores e assessores perceberam a necessidade de utilização de indicadores de efetividade do PRONASCI, mas que apesar desta constatação, durante o processo de implementação do mesmo, não houve até o período pesquisado por este estudo, a elaboração dos mesmos.

#### **4.3 Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania**

O Programa "Segurança com Cidadania: prevenindo a violência e fortalecendo a cidadania, com foco em crianças, adolescentes e jovens de comunidades vulneráveis brasileiras" é financiado pelo Fundo para o Alcance dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, e é composto por seis agências do Sistema ONU: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)<sup>15</sup>.

Este programa é fruto da parceria com o Governo Federal, através do Ministério da Justiça, e com prefeituras de três municípios dos estados da Bahia, Espírito Santo e

---

<sup>15</sup> <http://www.vitoria.es.gov.br/noticias/noticia-11542>

Minas Gerais, escolhidos por edital público, do qual participaram 72 municípios de regiões metropolitanas de todo Brasil. As atividades foram focadas em territórios específicos destes municípios. No Espírito Santo foi desenvolvido na Região Administrativa VII–São Pedro, em Vitória, e foram administradas pela Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos. A região da Grande São Pedro foi escolhida por apresentar os piores índices de violência da capital.

Os outros dois municípios são Contagem (MG), Lauro de Freitas (BA). As ações tiveram início em 2011, com planos de ir até 2013, podendo estender-se até 2016. Seu objetivo é a prevenção da violência, criando ambientes mais seguros e saudáveis para meninos e meninas entre 10 e 24 anos, utilizando uma abordagem multidisciplinar, com atividades que estimulem a convivência, respeitando e fortalecendo as normas da cidadania. Seu foco são crianças, adolescentes e jovens de comunidades brasileiras socialmente vulneráveis, para redução de fatores de risco relacionados à violência - drogas e armas principalmente – além da promoção da resolução pacífica de conflitos e do acesso à justiça.

Primeiro foi feito um Diagnóstico Integral do território, que indicou os problemas enfrentados por membros das comunidades de São Pedro. Depois foi desenvolvido o Plano Integral e Participativo, elaborado e validado com participação do público em foco, que teve por objetivo reduzir em 25% da taxa de homicídios de jovens com idades entre 15 e 24 anos, até 2016. Sua execução foi conduzida por um Comitê de Convivência e Segurança Cidadã de São Pedro, coordenado pela Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos, composto por técnicos de diversas secretarias e moradores da região.

O Plano foi construído em dois anos de forma participativa, em uma parceria entre o poder público municipal, a Polícia Militar, o Governo do Estado, o Ministério da Justiça e a comunidade de São Pedro. As seis agências do Sistema ONU realizaram diversas ações, desde uma sólida formação dos atores locais, através de capacitações pelas agências da ONU, até várias atividades formativas para as forças policiais, jovens, mulheres, professores, profissionais da área de saúde, entre outros.

O conceito de integralidade deste projeto está explícito na fala da diretora geral da UNESCO, Irina Bokova, de que “a paz começa com a justiça e a dignidade de cada homem e cada mulher. Ela começa com a capacidade de cada um, no mundo todo, imaginar um mundo melhor e trabalhar para criá-lo”, durante uma mensagem pública sobre o Dia Internacional da Paz, celebrado em 21.09.2012.

Para análise do Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania utilizamos seis documentos, fornecidos por um dos gestores remanescentes da gestão que se encerrou em 2012, da prefeitura de Vitória<sup>16</sup>. Afirmamos de antemão que os documentos apresentados foram insuficientes para a investigação sobre avaliação qualitativa do programa, sendo que apresentavam características maiores de propaganda institucional e não de prestação de contas ou de avaliação do programa.

Na análise da publicação da Organização Internacional do Trabalho - Escritório no Brasil, sobre o Programa Conjunto Segurança com Cidadania em 21.09.2012, o Coordenador Nacional do Programa, Carlos Spezia, destaca o portal eletrônico do programa como uma ferramenta de promoção da segurança cidadã, que serve para guardar a memória do trabalho do Programa, e nele está a seção “Espaço Cidadão”, em que *peças emblemáticas* na comunidade, pelo seu engajamento ou pelo seu exemplo de vida e de cidadania, são entrevistadas. Chamou-nos a atenção o fato destes exemplos de vida poderem apontar elementos que possam servir para a construção de indicadores qualitativos de efetividade dos projetos, e neste sentido, o representante do PNUD no Brasil, Arnaud Peral, disse que no futuro farão oficinas para se construir indicadores de efetividade das ações. Mas estas oficinas só serão realizadas num período posterior ao definido para este estudo por isso não puderam aqui ser analisadas.

Em um dos projetos deste programa conjunto da ONU, o “Papo Reto” que tem o objetivo de aproximar as forças policiais e a comunidade, estimulando a promoção da convivência (respeito às normas e fortalecimento da cidadania) e a resolução pacífica de conflitos, não mostra como será feita a aferição da efetividade dos resultados desta pacificação, fundamentada sobre ações ousadas como a libertação do medo de violência. Um outro projeto, o “Mérito Juvenil do *International Award*”, que

---

<sup>16</sup> Ver Anexo III

objetiva o cumprimento voluntário de regras, a auto regulação do comportamento e a promoção de mecanismos de controle social, além da descoberta e desenvolvimento de competências pessoais, também não menciona de que forma fará o monitoramento da efetividade de como pode se dar esta libertação ou convivência cidadã, a auto regulação, nem da resolução pacífica de conflitos.

Encontramos novo indicio negativo, pois não mostra indicadores onde deveria haver. Foi no informativo eletrônico da Prefeitura de Vitória, publicado em 03 de março de 2015, que fala sobre o jogo “Fica Seguro” que é uma ferramenta metodológica que se propõe a trabalhar a conscientização de pessoas que atuam nas comunidades de São Pedro para a concepção e o desenvolvimento de políticas locais de segurança e convivência. Desta maneira, o jogo se propõe a mostrar, na prática, como a segurança pode ser pensada de forma participativa e integrada aos espaços de convivência das comunidades, e implementada por diversos atores por meio de políticas públicas complementares, contribuindo para a construção de uma cultura de paz.

Mas, em nenhum momento este documento se refere à forma como poderá ser monitorado o grau da conscientização das pessoas sobre as políticas de segurança e convivência, nem como se considera estabelecida a cultura de paz. Só afirma que o “município vai receber uma cartilha contendo informações de toda a metodologia dos cursos, palestras, atividades e projetos desenvolvidos pelo Programa Conjunto Segurança Cidadã”, que serão distribuídas “nas secretarias e equipamentos do município, contribuindo para a implementação de ações em outras comunidades” e que apenas em março de 2015 serão realizados o monitoramento a avaliação dos resultados.

#### **4.4 Estado Presente**

O Estado Presente foi um programa do governo do Estado do Espírito Santo colocado em prática entre 2011 e 2014, coordenado pela Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE), que pretendia a redução do número de homicídios registrados no Estado. O principal objetivo do programa foi implantar um

conjunto de ações e projetos voltados para o enfrentamento da violência letal e prevenção primária. Para isso, buscou promover uma articulação institucional para ampliar o acesso à educação, esporte, cultura, geração de emprego, renda e cidadania em áreas caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social.

A união do trabalho policial qualificado com a implantação de políticas sociais são anunciados no Programa Estado Presente, mantendo o foco na redução de homicídios e na articulação de iniciativas para a melhoria dos indicadores sociais. O Programa Estado Presente teve seu trabalho voltado para a integração das ações das polícias civil e militar no direcionamento do enfrentamento qualificado da criminalidade. A metodologia de seleção de regiões para implantação de projetos e ações ligados ao Programa permitiu a identificação de trinta microrregiões, que podemos criticar, foram designadas de forma preconceituosa pelos gestores, como ‘aglomerados de bairros’, onde estavam concentrados mais de 50% dos crimes letais intencionais, sendo vinte na Região Metropolitana e dez no interior do Estado (locais onde também havia grande nível de desigualdade social), e onde foram priorizadas as ações previstas pelo programa.

O Estado Presente se estrutura em três eixos de trabalho: 1) Infraestrutura, que inclui reforma e padronização de unidades policiais, construção unidades prisionais e socioeducativas, além de investimentos em sistemas informatizados, viaturas e equipamentos de proteção pessoal; 2) Proteção Policial, com o desenvolvimento de estratégias específicas para cada organização policial, priorizando o planejamento e execução de ações que busquem identificar homicidas e traficantes, além do mapeamento de locais de risco, pontos de venda de drogas e de circulação de armas de fogo; e 3) Proteção Social, que busca integrar ações de diferentes áreas de atuação do governo e de parceiros da iniciativa privada com o objetivo de criar um ambiente de cidadania e oportunidades para populações em situação de vulnerabilidade. Promovendo, assim, ações não só de natureza repressiva, mas também preventiva e de reinserção social.

Tendo como base o princípio de articular iniciativas de diferentes frentes de trabalho do governo, entre os projetos desenvolvidos pelo Programa Estado Presente estão: construção de Unidades de Saúde da Família, construção de Centros de

Atendimento Psicossocial – Álcool e Drogas, construção, reforma e ampliação de escolas, projetos voltados à capacitação de jovens e ao aumento da participação dos pais na vida escolar dos filhos, obras de drenagem e pavimentação, construção de unidades habitacionais, projetos ligados ao esporte e lazer, além de ações na área da cultura com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade juvenil.

Para análise do programa Estado Presente, utilizamos cinco documentos, nenhum deles formalizando as ações de avaliação do programa, pois como houve troca de governo, os gestores não se dispuseram a prestar tais informações justificando que o programa havia sido encerrado. Já os gestores anteriores, quando procurados, disseram que na tinha autorização pra divulgar tais dados, o que contraria o princípio da prestação de contas dos precatos públicos. Ficou bastante perceptível nas conversas com os mesmos, a dificuldade destes em aceitar críticas ao desempenho do programa.

O programa Estado Presente foi organizado em fases, dentre elas está prevista a de avaliação de resultados dos projetos. Seu modelo de gestão é baseado em indicadores para mensurar resultados e eficiência. Mas o principal indicador do programa é a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, que não é capaz de aferir as mudanças qualitativas promovidas pelos projetos sociais do programa. No primeiro ano de implantação, em 2011, foi registrada uma redução nesta taxa de 8,2%, com a queda de 52,5 em 2010 para 48,2 homicídios por 100 mil habitantes no Espírito Santo. Não há nenhum indicador que relacione de fato esta redução às ações do programa. Outro indicador também utilizado é o de desempenho das Instituições Policiais, mas o programa não faz qualquer referência a indicadores qualitativos para os projetos sociais, e nada cita referente à utilização de indicadores qualitativos.

Os documentos pesquisados<sup>17</sup> falam sobre um diagnóstico preciso das comunidades para orientar as ações às demandas identificadas, mas nada falam sobre os indicadores que mostrem esta congruência. Também falam sobre articular e sistematizar procedimentos que façam com que as ações tragam resultados favoráveis ao bem-estar da população, mas não citam como mensurar tais resultados.

---

<sup>17</sup> Ver Anexo IV

Analisando o livro “Estado Presente: em defesa da vida”, produzido pela Secretaria de Estado de Ações Estratégicas do Governo do Estado, é dito que o programa é organizado em fases, dentre elas a avaliação de resultados dos projetos.

Seu modelo de gestão está baseado em um conjunto de indicadores e metas que permite mensurar o alcance, os resultados e a eficiência dos projetos e ações. A estratégia é complementada por um rigoroso e sistemático processo de monitoramento, que envolve ações policiais e intervenções nas áreas de educação, cultura, esporte, lazer, formação profissional, mediação de conflitos, etc. As reuniões de monitoramento acontecem num espaço especialmente desenhado para esse fim - Sala de Decisão do Governo do Estado. As reuniões são presididas pelo Governador e reúnem secretários de Estado, representantes das agências policiais, do Ministério Público e do Poder Judiciário (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2012, p. 14 e 15)

Nestes documentos os gestores afirmam que existe o monitoramento sistemático do Programa através da avaliação de resultados e eficiência dos projetos e dos indicadores criminais. São reuniões que analisam as ações de proteção policial e proteção social que não citam nada sobre os indicadores das ações sociais. Para redução da criminalidade letal colocam a reinserção social como uma das atividades, mas não fazem qualquer referência á utilização de indicadores que apontem que tal inserção está se dando de fato. Em momento algum demonstram se há participação popular ou de segmentos da sociedade organizada neste monitoramento, nem mesmo está apresentado na configuração do Programa.

No artigo elaborado pelo gestor do programa Estado Presente, o secretário estadual de Ações Estratégicas, Álvaro Duboc, repete o que está no livro sobre o programa sobre a fase de avaliação e modelo de gestão baseado em indicadores para mensurar resultados e eficiência dos projetos:

[...] está organizado em fases, que vão do envolvimento das partes interessadas para promover a correta compreensão dos objetivos, metas e metodologia, até a prestação de contas e *avaliação dos resultados obtidos com seu desenvolvimento*. [...] Seu modelo de gestão está baseado em um *conjunto de indicadores* e metas, *que permite mensurar* o alcance, *os resultados e a eficiência dos projetos e ações*. A estratégia é complementada por um *rigoroso e sistemático processo de*

*monitoramento* [...] (FAJARDO, 2013, p. 9)

Mas ao discorrerem sobre as ações para redução da criminalidade letal colocam a reinserção social como uma das atividades, mas não fazem qualquer referência à utilização de indicadores que apontem que tal inserção está se dando de fato:

[...] o Programa desenvolve ações, tanto de natureza preventiva, como repressiva e de *reinscrição social*, visando à redução da criminalidade letal, o fortalecimento da rede de proteção social e o melhor acesso aos serviços públicos essenciais (FAJARDO, 2013, p. 13).

Ao falarem sobre o Programa Jovens Urbanos, não falam sobre como vão mensurar a melhoria da qualidade de vida e o exercício de cidadania dos jovens que tiveram acesso aos bens culturais e tecnológicos:

O Programa Jovens Urbanos é uma iniciativa da Secretaria de Estado da Educação, em parceria com a Fundação Itaú Social e Coordenação Técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC). O projeto tem como objetivo promover aos jovens de regiões menos privilegiadas o *acesso a bens culturais e tecnológicos, propiciando melhoria na qualidade de vida e no exercício da cidadania* (FAJARDO, 2013, p. 15).

No projeto Praça Saudável também não falam sobre a utilização de indicadores que apontem a melhoria na qualidade de vida:

O Projeto Praça Saudável disponibiliza aos cidadãos espaços apropriados à prática de atividades físicas, esportivas, à convivência e ao lazer, em ambiente agradável para todas as idades, de forma a *promover a qualidade de vida do público beneficiado* (FAJARDO, 2013, p. 16).

Nos Núcleos Musicalização está previsto o “desenvolvimento das relações interpessoais e a formação do caráter de crianças e adolescentes” nas comunidades, mas não descreve como será mensurado o desenvolvimento destas relações nem a formação

do caráter, que são ações de grande subjetividade e necessitam de monitoramento por indicadores qualitativos de efetividade:

**Núcleos Musicalização** promovidos pela Secretaria de Estado da Cultura (SECULT) e Faculdade de Música do Espírito Santo (FAMES), para através da musica promover o *desenvolvimento das relações interpessoais e a formação do caráter de crianças e adolescentes destas comunidades* (FAJARDO, 2013, p. 16).

No Centro de Referência Estadual de Atendimento a Mulher também mas não citam como será feita a aferição o exercício de cidadania e empoderamento das vítimas de violência:

Centro de Referência Estadual de Atendimento a Mulher permitindo a vitima direta ou indireta o *exercício de sua cidadania e o seu empoderamento* (FAJARDO, 2013, p. 21).

No Centro de Atenção e Inclusão Social para jovens em conflitos com a Lei, não demonstra como será mensurado que a família esta conseguindo dar um novo significado ao modo de vida do jovem beneficiado:

Centro de Atenção e Inclusão Social (CAIS) [...] além do acompanhamento ao Egresso, a sua família deverá ser promovida, enquanto célula fundamental na *ressignificação do seu modo de vida* (FAJARDO, 2013, p. 21).

Falam também do sistema de metas e indicadores criminais, e “outros indicadores”, mas também relacionados apenas à criminalidade, que são os indicadores para modalidades de crimes contra o patrimônio e de efetividade, mas apenas das ações policiaes, que servem mais às políticas de encarceramento em massa do que às de prevenção da criminalidade:

[...] consolidação e otimização do sistema de metas e *indicadores criminais* em áreas com alto índice de letalidade violenta

intencional, *além da implementação de uma metodologia de metas para outros indicadores*, incluindo algumas modalidades de *crimes contra o patrimônio* que impactam a segurança pública e paz social em algumas comunidade e locais de grande concentração comercial e movimentação de pessoas, *visando* desta forma fortalecer a gestão e *alcance da efetividade policial* no que diz respeito aos crimes contra o patrimônio; (FAJARDO, 2013, p. 25).

No Informativo da Assessoria de Comunicação da SEAE de 28/08/2014, reafirmam o monitoramento sistemático do Programa e avaliação de resultados e eficiência dos projetos e dos indicadores criminais, nas reuniões que analisam as ações de proteção policial e proteção social, mas não citam os indicadores as ações sociais:

Na Sala de Decisão as autoridades procedem ao monitoramento sistemático das metas e objetivos estratégicos do Programa e *avaliam* o desempenho, *resultados e eficiência dos projetos*, das ações governamentais e *dos indicadores criminais*. A sistemática de apresentação dessas reuniões segue a sequência das linhas de *ações prioritárias* do Programa Estado Presente: *proteção policial e proteção social*. [...] redução de 30% no índice de taxa de homicídio por 100 mil habitantes; Aumento na resolutividade dos crimes; Aumento na apreensão de armas: Aumento do efetivo da segurança pública (SEAE-ASCOM, 2014).

Ao apresentarem os treze projetos desenvolvidos pelo Estado Presente nos territórios específicos dos municípios, demonstram apenas o número de beneficiários e quais são os serviços oferecidos, sem nada citar sobre a aferição da efetividade de tais projetos.

Na parte em que se referem à gestão integrada do programa falam sobre articular e sistematizar procedimentos que façam com que as ações tragam resultados favoráveis ao bem-estar da população, mas, mais uma vez não citam como mensurar tais resultados:

A gestão integrada visa, por meio de articulações de políticas públicas de segurança, sistematizar e articular um conjunto de procedimentos que possibilite *que essas ações se convertam em resultados favoráveis ao bem estar da população*. Estabelecer estratégias em conjunto, especialmente com o cuidado de articular os objetivos de longo e médio prazo com os de curto prazo, é um

trabalho fundamental *para obter mais e melhores resultados*, por meio de orientações e de ações que utilizem de níveis tático e operacional (SEAE-ASCOM, 2014).

No outro Informativo da Assessoria de Comunicação da SEAE de 03/09/2014, falam sobre práticas rotineiras para monitoramento e avaliação dos indicadores estratégicos, mas apenas para avaliar resultados do trabalho operacional dos policiais, nada citam sobre as ações sociais nem participação da sociedade civil, numa modelagem de gestão de empreendimentos privados do sistema capitalista:

Algumas rotinas e práticas podem ser adotadas durante o processo de monitoramento e de avaliações dos indicadores estratégicos de segurança pública e de defesa social, com o intuito de estabelecer os instrumentos de articulação institucional, especialmente em nível territorial, e favorecer a integração no trabalho policial.

1. Delimitar espaços geográficos comuns de atuação das polícias militar e civil para a articulação do planejamento, coordenação e avaliação em nível territorial;
2. Determinar a estrutura decisória, de coordenação, de monitoramento e de avaliação para a segurança pública e defesa social;
3. Definir metas para a redução da incidência de indicadores de crimes letais intencionais;
4. Estabelecer metodologia para o desenvolvimento integrado de ações de prevenção e controle da criminalidade violenta;
5. Identificar as ações preparatórias para o processo de acompanhamento de metas e avaliação de resultados;
6. Descrever o fluxo processual e a dinâmica do monitoramento e avaliação de metas operacionais para os órgãos de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Espírito Santo (SEAE-ASCOM, 2014).

Sobre a reunião de monitoramento, mais uma vez não explicam como melhorar o entendimento dos problemas identificados nas comunidades sem indicadores qualitativos, e não falam sobre a possibilidade da mesma metodologia de monitoramento ser aplicada a projetos sociais:

A reunião de acompanhamento e monitoramento, de nível estratégico, é realizada mensalmente e contempla todas as AISP e RISP envolvidas na gestão integrada do Estado Presente. Principais

*objetivos são produzir as análises necessárias para o entendimento do problema*; identificar as causas de sua ocorrência e/ou manutenção; elaborar Planos de Ação para o combate dessas causas com foco; *e reportar os resultados alcançados*, para que seja possível *padronizar aqueles que obtiveram sucesso ou estabelecer ações corretivas* naqueles que não atingiram seus resultados esperados, na medida em que couber.

1. As reuniões de monitoramento são embasadas em análises técnicas estatísticas em relação ao número de homicídios por AISP e RISP, com o comparativo com o mesmo período do ano anterior e com o somatório do ano;
2. Há, ainda, o controle dos índices de apreensão de armas;
3. Acompanhamento da resolatividade dos inquéritos policiais de crimes de homicídio;
4. Mandados de prisão cumpridos, em especial a prisão de homicidas;
5. E da realização de operações policiais (SEAE-ASCOM, 2014).

No que chamam de *prestação de contas dos projetos*, citada num outro Informativo da Assessoria de Comunicação da SEAE, de agosto de 2014, apresentam somente os dados dos serviços prestados e do número de pessoas beneficiadas, apesar de afirmarem que são serviços que atingem as pessoas com potencial de mudar sua qualidade de vida, sem mostrar a forma disto ser medido, muito menos fazem a prestação de contas no conceito de *accountability*, no sentido da responsabilidade do órgão público em dar satisfação à sociedade sobre o seu desempenho, se abrindo, de forma democrática, aos mecanismos de controle social e fiscalização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste estudo foi procurar saber se os programas de prevenção à violência e criminalidade juvenil desenvolvidos na região da Grande São Pedro, Vitória, foram avaliados por indicadores qualitativos que demonstrassem a efetividade de seus resultados. O que constatamos foi que nenhum dos quatro programas analisados utilizou este tipo de indicadores, tendo no máximo se utilizado de indicadores estatísticos de resultado ou de execução físico financeira dos mesmos. O principal indicador que tenta demonstrar a efetividade dos programas é a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, que não é suficiente pra demonstrar as mudanças na qualidade de vida das comunidades junto com a queda de homicídios.

O desafio desta pesquisa foi grande, pois foi um estudo pioneiro na História, pois não encontramos registros de estudos sobre este tema, e a revisão bibliográfica nos mostrou que as análises sobre a avaliação de políticas públicas, e por consequência de segurança pública também, estão bastante concentradas nas áreas de estudos da Sociologia e da Administração. O estudo deste período histórico tão desafiador no que diz respeito à busca de soluções em termos de políticas públicas para a redução a criminalidade violenta é de grande responsabilidade social, intelectual e científica, como prestação de contas da academia pública à sociedade que a mantém. E como bolsista nunca deixei de ter este norte ético e cívico.

No desenrolar deste trabalho constatamos como ainda é pouco utilizada a ferramenta de avaliação nas políticas de segurança pública cidadã para aferição dos seus impactos. É importante ressaltar que isto gera um descrédito dos programas perante os agentes financiadores e as próprias comunidades, o que acaba por dificultar sua continuidade e até mesmo expansão. Este problema se repete nos quatro programas de Segurança Pública analisados neste período, que foram desenvolvidos de forma integrada, transetorial e transdisciplinar, entre município, governo estadual e União, no território específico da região de São Pedro. A sequência destas variadas gestões, tanto municipais, quanto estaduais e federais, no período histórico que estamos analisando mostra a repetida ausência de indicadores qualitativos em cada um dos programas, independente da instância federativa em que se desenvolveram. Mesmo não sendo objeto direto deste estudo, que foi constatar se foram utilizados ou não os indicadores de

efetividade, fica o grande questionamento sobre o porquê de não terem se constituído tais indicadores. Alguns indícios ficaram mais evidentes nas análises, outros não.

Constatamos que até o presente momento o que há são algumas críticas dispersas sobre as práticas avaliativas, e alguns raros estudos sobre a aplicação de metodologias específicas de avaliação qualitativa, pela Sociologia e Administração Pública. Em paralelo a esta carência de registros históricos, há uma farta documentação institucional elaborada por gestores, como também registros de seus discursos, bem como registros de discursos dos públicos beneficiários dos programas, além de matérias veiculadas na imprensa que podem servir de fontes para estudos mais aprofundados, tento em vista uma sistematização da temática das avaliações de políticas de segurança pública.

Na avaliação - quando há, os projetos sociais não falam sobre como vão mensurar a melhoria da qualidade de vida e o exercício de cidadania dos jovens beneficiados nem sobre a utilização de indicadores que apontem para este resultado. Ou quando preveem o “desenvolvimento das relações interpessoais e a formação do caráter de crianças e adolescentes” nas comunidades, mas não descrevem como será mensurado o desenvolvimento destas relações nem a formação do caráter, que são ações de grande subjetividade e necessitam de monitoramento por indicadores qualitativos de efetividade.

Percebemos tanto na revisão bibliográfica, quanto nos contatos com os gestores, que estes não mais contestam a necessidade de avaliações das políticas públicas, mas os objetivos dos projetos continuam bastante imprecisos, e os projetos com falhas metodológicas graves que podem leva-los a resultados contraditórios com os objetivos propostos. Também há ainda a dificuldade de mensurar resultados por insuficiência das metodologias, e fundamentalmente, pelas resistências dos poderes públicos de se submeterem ao julgamento público sobre suas ações, onde possam ficar explícitas suas falhas ou negligenciadas.

A existência destes indicadores de efetividade no modelo de gestão dos programas sociais de políticas públicas de segurança, tanto para monitoramento dos projetos quanto para prestação de contas, possibilitam, de forma muito mais efetiva, a

adequação destes à realidade local e às demandas sociais do território e do público alvo a que se destina. Possibilita obter uma melhor eficácia dos projetos com relação aos resultados do impacto na qualidade de vida. Tal fato já foi constatado por vários pesquisadores e consultores da área de gestão de políticas públicas. Inclusive, há a compreensão de que estes indicadores, assim como os modelos dos projetos, possam ser aproveitados para replicação em projetos da mesma natureza que venham a ser implementados no futuro, na própria unidade federativa ou em outras com características semelhantes.

A análise histórica em perspectiva destas políticas públicas é bastante significativa para o reconhecimento dos gestores sobre a importância da possibilidade de replicação de modelos dos projetos piloto. A partir do momento em que um município identifica o mesmo tipo do problema que outro já resolveu, ele não precisa reinventar a roda na sua cidade, pode fazer como na iniciativa privada, um *benchmarking*, em que técnicos visitam e analisam projetos semelhantes e copiam o modelo de gestão e de implementação, algumas vezes já com boa parte dos indicadores de avaliação de impacto elaborados. Mas é preciso ter clara a necessidade de investimentos público nas avaliações as políticas públicas. Não pode faltar previsão orçamentária para incluir a avaliação como parte integrante dos programas financiados.

As constatações obtidas a partir deste estudo tornam-se, assim, uma contribuição relevante durante a execução de futuros programas, ou ainda na sua modelagem, diante da possibilidade de aperfeiçoar determinados elementos. Principalmente durante a execução, com a redefinição de rumos, mudança de diretrizes, a partir da avaliação dos impactos na qualidade vida, de como a comunidade está respondendo ao impacto dos projetos. E findo o programa, há como obter um resultado de avaliação muito mais preciso, quando se tem um meio, uma ferramenta para aferir o impacto positivo ou não destes projetos naquela comunidade específica. Isto vai possibilitar que os agentes públicos prestem contas de fato à sociedade em vez de apenas fazerem eventos de marketing para divulgação de aspectos positivos, com tem sido a título de prestação de contas, sem que se possa comprovar de fato se houve efetividade dos objetivos prepostos nos programas.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABE, A. T. **Relatório técnico**. Vitória: Região São Pedro, 2006.
- ADORNO, Sérgio. **Lei e ordem no segundo governo FHC**. Tempo Social, USP, São Paulo, novembro, 2003.
- ARAÚJO, Marilene Bento de. **Investigando o ProJovem adolescente como estratégia de inclusão socioeducacional de adolescentes no município de Vitória**. Vitória: EMESCAM, 2014.
- ARENDT, Hanna. **Origens do capitalismo**. São Paulo: Cia das Letras, 1989.
- ATHAYDE, Celso e MV Bill. **Falcão – Meninos do Tráfico**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70 (2006). (Obra original publicada em 1977).
- BARROS, J. D. **O projeto de pesquisa em História: da escolha do tema ao quadro teórico**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- BIDARRA, Zelimar Soares. **Pactuar a intersetorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia dos direitos**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 30, n. 99, p. 483-497, jul./set. 2009.
- BITTENCOURT, Gabriel. **A formação econômica do Espírito Santo**. O roteiro da industrialização: do engenho às grandes indústrias 1535-1980. Vitória: Cátedra, 1987. 302 p.
- BLOCH, Marc. **Apologia da História: ou ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 42. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório de atividades**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2012.
- CADERNOS ADENAUER IX (2008), nº 4. **Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Janeiro, 2009.
- CANO, Ignácio. **Políticas de segurança pública no Brasil**. SUR, São Paulo, n. 5, 2006.
- CASTEL, Robert. A nova questão social. In: **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 1973

\_\_\_\_\_. **A Sociedade em Rede.** São Paulo: Paz e Terra, 2001, 5ª ed.

\_\_\_\_\_. **A Sociedade em Rede.** São Paulo: Paz e Terra, 2001, 5ª ed.

CERQUEIRA FILHO, G. e NEDER, G. **Emoção e Política - (a) ventura e imaginação sociológica para o século XXI.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

CHAUVEAU, Agnès; TÉTART, Philippe (Orgs.). **Questões para a história do tempo presente.** São Paulo: Edusc, 1999. 132 p. (Coleção História).

CHEIBUB FIGUEIREDO, A. e FIGUEIREDO, M. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.** Análise e Conjuntura, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, n.3, set/dez., Ano?.

COELHO, Claudio M.. **Gilberto Freyre: Indiciário, emoção e política na casa-grande e na senzala.** Dissertação. 2007.

COELHO, Claudio M. **Raízes do Paradigma Indiciário Ensaio.** 2007.

COHEN, E. e FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes. EBAP/FGV. (1992), “Projeto: avaliação de programas públicos” (Síntese do documento produzido pelo General Accounting Office - GAO/PMED, 10.1.2, march 1992. “The Evaluation Synthesis”, RJ: Brasil).

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS (CCE). 1992. **Rumo a uma Europa de solidariedade. A luta contra a exclusão social** (*Vers une Europe des solidarités. La lutte contre l' exclusion social.*)

COTTA, Tereza C. **Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 49, n. 2. p. 105-126, abr./jun. 1998.

COUTO, B. R. **O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo. Cortez, 2004. 08, 09 E 10 DE AGOSTO DE 2011  
PELOTAS - RS – BRASIL ISBN 978-85-7590-139-7 25.

CRUZ, Deivison Souza. **Juventude, criminalidade e aprisionamento no estado do Espírito Santo: alguns dados e hipóteses.** NEI-UFES. 2013.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

**Das políticas de Segurança pública às políticas Públicas de Segurança.** Edição e Revisão, Janaína Paschoal e Érika Alessandra B.Waldmann. São Paulo: ILANUD, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **A gestão social em busca de paradigmas**. In: RICO, Elizabeth de e RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

**Diretrizes para Constituição das Câmaras Técnicas Territoriais do Município de Vitória**. Vitória: Secretaria Municipal de Gestão Estratégica da Prefeitura de Vitória, 2007.

DIAS NETO, T. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ESTHER, Rejane. **Accountability, Democracia e Cidadania Organizada: Uma Análise do Conceito de Accountability como Ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública**. Revista Eletrônica Administradores.com. João Pessoa, PB (2009).

FAJARDO, Álvaro Rogério Duboc; BARRETO, Leonardo Nunes; FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de. **Programa estado presente: em defesa da vida**. Vitória: SEAE, 2013.

FORTUNATO, Danièlle de O. B. **Uma análise do Espírito Santo à luz do processo de implantação dos grandes projetos**. In: DADALTO, Maria C.; RODRIGUES, Márcia B. F. (Orgs.) *Revista Dimensões*, Vitória: UFES. Vol. 27, p. 40-62, 2011.

FRAGA, Paulo César Pontes; IULIANELLI, Jorge Atílio Silva (org). **Jovens em Tempo Real**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

FUKUDA, Rachel Franzan. **Estado e políticas públicas: industrialização, Fragmentação social - o caso de Anchieta e Guarapari (1960- 2004)**. Dissertação Me PPGHIS UFES. 2012

GARLAND, David. **As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico**. Revista de Sociologia e Política, UFP, Curitiba, nº 13, 1999, p. 59-80.

GINZBURG, Carlo (1989). **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história**. São Paulo: Cia das Letras.

\_\_\_\_\_. **“Sinais: raízes de um paradigma indiciário”** In \_\_\_\_\_. *Mitos, Emblemas e Sinais: morfologia e história*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

GODINHO, Letícia. **Depois do 13º tiro: segurança cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil**. Tese de Doutorado do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFMG. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Estado Presente: em defesa da vida**. Vitória: Secretaria de Estado de Ações Estratégicas, 2012.

IANNI, Octavio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social**. Cadernos FUNDAP, n. 22, 2001, p. 102-110.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <[www.ibge.com.br/home/estatistica/p.shtm](http://www.ibge.com.br/home/estatistica/p.shtm)>. Acesso em: 28 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. JUNQUEIRA, L. P. **Experiências Municipais: Desenvolvimento social e intersectorialidade na gestão pública municipal**. Conferência Nacional de Saúde on line. 1997. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br/cns/inovador/MUNICIPAIS.htm>. Acesso em 06 de junho de 2011.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Descentralização e inter-setorialidade na gestão pública municipal**. São Paulo, CLAD, 1997.

\_\_\_\_\_. **Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersectorialidade**. Saude soc. [online]. 1997, vol.6, n.2, pp. 31-46.

\_\_\_\_\_. **A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Saúde e Sociedade v.13, n.1, jan/abr 2004, p.25-36.

KAHN, Túlio. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança. O Brasil diz não à violência**. In: Instituto Latino-Americano para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente/ILANUD e Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, 2002.

LAGROU, Pieter. Sobre a atualidade da História do tempo presente. In: PÔRTO, Gilson Junior (Org.). **História do Tempo Presente**. São Paulo: Edusc, 2007, p. 31 a 45.

LASSWELL, H.. **La orientación hacia las políticas**. En: Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.). Estudio de las Políticas Públicas. México: Porrúa. p. 79-103. v. 1 (Antologías de Política Pública), 1992. (primeira edição em inglês 1951: The Policy Sciences LERNER, Daniel e LASSWELL, Harold, eds. 1951. The Policy Sciences. Stanford University Press).

LE GOFF, Jacques. **História e Memória**. São Paulo: Ed. Unicamp, 1990.

LOCHE, Adriana, et all. **Avaliação de políticas em segurança pública. In: Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. Org. Renato Sergio Lima, José Luiz Rattón e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. São Paulo: Contexto, 2014.

LOPES, Carlos Augusto. **O Processo de Implementação das Políticas Públicas: O Caso do Pronasci na Região Metropolitana da Grande Vitória**. UFES, 2012. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFES. Vitória: UFES, 2012.

MAGALHÃES, Carlos Augusto T. **Crime, Sociologia e Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004. 140 p.

MATTOS, Rossana Ferreira da Silva. **Segregação sócio-espacial e violência urbana na região metropolitana da Grande Vitória.** In: Ver. Dimensões, v.25, 2010, p. 249-265.

MESQUITA NETO, Paulo. **Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções.** In: Análises e propostas. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. São Paulo: Ed. USP, 2006

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de Sociologia do crime e da violência urbana.** Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2011. 300 p.

MORIN, Edgar (1991). **Introdução ao pensamento complexo.** Lisboa: Instituto Piaget.

\_\_\_\_\_. **Complexidade e transdisciplinaridade — a reforma da universidade e do ensino fundamental.** Trad. Edgar de Assis Carvalho. Natal: EDUFRN, 1999.

NAZARETH CERQUEIRA, Carlos Magno. **Por uma metodologia do estudo da criminalidade e da violência.** Secretaria de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1985.

\_\_\_\_\_. (org.) **Do patrulhamento ao policiamento comunitário.** Rio de Janeiro: Fundação Ford, Freitas Bastos, 1998.

\_\_\_\_\_. (org.) **Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Volume 2, de Coleção Polícia Amanhã.** Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 2001. (2ª Ed.)

\_\_\_\_\_. **“Policiamento Comunitário. Uma nova filosofia operacional”.** Rio de Janeiro: Polícia Militar do RJ, s/d.

NEDER, Gizlene *et al.* **A Polícia na Corte e no Distrito Federal, 1831 – 1930.** Rio de Janeiro: PUC/RJ, 1981.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Cultura política, direitos e política social.** In: BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.* 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PAWSON, R.; TILLEY, N. **Realistic Evaluation.** London: Sage, 1997.

PEREIRA, Potyara A. P. **Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 77, mar 2004.

\_\_\_\_\_. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania.** In: BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.* 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **A intersetorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética.** Mimeo, 2011.

POSAVAC, E.J. e CAREY, R.G. **Program evaluation: methods and case studies**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 4ª ed. (1992).

RAICHELIS, Raquel. **Processos de articulação na perspectiva sócio-territorial**. In: ARREGUI, Carola Carbajal; SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 77, mar 2004.

\_\_\_\_\_. **Gestão política intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 85, mar 2006.

RAMOS, Silvia e Lemgruber, Julita. **Urban Violence, Public Safety Policies and Responses from Civil Society**. Social Watch Report, 2004. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 2004.

ROCHA, Haroldo Correa e MORANDI, Ângela Maria. **Cafecultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo 1955/1985**. Vitória: FCAA, 1991. 142

ROCHA, Haroldo Correa e MORANDI, Ângela Maria. **Cafecultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo 1955/1985**. Vitória: FCAA, 1991. 142

RODRIGUES, Márcia B.F. **“Razão e Sensibilidade: reflexões em torno do paradigma indiciário”**. In Revista Dimensões. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo- CCHN, nº 17, 2005, pp.213-221.

\_\_\_\_\_. (Org) **Exercícios de Indiciário – Coleção Rumos da História**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo- PPGHIS – CCHN - 2006.

\_\_\_\_\_. e CRUZ, D.S. [*et. alli*]. **Plano de Segurança Local. Diagnóstico Histórico-sociológico**. Relatório Técnico. Vitória: Secretaria de Defesa Social da Prefeitura Municipal de Serra\ES, 2007.

\_\_\_\_\_. [*et. alli*]. **Diagnóstico Serra Cidade da Paz**. Vitória: FCAA/NEI/SDS Serra, 2007.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Espírito Santo UFES (Doutora). **Metodologia e pesquisa em projetos de intervenção sócial: a experiência capixaba no município de Serra no ES**. Revista Sinais, edição número 6, ISSN: 1981.3988, 2009.

\_\_\_\_\_. **Democracia e Política de Segurança no Brasil Contemporâneo: reflexões teóricas e metodológicas para pesquisa temática**. Revista de História Espelhos do Tempo. Vitória,

RODRIGUES, Rogério. **A educação cindida e a formação do sujeito: para além de uma pedagogia do "bem" e do "mal"**. An. 5 Col. LEPSI IP/FE-USP 2012. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/s.php?pid=MSC0000000032004000100051&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/s.php?pid=MSC0000000032004000100051&script=sci_arttext)>. Acesso em: 3 out. 2013.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no séc. XXI**. Rio de Janeiro; Zahar, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALGUEIRO, Teresa Barata. **Fragmentação e exclusão nas metrópolis**. In: *Sociedade e Territórios*. n° 30, Lisboa: Afrontamento, 2000.

SANDES, Wilkerson Felizardo et all. **Gabinetes De Gestão Integrada em Segurança Pública: Coletânea 2003-2009**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2009, p.15 e 16

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democracia e Participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto: Afrontamento, 2002.

\_\_\_\_\_. **Um discurso sobre as ciências**. 5ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Reinventar a Democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Por uma revolução democrática da justiça**. São Paulo, Cortez. 2007.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil; desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SEGONE, Marco. **Evidence-based policy making and the role of monitoring and evaluation within the new aid environment**. Bridging the gap: the role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making. Geneva: Unicef, 2008.

SCHÜTZ, F.; **A intersetorialidade no campo da política pública: indagações para o Serviço Social**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) Departamento de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. 2009.

SCHWARTZ, I. M. et al. **Juvenile detention: The hidden closets revisited**. Justice Quarterly, v. 4, n. 2, p. 219–235, 1987.

SIMON-FERREIRA, Inês. **Os desafios da gestão transetorial de políticas públicas municipais de segurança: estudo exploratório do programa vitória da paz na cidade de Vitória-ES**. UFES/SENASP. Vitória, ES, 2008.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória, 1950/1980**. Vitória: EDUFES, 2001.

\_\_\_\_\_. **Crescimento urbano: modernização e fragmentação social**. In Maria da Penha Smarzaró Siqueira (org.). *Sociedade e Pobreza*. Vitória: UFES/PPGHIS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Metropolização, pobreza e exclusão social**. *Revista Ágora, Vitória, n. 7, p. 1-12*. 1. Vitória: UFES/PPGHIS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Industrialização e empobrecimento urbano.** O caso da Grande Vitória (1950-1980). Vitória: Grafitusa editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **A questão regional e a dinâmica econômica do espírito santo - 1950/1990.** Fênix – Revista de História e Estudos Culturais, Vol. 6, Ano VI, nº 4, Outubro/ Novembro/ Dezembro de 2009. Núcleo de estudos em história social da arte e da cultura do Instituto de História. Uberlândia, MG: UFU (2009).

SOARES, Luiz Eduardo. **A política nacional de segurança pública. Histórico, dilemas e perspectivas.** Estudos avançados, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (coord.). **Mapa da exclusão /inclusão social da cidade de São Paulo:** EDUC, 1996

SULBRANDT, J. **La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales.** CLAD (1993).

TUMELERO, Silvana Marta. **Intersetorialidade nas políticas públicas.** Congresso "Ciências, Tecnologías y Culturas. Diálogo entre las disciplinas del conocimiento: Mirando al futuro de América Latina y el Caribe". Santiago, Chile: Universidad de Santiago de Chile - Instituto de Estudios Avanzados, 07 a 10 de janeiro de 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Biblioteca Central. **Guia para normalização de referências bibliográficas: NBR 6023: 2002.** 3 ed. Vitória: EDUFES, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Biblioteca Central. **Normalização e apresentação de trabalhos científicos e acadêmicos.** 2. Ed. Vitória, ES: EDUFES, 2015.

VITÓRIA. Secretaria de Assistência Social. **Vitória em dados - 2010.** Disponível em: <[www.vitoria.es.gov.br/Projovem adolescente 2010](http://www.vitoria.es.gov.br/Projovem%20adolescente%202010)>. Acesso em: 4 dez. 2013.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta. As organizações populares e o significado da pobreza.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

\_\_\_\_\_, **Da Revolta ao Crime S.A.** São Paulo: Ed. Moderna, 1996.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência – A Cor dos Homicídios no Brasil.** Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude; Secretaria de Política de Promoção da igualdade Racial, 2012.

\_\_\_\_\_. **Mapa da violência dos municípios brasileiros.** Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude; Secretaria de Política de Promoção da igualdade Racial, 2015.

**Referencias on-line:**

<http://nacoesunidas.org/programa-conjunto-da-onu-seguranca-com-cidadania-ganha-portal-para-acompanhamento-das-atividades/>

<http://www.vitoria.es.gov.br/noticias/noticia-11542>

<https://circuitoculturaldevitoria.wordpress.com/2012/11/28/programa-conjunto-da-onu-apresenta-balanco-de-atividades-durante-feira-do-verde/>

<http://blog.planalto.gov.br/assunto/seguranca-publica/>

## ANEXO I

### **Documentos pesquisados e descrição dos indícios pesquisados sobre indicadores qualitativos do Programa Vitória da Paz**

Estes foram os nove documentos utilizados para a análise do Programa Vitória da Paz:

- Estudo de Especialização na UFES: SIMON-FERREIRA, Inês. **Os desafios da gestão transetorial de políticas públicas municipais de segurança: estudo exploratório do programa vitória da paz na cidade de Vitória-ES.** UFES/SENASP. Vitória, ES, 2008.
- Documento da prefeitura de Vitória: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Relatório de Pesquisa Secretaria de Gestão Estratégica.** Vitória: Abril 2010.
- Documento da prefeitura de Vitória: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Ata da 3ª Reunião de 2010 da Câmara Territorial de São Pedro de 05/05/2010.** Vitória: 2010.
- Documento da prefeitura de Vitória: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Relato da Reunião da Câmara Territorial de São Pedro em 01/11/10.** Vitoria: Secretaria de Assistência Social, 2010.
- Documento da prefeitura de Vitória: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Relatório da Câmara Territorial De São Pedro de 04/04/2012.** Vitoria: Secretaria de Assistência Social, 2012.
- Documento da prefeitura de Vitória: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Relato da Reunião Câmara Territorial 7 – São Pedro de 09/11/2011.** Vitoria: Secretaria de Assistência Social, 2011.
- Documento da prefeitura de Vitória: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Relato da Reunião Câmara Territorial 7 – São Pedro de 14/09/2011.** Vitória: Secretaria de Assistência Social, 2011.
- Documento da prefeitura de Vitória: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Principais Assuntos Abordados nas Câmaras Territoriais.** Vitoria: Secretaria de Gestão Estratégica, 2010.
- Documento da prefeitura de Vitória: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Ata da 2ª Reunião de 2010 da Câmara Territorial de São Pedro**

de 07/04/2010. Vitória: Secretaria de Assistência Social, 2010.

No estudo sobre o programa Vitória da Paz (FERREIRA, 2008), na parte das entrevistas com os gestores, encontramos referência á importância da avaliação para correção dos projetos:

*\_ Poxa, não tá dando certo! Acho que não dar certo faz parte. Não dá certo, avalia, e vê como você pode estar revendo, mudando, tal. (SIMON- FERREIRA, 2008, P 125)*

Aqui o gestor municipal, secretário da prefeitura, fala da pressão devido ao exíguo tempo político da gestão, de apenas quatro anos, e da importância do diagnóstico que precisa conter o olhar “do outro” que é o beneficiário da ação, e que o gestor não pode querer interpretar segundo seu ponto de vista a necessidade do público a ser alcançado pelo projeto. Daí podemos inferir que para a obtenção dos resultados indicados por este diagnóstico necessita de indicadores qualitativos que deem conta de monitorar estas subjetividades:

*O tempo político da gestão, e essa dificuldade de experimentar, de se avaliar, de saber como se chega aos resultados em 4 anos [...] Você pensa que está fazendo bem, chega no final não deu o resultado que você esperou, porque você realmente não tinha o diagnóstico pré-ci-so, quer dizer, muitas vezes o diagnóstico vem do seu olhar, e o diagnóstico tem que ser do olhar do outro e você só faz “uma leitura” do olhar do outro. Tudo é interpretação, ou seja, não é nem o olhar, é a voz mesmo... (SIMON-FERREIRA, 2008, p. 125)*

Outro gestor destacou que o resultado das ações não estava sendo monitorado e que a avaliação deveria ser constante durante o desenvolvimento da ação:

*Como processo está sendo muito bom, mas o resultado de resolver o problema ainda não está muito visível, embora seja cedo para avaliar, porém acho que tem que haver uma avaliação constante. (SIMON- FERREIRA, 2008, p.122)*

Um gerente de ação ressaltou que faltava ao programa coerência interna, por falta de liderança na sua condução, tudo feito de forma experimental, com iniciativas tímidas, por insegurança dos responsáveis por falta de conhecimento sobre como conduzir os

projetos. As ações eram dispersas e não havia indicadores de monitoramento nem de efetividade, mesmo porque os gestores não sabiam que resultado esperar:

*A principal dificuldade que observei foi o fato do **programa não ter uma coerência interna**. As ações estavam meio dispersas sem um eixo básico claramente definido, sem metas, território, **indicadores**, essas coisas que são importantes quando você vai desenvolver um projeto social. Eu senti muito claramente que **faltou liderança na condução deste programa**, as iniciativas eram muito tímidas, parecia que os responsáveis não tinham muita segurança do que estavam fazendo ou até mesmo não sabiam direito o que tinham que fazer; pelo menos não passavam segurança de saber o que era direito nem onde ia dar. Em alguns momentos dava a impressão de que era tudo muito experimental e isso desmotivou algumas pessoas que estavam engajadas no início. [...] Era muito ‘para e começa de novo...’ muda o rumo..., as pessoas que não estavam diretamente envolvidas com a elaboração ficavam perdidas. (SIMON- FERREIRA, 2008, p. 130).*

O relatório da Câmara Territorial de abril de 2010 mostrou que os debates na Câmara permitem aos gestores refletir sobre a qualidade do serviço prestado para construção de uma cidade melhor, daí podemos pressupor o apontamento da necessidade de se ter indicadores qualitativos para indicar a construção desta “cidade melhor” para o beneficiário das ações:

*O debate das Câmaras Territoriais permite que os gestores locais conheçam melhor a dinâmica de trabalho dos equipamentos públicos localizados na região, e ainda possibilita cada um desses gestores refletir sobre o serviço prestado e como ele contribui, na conjugação com outros, para processos de **garantia de acesso às políticas públicas de qualidade e de construção de uma cidade melhor**. As Câmaras Territoriais são espaços de trocas de experiências, de debate dos problemas identificados e busca de alternativas para determinadas situações. (SIMON- FERREIRA, 2008 p. 130)*

Este mesmo secretário destaca a vantagem do modelo de gestão horizontal por Comitês de Gestão de Políticas Públicas, que facilita a tomada de decisões mais acertadas diante da necessidade de se mudar o rumo dos projetos, mas nada declara sobre indicadores de efetividade:

*Todo o debate das Câmaras Territoriais é internalizado e*

*retorna ao Comitê de Políticas Sociais, que enquanto uma esfera de nível estratégico tem o poder de tomadas de decisões, e por este motivo **podem dar novas diretrizes aos rumos das políticas sociais** no município de Vitória. As câmaras territoriais compõem o nível operacional do modelo de gestão, juntamente com o comitê executivo (todos os secretários executivos da Prefeitura) e o comitê gestor das secretarias (secretário, subsecretários, secretário executivo, assessores técnicos e gerentes) (SIMON- FERREIRA, 2008, p.130).*

No questionário da pesquisa da secretaria de Gestão Estratégica da Prefeitura sobre as Câmaras para captar a percepção e avaliação dos gestores locais sobre as mesmas, tendo em vista aprimorar a gestão e a potencialização de resultados, além de avaliar a importância e a efetividade das câmaras territoriais para a integração das políticas públicas no plano local. Mas não foi feita nenhuma pergunta aos gestores sobre monitoramento da efetividade das políticas. Já nas respostas mais recorrentes foi destacado que neste modelo os gestores podem compartilhar impressões sobre as soluções dos problemas identificados e avançar na efetivação e resolutividade das ações:

Orientam o trabalho dos gestores, potencializando e aprimorando sua atuação na região; Favorecem a troca de experiências e de ideias entre os gestores que **passam a compartilhar** desafios, problemas e **soluções encontradas; Poderia avançar no nível da efetivação das ações e da resolutividade.**

No documento “Principais Assuntos Abordados nas Câmaras Territoriais” da prefeitura de Vitória, de 2010, dos onze relatos de reuniões da Câmara Territorial de São Pedro, entre março e novembro deste ano, nenhum fala sobre monitoramento ou indicadores qualitativos. E nos doze temas abordados nos debates, também nenhum aborda monitoramento ou indicadores. Apenas no item “problemas enfrentados” os gestores reclamaram da falta de estratégias de enfrentamento dos problemas detectados, o que pode ser interpretado como uma expressão da necessidade de haver o monitoramento de efetividade deste enfrentamento através dos projetos.

Na Ata da 2ª Reunião de 2010 da Câmara Territorial de São Pedro, em 07/04/2010, uma gestora questiona qual metodologia de políticas articuladas deve ser utilizada para interromper a violência contra crianças e adolescentes e destaca que o afeto precisa estar presente no atendimento da rede de agências que implementam os projetos. Daí

inferimos a necessidade de se construírem indicadores qualitativos que possam medir a ação do afeto na efetividade das ações:

*Que metodologia iremos utilizar para a criança ou o adolescente não ser mais violentados. Nós estigmatizamos as nossas crianças e adolescentes. É importante o fortalecimento de políticas articuladas. “Só há rede se existir afeto”. Na democracia não há lugar confortável para ninguém, todos temos responsabilidades e precisamos nos envolver [...].*

Na Ata da 3ª Reunião da Câmara Territorial de São Pedro em 05/05/2010, foi citado como positivo o “Projeto Sexo, Drogas e Diálogo” desenvolvido nas escolas e no debate a Secretária questionou como se pode que “lidar” com as experiências culturais e ela mesma responde que os gestores estão nos projetos “para construir a ‘Beleza Pública’”. Ilustrando esta reflexão, uma professora relata a experiência de busca da paz com a Alfabetização de Adultos no Bairro Conquista foi experiência, citando que os alunos idosos “verbalizaram o quanto se sentiram acolhidos pelo Professor que sempre esteve presente nas aulas, independente do Toque de Recolher, da Presença da PM, dos Tiroteios etc.”. Ela destacou o quanto este Professor foi uma presença marcante na vida daquela comunidade e daqueles alunos. Isto explicita a relevância das subjetividades no desenvolvimento dos projetos sociais, que só podem ser medidas por indicadores qualitativos de efetividade.

No relato da Reunião da Câmara Territorial de São Pedro em 01/11/10, uma professora de Geografia fala sobre o trabalho que fez com os alunos para resgatar a história do Bairro, pois os alunos não valorizavam o Bairro em que moravam, e o comparavam com o Timor Leste. Recordou que em 2001 iniciou o “Projeto Etnia” com uma Turma de 8ª série, e abordava o que era ser Cidadão e o que não era. Deste trabalho foi elaborado um Livro: “Despertando para a Cidadania”. Mas nada foi mencionado sobre indicadores para avaliar a efetividade das ações implementadas. Já no Relatório da Câmara Territorial de São Pedro de 04/04/2012 nada de relevante foi constatado.

De onze relatos de reuniões da Câmara em 2012, apenas três abordam questões subjetivas, um foi o sobre projeto “Calçada Cidadã” em que foi destaca a necessidade de reeducação dos usuários e comerciantes e dos próprios profissionais envolvidos, sem, contudo citar como fazê-lo nem como monitorar este processo.

*[...é preciso a] desmitificação do Território de São Pedro, utilização das calçadas no território;, as crianças estão desprovidas de andar nas calçadas, pois as mesmas estão sendo utilizadas por outras atividades como oficina, vendas de objetos etc.*

Outro foi o relato do diretor de uma Unidade de Saúde que ressaltou a dificuldade no atendimento das urgências odontológicas dos alunos, pois eles estudam em um território e moram em outro, e frisa que “na questão da urgência odontológica, o território deve ser único, pois precisamos de ações concretas para que a criança não sofra. [...] Precisamos de prioridades nos atendimentos de urgência, emergência nas unidades de saúde/odontologia”. Apresenta-se aí o desafio da construção de indicadores qualitativos que possam medir o grau de sofrimento das crianças e a efetividade de sua resolução.

No Relato da Reunião Câmara Territorial em 09/11/2011 consta que pais e gestores reclamaram da ausência da guarda municipal nas proximidades das escolas nos horários de pico da mobilidade dos alunos de casa para a escola e *vice versa*. Já no Relato da Reunião da Câmara Territorial em 14/09/2011, situação semelhante surgiu com relação aos carros de pais estacionados irregularmente sobre as calçadas das escolas, bem como a falta de sinalização na porta das escolas, que também poderia ser resolvido com a presença da Guarda nos locais. A paz no trânsito proporcionada por este acompanhamento da Guarda Municipal pode ser considerado um fator de promoção da paz, que pode ser utilizado com um indicador qualitativo de efetividade da política pública de melhoria da convivência no trânsito.

## ANEXO II

### **Documentos pesquisados e descrição dos indícios pesquisados sobre indicadores qualitativos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**

Os documentos analisados com avaliações sobre o PRONASCI foram estes seis:

- Relatório do III FÓRUM NACIONAL DOS GABINETES DE GESTÃO INTEGRADA. **GT IX – Uniformização dos observatórios de segurança pública nos gabinetes de gestão integrada.** Ministério da Justiça, de 18 a 21 de maio de 2010, Belém-PA.
- Documento de avaliação da equipe do projeto “Protejo”, do PRONASCI: PREFEITURA DE VITORIA, ES. **Avaliação da equipe Protejo de 22/05/2009.** Secretaria de Assistência Social, 2009.
- Documento de avaliação da implementação do primeiro ciclo do Protejo: PREFEITURA DE VITORIA, ES. **Avaliação do I ciclo do projeto Protejo em 08/05/2009.** Secretaria de Assistência Social, 2009.
- Documento de avaliação do Comitê Local do PRONASCI no ES utilizada no *“Documento consolidado sobre a participação técnica, operacional, orçamentária e financeira das ações e iniciativas desenvolvidas, com análise das fragilidades, êxitos e potencialidades dos projetos do PRONASCI.”*, de 17 de dezembro de 2011.
- Relato do debate sobre o projeto **Juventude e Prevenção da Violência**, desenvolvido pelo Ministério da Justiça em parceria com outras instituições, apresentado no seminário do FBSP, em 25 de fevereiro de 2011, em Brasília.
- Dissertação de Mestrado: LOPES, Carlos Augusto. **O Processo de Implementação das Políticas Públicas: O Caso do Pronasci na Região Metropolitana da Grande Vitória.** UFES, 2012. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFES. Vitória: UFES, 2012.

Analisando o relatório do III FÓRUM NACIONAL DOS GABINETES DE GESTÃO INTEGRADA. **GT IX – Uniformização dos observatórios de segurança pública nos gabinetes de gestão integrada.** Ministério da Justiça, de 18 a 21 de maio de 2010,

Belém-PA, nas páginas 9 e 10 encontramos várias recomendações sobre avaliação do Pronasci e de construção de indicadores, sem especificar se seriam qualitativos.

Nesse encontro de gestores, técnicos responsáveis pela implementação de observatórios de segurança pública, e especialistas em pesquisas sobre criminalidade, violência e segurança, ao debaterem as experiências internacionais, destacaram como objetivos: contribuir para o planejamento, execução, *monitoria e avaliação* do PRONASCI; *construir indicadores*; *monitorar e avaliar programas* e projetos públicos e da sociedade.

#### IV. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O Observatório Internacional de Gestão Estratégica da Segurança Pública com Cidadania e Prevenção da Violência é uma proposta do Ministério da Justiça em parceria com a UNESCO e a Agência Brasileira de Cooperação. A estrutura do Observatório Internacional prevê a o intercâmbio de informações e experiências entre regiões e cidades brasileiras com elevados índices de violência, países do MERCOSUL, América Latina e Caribe, bem como outros países de língua portuguesa. Os objetivos a serem contemplados pelo Observatório de Segurança Pública com Cidadania, segundo apresentado em informe distribuído durante realização do GT, são os seguintes: [...]

- Contribuir para o planejamento, execução, monitoria e avaliação do PRONASCI;
- Construir indicadores;
- Monitorar e avaliar programas e projetos públicos e da sociedade.

Já na página 13 encontramos a recomendação para agendas futuras sobre a padronização da coleta de indicadores para avaliação de impacto da gestão local e de eficácia das políticas de segurança pública.

#### I. AGENDA FUTURA - DEMANDAS DO GRUPO DE TRABALHO

##### 1. Padronização mínima de coleta de dados e informações e indicadores

A padronização dos dados a serem coletados e monitorados pelos Observatórios de Segurança Pública dependerá do levantamento prévio das bases de dados locais. ***A partir dos dados mínimos coletados serão construídos os indicadores visando propiciar avaliação do impacto da gestão local***, em termos de transparência, transversalidade, métodos de gestão, descentralização e ***eficácia das políticas públicas de segurança***. (grifo nosso)

E por concluíram que o tema precisa continuar em pauta e que encontros futuros devem aprofundar as questões, dentre elas quais indicadores podem ser replicados de forma sistemática nos observatórios já instalados.

O Grupo concluiu que o encerramento do evento não esgota o tema e que se fazem necessários outros encontros para aprofundar e responder, entre outros, os questionamentos abaixo:

1. Relativas ao Sistema (elementar) Integrado de Informações:

- Dentre os dados, informações ou indicadores apresentados, quais podem ser replicados em proposta de uniformização dos observatórios?

(p. 13)

No documento de avaliação da equipe gestora do principal projeto do PRONASCI, o “Protejo”, no item em que os gestores deveriam responder sobre que pergunta fariam à sua equipe, eles destacaram querer saber se a equipe vê resultados do projeto e quais seriam, além de saber se as ações atendem às demandas dos jovens. E em outra resposta disseram acreditar que é possível operar uma mudança positiva na vida dos jovens. Estas assertivas nos levam a perceber, apesar de não estar explicitado, a necessidade de se ter indicadores que demonstrem a efetividade dos projetos para a mudança na vida dos jovens em questão.

QUE PERGUNTA VOCÊ MAIS GOSTARIA DE FAZER A SUA EQUIPE?

- A equipe vê resultado? Quais?
- As temáticas e oficinas oferecidas atendem as demandas dos jovens?

O QUE VOCÊ APRENDEU COM ESSE PROJETO?

- É possível acreditar em uma mudança positiva na vida dos jovens;

PREFEITURA DE VITORIA, ES. **Avaliação da equipe Protejo de 22/05/2009**. Secretaria de Assistência Social, 2009. (P. 4)

No documento de avaliação da implementação do primeiro ciclo do Protejo, em que apontam como ponto positivo o acompanhamento psicossocial dos jovens atendidos pelo projeto, percebemos, sem que estivesse explicitado, que com a colaboração dos profissionais desta equipe seria possível identificar elementos que serviriam de base

para elaboração de alguns indicadores de efetividade social, sem necessariamente romper com o sigilo profissional exigido nestes acompanhamentos.

#### 6- ACOMPANHAMENTO PSICOSSOCIAL

Pontos positivos:

Solicitação dos jovens deste profissional na equipe; Boa intervenção do profissional frente às demandas; Discussão dos casos acompanhados pelo psicossocial em equipe;

PREFEITURA DE VITORIA, ES. **Avaliação do I ciclo do projeto Protejo** em 08/05/2009. Secretaria de Assistência Social, 2009, p. 4)

Na avaliação do Comitê Local do PRONASCI no ES, que foi utilizada no “Documento consolidado sobre a participação técnica, operacional, orçamentária e financeira das ações e iniciativas desenvolvidas, com análise das fragilidades, êxitos e potencialidades dos projetos do PRONASCI.”, de 17 de dezembro de 2011, foi constatada a fragilidade na gestão dos projetos sociais, destacada na deficiência de monitoramento, que deixa subentendido que seria de efetividade social.

[...] (nesta) avaliação consolidada do monitoramento dos projetos conveniados com o PRONASCI, já encerrados, no Estado do Espírito Santo. Mas deixou clara a *fragilidade na gestão* dos projetos do PRONASCI pelos municípios, apesar do esforço permanente de acertar, principalmente em função da premência de instalar as ações, num tempo exíguo de doze a dezoito meses. [...] Ficou explícito o quanto os municípios têm *deficiências* de equipes específicas *para* elaboração e *monitoramento de projetos de políticas sociais*. Estas deficiências se refletiram com muita clareza nas dificuldades de implementação e monitoramento dos projetos. (P. 44) (*grifo nosso*).

Neste ponto do documento sugerem uma clara metodologia de implementação e a utilização de indicadores, que se infere sejam qualitativos.

Para se monitorar projetos integrados da magnitude que se propunham as ações do PRONASCI é imprescindível que haja uma metodologia que facilite sua implementação pelos municípios, *bem como indicadores* - o máximo possível - universalizados para o público alvo, que permitam seu monitoramento passo a passo por gestores e consultores. *A não existência de indicadores qualitativos nos impede de fazer afirmações empíricas sobre o impacto dos projetos* (efetividade social). *Mas* através da observação crítica, e das entrevistas com o público alvo, e a equipe técnica, *foi possível perceber a mudança qualitativa na vida dos mesmos*. Não tivemos condições objetivas de observar nem entrevistar suas famílias. (p.46 e 47) (*grifo nosso*)

Aqui destacam a primazia de se levar em conta as subjetividades dos atores, no processo de concepção dos projetos como também na sua execução para a efetividade do PRONASCI.

Seria muito positivo para a afirmação do PRONASCI como política pública eficaz de segurança pública com cidadania poder *registrar e mensurar os avanços na conquista da cidadania pelo público alvo, da consciência de si mesmos e do encontro com a própria dignidade e da importância do respeito à dignidade de todos*. Estamos falando dos jovens PROTEJO, das Mulheres da Paz, dos Policiais Comunitários, dos Guardas Municipais, dos profissionais que passam pela formação na RENAESP, e dos próprios gestores de segurança pública, ao vivenciarem as propostas transformadoras que o PRONASCI apresenta. (p. 47) (*grifo nosso*)

E por fim ressaltam que o Ministério da Justiça deveria promover um trabalho de construção de indicadores qualitativos para avaliação processual dos convênios federativos para desenvolvimento de políticas de segurança pública com cidadania, bem como a realização de seminários sobre o tema e apoio a pesquisas com esta temática.

*O Ministério da Justiça* em parceria com a UNESCO poderia *promover um trabalho* neste sentido, *de construção de indicadores qualitativos* e de uma metodologia que permitisse fazer estas observações e registros, *como parte da avaliação processual dos convênios*. *Sugerimos* uma sequência de *seminários e apoio a pesquisas de indicadores qualitativos para políticas de segurança pública com cidadania*. Os seminários deveriam reunir as experiências que já estão sendo desenvolvidas pelas diversas instituições de pesquisas no sentido de convergi-las para um objetivo estratégico comum de instrumentalizar as políticas públicas federativas. Além de direcionar o aprofundamento de novas pesquisas. (p. 47)

No relato do debate no FBSP, em 25 de fevereiro de 2011, ocorrido em Brasília, sobre o projeto *Juventude Prevenção da Violência*, a pesquisadora Ligia Rechemberg destaca em sua fala “a falta de uso do lugar público”, que os jovens “querem a praça para não sofrer risco na rua”, mas que “os projetos querem tirar o jovem da rua e colocar nos espaços seguros e mediados! Casa, escola, quadra, mediadas, porque os espaços ‘inseguros’ são a rua, praças e esquina!” E afirma que “os espaços públicos podem ser usados nas estratégias de prevenção de violência”. Nesta fala pudemos observar que os conceitos de espaço “seguro” e “inseguro”, e a devida transformação de um em outro, requer o apoio de indicadores qualitativos para verificar sua efetividade.

No mesmo evento, Gabriel Medina, representante do Conselho Nacional de Juventude, fez uma afirmação de que a “juventude é o momento da experimentação e o Estado precisa dar respostas efetivas às necessidades dos jovens”. Desta fala inferimos que para o Estado responder às necessidades de experimentação dos jovens terá que elaborar políticas públicas eficazes a partir de diagnósticos em profundidade e *monitora-las*, no caso em questão por tratar-se de subjetividades, *através de indicadores qualitativos de efetividade*. E Alberto Koptike, representante do Conselho Gestor Nacional do PRONASCI, após apresentar o estágio em que se encontrava o PRONASCI, indicou ações futuras do programa em que disse que “os Territórios de Paz do PRONASCI vão ganhar uma equipe que vai monitorar o território com pesquisas qualitativas, *survey*, indicadores de segurança, o que vai fazer aparecer o que não está bom também!”, o que demonstra o reconhecimento por parte dos gestores nacionais da necessidade de se utilizar tais indicadores.

No estudo de Mestrado da UFES, de Carlos Augusto Lopes, ele afirma que “o PRONASCI foi considerado pelos entrevistados um programa muito bem formulado, [...] (mas) [...] pode-se concluir que o PRONASCI também não atingiu seu objetivo [...]”. E justifica que a ausência de avaliação impede medidas de correção de rumos das ações tendo em vista melhores resultados, o que contribui para descaracterizar o programa em relação a seus objetivos, quando somada também à implementação incompleta das ações e a sua descontinuidade:

*A ausência de avaliação*, ao mesmo tempo em que impede de saber até que ponto a continuidade de tal política pública é necessária para a queda dos índices de criminalidade, também *impossibilita possíveis medidas de concertação para um aprimoramento das ações executadas, visando melhorias de resultados*. A avaliação do programa também foi prejudicada pela não implantação dos *Territórios da Paz* tal como planejado inicialmente e ainda, pela descontinuidade do programa, ou seja, os três principais aspectos que levaram a certa descaracterização do PRONASCI, se comparado com a sua formulação, estão intimamente interligados. (p. 86)

Daí sugere estruturas de avaliação externa às agências implementadoras, conforme foi sugerido no início do PRONASCI - sem ter sido concluído com êxito -, o que proporcionaria uma “nova cultura institucional de avaliação das políticas públicas”, com agências estatais de avaliação, ou terceirizadas - para entidades do setor privado ou

ONG's -, para monitorar, propor alterações para melhorias, apontar maior efetividade de objetivos, e monitorar a percepção de satisfação do público alcançado pelas ações.

Na tentativa de resolver esse impasse, acreditamos que um caminho possível seja mesmo, através de *estruturas de avaliação externa as agencias implementadoras*, como pensado inicialmente para o Pronasci, embora, nesse caso específico, não tenha sido concluído com o êxito esperado. Assim sendo, teremos *uma nova cultura institucional de avaliação das políticas públicas* que pode significar, desde a *criação e o fortalecimento de agências estatais específicas para avaliação*, como também as *“terceirizações de avaliação” com entidades do setor privado ou ONG’s*, que podem acompanhar e controlar os resultados, *apontando soluções de melhorias e concertação*, além de *apontar uma maior efetividade nos objetivos esperados na formulação, bem como monitorar a percepção e satisfação da sociedade*. P 88

Pelo que constata o autor deste estudo, a arquitetura do PRONASCI ousou neste sentido de provocar uma “cultura institucional de avaliação das políticas públicas” inovadora para as políticas públicas brasileiras, mas não logrou êxito em concretizá-la.

O desenho institucional do *Pronasci, ao contrário de grande parte das políticas públicas no Brasil, estabeleceu uma instituição responsável pela avaliação sistemática do programa*, com agentes locais de avaliação e acompanhamento. [... para] *cultura institucional de avaliação das políticas públicas, ainda não existente nas políticas públicas brasileiras, sobretudo, na segurança [...]*. No entanto, não foi o que se verificou na prática. (p. 81)

E destaca que os vários atores do programa entrevistados acusam a ausência de indicadores e monitoramento dos projetos e afirma que a avaliação do programa foi apenas das estruturas física e financeira:

Os entrevistados mencionam a *ausência de indicadores de avaliação* e ainda ausência de acompanhamento institucional do programa. A avaliação do programa foi física e financeira e não qualitativa, pois *faltaram avaliação e monitoramento dos projetos* implantados. (p. 81)

Um representante da Secretaria Estadual de Segurança Pública, entrevistado no estudo acima referido, enfatiza a inexistência de “um sistema de monitoramento e avaliação que concretizasse a necessidade do PRONASCI”, e que sem os indicadores deste sistema ficavam sem critérios para a aplicação dos recursos. E destacou que o sistema nacional que serviria para o monitoramento informatizado dos projetos, montado pelo Ministério da Justiça, teve problemas e não pode ser devidamente utilizado pelos gestores estaduais.

Dentro do nosso estado realmente *não tivemos um sistema de monitoramento e avaliação que concretizasse a necessidade do Pronasci*. Nós tínhamos o Sinape, que tinha esse objetivo, mas que não o alcançou e que provavelmente não atingiria, pois passou por diversos problemas. Isso foi um problema até para a continuidade das ações. E *sem esses indicadores você também não tinha critérios para a utilização desses recursos*. (p.81)

## ANEXO III

### **Documentos pesquisados e descrição dos indícios pesquisados sobre indicadores qualitativos do Programa Integrado das Agências da ONU**

Estes foram os seis documentos utilizados para a análise do “Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania”:

- Informativo eletrônico da UNODC. *Segurança com Cidadania: prevenindo a violência e fortalecendo a cidadania, com foco em crianças, adolescentes e jovens de comunidades vulneráveis brasileiras*. <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/mdgf--programa-conjunto-onu.html>, publicado em novembro de 2011.
- Matéria publicada no site da Organização Internacional do Trabalho OIT - Escritório no Brasil. **Programa Conjunto Segurança com Cidadania ganha portal**. <http://www.oitbrasil.org.br/node/904>, acessado em 21/09/2012.
- Matéria publicada no site da Prefeitura Municipal de Vitória, ES. **A Grande São Pedro recebe ações do Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania**. <http://www.vitoria.es.gov.br/noticia/regiao-da-grande-sao-pedro-recebe-acao-da-onu-na-area-de-seguranca-e-cidadania-17219>, acessado em 28/11/2012.
- Matéria publicada no site do Circuito cultural de Vitória. **Programa Conjunto da ONU encerra atividades na Grande São Pedro nesta sexta**. <https://circuitoculturaldevitoria.wordpress.com/2013/06/27/programa-conjunto-da-onu-encerra-atividades-na-grande-sao-pedro-nesta-sexta/>. Publicado em 27/06/2013.
- Informativo eletrônico da UNESCO Office in Brasília. **Programa Conjunto da ONU encerra atividades na Grande São Pedro nesta sexta**. [http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/single-view/news/un\\_joint\\_programme\\_security\\_and\\_citizenship\\_celebrates\\_the\\_international\\_day\\_of\\_peace/#.VbwcCfIVhHw](http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/single-view/news/un_joint_programme_security_and_citizenship_celebrates_the_international_day_of_peace/#.VbwcCfIVhHw), acessado em 19.09.2012.
- Matéria publicada no site da Prefeitura Municipal de Vitória, ES. **Grande São Pedro (Vitória/ES) recebe ação de segurança e cidadania da ONU**. <http://www.vitoria.es.gov.br/noticias/noticia-11542>, acessado em 25/06/2013.

Na análise da publicação da Organização Internacional do Trabalho - Escritório no Brasil, sobre o Programa Conjunto Segurança com Cidadania em 21.09.2012, o Coordenador Nacional do Programa, Carlos Spezia, destaca que o portal eletrônico

[www.segurancacomcidadania.org](http://www.segurancacomcidadania.org) é uma ferramenta de promoção da segurança cidadã, que tem como objetivo divulgar as ações em andamento e é fundamental para que todos possam acompanhar as atividades desenvolvidas pelas agências, parceiros e comunidades, bem como para guardar a memória do trabalho do Programa. Já a Oficial de Programa do PNUD, a agência-líder na implementação do projeto, Erica Massimo, conta que “[... o] Espaço Cidadão, (é uma seção na) qual uma pessoa da região será sempre escolhida como personagem emblemática da comunidade, seja pelo seu engajamento, seja pelo seu exemplo de vida e de cidadania”, o que nos chamou a atenção pelo fato destes exemplos de vida poderem apontar elementos que possam servir para a construção de indicadores qualitativos de efetividade dos projetos.

O informativo do Circuito Cultural, publicado em 28.11.2012, fala sobre um balanço das atividades do “Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania” dentro da programação da 23ª Feira do Verde, quando o representante residente adjunto do Programa das Nações Unidas (PNUD) no Brasil, Arnaud Peral, esteve presente, junto com representantes de outras agências do sistema ONU, e afirmou que no futuro farão oficinas para construir indicadores de efetividade dos programas. Mas estas oficinas só seriam realizadas num período posterior ao definido para este estudo por isso não puderam aqui ser analisadas.

Em matéria da Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Vitória, de 25.06.2013, fala-se do programa Papo Reto lançado em abril, que tem como principal objetivo aproximar as forças policiais e a comunidade, quebrando preconceitos de ambos os lados, mas não é mostrado como será feita a aferição da efetividade dos resultados desta pacificação.

[...O] Papo Reto surgiu a partir de um dos principais problemas apontados pelo Diagnóstico da Região – a difícil relação entre polícia e comunidade. [... na] roda de conversa do projeto Papo Reto [...] policiais militares e civis, guardas municipais e técnicos da Prefeitura promovem rodas de conversa em todas as escolas da região, promovendo discussões entre os jovens sobre cidadania e segurança.

No Informativo eletrônico da UNESCO Office in Brasília, publicado em 19.09.2012 foi dito que o Programa Conjunto trabalha com uma

abordagem multidisciplinar para a prevenção da violência, desenvolvendo atividades que estimulem a promoção da convivência (respeito às normas e fortalecimento da cidadania); a redução de fatores de risco relacionados à violência (drogas e armas, por exemplo); a promoção da resolução pacífica de conflitos; e o acesso à justiça.

Mas não menciona de que forma fará o monitoramento da efetividade convivência cidadã nem da resolução pacífica de conflitos.

Na publicação da UNODC de novembro de 2012, é reconhecida “a prevenção do crime como elemento fundamental para o alcance” dos objetivos do Programa, “considerando que, para os países em desenvolvimento, a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável devem ser construídos sobre os valores fundamentais, um dos quais a [libertação] do medo de violência”, sem apontar indicadores de efetividade de como se dar esta libertação. Fala também sobre o projeto “Mérito Juvenil do *International Award*”

que é um programa de autodesenvolvimento, que busca reduzir a violência que afeta jovens entre 14 a 25 anos, por meio do cumprimento voluntário de regras, da auto-regulação do comportamento e da promoção de mecanismos de controle social. A principal inovação do método do Mérito Juvenil é que não há uma regra única para participar. O desafio é definido por cada participante, que estabelece suas próprias metas e acompanha o seu progresso. Em cada situação, o participante compete consigo mesmo e desafia seus próprios limites. Ao longo do programa, os jovens tem a oportunidade de participar de diversas atividades dentro dos quatro principais eixos do Mérito Juvenil:

- serviço de voluntariado
- empreender uma jornada de aventuras
- a descoberta e desenvolvimento de competências pessoais e
- promover esporte e atividade física.

Só não explicitam como farão o monitoramento da efetividade destas mudanças comportamentais para o cumprimento voluntário de regras, da auto-regulação do comportamento e da promoção de mecanismos de controle social ou da descoberta e desenvolvimento de competências pessoais.

O informativo eletrônico da Prefeitura de Vitória, publicado em 03 de março de 2015, fala sobre o jogo “Fica Seguro” que é uma

ferramenta metodológica que trabalha a conscientização sobre a construção de pessoas que atuam nas comunidades de São Pedro para a concepção e o desenvolvimento de políticas locais de segurança e convivência. Desta maneira, o jogo mostra, na prática, como a segurança pode ser pensada de forma participativa e integrada aos espaços de convivência das comunidades, e implementada por diversos atores por meio de políticas públicas complementares, contribuindo para a construção de uma cultura de paz.

Mas, em nenhum momento se refere à forma como poderá ser monitorada conscientização das pessoas sobre as políticas de segurança e convivência, nem como se considera estabelecida a cultura de paz. Só afirma que o “município vai receber uma cartilha contendo informações de toda metodologia dos cursos, palestras, atividades e projetos desenvolvidos pelo Programa Conjunto Segurança Cidadã”, que serão distribuídas “nas secretarias e equipamentos do município, contribuindo para a implementação de ações em outras comunidades” e que apenas em março de 2015 serão realizados o monitoramento e a avaliação dos resultados das ações implementadas, portanto fora do período de pesquisa deste estudo.

## ANEXO IV

### **Documentos pesquisados e descrição dos indícios pesquisados sobre indicadores qualitativos do Programa Estado Presente**

Os documentos analisados sobre o programa Estado Presente foram estes cinco:

- Livro sobre o Estado Presente: Governo do Estado do Espírito Santo. **Estado Presente: em defesa da vida**. Vitória: Secretaria de Estado de Ações Estratégicas, 2012.
- Artigo publicado pelo secretário de Ações Estratégicas do Estado do ES, Álvaro Duboc e colaboradores no 7º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no Mato Grosso, em 19 de julho de 2013: FAJARDO, Álvaro Rogério Duboc; BARRETO, Leonardo Nunes; FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de. **Programa estado presente: em defesa da vida**. Vitória: SEAE, 2013.
- GOVERNO DO ESTADO DO ES. **Informativo produzido pela Assessoria de Comunicação da SEAE em agosto de 2014**. Vitória: Ascom SEAE, 2014.
- GOVERNO DO ESTADO DO ES. **Informativo produzido pela Assessoria de Comunicação da SEAE em 28/08/2014**. Vitória: Ascom SEAE, 2014.
- GOVERNO DO ESTADO DO ES. **Informativo produzido pela Assessoria de Comunicação da SEAE em 03/09/2014**. Vitória: Ascom SEAE, 2014.

Analisando o livro “Estado Presente: em defesa da vida”, produzido pela Secretaria de Estado de Ações Estratégicas do Governo do Estado, é dito que o programa é organizado em fases, dentre elas a avaliação de resultados dos projetos.

O programa está organizado em fases, que vão do envolvimento das partes interessadas para promover a correta compreensão de objetivos, metas e metodologia, até a prestação de contas e *avaliação dos resultados obtidos com seu desenvolvimento*. (P 14)

Diz que o modelo de gestão é baseado em indicadores para mensurar resultados e a eficiência dos projetos, com um rigoroso processo de monitoramento em reuniões com este fim:

Seu modelo de gestão está baseado em um conjunto de indicadores e metas que permite mensurar o alcance, os resultados e a eficiência dos projetos e ações. A estratégia é complementada por um rigoroso e sistemático processo de monitoramento, que envolve ações policiais e intervenções nas áreas de educação, cultura, esporte, lazer, formação profissional, mediação de conflitos, etc. As reuniões de monitoramento acontecem num espaço especialmente desenhado para esse fim - Sala de Decisão do Governo do Estado. As reuniões são presididas pelo Governador e reúnem secretários de Estado, representantes das agências policiais, do Ministério Público e do Poder Judiciário. ( p 14e 15)

Mas, o principal indicador permanece sendo o numero de homicídios por cem mil habitantes, e nada cita referente à utilização de indicadores qualitativos:

Os primeiros resultados do principal indicador do programa – a taxa de homicídios por 100 mil habitantes – para avaliação de um ano de implantação revelaram-se satisfatórios, apesar de ainda serem considerados muito elevados. Na comparação com 2010, o período compreendido entre janeiro e dezembro de 2011 apresentou uma redução de 8,2% na taxa de homicídios, que caiu de 52,5 em 2010 para 48,2 homicídios por 100 mil habitantes em 2011. P 32

O artigo elaborado pelo gestor do programa Estado Presente, o secretário estadual de Ações Estratégicas, Álvaro Duboc, repete o que está no livro sobre o programa sobre a fase de avaliação e modelo de gestão baseado em indicadores para mensurar resultados e eficiência dos projetos:

[...] está organizado em fases, que vão do envolvimento das partes interessadas para promover a correta compreensão dos objetivos, metas e metodologia, até a prestação de contas e *avaliação dos resultados obtidos com seu desenvolvimento*. [...] Seu modelo de gestão está baseado em um *conjunto de indicadores* e metas, *que permite mensurar* o alcance, *os resultados e a eficiência dos projetos e ações*. A estratégia é complementada por um *rigoroso e sistemático processo de monitoramento* [...] (P. 9)

Mas ao discorrerem sobre as ações para redução da criminalidade letal colocam a reinserção social como uma das atividades, mas não fazem qualquer referencia á utilização de indicadores que apontem que tal inserção está se dando de fato:

[...] o Programa desenvolve ações, tanto de natureza preventiva, como repressiva e de *reinserção social*, visando à redução da criminalidade letal, o fortalecimento da rede de proteção social e o

melhor acesso aos serviços públicos essenciais. (P 13)

Ao falarem sobre o Programa Jovens Urbanos, não falam sobre como vão mensurar a melhoria da qualidade de vida e o exercício de cidadania dos jovens que tiveram acesso aos bens culturais e tecnológicos:

O Programa Jovens Urbanos é uma iniciativa da Secretaria de Estado da Educação, em parceria com a Fundação Itaú Social e Coordenação Técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC). O projeto tem como objetivo promover aos jovens de regiões menos privilegiadas o **acesso a bens culturais e tecnológicos, propiciando melhoria na qualidade de vida e no exercício da cidadania.** (P. 15)

No projeto Praça Saudável também não falam sobre a utilização de indicadores que apontem a melhoria na qualidade de vida:

O Projeto Praça Saudável disponibiliza aos cidadãos espaços apropriados à prática de atividades físicas, esportivas, à convivência e ao lazer, em ambiente agradável para todas as idades, de forma a **promover a qualidade de vida do público beneficiado.** (P. 16)

Nos Núcleos Musicalização está previsto o “desenvolvimento das relações interpessoais e a formação do caráter de crianças e adolescentes” nas comunidades, mas não descreve como será mensurado o desenvolvimento destas relações nem a formação do caráter, que são ações de grande subjetividade e necessitam de monitoramento por indicadores qualitativos de efetividade:

**Núcleos Musicalização** promovidos pela Secretaria de Estado da Cultura (SECULT) e Faculdade de Música do Espírito Santo (FAMES), para através da musica promover o **desenvolvimento das relações interpessoais e a formação do caráter de crianças e adolescentes destas comunidades.** (P. 16)

No Centro de Referência Estadual de Atendimento a Mulher também, mas não citam como será feita a aferição o exercício de cidadania e empoderamento das vitimas de violência:

Centro de Referência Estadual de Atendimento a Mulher permitindo a vitima direta ou indireta o **exercício de sua cidadania e o seu empoderamento.** (p. 21)

No Centro de Atenção e Inclusão Social para jovens em conflitos com a Lei, não demonstra como será mensurado que a família esta conseguindo dar um novo significado ao modo de vida do jovem beneficiado:

Centro de Atenção e Inclusão Social (CAIS) [...] além do acompanhamento ao Egresso, a sua família deverá ser promovida, enquanto célula fundamental na *ressignificação do seu modo de vida*. ( P 21)

Sobre as reuniões mensais de monitoramento, reafirmam a integralidade e transversalidade das ações, mas privilegiando as instituições do sistema de segurança e justiça criminal, onde são analisados apenas os indicadores de homicídios e os indicadores de desempenho das Instituições Policiais, sem fazer qualquer referência a indicadores qualitativos para os projetos sociais:

Mensalmente em um fórum específico presidido pelo próprio Governador do Estado, *os indicadores de homicídios*, as metas pré-determinadas e *os indicadores de desempenho das Instituições Policiais* são analisados e a partir da identificação dos pontos críticos são estabelecidas novas estratégias de enfrentamento, tudo de forma Integrada e transversa, contando também com o diálogo com outros Poderes e demais esferas do executivo, uma vez que participam como convidados permanentes neste fórum, representantes do poder executivo municipal, Ministério Público e do Judiciário, Polícia Federal e Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Segurança Pública. P. 24

Falam também do sistema de metas e indicadores criminais, e “outros indicadores”, mas também relacionados apenas à criminalidade, que são os indicadores para modalidades de crimes contra o patrimônio e de efetividade, mas apenas das ações policiais:

[...] consolidação e otimização do sistema de metas e *indicadores criminais* em áreas com alto índice de letalidade violenta intencional, *além da implementação de uma metodologia de metas para outros indicadores*, incluindo algumas modalidades de *crimes contra o patrimônio* que impactam a segurança pública e paz social em algumas comunidade e locais de grande concentração comercial e movimentação de pessoas, *visando* desta forma fortalecer a gestão e *alcance da efetividade policial* no que diz respeito aos crimes contra o patrimônio; (p. 25)

No Informativo da Assessoria de Comunicação da SEAE de 28/08/2014, reafirmam o monitoramento sistemático do Programa e avaliação de resultados e eficiência dos projetos e dos indicadores criminais, nas reuniões que analisam as ações de proteção policial e proteção social, mas não citam os indicadores as ações sociais:

Na Sala de Decisão as autoridades procedem ao monitoramento sistemático das metas e objetivos estratégicos do Programa e *avaliam* o desempenho, *resultados e eficiência dos projetos*, das ações governamentais e *dos indicadores criminais*. A sistemática de apresentação dessas reuniões segue a sequência das linhas de *ações prioritárias* do Programa Estado Presente: *proteção policial e proteção social*. [...] redução de 30% no índice de taxa de homicídio por 100 mil habitantes; Aumento na resolutividade dos crimes; Aumento na apreensão de armas: Aumento do efetivo da segurança pública.

Quando se referem à concepção do Programa, falam do diagnóstico preciso das comunidades, para orientar as ações às suas demandas identificadas, mas nada falam sobre os indicadores que podem mostrar esta congruência:

As intervenções [sociais] foram precedidas por um *diagnóstico preciso da situação de cada aglomerado identificado*, de forma que os projetos e ações executados tenham congruência às demandas das comunidades beneficiadas.

Mas ao apresentarem os treze projetos desenvolvidos pelo Estado Presente nos territórios específicos dos municípios, demonstram apenas o número de beneficiários e quais são os serviços oferecidos, sem nada citar sobre a aferição da efetividade de tais projetos.

Na parte em que se referem à gestão integrada do programa falam sobre articular e sistematizar procedimentos que façam com que as ações tragam resultados favoráveis ao bem-estar da população, mas, mais uma vez não citam como mensurar tais resultados:

A gestão integrada visa, por meio de articulações de políticas públicas de segurança, sistematizar e articular um conjunto de procedimentos que possibilite *que essas ações se convertam em resultados favoráveis ao bem estar da população*. Estabelecer estratégias em conjunto, especialmente com o cuidado de articular os objetivos de longo e médio prazo com os de curto prazo, é um trabalho fundamental *para obter mais e melhores resultados*, por meio de orientações e de ações que utilizem de níveis tático e operacional.

No Informativo da Assessoria de Comunicação da SEAE de 03/09/2014, falam sobre práticas rotineiras para monitoramento e avaliação dos indicadores estratégicos, mas apenas para avaliar resultados do trabalho operacional dos policiais, nada citam sobre as ações sociais:

Algumas rotinas e práticas podem ser adotadas durante o processo de monitoramento e de avaliações dos indicadores estratégicos de segurança pública e de defesa social, com o intuito de estabelecer os instrumentos de articulação institucional, especialmente em

nível territorial, e favorecer a integração no trabalho policial.

7. Delimitar espaços geográficos comuns de atuação das polícias militar e civil para a articulação do planejamento, coordenação e avaliação em nível territorial;
8. Determinar a estrutura decisória, de coordenação, de monitoramento e de avaliação para a segurança pública e defesa social;
9. Definir metas para a redução da incidência de indicadores de crimes letais intencionais;
10. Estabelecer metodologia para o desenvolvimento integrado de ações de prevenção e controle da criminalidade violenta;
11. Identificar as ações preparatórias para o processo de acompanhamento de metas e avaliação de resultados;
12. Descrever o fluxo processual e a dinâmica do monitoramento e avaliação de metas operacionais para os órgãos de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Espírito Santo.

Sobre a reunião de monitoramento, mais uma vez não explicam como melhorar o entendimento dos problemas identificados nas comunidades sem indicadores qualitativos, e não falam sobre a possibilidade da mesma metodologia de monitoramento ser aplicada a projetos sociais:

A reunião de acompanhamento e monitoramento, de nível estratégico, é realizada mensalmente e contempla todas as AISP e RISP envolvidas na gestão integrada do Estado Presente. Principais ***objetivos são produzir as análises necessárias para o entendimento do problema***; identificar as causas de sua ocorrência e/ou manutenção; elaborar Planos de Ação para o combate dessas causas com foco; ***e reportar os resultados alcançados***, para que seja possível ***padronizar aqueles que obtiveram sucesso ou estabelecer ações corretivas*** naqueles que não atingiram seus resultados esperados, na medida em que couber.

1. As reuniões de monitoramento são embasadas em análises técnicas estatísticas em relação ao número de homicídios por AISP e RISP, com o comparativo com o mesmo período do ano anterior e com o somatório do ano;
2. Há, ainda, o controle dos índices de apreensão de armas;
3. Acompanhamento da resolutividade dos inquéritos policiais de crimes de homicídio;
4. Mandados de prisão cumpridos, em especial a prisão de homicidas;
5. E da realização de operações policiais.

Na prestação de contas dos projetos, citada no outro Informativo da Assessoria de Comunicação da SEAE de agosto de 2014, apresentam somente os dados dos serviços prestados e do número de pessoas beneficiadas, apesar de afirmarem que são serviços que atingem as pessoas com potencial de mudar sua qualidade de vida, mas não mostram a forma disto ser medido:

- o Jovens Urbanos atendeu a 720 estudantes, em 2012 e 2013;
- 4.200 crianças e adolescentes foram matriculados nos 50 núcleos do Esporte Pela Paz, só no ano passado;
- cerca de 700 pessoas cadastradas no Biblioteca Móvel (em 8 aglomerados);
- 4.000 crianças assistiram às apresentações da OSES, nas escolas, em 2013;
- 882 alunos foram atendidos pelos Núcleos de Musicalização, ano passado;
- 9.000 crianças assistiram às apresentações teatrais do Cultura Presente, em 2013;
- o Procon Móvel e a Defensoria Itinerante atenderam 17.631 pessoas entre 2011 e 2013;
- os cursos de qualificação profissional da Sectti e da Setur capacitaram 4.897 pessoas de 2011 até 2013;
- segundo a Aderes, só em 2013, foram 10.793 empregos formais gerados só nos aglomerados, com 2.218 novas empresas criadas e 664 empreendedores capacitados (tudo só nos aglomerados);
- só em 2013, mais 307 pessoas beneficiados dentro do Nossa Bolsa são de aglomerados;
- no mesmo ano, 280 bolsas e 34 projetos, só em aglomerados, foram incluídos no Pesquisador do Futuro;
- além disso, 728 estagiários do Jovens Valores, que trabalham no Governo do Espírito Santo, em 2013, são desses aglomerados.

## ANEXO V

### Marco Legal de criação do Pronasci

#### LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007.

Conversão da MPv nº 384, 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. [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - fortalecimento dos conselhos tutelares; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - promoção da segurança e da convivência pacífica; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XVII - garantia da participação da sociedade civil. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - foco repressivo: combate ao crime organizado. [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Pronasci; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Pronasci; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

V - comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VI - disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VII - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VIII - compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IX - compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

X – **(VETADO)** [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - Reservista-Cidadão; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - Proteção de Jovens em Território Vulnerável - *Protejo*; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - *Mulheres da Paz*; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - Bolsa-Formação. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º Os participantes do projeto de que trata este artigo receberão formação sociojurídica e terão atuação direta na comunidade.” [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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 autoestima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso socioformativo para sua inclusão em uma vida saudável. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-D. O projeto *Mulheres da Paz* é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 1º O trabalho desenvolvido pelas *Mulheres da Paz* tem como foco: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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 [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º A implementação do projeto *Mulheres da Paz* dar-se-á por meio de: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - identificação das participantes; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - formação sociojurídica realizada mediante cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - desenvolvimento de atividades de emancipação da mulher e de reeducação e valorização dos jovens e adolescentes; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - colaboração com as ações desenvolvidas pelo *Protejo*, em articulação com os Conselhos Tutelares. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - instituição e manutenção de programas de polícia comunitária; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º Os instrumentos de cooperação não poderão ter prazo de duração superior a 5 (cinco) anos. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - não tenha cometido nem sido condenado pela prática de infração administrativa grave ou não possua condenação penal nos últimos 5 (cinco) anos; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - não perceba remuneração mensal superior ao limite estabelecido em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 5º O Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça será responsável pelo oferecimento e reconhecimento dos cursos destinados aos agentes penitenciários e agentes carcerários. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 8º Os requisitos previstos nos incisos I a III do § 3º deste artigo deverão ser verificados conforme o estabelecido em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 9º Observadas as dotações orçamentárias do programa, fica autorizada a inclusão de guardas civis municipais como beneficiários do programa, mediante o instrumento de cooperação federativa de que trata o art. 5º desta Lei, observadas as condições previstas em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - R\$ 100,00 (cem reais) mensais, no caso dos projetos Reservista-Cidadão e *Protejo*; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - R\$ 190,00 (cento e noventa reais) mensais, no caso do projeto *Mulheres da Paz*. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 9º. As despesas com a execução dos projetos correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento do Ministério da Justiça. [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Parágrafo único. Observadas as dotações orçamentárias, o Poder Executivo deverá, até o ano de 2012, progressivamente estender os projetos referidos no art. 8º-A desta Lei para as regiões metropolitanas de todos os Estados federados. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 10. [\(Revogado pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

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

## ANEXO VI

### **Estrutura organizacional do Pronasci: ações estruturais e programas locais**

As **Ações estruturais** são definidas pelos seguintes eixos e ações:

No eixo **Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional**: têm-se as seguintes ações: **1) valorização da Força Nacional de Segurança Pública** com a construção de uma sede própria na capital federal, e 500 homens aquartelados aguardando solicitação de intervenção por parte dos governadores ao governo federal. A Força Nacional de Segurança Pública foi criada em 2004 para atender às necessidades emergenciais dos estados. É formada pelos melhores policiais e bombeiros dos grupos de elite dos estados. Tal estrutura foi inspirada nas forças de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) para responder às demandas necessárias, muitas vezes em territórios dominados pela criminalidade, sem deixar de se ater aos procedimentos preventivos e à difusão de temas ligados aos direitos humanos; **2) A implementação da Escola Superior da Polícia Federal** que servirá como espaço para estudos e pesquisas em segurança pública e para a capacitação de policiais de outras corporações; **3) O Controle de Rodovias** que será desenvolvido pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), através de investimentos na compra de viaturas, material logístico, adequação de infra-estrutura e implantação de monitoramento eletrônico nas rodovias. O propósito é reduzir o tempo de resposta aos acidentes; **4) A Estruturação dos estabelecimentos penais** através da modernização e a reestruturação do sistema penitenciário nacional com a criação de vagas e aquisição de equipamentos de segurança. Todos os presídios construídos com recursos do Pronasci serão equipados ainda com módulos de saúde e educação (sala de aula, laboratório de informática e biblioteca). O Programa prevê que estado/município com interesse em construir novas unidades prisionais terá à disposição recursos do Pronasci; **5) A Lei Orgânica das Polícias Civis** com o objetivo de unificar estrutura, funções e procedimentos das polícias civis de todo o país, promovendo a padronização da corporação e integrando e aperfeiçoando o trabalho desenvolvido pelos seus servidores; **6) A Regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**, já pactuado entre estados e União, mas ainda não instituído por lei. O Susp dispõe sobre o funcionamento dos órgãos de segurança pública. Nesse novo modelo proposto pelo

Programa, o Susp deve articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal; **7) A Campanha Nacional de Desarmamento** onde os proprietários de armas de fogo serão incentivados a entregá-las à Polícia Federal, mediante o pagamento de indenização. A medida tem como base o artigo 31 da Lei 10.826/03, que determina que “os possuidores e proprietários de armas de fogo adquiridas regularmente poderão, a qualquer tempo, entregá-las à Polícia Federal, mediante recibo e indenização, nos termos do regulamento desta Lei”.

No eixo **Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários** têm-se: **1) A moradia** para Policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e peritos de baixa renda através do Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública, a partir de convênio com a Caixa Econômica Federal (aos profissionais com rendimento de até 1.400 reais mensais) e uma carta de crédito, no valor de até R\$ 50 mil (aos que receberem até R\$ 4,9 mil). A iniciativa visa tirá-los das áreas de vulnerabilidade social – onde têm a sua integridade física, e de sua família, ameaçada; **2) A Bolsa-Formação** Para incentivar a qualificação profissional e contribuir com a redução das disparidades salariais. Para ter acesso ao incentivo, o interessado deverá participar, a cada 12 meses, dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelo Ministério da Justiça; **3) A Rede de Educação a Distância (EAD)** cuja iniciativa buscará a capacitação de policiais civis, militares, peritos, bombeiros e agentes penitenciários em temas relacionados à área de segurança pública, como direitos humanos e cidadania, tráfico de pessoas, criminalidade e prevenção, uso moderado da força e combate à lavagem de dinheiro. A capacitação se dará por meio da criação de mais de 150 telecentros, somando-se aos 60 já existentes no país, em locais onde os policiais terão acesso ao computador e às transmissões da TV corporativa de educação em segurança pública; **4) Graduação e Mestrado** através da criação de cursos de tecnólogo, especialização e mestrado em segurança pública, por meio da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp). A previsão é formar, em quatro anos, 1.100 tecnólogos e 330 mestres; **5) A formação de agentes penitenciários** com a implantação de um novo tipo de formação para os agentes penitenciários. Os agentes serão capacitados em temas como direitos humanos, gestão e planejamento, gerenciamento de crises, armamento, tiro e inteligência penitenciária; **6) O atendimento a grupos vulneráveis** onde os profissionais da área de segurança serão formados para tratar de maneira adequada e digna mulheres, homossexuais,

afrodescendentes e outras minorias; **7) Implantação das Tecnologias não-letais** de combate ao crime, garantindo a integridade física dos cidadãos e do próprio policial. Dentre os armamentos não-letais, cujo uso já é recomendado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), estão as pistolas que paralisam o agressor sem causar danos à saúde; **8) Investimento em Inteligência** através da unificação dos sistemas de inteligência para uma melhor efetividade da polícia brasileira – com ênfase nas ações de identificação, aplicação e produção do conhecimento e contra-inteligência; **9) O Sistema de Comando de Incidentes (SCI)** é um modelo de gerenciamento para situações de emergência que tem como objetivo estabilizar a situação e proteger a vida e o meio ambiente. O sistema engloba ações de comando, planejamento, logística e finanças. Serão realizados cursos sobre o SCI, para formar mais de mil profissionais de segurança pública na gestão do sistema. O SCI pode ser aplicado nas mais variáveis situações, entre elas, emergências com produtos perigosos, acidentes com elevado número de vítimas, incêndios e ações de vacinação em massa; **10) Investigação de crimes** através de garantias de condições para que as investigações policiais sejam realizadas com mais rapidez e eficiência investindo em qualificação profissional e modernização das técnicas de perícia. Os peritos serão capacitados em técnicas de necropsia, lesões corporais, toxicologia, coleta de amostras, como impressões digitais, entre outras. Na área forense receberão formação em genética, química, entomologia e fonética através de acordos com a Polícia Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, governos estaduais e universidades consideradas excelências no assunto; **11) O fortalecimento das guardas municipais** que terão a missão de difundir o conceito de segurança cidadã para a população com base em práticas preventivas. Serão promovidas ações de educação qualificada e continuada, como cursos, seminários e oficinas de capacitação. Ainda está previsto o desenvolvimento de novas metodologias e técnicas que visem à otimização de suas atividades; **12) O Policiamento comunitário** é um conceito de segurança pública que se baseia na interação constante entre a corporação policial e a população. Os policiais comunitários farão ronda na mesma região e serão capacitados em temas como direitos humanos, ética e cidadania – construindo, assim, uma relação de confiança com a população.

**No eixo Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado** está prevista a implementação de: **1) Laboratórios contra lavagem de dinheiro com a** instalação de softwares voltados para análise de grandes volumes de informação que subsidiará os

agentes públicos na geração de provas materiais ao cruzar informações de várias fontes - como setores de inteligência policial e bancos de dados de órgãos públicos e privados - em tempo recorde. Também serão desenvolvidos métodos e ferramentas que permitam identificar casos de corrupção previamente. A infra-estrutura terá como base o Laboratório do Departamento de Recuperação de Ativos (DRCI), do Ministério da Justiça, que trabalha com material proveniente de mandados de buscas e apreensão e quebra de sigilo de suspeitos de envolvimento com corrupção e lavagem de dinheiro; **2) Ouvidorias e Corregedorias de Polícia através de** Ouvidorias independentes e autônomas como canal de controle social e aprimoramento das corporações. Além de aproximar a corporação do cidadão, as Ouvidorias de Polícia contribuirão para a instauração de confiança no trabalho policial e mais efetividade no combate ao crime. As Corregedorias das Polícias Civil e Militar, que atuam como órgãos de controle interno das corporações policiais, também serão fortalecidas. Elas têm a função de acolher e investigar atos ilegais e arbitrários cometidos por policiais civis e militares. Para garantir um procedimento isento, os corregedores passarão por cursos de capacitação e oficinas para investigação criminal; **3) Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sendo que,** em janeiro de 2008, foi instituído, pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que tem como objetivo prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar os seus autores e garantir atenção e suporte às vítimas. Entre as principais atividades estão: a realização de estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas, a capacitação de técnicos envolvidos no enfrentamento ao tráfico, e a estruturação, a partir de serviços existentes, de um sistema nacional de atendimento às vítimas.

Já os **Programas locais** do Pronasci, foco principal de análise e verificação desse trabalho, têm-se os seguintes eixos e ações:

No eixo **Território de paz** têm-se as ações: **1) A implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)** cuja articulação entre as diferentes forças de segurança – polícias civil, militar, bombeiro, guarda municipal, secretaria de segurança pública – e representantes da sociedade civil será realizada por meio do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). O GGIM organizará atividades que levarão ao debate da segurança pública no município. Além disso, equipes multidisciplinares atuarão no Pronasci (assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos) para

fomentar os GGIs de informações e identificar os projetos do Pronasci que podem ser implementados; **2) Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública** que serão instalados ou aprimorados nas comunidades das regiões metropolitanas. Os Conselhos Comunitários de Segurança serão espaços de discussões sobre as questões referentes à segurança pública. As lideranças comunitárias de cada bairro serão capacitadas para participar dos debates e ações de segurança pública e mediação de conflitos, representando moradores em suas principais demandas e necessidades; **3) O Canal Comunidade** onde será instituído mecanismos para garantir o acesso das comunidades aos órgãos de defesa do consumidor. O objetivo é fazer com que as pessoas, conscientes de seu papel como cidadãos, possam exigir seus direitos. Os estados e os municípios vão contar com a implantação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SINDEC); **4) O Geração Consciente**, projeto que visa atingir jovens em situação de risco para informá-los de seus direitos de cidadania. Os jovens serão sensibilizados e capacitados e, em troca, poderão participar de ações culturais. O objetivo do projeto é fazer com que o jovem seja reconhecido na sociedade e largue o crime tornando-se um multiplicador dos direitos do consumidor para com outros jovens; **5) A Lei Maria da Penha / Proteção à mulher**, sancionada em agosto de 2007, deve ganhar mais força no Pronasci. Serão construídos Centros de Educação e Reabilitação para Agressores. Os espaços servirão como local de combate à impunidade e promoção da cultura de paz e serão erguidos nas regiões atendidas pelo Programa. Ainda no âmbito da Lei Maria da Penha, serão implementados juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, delegacias e núcleos especializados nas defensorias públicas; **6) Capacitação de magistrados, promotores e defensores públicos em direitos humanos** em parcerias com escolas superiores de magistratura. O objetivo é inserir no cotidiano dos operadores do direito, temas relacionados aos direitos humanos, principalmente os que dizem respeito à aplicação dos tratados internacionais assinados pelo Brasil. No final de 2006, o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Conselho Nacional de Justiça assinaram acordo para criação de um sistema de acompanhamento de processos que envolvam graves violações aos direitos humanos; **7) A Instalação de núcleos de Justiça Comunitária** onde as lideranças das comunidades serão capacitadas em oficinas para mediar conflitos e promover a coesão social. Essas lideranças serão identificadas por meio de parcerias com a Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunais de Justiça e a Secretaria de Reforma do Judiciário. A mediação de conflitos pela comunidade promove a justiça de forma alternativa e pacífica.

No eixo **Integração do Jovem e da Família** têm-se ações como: **1) O Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (*Protejo*)** que prestará assistência, por meio de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas. O trabalho terá duração de um ano, prorrogável por mais um, e terá como foco a formação da cidadania desses jovens por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais que visem resgatar sua autoestima e permitir que eles disseminem uma cultura de paz em suas comunidades; **2) O Reservista Cidadão** através do qual reservistas oriundos do serviço militar geralmente são aliciados pelo crime devido ao manejo com armas e preparo técnico que receberam durante o período de alistamento. O projeto Reservista Cidadão possibilitará a identificação destes jovens (em parceria com o Ministério da Defesa), que vivam em ambientes conflagrados pela violência e criminalidade, para qualificá-los em temas como direitos humanos, cidadania e ética. Eles serão capacitados por assistentes sociais e pedagogos durante oito meses e, após este período, serão multiplicadores em suas comunidades. Cada jovem receberá bolsa de R\$ 100 por mês durante um ano; **3) As Mulheres da Paz** que atuarão em comunidades dominadas pelo tráfico e pela violência, após serem capacitadas para se aproximar de jovens em situação de risco infracional ou criminal e encaminhá-los aos programas sociais e educacionais do Pronasci, como o *Protejo*, Reservista- Cidadão, entre outros. As lideranças serão identificadas em cada comunidade por assistentes sociais ligados ao Pronasci. Essas Lideranças femininas serão formadas no curso de Promotoras Legais Populares, que envolverá temas como direitos humanos, mediação de conflitos e cidadania. Cada uma receberá uma bolsa de R\$ 190; **4) Formação do Apenado** através de diversos projetos educacionais do governo federal que serão implantados nas penitenciárias brasileiras. Um deles promoverá a alfabetização de seis mil jovens presos que não tiveram a oportunidade de escolarização ou abandonaram a escola precocemente. Outra iniciativa do Pronasci é o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), estruturado pela Secretaria Nacional da Juventude, onde 30 mil jovens terão a oportunidade de cursar o ensino fundamental. O Pronasci também vai preparar os detentos para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) à formação universitária por meio do ProUni ou Universidade Aberta, ambos coordenados também pelo Ministério da Educação. Os jovens reclusos assistirão às aulas para que tenham condições de prestar o exame ao sair da prisão. O sistema penitenciário trabalhará também com jovens do regime semi-aberto no

Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos (Proeja), que permitirá que eles cursem o nível médio integrado a cursos profissionalizantes. A iniciativa contará com a parceria dos governos estaduais e universidades e deverá beneficiar cerca de 6,8 mil detentos. A formação educacional dentro das prisões servirá ainda para a remissão da pena: a cada 18 horas de estudo será um dia a menos na prisão; **5) Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania** onde os presos devem aprender a fabricar materiais esportivos, como bolas de futebol e redes de basquete, além de técnicas de serigrafia e impressão de materiais diversos. Os produtos têm como destino as escolas públicas do país. A participação do preso contribuirá para remissão de um dia de pena para cada três dias trabalhados. No projeto Pintando a Cidadania, que tem foco nas famílias dos apenados, as mesmas atividades serão desenvolvidas pelos parentes dos jovens presos. O objetivo é que, após o cumprimento da pena, o preso retorne à família e, junto dela, possa desenvolver na comunidade o trabalho praticado na prisão. Ambos serão projetos articulados com o Ministério do Esporte; **6) O Projeto Farol** que visa promover a cidadania entre os jovens negros em situação de vulnerabilidade social, em conflito com a lei ou egressos do sistema prisional. O principal desafio é recuperá-los, inseri-los na rede de ensino, no mercado de trabalho e até fazer com que desenvolvam atividades sócio-educativas-culturais, atuando como multiplicadores desse processo. A iniciativa é uma parceria do Pronasci com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), da Presidência da República.

Por fim, o eixo **Segurança e Convivência** que tem como objetivo desenvolver projetos de: **1) urbanização** onde em parceria com o Ministério das Cidades, serão recuperados espaços urbanos e áreas degradadas em comunidades carentes. Investimentos já previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) contribuirão para a melhoria da infra-estrutura: preservação ambiental, erradicação de palafitas e ampliação de sistema de abastecimento de água; **2) educacionais**, em parceria com o Ministério da Educação como o Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos (Proeja) e cursos preparatórios para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) que serão intensificados junto aos jovens das comunidades identificados como públicos-alvos do Pronasci. Os projetos educacionais também serão oferecidos aos jovens apenados; **3) culturais**, em conjunto com o Ministério da Cultura, para incentivar a disseminação de atividades culturais nas comunidades atendidas pelo Programa e transformar os espaços em centros de promoção sociocultural. O Projeto Bibliotecas revitalizará as bibliotecas

municipais e, construirá novas unidades em locais onde forem necessários. Outra iniciativa será a instalação de Pontos de Leitura, espaços que poderão ser instalados nas bibliotecas municipais, escolas ou em outro local de convívio da população local. Já os Pontos de Cultura serão um espaço onde os jovens serão incentivados a desenvolver atividades como música, teatro e dança. O Projeto Museus instalará museus comunitários nas regiões atendidas pelo Pronasci. O Programa deverá abrir um espaço central para a discussão de temas culturais, além de contribuir para a preservação da história das comunidades. Cada museu contará com os serviços de cinco jovens e um idoso da própria comunidade, que passarão por um curso de formação. Eles serão chamados de “agentes da memória”.

Dados disponíveis em [www.mj.gov.br/pronasci](http://www.mj.gov.br/pronasci). Acessado em 23/09/11.