

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais
Departamento de Sociologia
Curso de Especialização em Segurança Pública
V Turma

Pronasci e a produção da Política Nacional da Segurança Pública no Brasil

Autor: Nathalie Bulcão Gonzalez
Brasília, 2016

Nathalie Bulcão Gonzalez

Pronasci e a produção da Política Nacional da Segurança Pública no Brasil

Monografia referente ao V Curso de Especialização em Segurança Pública e Cidadania, do Departamento de Sociologia, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília (ICS), em parceria com a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Orientadora: Analia Soria Batista

Brasília

2016

Nathalie Bulcão Gonzalez

Pronasci e a Produção da Política Nacional de Segurança Pública

Monografia apresentada para a conclusão do V Curso de Especialização em Segurança Pública e Cidadania do Instituto de Sociologia da Universidade de Brasília, e para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública e Cidadania.

Brasília, 05 de agosto de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Analia Soria Batista

Professora Dra. Lourdes Maria Bandeira

“Contudo, sabemos,
Também o ódio à vilania
Desfigura as feições
Também a ira contra a injustiça
Deixa endurecida a voz
Ah, nós...
Que queríamos preparar
O terreno da gentileza
Não pudemos nós mesmos
Ser gentis. ”

B. Brecht

RESUMO

O trabalho visa investigar a relação entre a produção da Política Nacional de Segurança Pública, através do Pronasci, executada pelo Poder Executivo Federal, especialmente pelo Ministério da Justiça e Cidadania e a sua Secretaria Nacional de Segurança Pública, e as razões das dificuldades em operacionalizar este tema de tamanha relevância para a sociedade brasileira, evidenciando se as lições apreendidas com a atuação da política do Pronasci favorecem a programação de novos rumos para a Segurança Pública. Para tanto, está sendo apresentado um status quo da Segurança, sua relação com o passado histórico brasileiro e com a construção social após a vigência do regime militar, bem como as circunstâncias que levaram a montagem do Programa Pronasci, configurado com elementos considerados inéditos na época, “um novo paradigma”, constituído de ações de prevenção e não somente repressão, de valorização dos profissionais de Segurança Pública mediante o Programa de Bolsa Formação, de capacitação continuada, da modernização das instalações e equipamentos destinados aos profissionais de segurança pública, das melhorias do sistema prisional, do trabalho intersetorial e de integração entre diversos órgãos, de maior inserção dos municípios, com incentivos para a criação de Plano Municipal de Segurança, de estímulos ao desenvolvimento de Conselhos de Segurança Municipais, da capacitação das Guardas Municipais e valorização de seu trabalho, da implantação de secretarias municipais de segurança e da criação dos Gabinetes de Gestão Integrada, classificadas todas estas como ações estruturais e no decorrer do trabalho são apresentadas a metodologia empregada pelo governo federal para a consecução das políticas e análises dos impactos sobre os seus resultados. O Pronasci representou uma proposta distinta de Segurança no país, abrindo espaço para a participação da sociedade civil, para melhor atendê-la. Formulou-se ações para reverter o quadro de jovens infratores, combater a cultura do machismo nas favelas e abrir espaços à participação das lideranças comunitárias na resolução dos problemas relativos a criminalidade nos Territórios, ações classificadas como locais. No entanto, o Pronasci não obteve êxito social, não conseguiu atingir as metas de redução de criminalidade, aplicou-se recursos em projetos sem retorno e aliado a isso, as condições administrativas do Ministério da Justiça contribuíram para o seu fracasso.

Palavras-chave: Segurança Pública Nacional, Programa de Governo, Políticas Públicas, Governança, Criminalidade, Accountability, Avaliação, Pacto de Redução de Homicídios.

ABSTRACT

The work aims to investigate the relationship between the production of the National Public Security Policy, through Pronasci executed by the Federal Executive Branch, especially the Ministry of Justice and Citizenship and its National Secretariat of Public Security, and the reasons for the difficulties in operationalizing this subject of such importance to Brazilian society, showing that the lessons learned with the performance of Pronasci policy favor the programming of new directions for Public Security. Therefore, it is a status quo Security being presented, its relationship with the Brazilian historical past and the social construction after the term of the military regime and the circumstances that led to the assembly of Pronasci program, configured with unpublished elements considered at the time, "a new paradigm", consisting of prevention and not only repression, exploitation of public security professionals through the Exchange Program Training, ongoing training, modernization of facilities and equipment intended for public safety professionals, improvements the prison system, the intersectoral working and integration between various organs of greater integration of the municipalities with incentives for the creation of Municipal Security Plan, stimulus to the development of Municipal Security Councils, the training of Municipal and appreciation of his guards work, the implementation of municipal security and the creation of the Integrated Management Offices, classified all these as structural actions and during the work presents the methodology used by the federal government to achieve the policies and analysis of the impact on its results. Pronasci represented a separate proposal Security in the country, paving the way for the participation of civil society, to better serve it. It was formulated action to reverse the situation of young offenders, fight the culture of machismo in the slums and open spaces for the participation of community leaders in addressing the problems of crime in the territories, shares classified as local. However, Pronasci got no social success, failed to achieve the crime reduction targets, applied no return projects and resources combined with this, the administrative conditions of the Ministry of Justice contributed to its failure.

Keywords: National Public Security, Government Program, Public Policy, Governance, Crime, Responsibility, Evaluation, Homicide Reduction Pact.

SUMÁRIO

1.0. Introdução.....	08
1.1. Contextualização da Segurança Pública brasileira no século XXI	09
1.2. Procedimentos metodológicos.....	15
 2. Antecedentes do Pronasci.....	16
2.1. Legado do Regime Militar	16
2.2. O Plano Nacional de Segurança Pública (2000 - 2002)	23
2.3. O Plano Nacional de Segurança Pública (2003 - 2006)	24
 3.0. Lançamento e implantação da política pública PRONASCI.....	28
3.1. A Municipalização da Segurança Pública.....	39
3.2. Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal.....	41
3.3. Mulheres da Paz e Proteção.....	48
3.4. Avaliação e monitoramento da FGV.....	56
3.5. O Bolsa Formação.....	58
 4.0. Derrocada do Programa.....	62
4.1. O Brasil Mais Seguro.....	62
4.2. O PNRH - Pacto Nacional pela Redução de Homicídios.....	64
 5.0. Conclusão.....	69
 6.0. Referências.....	74

Introdução

Dentre as inúmeras opções para o trato afinado dos estudos em Segurança Pública, escolhi investigar a partir de um espaço onde fazia parte, como servidora do Ministério da Justiça e Cidadania e Analista Técnico-Administrativa da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, mas que não tinha materializado até a realização desse curso de Especialização, conhecimento com maior abrangência sobre o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – Pronasci.

Durante o Curso (2014/2016) realizava acompanhamento de projetos conveniados com os Estados e Municípios, nas áreas de Capacitação e Valorização dos profissionais de Segurança Pública, tendo também alguns de Pesquisa, Perícia e do Sinespe (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública), todos estes financiados pelo Pronasci e por conseguinte, este deveria ser o tema escolhido, mas não afeto a minha aplicabilidade no serviço, mas ao entorno dele, de forma que extrapolasse a expectativa de descortinar as razões de não sabermos utilizar os instrumentos corretos para o combate à criminalidade.

A dissertação está dividida em cinco blocos, preliminarmente, ilustro alguns aspectos do quadro geral da Segurança Pública Brasileira, indicando algumas motivações da criminalidade crescente, os grupos sociais envolvidos, a sensação de insegurança e as reflexões de alguns autores sobre os assuntos que permeiam a contextualização da Segurança Pública a nível nacional.

A segunda parte descreve o cenário pós-ditadura e anterior à propositura do Pronasci, quando as instituições de segurança ainda voltadas para o combate contra as forças de oposição, tanto internamente como externamente, a relação entre a transição para o regime democrático e as principais mudanças que não aconteceram dentro das instituições de segurança, e como estas passaram a se constituir em temas de preocupação constante dos brasileiros.

O terceiro módulo cuida de fazer um apanhado do Pronasci, com a demonstração de como eram tratados os convênios, principal meio de transferência de recursos do governo federal vinculado a projetos voltados aos princípios da

política. Foram selecionadas algumas ações que diretamente estão ou estiveram a cargo da Senasp e que pudessem demonstrar ao final a eficiência ou não das políticas implantadas e suas consequências para o país.

No módulo final, prossegue-se com a análise de prevalência qualitativa, com demonstração de algumas ações tomadas diante do abandono gradual do Pronasci (ainda existem muitos convênios em execução) e a inserção, em 2012, do Brasil Mais Seguro e o ainda incipiente provável novo Plano Nacional de Redução de Homicídios (PNRH).

Destarte, foram realizadas uma série de reflexões sobre a trajetória da Segurança Pública Nacional, através do Programa Pronasci, conduzida pelo Ministério da Justiça, acerca de sua formulação como política de Segurança, concepção, ações praticadas, gestão empenhada, instrumentos, recomendações direcionadas, orçamento gasto, enfim, o seu legado, sem, contudo, esgotar todo o seu conteúdo, toda a sua abrangência.

Contextualização da Segurança Pública brasileira no século XXI

Razões da Criminalidade

Não precisamos estudar algumas especificidades do passado histórico do Brasil para se entender o presente, podemos inverter a ordem lógica, pois os dados atuais da realidade brasileira são alusivos a uma construção social previsível e patente no que tange ao mote da Segurança Pública no país no decorrer de 2016, com destaque para o aumento do número de homicídios, a violência policial, a violência contra a mulher, o tráfico de drogas e o envolvimento criminal preponderante entre jovens e negros.

Estes dilemas da nossa sociedade que afetam a segurança dos cidadãos ora estão associados a um passado histórico, sendo legado as vezes do mercantilismo escravocrata, do período imperial, de períodos das velhas e novas repúblicas, do regime militar, do regime democrático, como também associados a complexas

teorias da criminalidade, convergindo a história com as teorias do crime e as teorias das representações sociais.

O fato de jovens negros, para exemplificar, serem alvos do crime poderia ser associado tanto a corolário do passado escravocrata como a explicações dadas pelas teorias do crime, como a do labeling ou rotulação, teoria do desvio, teoria das subculturas, tanto também em apontamentos sobre a responsabilidade do estado e da sociedade na formação da criminalidade.

A partir desse entendimento, cabe afirmar que a contextualização das questões atinentes à segurança pública está imbricada a diversas áreas de conhecimento, não somente história e sociologia, como também disputam as áreas da ciência política, do direito, da antropologia, da estatística, da administração, da polícia, das relações internacionais, da perícia, da informática, da saúde, da psicologia, da educação, etc.

Desse modo, não se pode deixar de lado os estudos das teorias criminológicas, que tem fulcro em estudos científicos, para compreensão e desenho social, podendo acarretar, na sua omissão, de interpretações equivocadas quanto a mera vinculação da pobreza à criminalidade e da relação nada comprovada entre desenvolvimento econômico e redução da violência.

Em “Por que cresce a violência no Brasil”, Saporì e Soares (Belo Horizonte, 2014) questionam como explicar o crescimento da violência em um país que avançou na redução da pobreza e na oferta de empregos e, entretanto, aumentaram roubos e furtos e constataram que “*a violência na sociedade brasileira não pode ser compreendida somente pelos fatores econômicos e sociais*”.

A violência estrutural, ocasionada por fortes pressões de exclusão social, mantendo pessoas em condições de subvida, pois faltam o acesso à saúde, educação, ao saneamento básico, à habitação, ao lazer, principalmente nas periferias das zonas urbanas das cidades, deve ser indicada como oriunda da responsabilidade governamental, visto que a violência tem autoria, na ação ou omissão.

Do ponto de vista teórico, o objeto da Segurança Pública Nacional consiste na construção de programas de intervenção destinados a combater e controlar a existência de situações de violência e criminalidade em todas as suas circunstâncias

que provocam tristeza, medo e dor aos cidadãos compromissados a uma convivência pacífica e ao desenvolvimento social.

Fatores como a impunidade, com problemas de inquéritos inconclusos, casos subnotificados, são apontados como um os vetores do aumento da violência no país. Existe hoje no Congresso Nacional e em diversos institutos acadêmicos, ampla discussão sobre o ciclo completo da polícia, como tentativa de mudar essa realidade.

Cunha, Oliveira e Ramos (pág. 87, 2012), consignaram, em artigo sobre “Justiça Criminal no Brasil”, dados coletados a partir de entrevistas em alguns estados e verificaram que a impunidade é decorrente de uma série de fatores, não somente adstrita a seara das instituições do judiciário e das polícias:

Na medida em que as principais causas da impunidade, segundo a percepção dos entrevistados, dizem respeito à inefetividade da legislação criminal; à corrupção da polícia, à morosidade e à leniência do Judiciário, constata-se que prevalece a percepção de que a impunidade é resultado tanto de falhas na legislação penal, quanto de problemas nas instituições policiais e judiciais. (Anuário v do Fórum Nacional de Segurança Pública).

Quanto à inefetividade da legislação criminal, tendo como base a doutrina defendida por diversos teóricos criminalistas, que atribui a pena essencialmente três finalidades, retributiva, preventiva e ressocializadora, entendemos que existem falhas na execução destes elementos ou na aplicação das penas.

Um dos crimes de maior impunidade é o de colarinho branco, considerando os dados do relatório divulgado em 2012 pelo Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, onde demonstra apenas 0,1% dos detentos está preso por corrupção.

O levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen de dezembro de 2014, realizado pelo Depen, em colaboração com o Fórum Nacional de Segurança Pública (FNSP), noticia o vertiginoso aumento da taxa de encarceramento no país. O Brasil é o quarto em número absoluto e em acelerado processo de crescimento, contrariando o movimento decrescente dos demais países, e o perfil dos presos, com predominância de jovens, negros e de baixa escolaridade.

Historicamente, podemos inferir que o estado patrimonialista brasileiro ainda não foi totalmente desintegrado da esfera pública atual porque são muitos os

privilégios das classes de elite, que ainda possuem mecanismos políticos de exclusão social. Não basta consolidar ações afirmativas para minorias sociais, é preciso combater práticas de improbidade dentro das instituições governamentais e fomentar a participação dos cidadãos em diversos núcleos de articulação política de espaços comunitários que fazem parte.

A segurança pública brasileira, no passado, era imbuída de interesses de uma aristocracia que manipulava, de forma estratégica, as demais parcelas sociais. A resistência a esta dominação na época colonial foi evidenciada através da formação dos quilombos, cujos membros, considerados fugitivos da lei e criminosos, sofriam com todo o aparato do Estado para a sua repressão, como se alude em Palmares. Grande parte, após a liberdade legal, ocuparam as favelas das cidades. Desde então ao negro foi atribuído o sentido simbólico do desviante social.

Engana-se quem pensa que a criminalidade afetada a jovens negros de hoje é um fator isolado do aparato governamental. O elo continua existindo e a todo o momento a mídia fornece noticiário que agentes de segurança perseguem, com maior frequência, pobres e negros nos fazendo supor que a estrutura de governo e a gestão da segurança pública ainda não romperam com as velhas e arcaicas posturas contra os grupos minoritários de nossa sociedade.

Além dos estigmas a serem enfrentados, há outros fatores para o envolvimento de jovens negros e pobres como vítimas e autores da criminalidade violenta. Para Saporì e Soares, são decorrentes do crescimento e a consolidação do tráfico de drogas nas periferias das cidades, inclusive, de acordo com o Levantamento de Informações Penitenciárias supracitado, o tráfico de entorpecentes é o crime de maior incidência, respondendo por 27% dos crimes informados.

A vasta ocorrência de homicídios entre jovens é apontada no documento “Mapa da violência: Mortes Matadas por Arma de Fogo”, de Julio Jacob Waiselfisz (2015, pág. 73), que corrobora sobre a preponderância da mortalidade do grupo de jovens sobre as demais faixas etárias da população:

(...) ao analisar a evolução da mortalidade por armas de fogo no período de 1980 a 2012, o crescimento da mortalidade entre os jovens foi bem mais intenso que no resto da população. Se na população total o número de vítimas cresceu 387%, entre os jovens esse crescimento foi de 463,6%. Também os homicídios juvenis cresceram de forma bem mais acelerada: na população total foi de 556,6%, mas entre os jovens o aumento foi de 655,5%.

Para Lara Resende, em “Devagar e simples” (São Paulo, 2015, pág. 175), a máquina pública brasileira custa 40% da renda nacional, presta serviços básicos da pior qualidade nas áreas de segurança, justiça, saúde e educação e por isso despertou para manifestações de junho de 2013, uma série de protestos com o povo nas ruas a exigir melhorias destes serviços, diante de uma gestão ineficiente.

É necessário que seja percebido o antagonismo do instrumento em epígrafe, ou seja, a insegurança, não somente como estado de sentidos dos cidadãos, mais ainda como elemento não mitigado pelas classes dominantes, movidas por situações que confluem insegurança individual com insegurança patrimonial.

Como demonstra Faoro (Os Donos do Poder, pág. 224, 2012) quando se refere quem ganha com a insegurança, no período colonial, mas que pode ser reportada hoje a quem interessa a falta de segurança: “A posição que essas pessoas têm nessas terras ocupadas é insegura e essa insegurança constitui um dos grandes elementos do poder que um latifundiário desfruta entre seus moradores”

A quem interessaria o medo hoje, mais especificadamente aqui a sensação de insegurança? Slavoj Žižek (2014, pág.39), no livro “Violência”, sublinha a questão do medo como instrumento político de repressão e força do Estado:

Estamos tratando aqui não da diferença entre duas visões – ou conjuntos de axiomas –, mas da diferença entre a política baseada num conjunto de axiomas universais e a política que renuncia à própria dimensão constitutiva do político, uma vez que relewa do medo enquanto seu supremo princípio mobilizador: medo de imigrantes, medo da criminalidade, medo de uma depravação sexual ímpia, medo do próprio excesso de Estado e da sua carga tributária elevada, medo da catástrofe ecológica, medo do assédio. A correção política é a forma liberal exemplar da política do medo. Uma (pós-) política dessa natureza assenta-se sempre na manipulação de um *ochlos* ou de uma multidão paranoica: é a união assustadora de pessoas aterrorizadas.

A violência e a sensação de insegurança não param de crescer no Brasil. Em seu livro “Segurança Pública, Fundamentos Jurídicos para uma Abordagem Constitucional”, Humberto Barrionuevo Fabretti, analisa as hipóteses do crescimento da violência no país através de dois eixos, as mudanças sociais e o conservadorismo das instituições de segurança.

O primeiro eixo reflete a posição dos brasileiros em relação às instituições desde a segunda metade do século passado, quando grandes mudanças no mundo

do trabalho deslocaram o país que era essencialmente agrário para um país industrializado, urbano e com diversificação no setor de serviços, desenvolvendo investimentos e com isso necessitando de mais profissionalização - houve um período áureo no primeiro governo Dilma onde também se necessitava de maior número de profissionais qualificados que pudessem preencher o variado mercado de trabalho -, “e mais modernizada e conectada as transformações globais, a sociedade brasileira se tornou mais suscetível às mobilidades verticais e horizontais”.

A mentalidade do brasileiro, ainda de acordo com o autor Humberto Fabretti, foi se estruturando em duas posições que se contrapõem. Se por um lado, muitos defendem que a democracia está garantindo o funcionamento de uma sociedade melhor, por outro, muitos começam a se sentir esquecidos do conjunto de melhorias dessa democracia. O peso de saber que não é para todos, que os fortes prevalecem, despertam um conflito interno e conduz em muitos indivíduos uma certa indisposição para confiar nas instituições encarregadas de aplicar a lei e destinar Segurança Pública.

Este espaço social inseguro teria levado parcelas de classes populares a se envolverem com o crime organizado, principalmente através do tráfico e comércio de drogas, e, entre as classes mais altas, alguns segmentos passaram a se envolver com atividades de lavagem de dinheiro, fraudes bancárias e corrupção de autoridades e políticos e ainda, diz o autor, dentro da classe política, muitos participaram de financiamentos ilegais de partidos, de suas campanhas, com variadas práticas de corrupção e enriquecimento ilícito, oportunizados pelo pouco controle exercido por nossas instituições.

O outro eixo, segundo o autor, consiste na proposição de que as instituições policiais e as demais encarregadas de prevenir e conter o crime permaneceram, em sua maioria, com um apanágio tradicional, voltado à criminalização dos pobres e resistente às mudanças, ao passo que o crime organizado se modernizou, incrementando tecnologias de informação. Além disso, essas instituições resistem também a buscar parcerias com outros órgãos e parceiros quando consideram a Segurança Pública adstrita a um plano de ações meramente policial.

Procedimentos metodológicos

Foram pesquisados livros especializados sobre o tema, a maioria proveniente de publicações oficiais, do próprio Ministério da Justiça, editados por outras instituições públicas (FGV, IPEA, INEP, relatórios de órgãos de controle interno – CGU e Câmara Legislativa do Estado de Alagoas, relatórios de controle externo – TCU, relatórios de Gestão da Senasp, relatórios de acompanhamento e monitoramento da Fundação Getúlio Vargas, livros, artigos e teses direcionados a uma abordagem sobre segurança pública.

As entrevistas foram estruturadas em questões abertas, distintas entre si e adaptadas ao conhecimento e experiência específica desempenhada pelo coordenador, gestor ou servidor entrevistado. Foram aplicadas conversas com estímulo a depoimentos do trabalho realizado, pois cada um teve uma atribuição de tarefas diferenciada.

Inicialmente os encontros aconteceram com a representante do Gabinete do Ministro, a senhora Magda Fernanda Medeiros Fernandes, que trabalhou com a execução do Programa, divulgação e disseminação da nova proposta do governo e que descreveu o cenário da segurança conduzido pelos entes municipais e estaduais. Posteriormente cinco integrantes da Senasp foram entrevistados: o Coordenador Geral da Pesquisa, o senhor Gustavo Camilo Baptista, o Coordenador Geral do Ensino, o coronel da Polícia Militar do Mato Grosso, o senhor Wilquerson Felizardo Sandes, a Coordenadora do Protejo e Mulheres da Paz do Depro – Departamento de Projetos da Senasp, a senhora Priscila Oliveira, o Coordenador dos GGIs (Gabinetes de Gestão Integrada) estaduais e municipais, o colaborador da Senasp e Guarda Municipal da cidade de Jundiaí, Fernando Cesar Zarontello e uma assessora do Departamento de Projetos, especialista em gestão pública, a senhora Carolina Abdala.

Além das entrevistas mencionadas, foram dispendidas outras a ex-integrantes da Senasp, um ex-chefe de Gabinete – os chefes geralmente eram substitutos da Secretária Nacional de Segurança Pública e a ex-diretora do Depaid, a doutora Isabel Seixas de Figueiredo.

Foi realizada uma visita in loco na cidade de Lauro de Freitas, na Bahia, com a finalidade de entender melhor o funcionamento de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal. Foram entrevistados o supervisor do GGI e assessor do prefeito, o senhor Daniel Brito e verificado o trabalho realizado em parceria com uma ONG, denominada Usina Digital, que desenvolvia atividades de prevenção com jovens possuidores de problemas com a justiça e a sociedade.

Durante a visita a Lauro de Freitas, contamos com o acompanhamento de três Guardas Municipais da cidade de Salvador e um assessor, que não conheciam e não tinham ideia do que teria sido o Pronasci e Programas de prevenção em Segurança Pública, nem tinham conhecimento da existência do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, em pleno funcionamento na cidade de Lauro de Freitas.

ANTECEDENTES DO PRONASCI

Legado do Regime Militar

A violência policial também contribui para o Brasil ser um país violento e grande parte dessa explicação está vinculada ao período do regime militar. Angelina Peralva (São Paulo, 2010) discorre a respeito, no livro “Violência e Democracia – O paradoxo brasileiro”, onde reforça a tese sobre o fim da ditadura e aumento da criminalidade: *“O retorno à democracia efetuou-se pari passu com uma intensificação sem precedentes da criminalidade”* e classifica às razões em *“quatro eixos interpretativos principais: a continuidade autoritária, a desorganização das instituições, a pobreza e a mudança social”*.

A violência policial apreendida durante o regime militar violou a dignidade dos cidadãos, de forma legitimada pelo Estado autoritário, através do uso da força, da censura, da tortura, e o processo de redemocratização ainda se arrasta, em muitos aspectos, até os hodiernos dias, como assinalam Lima, Sinhoretto e Bueno no artigo

intitulado “Dossiê: A violência entre a Teoria e Empiria – A gestão da vida e da segurança pública no Brasil”:

Na ordem democrática, os discursos de democratização e de defesa dos direitos humanos provocaram fraturas num modelo de ordem social até então hegemônico. Mas, diferentemente do que ocorreu na economia e em outras áreas de política social, a transição democrática não propiciou reformas mais profundas nas polícias, na justiça criminal e nas prisões. Arquiteturas institucionais e funções constitucionais mantiveram-se praticamente as mesmas, apesar de mudanças importantes na legislação infraconstitucional (que tanto ampliaram quanto restringiram direitos e garantias), transformações no papel do Ministério Público em direitos difusos e coletivos, no papel dos tribunais superiores, mudanças na composição das carreiras jurídicas, reformas no acesso à Justiça. (...). (Revista Sociedade e Estado. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. V. 30. Nº 1. Brasília. Jan/abr 2015)

Pensamos que vivemos em um estado democrático porque podemos escolher nossos governantes e podemos divergir no plano das ideias das instituições e autoridades, todavia ainda não temos pleno acesso as respostas do que pleiteamos, nas áreas de saúde, educação, segurança e justiça, situações que classificam nossa democracia de disjuntiva, visto que versa Ribeiro “A democracia disjuntiva no contexto brasileiro: algumas considerações a partir do trabalho das delegacias de polícia”, apud Rodrigues:

Em uma democracia disjuntiva, os cidadãos participam das eleições livres e associações, mas têm a dimensão civil dos seus direitos limitada em três pontos principais. Primeiro, no que diz respeito à impossibilidade de acesso às agências que viabilizariam a proteção e o exercício dos direitos civis (vida, igualdade, liberdade e propriedade), o que seria devido à desconfiança que os indivíduos possuem quanto à capacidade das instituições estatais em materializarem os dispositivos legais. Em tais cenários, quando a liberdade ou a igualdade é ameaçada, a preferência é pela resolução privada de conflitos. Segundo, porque quando a confiança nas instituições responsáveis pela garantia dos direitos civis está presente, a possibilidade de obter serviços é bastante limitada, já que eles são, em geral, caros e pouco compreensíveis a quem possui baixa escolaridade. Terceiro, porque quando a confiança e o acesso são vencidos, há grande probabilidade de uso ilegítimo dos poderes conferidos às instituições estatais por parte de seus profissionais e, dessa forma, a regulação das demandas dos cidadãos termina por ocorrer em evidente oposição àquela idealmente desejada, dado que pela via de autoritarismos ilegais. (Rodrigues, Corinne Davis (2006). "Civil democracy, perceived risk, and insecurity in Brazil: an extension of the systemic social control model". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 605, p. 242-63.

Após o regime militar, em que pesem alguns avanços democráticos, como a promulgação da constituição de 1988, no âmbito da segurança pública, o processo de desconstrução do militarismo não aconteceu e tomou novos moldes autoritários

no que tange o plano de gestão interna da própria polícia e da gestão externa, realizada pelo poder executivo da União, dos Estados e dos Municípios.

A despeito de novos procedimentos trazidos como efeito da globalização, como a inserção incipiente do accountability e de governança nas instituições policiais, ainda existe muita resistência governamental na prestação de um serviço de segurança de forma democrática, ou seja, de instituições policiais revestidas de outros valores, voltadas a servir os cidadãos, indo além do policiamento de superfície, divorciado do prisma encapsulado de repressão como o único meio de estabelecer a ordem.

Para entender melhor o que seria a desmilitarização, podemos destacar o que ponderam Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel (2010):

A desmilitarização tem por objetivo promover a desvinculação entre a polícia e o Exército, fazendo com que a doutrina apregoada pelo militarismo seja eliminada do processo de formação do efetivo policial, possibilitando ainda a realização do controle civil sobre os membros da corporação. Ressalta-se que a desmilitarização não implica a existência de uma polícia desarmada ou destituída de símbolos e imagens que auxiliem na sua identificação. Vê-se, outrossim, que a proposta que visa desmilitarizar as polícias estaduais tem com consequência lógica e desejada a união dos órgãos de policiamento em uma carreira única, de caráter civil. Fato esse que resultaria, inclusive, no ganho de direitos trabalhistas por parte dos atuais membros da polícia militar, a exemplo do direito de greve e de sindicalização, hoje negados constitucionalmente aos militares. Por essa lógica, defende-se ainda que a desmilitarização favorece a reaproximação entre a polícia e a sociedade, na medida em que promove a democratização das instituições policiais, abrindo caminho para a inserção de programas governamentais que fomentem uma cultura de proteção aos direitos humanos. ("A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil" – artigo publicado na Rev. Brasileira de segurança pública | São Paulo v. 10, n. 1, 142-158, Fev./Mar 2016)

Em 2013, a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, destacou no relatório sobre a Militarização da Segurança Pública no Brasil, a realidade contraditória do sistema penal brasileiro, enquanto corrobora em dizer que apenas 8% dos crimes são investigados, somos o quarto país do mundo em população carcerária. Em depoimento, Luís Eduardo Soares revela, neste documento, que a grande maioria dos presos são decorrentes de flagrantes e 2/3 cumprem pena por crimes contra o patrimônio ou por tráfico de drogas, 12% por homicídios e que 65% da população carcerária é constituída de negros, com baixa escolaridade e pobres.

O tema da Segurança Pública permaneceu durante muito tempo afastado da mentalidade do povo brasileiro, tornando-se assunto mais em pauta a saúde,

educação, economia, religião e política. A partir da década de 90 os movimentos sociais que favoreceram a transição democrática, começaram a tratar dos direitos humanos, o que despertou o início do interesse pela segurança, antes considerado quase exclusivo tema de polícia.

Prova da veracidade deste status quo da segurança é vista quando da formulação das políticas, dos planos e programas públicos, dificilmente é aberto a espaços de participação, consultivos e deliberativos, a setores sociais, para que a governança aconteça não apenas na execução e avaliação da política. Exemplo disso é o Pronasci. Quase toda a formulação foi extraída de uma entidade não governamental - mas ligada à política nacional e partidária, do Instituto da Cidadania, mencionado alhures. A implementação coube ao Gabinete do Ministro da Justiça, da assessoria de assuntos federativos e posteriormente, a execução foi dividida entre a Senasp, Depen, outras secretarias e outros ministérios.

Ligia Maria Daher Gonçalves (2009), em sua dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, ressalta o controle das polícias pelos Estados, em detrimento da atuação dos municípios e sua alternância de controle do Governo Federal:

Historicamente, o sistema de segurança pública brasileiro sempre esteve fortemente identificado com as instituições policiais, responsáveis pelo controle da lei e da ordem. Desde a República, a segurança pública alterna períodos de descentralização federativa – com forte centralidade nos estados, nos períodos democráticos (1889-1930, 1946-1964 e a partir de 1984) – com períodos de alta centralização federativa, marcados pela tutela federal das polícias estaduais, nos períodos autoritários (1937-1945 e 1964-1985). O padrão de controle das instituições policiais, portanto, oscila entre a tutela federal e sua centralização nos estados.

Em 2011, em uma pesquisa encomendada pela CNI – Companhia Nacional da Indústria, ao Instituto Ibope, a segurança pública foi apontada como segundo lugar no ranking dos principais problemas do país, perdendo apenas para a saúde. O terceiro problema seriam as drogas e estaria bastante correlacionada com a criminalidade. Além disso, a pesquisa demonstra que 51% da população brasileira considera a segurança pública no Brasil como ruim ou péssima e apenas 15% observa melhorias nesta temática nos últimos três anos.

Recentemente foi divulgado o Relatório Mundial sobre a Prevenção da Violência de 2014, da OMS – Organização Mundial de Saúde, com uma série de recomendações aos governos, pois a estes e aos indivíduos são atribuídas responsabilidades na prevenção da violência e reforçam a tese de que ela pode ser evitada consoante o trecho em destaque:

Todos os tipos de violência estão fortemente associados a determinantes sociais, como governança fraca; estado de direito fraco; normas culturais, sociais e de gênero; desemprego; desigualdade de renda e de gênero; rápidas mudanças sociais; e oportunidades limitadas de educação. Fatores transversais de risco, como facilidade de acesso a armas de fogo e a outros tipos de arma, e consumo excessivo de álcool também estão fortemente associados a múltiplos tipos de violência. Juntos, esses fatores criam um ambiente social propício para a violência e, na ausência de esforços para enfrentá-los, torna-se difícil alcançar os ganhos sustentáveis da prevenção. Portanto, qualquer estratégia abrangente de prevenção da violência deve identificar meios para atenuar esses riscos, ou fornecer proteção contra eles. (Resumo Executivo, pág. IX).

O Pronasci, ao incluir ações de prevenção à criminalidade, reúne muitos dos indicadores pretendidos citados ao longo do documento, a saber: restrições a armas de fogo, dados de registro de estatísticas vitais, planos de ação nacionais, políticas e leis relevantes para diversos tipos de violência, leis e programas de prevenção por tipo de violência, leis e serviços de apoio as vítimas e dados sobre a violência.

No Mapa de Violência 2013, Júlio Jacob Waiselfisz, delineia três fatores explicativos que *“cerceiam os esforços de reversão da violência”*, que ele denomina de entraves institucionais e dentre estes, sem querer ser exaustivo, aponta a cultura da violência – visão equivocada da estrutura da violência, onde dados coletados demonstram homicídios por motivos fúteis e por impulso -, a impunidade – que contribui mais para o assassinato do que para a resolução de conflitos e a Tolerância Institucional – indiferença do Estado no trato da criminalidade.

Durante o período militar a Política Nacional de Segurança Pública era voltada a um Plano de domínio ideológico, na época criminalizava-se mais as atitudes subversivas dos cidadãos, consoante o Decreto 134 de 13 de março de 1967, que proibia a liberdade de expressão e penalizava-se de forma acentuada os crimes provenientes de “por motivo de facciosismo ou inconformismo político-social”.

Comentários sobre a transição do governo militar para a “Nova República”, são observadas no artigo ‘Democracy in Brazil: origins, problems, prospects’ de Frances Hagopian e Scott Mainwaring, e certificam que não houve um rompimento

aprobado da postura militar, com mudança comprovada no segmento da segurança pública, pois, in literis:

Allowed the authoritarian political coalition to retain its power and position in the state. The transition toward democracy in Brazil was not abrupt nor did it represent a clean break from the military government. Key civilian figures in the authoritarian regime, after a certain point, did not resist the regime change but joined the opposition bandwagon in order to retain their positions and influence in the new government. Proponents of a new order accepted their support as a means of ending the dictatorship, but in so doing.

Em síntese, as observações de Frances Hagopian e Scott Mainwaring, no decorrer do artigo supracitado, possuem elementos basilares onde sustentam que o governo militar foi capaz de gerenciar a transição de regime até o final, isso porque o uso da tortura foi gradualmente refreado; o habeas corpus foi restaurado em 1978; em 1979 uma anistia geral entrou em vigor e novos partidos foram autorizados a formar; e em 1982 eleições diretas para os governos estaduais, foram programadas, pela primeira vez, desde 1965.

O primeiro governo civil após a ditadura (1964-1985), o presidente José Sarney, não rompeu com o militarismo, mas conviveu com representantes militares no governo e a presença destes se sucedem até hoje, através do quadro de gestores militares que ocupam diversos setores do governo, com ênfase para o Ministério da Justiça, na Senasp, e não somente na Força Nacional, onde predomina a presença do militarismo marcante no poder, para além das instituições das Forças Armadas, mas na seara civil do governo federal, onde a articulação com os estados faz o governo procurar o apoio nos representantes da segurança estaduais que por sua vez são na maioria das vezes ocupados por militares e esta tendência tem sido acompanhada também pelos municípios, onde observa-se, em grande parte, o comando das Guardas Municipais chefiados por superintendentes militares.

A política de Segurança Pública Brasileira, logo após a Constituição de 88, continuou apoiada no militarismo, como sintetiza Ligia Daher em sua tese de mestrado, aduzindo que a segurança pública permaneceu atendendo ao modelo repressivo-punitivo das instituições estatais, submetendo-se à centralidade da política nas instituições policiais estaduais, ignorando a fragmentação nociva das instituições policiais e o padrão dual de policiamento – polícia militar e polícia civil, estimulando a militarização do policiamento ostensivo, carente de mecanismos

institucionais de coordenação e cooperação intergovernamentais, na indefinição do município como cogestor da segurança pública (ressalvada apenas a possibilidade de constituição de guardas municipais para a preservação de bens, serviços e instalações municipais), com a inexistência ou ineficiência de mecanismos de controle externo das instituições policiais e fragilidade dos mecanismos de controle interno e com a existência de uma comunidade política restrita aos atores vinculados às instituições responsáveis pelo controle da lei e da ordem.

Em sua proposta de governo publicada em 1994 e denominadas “Mãos à obra”, Fernando Henrique Cardoso (1994/1997 e 1998/2002), dentre diversos temas, versa sobre a segurança pública, na época não muito diferente do quadro que ainda existe hoje, após mais de 20 anos:

A inquietação com a falta de segurança no Brasil, hoje, reflete e agrava o descrédito nas instituições públicas. A violência já mata mais do que qualquer doença, na periferia das grandes cidades. Há um envolvimento crescente do tráfico e uso de drogas em outros crimes, como assassinatos, roubos e seqüestros. Os esforços das autoridades estaduais e federais para proteger o cidadão, mesmo quando consideráveis, mostram-se insuficientes. O governo frustra a expectativa da população, justamente quando ela toma consciência dos seus direitos e mostra disposição cada vez maior de exigir que sejam respeitados.

Algumas linhas de ações dessa proposta de governo acima mencionada foram implementadas, a exemplo da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, no ano de 1997 e continua em vigor até nossos dias. Eram quatro as linhas de ações: *Estreitar a cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública* – era aqui que estava a sublinha de “*Criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, no âmbito do Ministério da Justiça, com a incumbência de articular as ações dos órgãos de segurança federais, estaduais e municipais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretarias Estaduais de Segurança e Justiça, Polícias Militares e Civis, Guardas Municipais)*”.

As demais linhas de ação estavam dispostas em outras três finalidades: Justiça mais rápida e acessível para todos; Implantação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário previsto na legislação vigente; e fortalecimento dos órgãos federais de segurança e fiscalização.

No artigo “Lei e Ordem no segundo governo FHC”, Sérgio Adorno discorre sobre que a Segurança Pública foi um débito do primeiro mandato de FHC, mas no

segundo, diante de um cenário de violência, medo e insegurança em todas as regiões do país, moveram o governo a preparar sob a gestão do ministro José Gregori, um plano de ação que produzisse maior impacto e resultados em curtos e médios prazos, reunindo para isso especialistas, consultores, estudiosos e pesquisadores, além de operadores do sistema de segurança pública.

Assim, o Ministério da Justiça apresentou, no ano de 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

O Plano Nacional de Segurança Pública 2000-2002

Pressionado pela opinião pública diante do incidente do sequestro de um ônibus no Rio de Janeiro no início de junho de 2000, onde ficou evidenciada a carência de capacitação das polícias devido a ação desastrosa destes profissionais, o governo federal lançou o Plano constituído de 124 ações distribuídas dentro de 15 compromissos mencionados a seguir.

Para o financiamento das atividades foi utilizado o Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído pela lei nº 10.201/01 e que continua sendo até hoje uma das principais fontes de recursos no âmbito da Senasp.

a) Medidas no âmbito do Governo Federal:

- 1- Combate ao Narcotráfico e ao crime organizado;
- 2- Desarmamento e controle das armas
- 3- Repressão ao roubo de cargas e melhorias da Segurança nas Estradas;
- 4- Implantação do subsistema de Inteligência de Segurança Pública;
- 5- Ampliação do Programa de Proteção a testemunhas e vítimas de Crime;
- 6- Mídia x Violência: Regulamentação;

b) Medidas no âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais

- 7- Redução da violência urbana;
- 8- Inibição de gangues e combate à desordem social;
- 9- Eliminação de chacinas e Execuções sumárias;

- 10- Combate à violência rural;
- 11- Intensificação das ações do Programa Nacional de Direitos Humanos;
- 12-Capacitação profissional e Reaparelhamento das polícias;
- 13- Aperfeiçoamento do sistema penitenciário;

c) Medidas de natureza Legislativa

- 14- Aperfeiçoamento Legislativo;

d) Medidas de natureza Institucional

- 15- Sistema Nacional de Segurança Pública.

A lista de compromissos do “Plano Nacional de Segurança Pública – O Brasil diz não a Violência”, fez parte de um projeto ainda incipiente por não vislumbrar os recursos a serem direcionados a cada ação, nem a forma de acompanhamento e avaliação, também não contava com a participação ativa dos municípios, embora constasse registrado o incentivo para a criação de Guardas Municipais e o compromisso do apoio financeiro a projetos municipais que investissem em qualidade de vida para moradores de periferia e na instalação de equipamentos sociais, visando redução de ações criminosas.

O Plano Nacional de Segurança Pública (2003 – 2006)

Em 2003, no primeiro governo Lula, com a gestão de Márcio Thomaz Bastos, Ministro da Justiça, foi feita a adesão ao projeto de segurança elaborado em 2002 pelo Instituto Cidadania, denominado de “Projeto Segurança Pública para o Brasil” (PSPB), tendo como expoentes Luís Eduardo Soares, Antônio Carlos Biscaia, Benedito Domingos Mariano e Roberto Armando Ramos de Aguiar.

O projeto passou a vigorar como Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), e pretendia integrar os três diferentes níveis de governo, trabalhar com outros ministérios, mobilizar os setores da sociedade mediante um trabalho focado no quadrante: diagnóstico, planejamento, execução e avaliação.

Plano Nacional de Segurança Pública (2003 – 2006)	
Princípios	Metas
Direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários	Promover a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos.
O Sistema de Justiça Criminal deve ser democrático e justo, isto é, orientado pela eqüidade, acessível a todos e refratário ao exercício violento e discriminatório do controle social.	Contribuir para a democratização do Sistema de Justiça. Aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado.
Ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança.	Reduzir a criminalidade e a insegurança pública.
Polícias são instituições destinadas a servir os cidadãos, protegendo direitos e liberdades, inibindo e reprimindo, portanto, suas violações	Controlar o crime organizado e eliminar o poder armado de criminosos que impõem sua tirania territorial a comunidades vulneráveis e a expandem sobre crescentes extensões de áreas públicas.
Às Polícias compete fazer cumprir as leis, cumprindo-as.	Bloquear a dinâmica do recrutamento de crianças e adolescentes pelo tráfico. Ampliar a eficiência policial e reduzir a corrupção e a violência policiais.
Policiais são seres humanos, trabalhadores e cidadãos, titulares, portanto, dos direitos humanos e das prerrogativas constitucionais correspondentes às suas funções.	Valorizar as polícias e os policiais, reformando-as e requalificando-os, levando-os a recuperar a confiança popular e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos.

Fonte: Slide sobre primeiros meses de gestão do Depaid/Senasp/MJ - Equipe: Jacqueline Muniz - Diretora do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública,

Depreende-se do quadro acima o destaque dado na época a adoção da doutrina dos direitos humanos pelos profissionais de segurança pública, motivado pelo I Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, de 1996 e II PNDH no ano de 2000 e estabelecia dentre outras, propostas de curto, médio e longo prazo a serem alcançados.

Além da definição dos princípios e metas, foram gizados pressupostos e diretrizes, dos quais os primeiros depositavam na gestão, a ferramenta indispensável *“para promover ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas”* e na integração sistêmica das instituições como parte envolvente das políticas de segurança.

Para o governo federal, diferenças regionais, a ausência de uma padronização para as ações do policiamento em âmbito nacional, a precária integração entre as forças de segurança era vista como uma forma de deficiência e facilitadora de diversos problemas de resolubilidade da segurança pública. Assim, diversas políticas de segurança passaram a incentivar a integração entre as polícias estaduais, federais e guardas municipais. Visando facilitar estes processos de trabalho, fomentar a articulação entre os entes federativos e diminuir os conflitos de competência e duplicidade no gerenciamento de equipamentos, foi criado o SUSP – Sistema Único de Segurança Pública, como parte da Política Nacional de Segurança Pública, funcionando hoje como um espectro da política agregadora Nacional, e que ainda não foi regulamentado.

Nesse sentido, em 2003, a Senasp celebrou com os estados e o DF um Protocolo de Intenções estabelecendo uma sistemática de trabalho conjunta no combate ao crime envolvendo as secretarias estaduais de segurança, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal.

Este Protocolo previa a criação nos Estados e no DF de Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública – GGIs, fruto de uma experiência exitosa de trabalho integrado entre a polícia militar do estado do Espírito Santo no combate ao narcotráfico e o crime organizado com a polícia Federal, Polícia Civil, governo

federal, governo estadual e o Ministério Público. Os GGIs deveriam também envolver as secretarias municipais de Segurança Pública e os Guardas Municipais.

Os GGIs deveriam gerenciar as políticas públicas de segurança, sendo que os estados iriam se encarregar da criação de uma secretaria executiva que preservasse a autonomia de todos os membros, sem hierarquia e decisões tomadas pelo consenso.

A implementação dos GGIS se deu pela Senasp, a qual difundiu este canal de articulação com a realização de seminários onde foram convidados profissionais dos 26 estados da federação, com palestras de nivelamento, divisão em grupos com estações temáticas, para que fosse definida a estruturação, funcionamento e as prioridades estratégicas.

Logo após a divulgação do novo Plano durante os seminários, foram entregues aos estados um Termo de Referência com as principais diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública, entre elas o controle do crime organizado, redução da criminalidade, redução da violência policial e corrupção policial. Além disso, o documento estabelece as instruções tratadas no seminário mencionado.

Para fomentar a criação dos GGIs foi decidido na reunião do conselho gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2004, que a prioridade seria dada a projetos de Estados que tivessem os GGIs em funcionamento e foram organizados pelo Depro – Departamento de Projetos da Senasp - os encontros regionais entre os GGIS.

Nestes encontros, representantes da Senasp, Funai e Depen abordavam a situação da Segurança Pública Nacional, sobre os GGIS e o Fundo Nacional de Segurança Pública e muitos representantes estaduais enfatizaram a relevância dos gabinetes que permitiram que ações de combate à criminalidade fossem implantadas.

Por outro lado, algumas falas dos representantes estaduais divergiam com a gestão federal onde reclamavam sobre os investimentos federais serem poucos nos estados correspondendo apenas a menos de 2% do que os estados investem, sobre o desvio de função ao se criar a Força Nacional em 2004, em vez de investir nos estados, treinando seus profissionais e reequipando as instituições, sobre a

composição do Conselho Gestor de Segurança Pública que deveria incluir um membro do Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública.

Como veremos adiante, os gabinetes não se consolidaram em diversos estados e na Bahia por exemplo, sob o comando do coronel Alvarez que informou que funciona neste estado diferentemente do formato inicial e como um facilitador de integração com a polícia judiciária e o judiciário, na emissão de medidas cautelares.

Lançamento e implantação da política pública PRONASCI

A violência empenhada contra a sociedade pela polícia, com uso da força letal direcionada aos mais pobres, a precária formação das polícias estaduais, o patriarcalismo nas relações domésticas e no trabalho, traduzindo-se em diversas formas de violência contra as mulheres, a intensa circulação de armas de fogo entre os jovens de periferia envolvidos com a criminalidade e responsáveis por um grande número de homicídios, o tráfico de drogas, o crime organizado, milícias, impunidade devida a letargia da polícia civil e perícia, entre outras circunstâncias, faziam parte do status quo brasileiro no início do século XXI.

Outros problemas relacionados afligiam o governo federal durante a era Lula, que era a estruturação de uma política de segurança pública que atendesse ao enfrentamento de diversas angústias sociais, o que fez o governo vislumbrar a construção de um programa marcado por um tripé composto por um instrumento legalizado, que fornecesse atribuições aos entes federados, destacando a participação dos municípios, e que envolvesse a sociedade civil com as forças de segurança, para estabelecimento de uma doutrina de segurança não somente de natureza policial.

Desse modo, foi criado um grupo de trabalho conduzido pelo Ministro da Justiça Tarso Genro e constituído, predominantemente, no início por policiais, advogados, ocupantes de cargos públicos, gestores, alguns da SENASP e do DEPEN, e, posteriormente, foram chamados alguns profissionais da área de educação.

As discussões norteavam-se a partir de algumas orientações indicadas pelo ministro, tendo como lema a segurança com cidadania, parecido com o tema da ONU, Segurança Cidadã. Deveria simbolizar certo abandono da velha mentalidade que propugnava maior investimento em armas, viaturas, mais policiais nas ruas para o combate ao crime e fazer adesão a outra ótica sobre segurança, vinda do meio acadêmico, defendendo que a criminalidade se resolvia com melhorias dos aspectos sociais, com programas de prevenção.

Nesse sentido, a concepção do novo Programa era entendida como uma nova forma de trabalho, asseverado pelo secretário-executivo do PRONASCI, Ronaldo Teixeira da Silva, que declarou:

(...) nós faremos um programa com ações sociais de caráter preventivo, mas não abriremos mão da necessária repressão, que é prerrogativa do Estado, se assim se impuser na circunstância. O Pronasci inovou nesse conceito. Ele não fica na visão hegemônica tradicional, mas também não cai, não diria numa certa ingenuidade, mas num certo idealismo, que a curto ou médio prazo não é possível.

Outra característica implementada pela gestão do PRONASCI era o princípio da horizontalidade, onde diversos ministérios, sem hierarquia, se comprometeriam a trabalhar de forma integrada com o Ministério da Justiça e internamente também as secretarias e órgãos do MJ também estabeleceram parcerias com o PRONASCI.

Gustavo Camilo Baptista, Gestor de Carreira, Coordenador Geral da Pesquisa do DEPAID/SENASP, contou, em entrevista para este trabalho, que foi chamado para trabalhar na Comissão de Implantação do Pronasci pelo Ricardo Balestreri, Secretário Nacional de Segurança Pública na época, durante o segundo mandato do Governo Lula e quando saiu o ministro Márcio Thomás Bastos e assumiu Tarso Genro como ministro da Justiça, em 2007, época que trabalhava com os Jogos Pan-americanos.

Comentou acerca da brevidade de sua participação, poucos meses e trabalhou em torno da previsão orçamentária do Pronasci e foi propugnado pelo Tarso Genro o Piso Nacional para policiais, também defendido por ele, que não vingou, pois, o MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão refutou por questões técnicas e daí se transformou, no entender dele, na ideia de transferência de renda condicionada, que passou a ser o Bolsa Formação. Diz, no entanto, que, observa hoje, como Coordenador do setor de Pesquisa da Senasp,

que a ideia do Piso não apresenta nexos entre a melhoria do salário do profissional e redução da criminalidade.

Gustavo pondera que toda política pública acontece de forma incremental, vão acontecendo aos poucos, os planos são testados e pouco a pouco são aperfeiçoados e que existem Programas que nascem, mas não são continuados.

Sobre o PNRH – Pacto Nacional de Redução de Homicídios, disse que por ser um Pacto e não uma Política ou Programa ainda não existe, porque não se está estabelecendo um pacto com os Estados e no entendimento dele seria apenas um prolongamento do Brasil Mais Seguro, que, de modo geral, tem o compromisso de reduzir os homicídios e conseguiu diminuir em 20 % a taxa de homicídios em Maceió, AL, e seria o pacto uma melhoria incremental.

Faz parte da equipe que trabalha no desenho do Pacto, e afirma ser diferente do Pronasci que teve um lançamento nacional e publicado no Diário Oficial, o pacto é incremental porque utiliza elementos do Brasil Mais Seguro e tenta aperfeiçoar, mas, ressalta, no momento não existir o pacto, ainda aguardando ser lançado, devido a inconstância política, ainda não possui um desenho definitivo e apenas será um pacto, de fato, mediante negociações pontuais entre Governo Federal, Estados e Municípios.

Para o Pronasci, formularam 94 projetos — ações institucionais, propostas de projeto de lei e projetos de implementação pelos estados e pelos municípios e foi mediante esta abrangência que se conseguiu a aprovação da LDO no Congresso Nacional de uma gama de recursos considerada inédita na área de segurança, para o PRONASCI, que envolveu R\$ 1,4 bilhão, aproximadamente, por ano, durante quatro anos, mas que não foram integralmente investidos.

As ações previstas no Programa foram realizadas por meio de convênios, contratos, acordos e consórcios celebrados com estados, municípios, organizações não governamentais e organismos internacionais. Ainda foi estabelecido uma atividade de avaliação e acompanhamento do Programa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que desenvolveu uma metodologia denominada SIMAP - Sistema de Monitoramento e Avaliação do PRONASCI e foi criada uma ferramenta de apoio, o SIMAP WEB, <http://simap.mj.gov.br>, mas, tendo acesso somente a equipe gestora e de apoio.

O público-alvo foi direcionado aos profissionais de segurança pública, jovens e 15 a 24 anos – foco etário, 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 – foco social, propondo a participação das famílias e a comunidade.

O Pronasci foi instituído através de Medida Provisória e para pactuar com o Pronasci, o ente federativo deveria executar os seguintes pressupostos expressos no Art 6º da lei 11.530 de 2007, depois alterado pela Lei nº 11.707 de 2008, sendo eles:

- I - Criação de Gabinete de Gestão Integrada – GGI;
- II - Criação dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Pronasci;
- III - Participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Pronasci;
- IV - Compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização;
- V - Comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VI - Disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci;
- VII - Apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VIII - Compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário e;
- IX) Compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade.

O Programa representava uma inovação para a Segurança Pública do país, sempre como assunto exclusivo das instituições do governo e abrindo a espaços participativos, tanto que foi realizado pela primeira vez e único até o momento, a Conseg – Conferência Nacional de Segurança Pública em 2009, destacada por Rita de Cássia Lima Andréa (2009), quando diz:

O Pronasci inaugura uma nova fase na história da segurança pública no país, quando propõe a participação da população, das mulheres e jovens na discussão, podendo opinar, contribuir para uma segurança, na qual as ações de prevenção à violência e criação de alternativas para os jovens tomam um lugar de destaque. (A participação da População através do Pronasci 2009, Caderno Temático da Conseg. Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos, nº 9, pág. 48. Brasília/DF).

O corpo técnico do Ministério da Justiça definia as ações que norteavam o Pronasci e estas eram, posteriormente, relacionadas e contempladas para execução pelos estados e municípios, através de suas secretarias de segurança e algumas

vezes diretamente com a instituição de segurança. Nas ações também são caracterizados os seus orçamentos, por natureza de despesa, o que torna possível a elaboração de um QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa. Os indicadores físicos, relativos às ações PRONASCI, eram definidos e utilizados pelos projetos relacionados a estas ações.

O Ministério divulgava as ações do Programa através de Editais de Chamamento Público e Portarias (no caso da política previamente estabelecida sem concorrência de projetos, já destinada a cumprir a ação com desenho do próprio governo). As melhores propostas, que se alinhavam aos critérios de pontuação, eleitas, eram transformadas em convênios públicos, pactuados com os estados, municípios e entidades do Terceiro Setor, mas havia também repasses de execução descentralizada, para outros órgãos federais ou de execução direta, pelo próprio Ministério da Justiça.

Após a escolha dos projetos feita por uma comissão, estes passavam por uma fase de ajustes de dados em relação aos documentos apresentados, como o Plano de Trabalho, Termo de Referência, Pré-projeto, Planilha de utilização e destinação dos bens. Durante esta etapa, havia uma interlocução de muito esforço entre o proponente e o Concedente – Governo Federal. As planilhas do Termo de Referência tinham margens de valores a serem aplicados em bens, caracterizada como natureza de despesa de capital e serviços, natureza de despesas de custeio e deveriam também seguir o preço médio das cotações de preços encaminhadas.

Os projetos encaminhados pelos estados e municípios eram, em sua maioria, bastante precários, faltava expertise nas Secretarias de Segurança estaduais e municipais – nestas quando instituídas. Por outro lado, o Governo Federal queria fomentar, estabelecer convênios para transferir os recursos que eram muitos, contudo, na época, a grande maioria dos entes federativos não demonstravam capacidade de gestão dos recursos públicos, não sabiam confeccionar projetos e mesmo com modelos padronizados elaborados pela Senasp, para facilitar os trabalhos, eram enormes as dificuldades dos agentes no desenho de projetos que retratassem as demandas setoriais de seus institutos.

Em recente curso oferecido pela ENAP, em outubro de 2015, em acordo com o DEPAID/SENASP para os profissionais de segurança que trabalhavam em

escritório de projetos, dos estados, sobre o tema de Elaboração de Indicadores e Gerenciamento de Projetos, o ex-chefe de Gabinete da Senasp, Augusto Cruz, que estava presente, chegou a destacar a necessidade de nivelamento de conhecimento entre os servidores públicos federais e dos demais entes federados.

Na área de capacitação, foram fomentados diversos convênios na área de cursos de gestão para os convenientes. Era preciso implantar a cultura de incentivo a cursos que as academias de polícia e dos demais profissionais de segurança pública não forneciam, além da esfera de conteúdo apenas militar.

Nesse sentido, uma das razões apontadas pelo fracasso das ações do Pronasci é atribuída ao fato da falta de amadurecimento gerencial dos profissionais dos estados e municípios, nas dificuldades de melhor dimensionar e contextualizar certas atividades necessárias para a implantação de melhorias e correção de situações de entorno da Segurança Pública local.

A despeito dos editais apresentarem os procedimentos a serem seguidos de forma pormenorizada, diversas vezes era preciso convidar o representante da unidade federativa para vir a Brasília, porque o entendimento da política via telefone e e-mail eram desgastantes e infrutíferos. Estas dificuldades dos convenientes ofereceram indícios que a falta da capacidade técnica para celebrar seria a mesma ou mais potencializada no momento da execução.

A captação de projetos com entidades do Terceiro setor, em sua maioria, também apresentava dificuldades, todavia o esforço estava sendo feito porque existia a vontade do governo federal de distribuir o recurso e fazer a política.

Destarte, após a seleção dos projetos era realizado um ajuste através de diligências ao proponente e finalizado tal procedimento, era escrita uma Nota Técnica de aprovação da proposta nas respectivas coordenações e tramitava para o Conselho Gestor do Pronasci que avaliava conjuntamente as propostas, as quais recebiam seu veredicto final. Daí em diante, o trâmite dava-se da consultoria jurídica do MJ, para depois enfim, a assinatura do Termo de Convênio, onde constava, dentre diversas cláusulas contratuais, as obrigações dos convenientes e a concedente.

Cabe aludir a definição básica para convênios públicos é o interesse mútuo na consecução das políticas. A concedente fornece através de transferência

voluntária o recurso financeiro, o conveniente entrava, geralmente, com uma pequena contrapartida de contribuição e com a execução da política.

Devido às dificuldades técnicas dos convenientes, os projetos “salvos” pelo governo federal, apresentavam muitas inconsistências do que se queria fazer ou descrição de uma meta com etapas sem pertinência, indicação de gastos sem relação com a proposta, a qual dava a percepção generalizada de gasto público ineficiente.

Em que pesem todos estes entraves de conhecimento técnico durante a celebração, esta fase é imbuída de elementos, de requisitos que o governo federal precisa para que a política se cumpra ao longo do tempo e se aproveita da celebração para não prescindir o engajamento dos entes. Assim, por exemplo, para fomentar o funcionamento dos GGIs e GGIMs, a existência destes era colocado como critério de pontuação ou de classificação das propostas.

Outrossim, para fomentar a criação de Secretarias Municipais de Segurança, a comprovação da existência destas sinalizava como ponto positivo na avaliação das propostas. Quando o governo pretendia deslocar ações para o interior do Estado, as propostas que vinham com ações direcionadas para a capital eram desclassificadas, conforme as regras estabelecidas nos editais. Uma das formas de se institucionalizar as políticas era com esse tipo de estímulo: quem seguia as regras políticas do governo tinha mais chances de angariar recursos.

Quando observamos o mapa brasileiro com as ações do Pronasci, nos surpreendemos ao constatar que regiões de maior desenvolvimento econômico receberam a maior parte de recursos, o que vai de encontro com as regiões de maior carência sócio econômica. Parte da explicação está na capacidade de gestão dos municípios do sul e sudeste apresentarem tecnicamente melhores projetos e do cumprimento de critérios de funcionamento da máquina da segurança exigido pela Senasp.

Os Municípios apresentavam recursos humanos precários, de pouca ou nenhuma capacidade técnica, e dessa forma, não deixa assegurada a viabilidade da execução das políticas e o recurso mal gerido é repellido pelo governo federal, que quer a correta e boa aplicação dos recursos, necessários ao alcance dos resultados esperados.

Os convênios possuem três fases principais, a celebração, a execução e a prestação de contas. Os convênios financiados pelo Pronasci tinham vigência com duração prevista na legislação dos contratos administrativos, de até 60 meses, ou seja, cinco anos. Muitos projetos demoravam de serem executados e os convenientes reclamavam de uma série de dificuldades, relativas aos procedimentos licitatórios, na liberação dos agentes para participarem dos cursos, na mudança dos executores atribuída a alta rotatividade dos servidores do setor, fazendo interromper a execução.

Por outro lado, o Governo Federal, a despeito das recomendações dos órgãos de controle, não possuía recursos humanos suficientes e o monitoramento e acompanhamento destes projetos, era prescindido pelos gestores, visto que a preocupação era destinar as equipes de trabalho para a celebração de novos convênios que dessem conta do orçamento disponibilizado.

A Força de Trabalho da Senasp era formada, majoritariamente, por colaboradores eventuais, profissionais de segurança movidos dos estados e municípios para trabalharem, em sua maioria, em serviços administrativos, com o recebimento de diárias e em detrimento das suas funções de origem e dos trabalhos a serem desempenhados nesta origem, como também da contratação de servidores públicos federais que pudessem se comprometer e conduzir melhor a execução.

As diárias pagas aos colaboradores foi uma maneira encontrada pela Senasp para preencher o quadro de serviços e remunerar melhor os profissionais de segurança ao seu alcance, praticamente não existindo, de modo amplo, no seu quadro uma equipe de trabalho especializada em criminologia ou em Segurança Pública.

Uma das pessoas que trabalhou na implementação do Pronasci, que tem muitas recordações sobre o Programa, a socióloga Magda Fernanda Medeiros Fernandes, em entrevista, diz ter ingressado no MJ através do concurso de temporários PRONASCI em 2009, com a inserção de aproximadamente trinta sociólogos, onde cerca de 100 profissionais foram lotados no gabinete, como ela, por ter Doutorado e os demais na Senasp. No Gabinete do Ministro, trabalhando com a questão da assessoria federativa, assessoria especial do ministro, único lócus com o trato de ações voltadas aos municípios.

Na época o governo tinha dúvidas sobre como seria a participação dos municípios por uma série de questões envolvidas e conta que realizaram seminários estaduais com o propósito de disseminar os paradigmas da nova política de Segurança. Tem em sua sala um mapa de distribuição dos recursos do PRONASCI e diz que a assessoria procurou atender regiões mais carentes, entretanto, afirma que acabou por serem atendidos os municípios maiores e capitais. Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais foi a solução encontrada para atender as políticas de prevenção, esporte e cultura, as Mulheres da Paz e jovens.

Comentou sobre o videomonitoramento, com projetos fomentados pela SENASP, com o efeito da psicologia, “com os olhos da rua”, havia o apelo eleitoral, mas não deu certo, devido à falta de atendimento aos custos da manutenção dos aparelhos em grande parte dos municípios aderentes.

Segundo Magda, o Pronasci funcionou como se fosse um segundo ministério, devido a quantia de recursos. Pondera sobre a deformidade na distribuição de recursos, tendo o Rio de Janeiro recebido e concentrado grande soma dos recursos e o Rio Grande do Sul, pela influência do ministro Tarso Genro que é gaúcho, e um grande resto do país que nunca vai saber o que é PRONASCI. Reflete que *“É ter muita coisa para lutar e poucos guerreiros e quanto a escolha dos Territórios de Paz, havia um viés político em sua seleção muito forte, escolhido para dar visibilidade”*.

A Assessoria Federativa do PRONASCI aduz Magda, já não fazia sentido em 2011, com a chegada do ministro José Eduardo Cardoso e com a reestruturação do Pronasci, passou a ser chamada de Articulação Social e hoje de Assessoria de Participação Social. Diz também que em 2011 houve também um corte da relação federativa, que é muito complexa. O Pronasci não acabou, se desconfigurou, pois passou a existir uma outra linha de ação, com outro foco, o das fronteiras, que passou a ser mais priorizado e com isso se perdeu a visão sistêmica da Segurança Pública.

Magda Fernandes não atribui somente a questão interna ao fracasso do programa e sim a um peso externo maior, pois percebe a resistência dos governos na proposta de quebra de paradigma que o Pronasci apresentou, com a verticalização da política em torno dos cidadãos.

Ressaltou sobre o caráter de quebra de paradigma da segurança pública provocada pelo Pronasci, em muitas cidades onde visitava a presença de uma mulher falando de Segurança causava estranheza na época e aliado ao conteúdo de prevenção propagado, para muitos ali nos seminários de fardinha, tudo era um ideário novo.

Considera a relação do PRONASCI com o Terceiro Setor problemática devido a pessoas do ministério envolvidas em entidades e fraude de recursos.

Retomando a questão da distribuição dos recursos do Pronasci e o alinhamento com atendimento paralelo aos estados com maiores índices de criminalidade, Letícia Figueira Moutinho Kulaitis, em seu artigo “Entre a criminalização e vitimização da juventude: Uma análise da execução do PRONASCI 2008-2012 analisa documentos disponibilizados pelo Ministério da Justiça”, expostos na tabela abaixo, e pondera que *“embora a incidência de homicídios tenha sido adotada como indicador para a seleção dos integrantes do Programa, este critério não permaneceu como norteador da distribuição dos recursos”*.

Tabela de Distribuição dos Recursos do PRONASCI por UF – 2008-2012

UF	2008	2009	2010	2011	2012
AC	14.733.006,96	3.324.415,37	5.368.739,17	3.500.000,00	599.320,51
AL	19.587.150,67	-----	6.150.531,72	-----	40.406.815,21
AP	100.000,00	496.000,00	5.000.000,00	1.603.356,88	600.000,00
AM	98.505,00	203.864,50	620.000,00	3.499.650,00	1.413.501,20
BA	37.004.319,02	9.900.000,00	4.950.000,00	990.000,00	1.898.504,58
CE	9.225.474,00	817.745,36	845.107,49	-----	562.820,95
DF	37.991.624,16	7.158.888,89	2.914.575,85	1.350.220,06	16.225.762,28
ES	6.913.879,04	-----	382.317,60	-----	1.391.588,55
GO	56.010.947,55	1.180.045,35	2.391.260,38	-----	1.979.981,15
MA	18.781.172,00	-----	608.695,36	1.050.000,00	1.333.204,61
MT	100.000,00	-----	8.227.244,89	5.408.520,11	1.583.684,43
MS	100.000,00	-----	4.745.780,75	4.481.533,92	599.929,65

MG	3.104.268,00	8.348.640,41	10.288.236,49	2.113.244,72	1.248.664,71
PA	3.409.645,03	-----	3.140.622,87	1.949.820,90	533.435,76
PB	150.000,00	-----	494.386,63	-----	588.435,76
PR	7.356.503,00	8.107.011,86	1.480.584,25	5.089.473,73	1.553.984,75
PE	30.247.325,98	-----	8.109.638,66	997.540,51	413.820,00
PI	100.000,00	-----	650.000,00	1.258.054,47	600.000,00
RJ	16.354.275,64	27.262.884,88	489.930,82	12.000.000,00	2.370.305,44
RN	3.100.00,00	-----	5.649.719,06	-----	593.230,43
RS	27.034.260,06	8.917.267,26	466.793,33	6.193.473,76	1.504.325,31
RO	100.000,00	277.200,00	1.652.958,40	3.500.000,00	583.393,35
RR	99.000,00	170.116,00	800.000,00	2.376.952,40	599.400,00
SC	149.939,10	300.000,00	3.000.000,00	4.360.270,48	1.560.954,06
SP	42.883.725,47	1.931.707,20	4.264.295,48	-----	585.198,94
SE	100.000,00	-----	2.901.460,32	-----	1.462.505,61
TO	100.000,00	299.970,00	2.094.529,37	631.449,72	2.942.401,43
	334.935.021,28	78.695.757,08	87.687.988,89	62.353.561,66	85.735.142,74
Fonte: Portal de Transparência. Ministério da Justiça. Dados agrupados por Letícia Figueira Moutinho Kulaitis.					

Confrontando os dados da tabela acima com dados coletados sobre a totalidade dos recursos recebidos no período de cinco anos – 2008/2012, pelos estados e a Taxa média de homicídios da população jovem, conclui que:

Existem casos extremos de disparidade entre os valores investidos e a situação de violência, sofrida pela população jovem nos estados analisados. Os estados de Espírito Santo, Pará e Paraíba estão entre os 10 estados com maior taxa de homicídios juvenis, ocupando respectivamente, a 9ª, 10ª e 11ª posição. No entanto, receberam um pequeno volume de recursos na comparação nacional, respectivamente, a 19ª, 18ª e 27ª posição.

Em contraposição, os estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo receberam grande volume de recuso mas ocupam, nessa ordem, a 20ª e 26ª posição no ranking da taxa média de homicídios entre a população jovem. Sendo assim, a situação de violência vivida nesses estados não exigia um investimento tão significativo por parte do Ministério da Justiça. Vale lembrar que, no caso analisado, o investimento feito em um estado ocorre em detrimento dos demais.

Não existiam recursos para todos os entes federados, era estabelecido um teto e mediante a modalidade de convênios, o recurso era disputado na maioria das

vezes sem um corte proporcional na relação índice de violência e investimento. Ainda conclui deduzindo que:

(...) O investimento do Governo Federal nos estados não resultou, no período analisado, em diminuição da incidência de homicídios juvenis. Se tomarmos os três estados que receberam maior volume de recursos do Programa – Alagoas, Distrito Federal e Goiás, verificaremos, como ilustra o GRÁFICO 1, que entre os anos de 2008 e 2011, não houve significativa queda da taxa de homicídios na população jovem.

No caso específico do estado de Alagoas, que recebeu um investimento do Governo na ordem de R\$ 66.144.497,60, o índice de homicídios na população jovem por 100 mil habitantes era de 125,3 em 2008 e de 156,4 em 2011, indicando um aumento de aproximadamente 25% da taxa no período analisado. Se tomarmos os valores da taxa de homicídio na população total, veremos que no referido período, este índice variou entre 60,3, em 2008, e 72,2 em 2011, indicando um aumento de aproximadamente 20%.

De modo geral, as metas de redução de criminalidade que constavam na maioria dos convênios financiados pelo Pronasci não foram alcançadas e nos relatórios de prestação de contas enviados pelos convenientes, a avaliação dos impactos era praticamente inexistente, devido a dificuldade de relacionar os gastos com a aparelhamento, capacitação, prevenção e índices de criminalidade.

A Municipalização da Segurança Pública

A Segurança Pública Brasileira, sob a ótica legal maior, é apresentada pela Constituição Federal de 1988, no capítulo 144, em um formato que diferencia um pouco do modelo anterior quando abrange “direito e responsabilidade de todos”, mas conserva as polícias e bombeiros sob o domínio dos estados, enquanto os municípios aparecem de forma secundária e adstrito apenas a função de salvaguarda de seus bens e valores, in verbis:

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.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Observa-se que o parágrafo 8 do artigo 144 atrela, de modo facultativo, os municípios a possuírem as Guardas e limitam sua atuação à proteção de seus bens e instalações. Tal dispositivo aparentemente incentiva a constituição das Guardas nos entes municipais, mas por outro lado, não condiz, desde aquele período em que a lei foi promulgada, com a realidade de muitas delas, que pelo país afora vinha absorvendo estrutura significativa de serviços além da defesa de seu patrimônio, atuando, muito deles, de forma preventiva e no atendimento ao cidadão quanto a crimes ambientais, de apoio ao turismo, de repressão às drogas, de prevenção junto a jovens, etc.

Há dois anos foi promulgada a Lei 13.022/14, regulamentando o parágrafo 8º da Constituição Federal, dispondo do Estatuto Geral das Guardas Municipais, pelo qual estende as atribuições nos municípios quanto a Segurança Pública, conforme incisos III e IV do Art. 5º:

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

De certa forma, os municípios que aderiram ao Pronasci, como veremos a seguir, através da criação dos Gabinetes de Gestão Integrada, de fato já exerciam tais atribuições.

Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal – GGIMs

A adesão maior dos municípios foi incentivada pelas diretrizes do SUSP consignadas no Pronasci, quando o Ministério da Justiça celebrou diversos Acordos de Cooperação Federativa, com o estabelecimento dos GGIMs – Gabinetes de Gestão Integrada Municipais.

Previsto na lei do Pronasci – Lei nº 11.530 de 24/10/2008, os GGIMs deveriam reunir um público não somente formado por servidores municipais, mas, ainda, por servidores estaduais, federais, representantes do terceiro setor e tinha como atribuições interagir com fóruns municipais e comunitários de segurança com vistas a construir um plano de segurança municipal, *identificar demandas e eleger prioridades, com base em diagnósticos definidos pelo Observatório de Segurança Pública, incentivar programas de prevenção, entre outras.*

O Ministério da Justiça tratou de fomentar os GGIMs, financiando sua implantação, constituída de seis módulos com atribuições diferenciadas entre eles, com estrutura física definida em layouts e tipos de equipamentos que cada um deveria ter, considerados necessários ao funcionamento daquilo que representava para o governo federal como um núcleo catalisador da segurança, com a seguinte distribuição:

O módulo I é destinado a sala do Pleno, uma instância superior a reunir prefeitos e demais autoridades superiores com as funções de coordenação e deliberação;

O módulo II – sala da secretaria Executiva, onde acontecia a gestão e execução das deliberações tomadas, bem como das atividades de prevenção do Pronasci;

O módulo III- Observatório de Segurança Pública, encarregado de gerir os dados recebidos de criminalidade e monitorar as ações;

O módulo IV – formado pelos Tele centros, constituídos de ambientes de formação e instrução; o módulo V era para tratar de ações de prevenção, de crise, tele atendimento e central de vídeo monitoramento;

O módulo VI – Sistema de videomonitoramento, com dois sub módulos, sendo um com insumos para dotar os municípios que não tinham e outro módulo para os municípios que queriam ampliar o sistema. Deveria articular diversos atores municipais, como Guarda Municipal, Defesa Civil, trânsito, Samu e agentes dos órgãos de segurança estaduais, policiais civis e militares, bombeiros.

O Coordenador Geral de ensino do Depaid – Departamento de análise da informação da Senasp, Wilquerson Felizardo Sandes, trabalhou na Senasp no período de Tarso Genro, com a implantação dos GGIs nos municípios e conta que dificuldades dos entes municipais na operacionalização do videomonitoramento.

O Pronasci estava sendo tocado fora da SENASP pela secretaria executiva dentro do Gabinete do Ministro e a Senasp entrou dentro de algumas políticas estabelecidas.

Foram criados, dentro do Pronasci os gabinetes de ações integradas que era uma forma parecida dos gabinetes integrados pelos estados, para que os municípios tivessem GGIs, onde o prefeito, o secretário de segurança e outras autoridades do município pudesse participar da política de segurança pública. Foi nessa vertente que ele trabalhou, não na concepção dos GGIs, mas na construção. Fizeram um memorial descritivo, estabelecendo um percentual, um número de câmaras com valores delas, no segundo ano houve exigência de projeto de videomonitoramento, mas em 2008 houve muitos problemas na execução técnica e muitos municípios tiveram que devolver dinheiro desses gabinetes pelos municípios.

Como podiam escolher os módulos a serem estruturados, os representantes municipais aderiram à formação do Gabinete atraídos pelo sistema de Videomonitoramento e muitos foram aqueles que abriram mão dos chamados tele centros, pois predominava a crença na época que o videomonitoramento seria a solução de tomada de estratégias na redução da criminalidade.

Na cidade baiana de Lauro de Freitas, o GGIM funciona dirigido por um assessor do prefeito, engajado em projetos de prevenção, um deles desenvolvido

pela Ong Usina Digital e direcionado a jovens de 13 a 26 anos vulneráveis aprendem a consertar computadores doados, tem aulas de artes e música, De acordo com a socióloga do GGIM, este tem as seguintes características:

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) de Lauro de Freitas foi implantado através do Convênio SENASP/MJ nº 160/2008, com a finalidade de ser a estrutura gerencial do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), enquanto ferramenta de gestão operacional, reunindo, de forma colegiada, o conjunto de instituições polícias civil e militar, corpo de bombeiros, polícia rodoviária, guarda municipal, conselho tutelar, poder judiciário local, comunidade e demais instituições que incide diretamente sobre a política de segurança pública municipal.

Atualmente o GGIM funciona como gestor dos projetos sociais financiados pela União Europeia (UE) – Virando o Jogo, Circuito do Saber e Chega de Ilusão; no controle das ações de videomonitoramento (monitoramento em tempo real das principais vias e localidades de maior vulnerabilidade do município) e atendimento ao Disque Denúncia (153).

De acordo com informações fornecidas por um responsável na Senasp e único a trabalhar com o monitoramento das GGIs e GGIMs, existem hoje 154 gabinetes cadastrados no sistema e mais uns 50 gabinetes que não tiveram interesse em aderir ao INFOGGI, sistema de informações criado pela Senasp e introduzido em 2015, visto como principal fonte de articulação do governo federal com os estados e municípios, com os seguintes esclarecimentos, in verbis:

“Atualmente, na maioria dos GGIs temos a composição do Colegiado Pleno, Secretaria Executiva e Câmaras técnicas e temáticas. Normalmente tem reuniões que variam entre mensais e bimestrais e envolvem a participação de representantes da segurança pública e justiça criminal local e demais atores relacionados com o tema, inclusive a sociedade civil” (Fernando César Zarantonello, Guarda Municipal de Jundiaí/SP, colaborador da Senasp).

Conforme informou Fernando Cesar Zarantonello, os GGIs estaduais que possuem políticas de articulação com algum destaque com os GGIMs, são os do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás e que existem hoje em funcionamento os GGIs de RS, MT, GO, RN, BA e os GGIMs de maior destaque são os de Porto Alegre, Curitiba, Vitória e Natal.

Questionado sobre as dificuldades da implantação do GGIMs, meio de articulação entre as políticas do Governo Federal com os estados e municípios, assim respondeu Fernando César Zarantonello:

Por ser um projeto caro, complexo e que se não bem dimensionado, acaba sendo subaproveitado. Não basta a implantação, o município tem que prever a sua manutenção e aí residiu um dos principais problemas pois a manutenção

costuma ser elevada e isto não é custeado pela SENASP. Ainda, estes sistemas costumam sofrer atualizações constantes e equipamentos adquiridos há poucos anos já estão ultrapassados, o que encarece sua manutenção.

(...). Por incrível que pareça é a falta de gestão. É recorrente os problemas de evasão dos participantes pois não visualizam o encaminhamento das demandas ou o planejamento e trato das informações e estatísticas. Trabalhamos bastante com eles a indução de estratégias de gestão, com a proposta de adoção do método IARA que apesar de simples, obtém resultados significantes. Outro gargalo que acompanhamos é a falta de empoderamento do GGI quando as autoridades executivas não participam ou não se empenham nas propostas de resolução dos problemas apresentados.

A Senasp, de acordo com Fernando Zarantonello, está avaliando o funcionamento dos GGIMs, acrescentando evoluções no sistema do INFOGGIMs, para aferir a funcionalidade dos gabinetes, registrando a existência de reuniões das Câmaras, tipos de ações pactuadas, resultados obtidos.

O Relatório de Avaliação da Execução de programas de governo realizado pela CGU e publicado em março de 2015, apresenta dados em uma tabela compilada, abaixo exposta, com totais inseridos, mas que de confusa interpretação, parecendo que trocaram os valores entre os com as denominações de “executados” e os “repassados”, como também omissão de fatos relevantes para a análise da aplicação dos recursos, pois deveria esclarecer número de GGIMs ao final do período.

O Relatório da CGU observou que 55 dos 61 convenientes criaram formalmente o Gabinete de Gestão Integrada Municipal, apesar da tabela constar o total de 133, e utilizaram o número de reuniões mensais como indicador de seu desempenho, todavia constataram reuniões do Pleno abaixo do desejado, expectativa frustrada de reuniões mensais, tendo sido constatado que em 3 municípios não foram realizadas reuniões e em 22 a frequência foi de uma reunião a cada cinco meses.

Tabela referente ao orçamento executado pelo Governo Federal na implantação dos GGIMs

Exercício	Número de convênios do GGIMs	Valor repassado pela Senasp (GGI-M)	Despesa executada	% valor repassado /valor executado	Percentual do valor executado
2008	61	52.597.696,05	309.361.788,96	17	5,9

2009	17	27.335.004,78	149.380.004,85	18,31	5,4
2010	33	48.727.138,67	212.894.501,99	12,8	4,4
2011	02	4.888.600,00	66.643.430,91	7,30	13,6
2012	20	12.498.272,37	166.619.656,25	7,50	13,3
Totais	133	146.046.711,87		12,58	

Fonte: Siafi Gerencial – Tabela extraída do Relatório da CGU e última coluna inserida a direita (cinza) complementada pela autora deste trabalho.

Foi constatado pelo Relatório o decréscimo dos investimentos em 2011 e 2012, mas não foi mencionado o fato dos impactos da não adesão de municípios de atenção focais, como Salvador, por exemplo, mas que realizado um estudo para adequar o formato dos gabinetes e para isso foi contratado o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entidade não governamental que reúne especialistas em Segurança e atuante em diversos trabalhos em parceria com a Senasp.

Registra, contraditoriamente, ainda o Relatório da CGU, que durante os ciclos de 2012 e 2013, não foram implantados novos GGIs, porém, não indica o significado de 20 convênios em 2012 apontado na tabela, mas consigna a existência de 61 deles, estando também não muito claro a ocorrência destes, visto que consta convênios a cada ano, entre 2008 e 2012, totalizando 133 GGIMs.

Enfim, foram conclusões mais acertadas do referido relatório quanto a gestão dos convênios destinados à implantação dos GGIMs: precário monitoramento da execução dos convênios em razão de poucos servidores na Senasp, problemas com o controle patrimonial dos bens destinados aos convênios, muitos deles sem uso, danificados, não localizados ou ainda com desvio da finalidade proposta, armazenados em condições inapropriadas, itens não adquiridos, ou em quantidades diferentes das que constam no Plano de Trabalho, demonstrando problemas de erro no dimensionamento de quantidades necessárias, levando a grande desperdício dos recursos públicos muitas vezes os projetos não precisavam de tantos itens, mas exacerbavam para fechar valores e não se perder o teto dos recursos.

O Relatório ainda forneceu orientações de ordem técnica ao rol de convênios da Senasp, cujo objeto era a implantação dos GGIMs e posteriormente a Senasp, de fato, redesenhou o programa, desvinculando o videomonitoramento e passando a funcionar com dois módulos, a sala do Pleno e a Secretaria Executiva.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública em seu relatório final de atividades do Termo de Parceria n.º 752962/2010 firmado com a Senasp, ao afirmar que entre os obstáculos para a consolidação dos Gabinetes nos municípios seriam a capacidade financeira destes após a cessão da verba federal e a falta de condições de manter pessoal e ao mesmo tempo ressalta das possibilidades dos gabinetes se institucionalizarem quando incorporadas pela Guarda Municipal, lastreou essa configuração e foi isso que ocorreu em sua maioria.

Os dados acima, sob a análise da última coluna da tabela revelam que nos últimos anos, quando o recurso diminuiu, a execução dos convênios obteve uma aparente melhora, de aproximadamente cinco% a execução passou para 12%, ainda baixa, mas corresponde à falta de capacidade de pessoal para se trabalhar com valores altos e daí muitos convênios refletiam essa situação, muito claramente demonstrava que o Ministério não sabe trabalhar com grandes orçamentos devido a vários fatores, entre eles, vale destacar, a falta de pessoal e capacitado.

Ainda de acordo as informações do Relatório em comento, a Senasp contratou a Serpro e com o valor de R\$ 297.465.153,05 estabeleceram o desenvolvimento de um sistema – Sinesp-INFOGGIMs, com vigência de 06 de junho de 2013 a 06 de junho de 2018, para se fazer o controle do funcionamento destes gabinetes.

Em que pese à necessidade de encerrar o Pronasci com premência, devido os desgastes de mal-uso dos recursos financeiros, execução sem resolubilidade devido a múltiplos fatores de ingerência, podendo repetir aqui a dificuldade da articulação com os entes, desde a celebração dos projetos, a manutenção da política pactuada e neste ponto enfatiza-se a ausência de criação de equipe de trabalho debruçada para a consecução dos propósitos, a falta de direção com o seu legado.

O controle externo das ações do Pronasci foi acompanhado pelo TCU, e demonstra uma certa forma de intervenção nas análises realizadas nas ações do Pronasci, em detalhes:

Apurou-se também que a estratégia de implementação do Pronasci observou o conceito de Territórios da Paz, regiões com altos índices de criminalidade e homicídios, onde se daria prioridade à implementação de ações do programa, com destaque para a criação dos GGIM e dos projetos Mulheres da Paz e

Protejo. À época da fiscalização existiam treze Territórios da Paz, em dez estados e no Distrito Federal, com abrangência em vinte comunidades. Apesar do conceito de Território da Paz ser instrumento de planejamento para implementação das ações do Pronasci, verificou-se que não está previsto no PPA 2008-2011, bem como na legislação que regulamentou o programa. (TC 028.288/2010-6)

Em 2010, o TCU, para exemplificar, fez fiscalização de algumas das ações do Pronasci na Bahia com o objetivo de avaliar o gerenciamento dos recursos dos convênios, e no tocante ao GGIM de Salvador, encaminhou o relatório da auditoria TC 028.288/2010-6 contendo recomendações à Senasp e à Prefeitura Municipal de Salvador, acerca do Convênio Senasp/MJ nº 176/2008, para implantação do GGIM, no valor de R\$ 1.084.222,80, mas a prefeitura do município de Salvador não aderiu ao Programa e devolveu o recurso.

De modo geral, as recomendações exaradas no mencionado Relatório de auditoria do TCU, chama a atenção ao propósito do Pronasci enquanto programa de integração de ações e ressalta o papel gerenciador dos GGIMs na condução das ações das Mulheres da Paz e Protejo, com as seguintes descrições destas ações, aproveitadas aqui para definição dos programas:

A ação conhecida como Protejo é destinada à formação e à inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou em situações de moradores de rua, por meio de práticas esportivas, culturais e educacionais e capacitação com foco em direitos humanos, combate à violência e à criminalidade, temática juvenil e práticas que possibilitem sua reinserção nas comunidades e consolidação de sua cidadania. Recebem auxílio financeiro de R\$ 100,00.

A ação Mulheres da Paz é destinada à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas abrangidas pelo programa, em temas como ética, direitos humanos, cidadania e mediação de conflitos, visando a atuar como multiplicadores do Pronasci. Atuam, também, na identificação das necessidades de assistência das famílias e de jovens aptos a serem incluídos no Protejo. Percebem auxílio financeiro no valor de R\$ 190,00.

E o TCU destacou a importância da integração de ações que foram ignoradas por diversas vezes tanto pela Senasp quanto pelos entes municipais, quando implantaram as Mulheres da Paz após a ação Protejo, recomendando que:

Em face do exposto, propõe-se recomendar à Senasp e à Secretaria Executiva do Pronasci, que, em consonância com o documento Memorial Descritivo do GGIM, estimulem a participação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal, por meio de orientação dos partícipes, no planejamento estratégico integrado das ações Pronasci Mulheres da Paz e Protejo, evitando, ainda, a implementação da ação Mulheres da Paz em fase posterior à ação Protejo, tendo vista o papel representativo das mulheres na seleção e na captação dos jovens do Protejo, bem

como no acompanhamento deles durante o período de capacitação, no contexto da ação Protejo.

Algum tempo depois a Senasp viria a corrigir algumas ações descoordenadas, divulgando, através de edital denominado Diretrizes Nacionais para Projetos Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em território vulnerável – Protejo.

Pronasci e Políticas de Prevenção – As Mulheres da Paz e Protejo

A partir da experiência como facilitadoras das oficinas de capacitação promovidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - SEDES em parceria com a ONG Avante, para 48 mulheres residentes no Bairro de São Cristóvão, em Salvador/BA, em 2009, Fabiana dos Santos Rocha e Márcia Santana Tavares, mestrando e doutora em ciências sociais respectivamente, escreveram um artigo com uma série de reflexões acerca da política pública do PRONASCI que tem como propósito reunir mulheres na prevenção à violência através do projeto Mulheres da Paz e que assim definem, sob uma ótica crítica, a política desenhada e implantada:

“(...) fundamentada no voluntarismo, em particular, na criação de redes informais e comunitárias não institucionalizadas, debruçando-se sobre processos de desinstitucionalização e desprofissionalização do campo da assistência social, que espelham o afastamento do Estado na execução e efetivação das políticas sociais”.

A implementação dessa ação pretendia, consoante lei do Pronasci, reverter o quadro das mulheres pobres em relação a seu papel na família, aproximando-as de temas como cidadania e liderança, no combate a violência doméstica e ao mesmo tempo como articuladoras com os jovens e adolescentes da comunidade.

Oportuno elo entre a colocação crítica do artigo mencionado e o da proposta idealista do Pronasci, situa-se uma série de contextos pelos quais as Mulheres da Paz, em seus relatos a pesquisadores, demonstraram como o saldo positivo e negativo da implantação da política, visto adiante.

Na Bahia, em 2009, foram selecionadas 700 participantes entre os bairros na capital Salvador e na Região metropolitana, compreendida pelos municípios de Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho. Em Salvador, foram recrutadas 200 mulheres no bairro de São Cristóvão e 200 nos bairros de Tancredo Neves / Beiru, e receberam curso de formação durante um ano por ONGS e a SEDES.

A Secretaria de Desenvolvimento do Estado da Bahia – SEDES, era gestora do Projeto e pela equipe multidisciplinar de profissionais, encarregada da formação do trabalho prático, no qual cada mulher deveria acompanhar 10 famílias em situação de vulnerabilidade social, em seus bairros de residência, no intuito de mediar conflitos locais e promoverem a paz.

As metas do projeto pretendiam empoderar as Mulheres da Paz para que elas fossem as articuladoras e defensoras da Paz, coordenando e dirimindo os conflitos entre jovens, mas o Estado e o Governo Federal, por sua vez, não ofereceram condições para o atendimento de suas demandas, que iam além do curso e da contribuição recebida de 190 reais e diversos problemas foram apontados como óbices a continuidade do projeto, a saber a falta de acesso a justiça – para ajudar as demais mulheres da comunidade a pleitear pensão alimentícia aos seus filhos, por exemplo, e para:

Mover ações contra companheiros agressores; encaminhamentos para serviços de saúde e/ou programas sociais; disponibilização de cestas básicas para sanar a fome enfrentada por algumas das participantes do projeto, ou encaminhamentos para programas de inserção no mercado de trabalho. (Fernanda e Márcia).

A imagem das Mulheres da Paz em convivência pacífica com a polícia, como propugna o conceito de Segurança Cidadã, não era bem recebido nas periferias dos Territórios da Paz, existe até hoje uma visão da polícia não próxima dos cidadãos, mas entregue a repressão de pobres e negros, de forma indiscriminada.

Além do mais, o uso da força policial contra as parcelas mais pobres da sociedade ainda resiste, mesmo depois de regulamentações terem abolido o "Uso Progressivo da Força" para o "Uso Diferenciado da Força", com ênfase no emprego de equipamentos não letais. Ademais diversos estudos de criminologia e especialistas corroboram na indicação de abordagem policial diferenciada entre

estratificações sociais baseadas na renda, na cor, raça, sexo e faixa etária, fortalecendo estigmas e direcionando seu alvo de repressão.

As Mulheres da Paz ficaram expostas diante da ausência de acesso a serviços de segurança, saúde, justiça e sem poder assegurar para as famílias que acompanhavam, soluções aos problemas vivenciados e muitas delas eram as próprias vítimas da violência doméstica, inclusive há relatos dos maridos insatisfeitos com a ausência delas na casa.

Outros problemas relativos execução do projeto estavam associados ao relacionamento destas mulheres com as autoridades do Tráfico, com a corrupção policial, e a falta de segurança dos educadores sociais nas atividades de formação. Fabiana apud Gomes:

A ação estatal - o Projeto Mulheres da Paz - se estabelece na não ação e, na reprodução de estereótipos pautados em relações desiguais de gênero, potencializando a situação de pobreza de mulheres e de suas famílias quando as responsabilizam, exclusivamente, pelo cuidado dos jovens e adolescentes em situação de risco, de violência, ao mesmo tempo em que excluem os homens da proposta direcionada ao cuidado pautado na cultura de paz. (GOMES; SORJ, 2011).

As escritoras ainda perceberam, durante as aulas e os contatos que tiveram com essas mulheres:

“a proposta do projeto acabou se tornando um fardo para elas, que tinham de resolver, além dos problemas familiares, os da vizinhança (...), a responsabilidade de cuidar dos jovens expostos à marginalidade e exclusão social e, novamente, esquecerem-se de sua própria condição de marginalidade e exclusão”.

Durante o período do curso formativo, de um ano, essas mulheres recebiam o valor de 190 reais mensais e apostava-se em seu compromisso voluntário para dar continuidade a política com o término do investimento.

Em que pesem adquirirem mais informações e a pequena quantia em dinheiro ser um grande atrativo, continuavam na pobreza, sem poder usufruir os direitos da cidadania que tanto defendiam na comunidade e para os outros: *“Em suma, ao serem elevadas à condição de mães sociais, as mulheres tiveram sua cidadania regulada, o que inviabilizou a conquista de autonomia na condução de suas vidas”.* (Fernanda e Márcia).

A abordagem crítica sobre comunidades é encontrada largamente em Baumam, e nos faz refletir, de maneira geral e universal, o uso das comunidades e

as intervenções políticas feitas nestes espaços de singular coesão e descoesão, onde foram inseridos os projetos “Mulheres da Paz”, inclinado trabalho voluntário elaborado pelos formuladores de política do governo e indagamos se faz mister o engajamento dessas pessoas da forma que foi proposta e sem cumprir com a previsão de uma estrutura de suporte:

Acima de tudo, a “bolha” em que a elite cosmopolita global dos negócios e da indústria cultural passa a maior parte de sua vida é — repito — uma *zona livre de comunidade*. É um lugar onde uma reunião, entendida como *mesmice* (ou mais precisamente, uma insignificância de idiossincrasias) de indivíduos encontrados por acaso e “necessariamente irrelevantes”, e uma individualidade, entendida como a facilidade não problemática com que as parcerias são celebradas e abandonadas, são exercidas dia a dia em lugar de todas as outras práticas socialmente compartilhadas. A “secessão dos bem-sucedidos” é, antes e acima de tudo, uma fuga da comunidade.

Os articulistas destes projetos, representantes do governo, traçaram trabalhos voluntários para membros de comunidades, no caso aqui das Mulheres da Paz, cuja natureza de trabalho nunca antes experimentado pelos autores, os “bem-sucedidos”, de acordo com Bauman. Destaca-se a diferença do trabalho desenvolvido pelo terceiro setor, que tem engajamento social de um voluntariado original dos associados e o voluntariado escolhido para realizar uma atividade da qual ele mesmo é objeto de estudo.

Nesse sentido, ao relacionarmos com o Projeto Mulheres da Paz e a intenção da política em potencializar estas mulheres deixa claro a ideia de deixá-las sempre na comunidade, no quadrado de pertencimento escolhido, como diz Zigmunt Bauman, mais uma vez:

(...). É diferente para os indivíduos que não têm recursos nem autoconfiança. Tudo o que estes querem ouvir é a sugestão de que a coletividade em que buscam abrigo e da qual esperam proteção tem um fundamento mais sólido do que as escolhas individuais reconhecidamente caprichosas e voláteis. A etiqueta de preço colada à filiação involuntária e para toda a vida, que não permite saída, não parece sinistra para todos, uma vez que o que lhes é negado — o direito à livre escolha da identidade — é, no caso dos fracos e desvalidos, uma ilusão e, acrescentando o opróbrio à ofensa, também causa de auto-reprovação e humilhação pública. (Bauman - Comunidade – A busca por Segurança no Mundo Atual)

Na Lei 11.707 de 19 de junho de 2008, que altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com

Cidadania – Pronasci, regulamenta o Projeto Mulheres da Paz, acreditando que fornecida a capacitação das mulheres elas seriam capazes de responder a contento em torno da diminuição da reincidência dos jovens infratores e vulneráveis e ao mesmo tempo representar contra abusos à violência doméstica dentro de sua comunidade:

“Art. 8º-D. O projeto Mulheres da Paz é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.

§ 1º O trabalho desenvolvido pelas Mulheres da Paz tem como foco:

I - a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres; e

II - a articulação com jovens e adolescentes, com vistas na sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social.

§ 2º A implementação do projeto Mulheres da Paz dar-se-á por meio de:

I - identificação das participantes;

II - formação sociojurídica realizada mediante cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos;

III - desenvolvimento de atividades de emancipação da mulher e de reeducação e valorização dos jovens e adolescentes; e

IV - colaboração com as ações desenvolvidas pelo Protejo, em articulação com os Conselhos Tutelares.

Em Porto Alegre, João Carlos Bassani e Maria Eduarda Ota acompanharam o Projeto Mulheres da Paz e em 2011 publicaram um artigo, fruto de aplicação de questionários e entrevistas entre as selecionadas, durante o curso de capacitação com temas como acesso à justiça, direitos humanos, violência doméstica, noções de apoio psicossocial coletivo, drogadição, noções de mediação de conflitos e alfabetização digital.

Ambos constataram situações que consideram precarização da cidadania - baixa escolaridade, baixa renda, falta de acesso ou acesso irregular a serviços públicos no bairro, preconceito da polícia -, com características similares entre as Mulheres da Paz de outros Territórios da Paz observadas em diversos estudos acadêmicos publicados e disponíveis na internet. No artigo em comento, reforçam a cidadania precarizada:

Do ideal de cidadania à sua efetivação, perpassam quadros que podem ser identificados como uma cidadania precarizada. Esta pode ser marcada tanto pela não materialização dos direitos institucionalmente garantidos quanto pela degradação valorativa de formas de vida ou modos de crença, impossibilitando ao sujeito desenvolver relações práticas positivas e afetando a própria formação de sua

identidade. A cidadania precarizada frequentemente vem associada a uma forma de discriminação negativa, a qual deixa marcas quase indeléveis ao seu portador.

O Pronasci pretendia melhorar a situação de mulheres das favelas fornecendo um curso, R\$ 190,00 reais e uma denominação carregada da função de promover a Paz, com a mobilização junto a jovens infratores e vulneráveis – título na época até contestado pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres por relacionar a mulher a ideia do cuidado e pela importância da participação dos homens.

Era de fato um plano de prevenção à violência contra as mulheres, mas não era inédito, segundo informações encontradas em Maria Eduarda Ota, que pondera sobre o provável empoderamento suscitado entre as Mulheres da Paz na comunidade e devendo este ter sido pensado para ultrapassar o limite extracomunitário.

(...) buscou-se então uma metodologia parecida com a das Promotoras Legais Populares, programa desenvolvido pela ONG feminista e gaúcha Themis em 1993 (...). Devido a isso, o projeto se chamou num primeiro momento “Mães Ouvidoras”.

Após, inspirando-se nas “Mães do Rio”, mães organizadas em movimentos devido às chacinas ocorridas no Rio de Janeiro – mães de Acari, de Vigário Geral, da Candelária, de Queimados, de Nova Iguaçu – o projeto se chamou “Mães da Paz” (...)

O lançamento da Temática “Prevenção” na política nacional de Segurança Pública parecia possuir um crivo inédito, entretanto alguns entes federados haviam experimentado algumas ações preventivas e daí pode-se considerar que a implantação preventiva da segurança tem dois movimentos, de ida e de volta ao encontro com as ações de segurança dos entes federados, apreendendo práticas de alguns entes e lançando novas ações ou replicando as já existentes nos locais ausentes do uso preventivo da política de segurança.

Exemplo disso, aconteceu no município de Fortaleza, conta Lucileila, em sua tese de mestrado, tinha, antes do lançamento do Pronasci, um programa de prevenção a violência operacionalizado pela Guarda Municipal nas escolas e associações e que a cidade recebeu em 2005 a Fundação Escola de Sociologia Política (FESP), vinculada a Universidade Federal de São Paulo.

O Programa de Prevenção a violência teve com o objetivo de formatar a ideia do Observatório Municipal da Violência tendo a intenção do registro, coleta, e

mapeamento de ocorrências de violência da polícia civil, da guarda municipal, da saúde, e das escolas, mapeamento de dados do cadastro único da Assistência Social, identificação e monitoramento de pontos críticos da cidade, formulação de análises da violência, monitoramento de desenvolvimento de projetos preventivos.

A autora mencionada conta que com o lançamento do primeiro edital do Pronasci em 2007, para a concorrência entre estados e municípios, apesar dos números da violência alarmantes terem sido diagnosticados, a cidade não foi contemplada, e a prefeita se mobilizou para conseguir o recurso e mais tarde foi, em junho de 2008.

A maioria das propostas apresentadas eram desclassificadas por não atenderem aos requisitos do edital, por não possuírem projetos adequados. Este erro de dimensionamento generalizado, quanto a descrição dos impactos da política a ser empenhada, na quantidade de bens necessários ao projeto, nas quantidades de serviços e bens direcionados a quantidade fixada para público a ser beneficiado, muitas propostas constavam uma relação de serviços e bens sem conexão com o objeto a ser pactuado e grande dificuldade era evidenciada na descrição dos indicadores.

A falta de conhecimento e de planejamento dos órgãos eram os principais entraves para o avanço das melhorias que se queria implantar, tendo em vista que os entes queriam os recursos, mas não sabiam traçar um Plano de Trabalho alinhado as demandas internas do órgão e da sociedade. Atualmente, em muitas secretarias de segurança municipais e estaduais foram criados escritórios de projetos visando melhor administração das políticas indispensáveis ao aprimoramento da gestão da Segurança Pública.

Insistindo na pactuação com o Pronasci, a prefeitura de Fortaleza reuniu um pacote de ações em que acreditava reduzir em 20% as ocorrências de violência contra a pessoa no “Grande Bom Jardim”, e reduzir em 50% as ocorrências de crimes contra o patrimônio e contra a pessoa nas praças da região central de Fortaleza em 12 meses através dos projetos pactuados: Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGIM; Observatório Municipal da Violência; Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Protejo; Estruturação do Conselho Comunitário de Defesa Social do Grande Bom Jardim; Aperfeiçoamento de Guardas Municipais;

Mulheres em Ação; Trilhos Urbanos; Teatro Vivo; Dança para a Vida; Maracatu Estrela Bela; Projeto de Música - Tocando a Vida; e o Projeto de Esporte e Lazer na Cidade - PELC.

Correspondendo de modo peculiar ao Protejo em Fortaleza, Lucileila analisou um projeto ou convênio que teve como meta a *capacitação de 210 adolescentes e jovens adultos em vulnerabilidade social e à violência para atividades cidadã, e para atuar na orientação sobre serviços públicos de redução da violência*. A Prefeitura Municipal encaminhou o projeto a Guarda Municipal, que, a partir de um processo de licitação, conveniou-se ao Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos (IEPRO), órgão ligado à Universidade Estadual do Ceará, que executou as ações formativas do Projeto.

Apesar dos jovens entrevistados afirmarem que o projeto trouxe melhorias nas suas vidas pessoais, como oportunidades de trabalho e melhorias na convivência com os familiares, entretanto, eles não sabiam relacionar o projeto as metas do Pronasci e não houve relação com a diminuição da criminalidade que inclusive aumentou em 29% de 2009 para 2010. Entre as diversas críticas do Programa, considera a concepção do Pronasci não assimilada pelos entes envolvidos:

Outros fatores externos também foram identificados que dizem respeito aos esclarecimentos da concepção do Protejo Nacional para a gestão municipal. A atual matriz existente que orienta as intervenções destinadas a este Projeto é avaliada pela gestão municipal como insuficiente. Problemas como solicitações e cobranças do Ministério da Justiça sem anteriores esclarecimentos, ou ainda problemas de comunicação decorrentes de mudanças de profissionais e consequentes diferentes formas de direcionamentos são fatores que complicam no andamento aprimorado do Programa/Projeto. Há necessidade de um documento mais específico sobre o Protejo (Guia e/ou Caderno metodológico), reuniões ou encontros de esclarecimentos (mesmo que seja on-line) que possibilite tanto a fundamentação teórica quanto as diretrizes práticas, critérios claros e prazos pré-estabelecidos pelo Ministério da Justiça para com o Município.

(...). No entanto, percebemos que o Estado não está preparado para atuar na maneira que o PRONASCI foi concebido, já que esta é uma política eminentemente intersetorial, e no Brasil temos dificuldade em fazer funcionar um programa com esta característica. O principal exemplo é conceito de "Território de paz", que exige intervenções integradas e coesas em uma mesma área, isto é, ainda há necessidade de vincular as ações das diferentes políticas públicas em um mesmo Território.

Avaliação e monitoramento da FGV

Muitas esperanças foram concentradas na concepção do Pronasci, principalmente com o estabelecimento de uma parceria com a Fundação Getúlio Vargas e seguramente representava que os riscos de fracasso do programa seriam mínimos frente à capacidade da FGV em dar respostas rápidas à execução das ações previstas do Pronasci, com aplicação de uma metodologia considerada por eles, contemporânea, associando estudos quantitativos e qualitativos, mensurando indicadores de antes e depois da aplicação da política e analisando os impactos a curto, médio e em longo prazo.

A atuação da Fundação Getúlio Vargas foi, sem dúvida, um transmissor da capacidade técnica desta instituição para a estrutura técnica da Senasp e serviu de base para o estabelecimento de critérios técnicos na implementação das políticas, e que se consolidou na práxis dos processos de celebração das propostas, ainda que, posteriormente, durante a fase de execução da política, o Ministério da Justiça não tenha atendido as recomendações iniciais feitas pela Fundação, porque as demais não se tem conhecimento e o Simap, sistema de monitoramento do Pronasci implantado pela FGV, encontra-se desativado atualmente, não sendo factível o seu acesso, pelo menos dentro da Senasp.

No relatório de dezembro de 2008, “Pronasci em Perspectiva”, assim expõem a metodologia pretendida no monitoramento:

“(...) trabalhamos com uma perspectiva de desenvolvimento institucional mais contemporânea, pela qual métricas múltiplas são componentes fulcrais da política pretendida, acompanhando o seu desenvolvimento por diversos ângulos, sejam quantitativos ou qualitativos, evitando a calibragem da ação pública como ação ex-post, mas, ao contrário, ex-ante, em um processo contínuo de policy feedback”.

No mesmo relatório é traduzida a essência pretendida pela gestão do ministro Tarso Genro, face ao Pronasci,

“Bases indutoras do crime residem não apenas nas disfunções e ineficiências do aparato de segurança pública do Estado, ou, complementarmente, em falhas do sistema penal criminal brasileiro, mas, sobretudo, na constituição de oportunidades e incentivos associados a uma polícia melhor qualificada e gerida, com alta inserção na comunidade. Em síntese, trata-se de aproximar cidadania, justiça e segurança”.

Ao final do documento, na parte das considerações e recomendações a FGV explicita que é necessário ao Ministério da Justiça “o *aprimoramento da estrutura administrativa de forma a compatibilizá-las com o volume de recursos destinados às ações do programa*”. Desde a época do Pronasci que não tinha servidores suficientes para cuidar de todas as etapas de execução das políticas nos estados e municípios, não bastava apenas celebrar e pactuar projetos, distribuindo recursos, mas foi isso que aconteceu e tardiamente, quando os recursos diminuíram é que se tratou de acompanhar, monitorar e realizar a prestação de contas de todo o volume de dinheiro repassado. A falta de recursos humanos na Senasp e a desorganização da sua força de trabalho é até hoje um dos fatores que contribuem para a precarização dos serviços fornecidos a sociedade, com um quadro reduzido de servidores e uma gestão que prioriza a composição de colaboradores eventuais, profissionais de segurança pública vindos de órgãos de segurança estaduais e municipais para realizar em Brasília serviços predominantemente de natureza federal e administrativa, desvirtuando de suas atividades fins, profissionais competentes em seus serviços na origem, mas sem nenhum conhecimento amplo em Segurança Nacional e trabalho administrativo dos ministérios.

Avaliaram que a comunicação do Pronasci também não foi suficiente para que muitos entes percebessem “a lógica” do Programa e atribuisse a este fato a grande demanda por fortalecimento e revitalização dos GGIs e denota sua relevância:

Neste sentido, os GGIs precisam ser completamente implantados e instrumentalizados, pois têm um papel muito importante na captura regular de dados qualitativos a respeito do andamento dos projetos do PRONASCI. Isso assegura, por sua vez, o seu monitoramento por parte da sociedade. Em razão de sua capilaridade junto aos locais de execução desses projetos, os GGIs têm uma visão privilegiada do que ocorre “em campo”, e da maneira pela qual ocorre a sua implementação e dos seus respectivos resultados. (Relatório da FGV).

Quanto aos GGIs, o Ministério da Justiça deveria se posicionar, incrementando mecanismos de atuação, em conformidade e com a constituição de novas regras de articulação intersetorial a ser abarcado pelos GGIs.

O Projeto Bolsa Formação

Um dos focos prioritários do Pronasci foi a valorização do profissional de Segurança Pública e por conseguinte, foi estruturado na Senasp alguns setores que proporcionassem, de modo contínuo a valorização destes profissionais, através de atividades de promoção ao ensino e de um setor incumbido de executar o projeto da rede de Qualidade de Vida dos Profissionais de Segurança Pública, iniciado em 2008 e fazendo parte do Depaid – Departamento de Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal.

O Pronasci apostou na melhoria de renda e capacitação para os profissionais de Segurança Pública como uma forma de resolver grande parte dos problemas atinentes a segurança pública. A Bolsa Formação se constituiu em uma espécie de complementação salarial dos profissionais de segurança pública considerados de baixa renda, regulamentado pelo decreto nº 7.443/2011 que regulamenta o art. 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e revogou os arts. 9º a 16 do Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008.

O Projeto Bolsa Formação concedia auxílio financeiro de R\$ 400,00 por mês aos profissionais cujos entes (estados, Distrito Federal e municípios) obedecessem a alguns requisitos, como forma de desenvolver e implantar políticas de interesse, a polícia comunitária, por exemplo, e mitigar as baixas remunerações até então recebidas, além de sugerir um mínimo de pagamento pela força de trabalho desempenhada.

Estabeleceram condições para adesão dos profissionais ao Projeto, conforme exarado em normas legais, definindo o perfil do público a ser selecionado e mantido, com linhas de corte fixada pela remuneração recebida (apenas o estado do Maranhão ficou de fora na época por pagar acima da média dos demais estados), a conduta do agente e frequência aos cursos, como registrado no artigo 4º do Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008.

Art. 4º. Para participar do Projeto Bolsa-Formação, o policial civil ou militar, bombeiro, agente penitenciário, agente carcerário, perito ou guarda municipal deveria preencher os seguintes requisitos:

I - perceber remuneração mensal bruta de até R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais);

II - não ter sido condenado pela prática de infração administrativa de natureza grave, nos últimos cinco anos;

III - não possuir condenação penal nos últimos cinco anos;

IV - freqüentar, a cada doze meses, ao menos um dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelo Ministério da Justiça, nos termos dos [§§ 4º a 6º do art. 8º-E da Lei nº 11.530, de 2007](#); e

V - pertencer ao ente federado que tenha assinado termo de adesão, nos termos dos arts. 2º e 3º.

Os gastos com a bolsa chegaram a compor mais de 50% do orçamento destinado ao Pronasci. A tabela abaixo demonstra o tamanho do custo do Bolsa Formação com ênfase para os anos de 2009 e 2011, dentre os recursos do Pronasci e em detrimento de outros.

Tabela das Despesas Liquidadas do Bolsa-formação de 2008 até agosto de 2011

Em R\$ 1,00

Ação	Despesa Liquidada 2008	Despesa Liquidada 2009	Despesa Liquidada 2010	Despesa Liquidada (Agosto/2011)
Concessão de Bolsa formação a Policiais Militares e Cíveis, Agentes Penitenciários, Bombeiros e Peritos Criminais, de Baixa Renda, pertencentes aos Estados Membros.	154.197.363	688.212.254	662.000.000	369.716.013
Percentual sobre o total executado do Pronasci	15%	56%	46,43%	88,00%

Fonte: Siga Brasil – Extraído do mencionado Relatório da CGU

A tabela acima surpreende a política do Pronasci, principalmente porque tinha muitas ações a serem feitas nos Estados e Municípios, estes precisavam dos recursos, mas fizeram prevalecer a transferência de renda aos profissionais de segurança.

A Dra. Isabel Seixas de Figueiredo trabalhou como Secretaria Adjunta do GDF em 2015 e foi diretora do DEPAID/MJ - 2011/2014 - concedeu um áudio em resposta a quatro perguntas escritas sobre este trabalho de pesquisa, e preliminarmente foi pedido que contasse sobre o seu vínculo com a área da Segurança Pública e especificadamente sobre o Pronasci, assim, relatou então que começou a atuar na segurança pública pela primeira vez na Ouvidoria da polícia de São Paulo, com o controle da atividade policial, especificadamente com casos de ações policiais com resultados letais e conta que por causa desse trabalho, foi contratada para trabalhar na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência, também para trabalhar com ouvidorias em parceria com um Programa da União Europeia e em 2010 trabalhou mais diretamente com o Pronasci porque foi assessora do Ministro da Justiça José Eduardo Cardoso e atuou como coordenadora de um comitê que cuidava do orçamento do Pronasci. A partir de 2011 foi para a Senasp. Enfatiza que o Pronasci continua existindo em termos de fonte de recurso, mas deixa de ser uma marca forte de governo como foi até 2010.

No que tange ao segundo tópico da entrevista, a Dra. Isabel diz que o governo nesse período pensava em uma forma de repasse do recurso público e ela na época não concordava muito com o fato do Siconv ficar disponível ininterruptamente, até 2010, com os municípios e Estados cadastrando propostas e estas sendo aprovadas através de interesses políticos, mas, no entanto, funcionava um pouco, através do Comitê Gestor, que ela presidiu, foram providenciadas critérios mais rigorosos e de acordo com as pautas do ministro e com lastro na lei do Pronasci. Em 2011, na Senasp, conseguiu instituir o trabalho com os editais e insistiram nessa lógica, que de forma favorável, brindou a equipe de interferências políticas, pois tudo passou a ser mais transparente e para os entes se tornava mais evidente o propósito das políticas.

No caso do Protejo e das Mulheres da Paz e Bolsa Formação, que ela mesma é uma crítica à ação por ter que vincular um pagamento para a capacitar o profissional de segurança, mas do jeito que se estabeleceu não ficou muito expressiva a cobrança, visto que bastava a realização de um curso do Ead durante 3 meses para se receber a bolsa durante um ano e que se transformou em um problema, quando destinou em mais de cinquenta por cento do recurso do Pronasci e isso impedia o investimento em outros tipos de ações estruturantes. Então começou a ser avaliada a redução gradativa da Bolsa enquanto se pensava no redirecionamento de outra ação de segurança. A bolsa ficava aberta para inscrições sem interrupção e daí a equipe tinha que se dedicar permanentemente até restringirem um normativo estabelecendo e delimitando os períodos de inscrição e os ciclos da bolsa passaram a ser iguais para todos os beneficiários, o que melhorou sob o ponto de vista da gestão, otimizando o trabalho.

Considera o Pronasci um aprendizado, elogiou o Plano de Comunicação do Programa, que considera muito eficiente, que permitiu ser conhecido por todo o país, todos os profissionais e pondera que ficou “inadministrável” em função do grande número de ações, das 94 ações com níveis de importância distintos e controlar os servidores do concurso temporário e fato de não se ter um foco apresentou falhas por estar grande demais e talvez se estivesse focado em menos ações e aponta que ele deveria atender entes determinados pelo déficits de segurança mas que por questões políticas houve um desvio destes locais onde deveria penetrar, principalmente pelo argumento dos municípios ou Estados que reclamavam não ser adotado pelo Pronasci por fazer as coisas certas, por não estarem estourando a criminalidade questionavam não poderem dispor do recurso.

No que tange a política das Mulheres da Paz, a doutora Isabel analisa que deveria trabalhar casado com o Protejo, um dos erros de gestão ocorridos, que na prática aconteceu alguns municípios conveniarem o Mulheres da Paz e não conveniarem o Protejo.

O Programa teve problemas graves de gestão, analisa Isabel, mas considera o primeiro grande avanço do Ministério da Justiça, e por mais fale da Instituição em si, ela é feita de pessoas e estas estavam também aprendendo a fazer as coisas.

Em relação a pergunta a perspectivas atuais sobre a Segurança, o que a deixa tranqüila é saber que entre os diversos segmentos que tratam da segurança, existe um consenso sobre a importância da prioridade de uma política de Redução de Homicídios, e que estaríamos no limite acima disso.

Outrossim, afirma Isabel que existe um consenso que responsabiliza o sistema de segurança constitucional, como elemento que colabora com ineficiência das polícias, do jeito que está desenhada, mas não existe um consenso do que se deveria fazer.

Isabel defende o protagonismo político a ser assumido pelo MJC, criando mecanismos de auto expansão na questão da segurança e recorda que durante a época que trabalhou na Secretaria de Direitos Humanos (SDH) aspirava, sem perder o alento, trabalhar em uma secretaria que tivesse recursos para poder fazer e implementar políticas, pois a SDH, como tinha poucos recursos, focava na articulação, e enquanto trabalhou no MJ, que tinha muito dinheiro, a preocupação era com a execução do recurso e se esquecia de fazer articulação.

O Brasil Mais Seguro

Com a percepção da falta de resultados efetivos do Pronasci, foi implementado na metade do ano de 2012 um novo Programa, o “Brasil mais Seguro” para atender rapidamente a repercussão midiática propagada sobre o fato do Estado de Alagoas ser o mais violento do país. De acordo com informações divulgadas na mídia o ministro José Eduardo Cardoso anunciou na época que o Governo Federal iria participar da gestão integrada da Segurança dos Estados que adotassem o Programa através de Termos de Colaboração.

O Governo Federal anunciou, na época, que não bastava alocar recursos e aguardar bons resultados (como predominou, de modo marcante, nos convênios do Pronasci, onde não se tinha um monitoramento e fiscalização concomitante à execução dos convenientes), pretendia lançar ações mais específicas e participar da

execução, levantar índices sobre os resultados alcançados e tudo o mais que permitisse uma rápida correção ou reforço em menor tempo de resposta.

O Governo orientava-se em ações de maior visibilidade pela mídia, em um movimento de contra resposta, mas preocupava-se com o histórico da gestão de Alagoas e dos demais estados nordestinos, onde seriam empreendidas ações típicas do governo federal, mescladas com o modelo do Programa de Segurança Pública do Estado de Pernambuco, considerado exitoso, o “Pacto pela Vida”. A pretensão era avaliar os resultados após um trimestre e conforme estes, aplicar nos estados que preenchessem os requisitos de maior demanda na resolução da criminalidade.

O Relatório avaliativo da Comissão de Acompanhamento do Programa Brasil Mais Seguro, da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, de junho de 2014, considera que a pequena redução na taxa de homicídios, baseado em diversos levantamentos de diversas fontes, e *“relevante inflexão nas taxas de homicídios em Alagoas em 2012, não pode ser automaticamente atribuída à intervenção do Programa Brasil Mais Seguro”* e com fulcro em dados explica que em anos anteriores à execução do Programa Brasil Mais Seguro, também foi registrada uma breve queda na curva dos homicídios para em seguida voltar a ocorrer um vertiginoso crescimento.

Pelo viés técnico, o relatório em comento examina a relação entre a redução das ocorrências dos homicídios em Alagoas no ano de 2012 com o cumprimento das obrigações estabelecidas no Acordo de Cooperação do Programa e relata que não foram cumpridas as metas de aperfeiçoamento e fortalecimento da Perícia alagoana e em relação a ampliação do policiamento de proximidade, um dos eixos centrais e prioritários do Programa Brasil Mais Seguro, reclamam que a única base instalada *“nesse extenso período de 01 ano e 05 meses do Programa Brasil Mais Seguro em Alagoas funciona nos moldes dos antigos “PM BOX” e apontam o alto grau de improvisação no processo de instalação da única base e o distanciamento dessa da doutrina e da filosofia do policiamento comunitário e acrescentam que, in litteris:*

Nas Visitas Técnicas realizadas às Bases Comunitárias de Segurança de Maceió e de Arapiraca não observamos, no geral, a presença das quatro características constitutivas e imprescindíveis ao Policiamento Comunitário: a

relação de confiança, a descentralização da atividade policial, a ênfase nos serviços não emergenciais e a ação integrada entre diferentes órgãos e agências públicas.

Embora fosse exigência do Brasil Mais Seguro a reativação dos Gabinetes de Gestão Integrada, como também de um Programa ou Projeto Estadual de Segurança, conforme estabelecido no Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento das Ações do Programa Brasil Mais Seguro, a Comissão avaliativa do Programa reclama da inércia do Governo Federal e da postura da Secretária Nacional de Segurança Pública por não exigir o cumprimento das obrigações do acordo e continuar gastando recursos sem retorno, principalmente com a Força Nacional, constando despesas de junho de 2012 a março de 2013 na ordem de R\$ 14.673.388,50 e custo mensal médio de R\$ 1.467.338,85.

O Pacto Nacional de Redução de Homicídios – PNRH

A especialista em Políticas Públicas lotada no Gabinete da Senasp, Carolina Abdala, e assessora do Secretário Adjunto da Secretaria Executiva - que está dando um aporte na Senasp, por determinação do ministro - , concedeu uma entrevista para este trabalho no sentido de fornecer informações sobre o PNRH e questionada sobre qual a fase que se encontra este novo Plano de Segurança Pública, respondeu que este faz parte de um novo ciclo do governo Dilma e o ministro José Eduardo pediu que a primeira reunião se desse com grandes especialistas de segurança pública, uns 30, uma pauta a trabalhar, pois com o índice médio de 60 mortes por 100 mil habitantes, a situação era alarmante.

Prosseguiu dizendo que em 29 de dezembro de 2015 houve uma reunião inicial, foram convidados outros departamentos do MJ e com o foco em homicídios dolosos, com áreas delimitadas a serem trabalhadas, os hot spots, com o propósito de integrar ações através de uma rede social para combater as macrocausas dos homicídios.

Foi realizado um diagnóstico preliminar, com as macrocausas publicadas em um livro, e na sequência fizeram algumas consultorias com nove universidades contratadas para fazer um diagnóstico participativo, que pudesse agregar outras informações sobre as causas dos homicídios e em paralelo, estão preparando o Pacto, definindo as grandes linhas, aparando as arestas, tentando definir os novos atores, protagonistas e coadjuvantes.

O Pacto, segundo Carolina, já apresenta algumas ações estratégicas e a principal ideia é dialogar com os estados e municípios, para saber o que faz sentido naquele local, não necessariamente um pacote, uma lista de compras a ser apresentado, e algumas ações consideradas relevantes foram levadas aos entes para amenizar as estatísticas, como por exemplo, apoiar os estados a melhorar a estrutura das investigações, e durante o Brasil Mais Seguro recolheu-se dados na área de perícia, já que foi apontada como uma ação que contribui para a redução de homicídios, tendo a Senasp já mapeado as delegacias de homicídios, e intenciona estruturá-las com núcleos de inteligência e equipamentos.

A polícia comunitária, a Escola Nacional de Segurança Pública em desenvolvimento, o Prêmio Nacional de Boas Práticas, o Programa de Apoio ao Policial ameaçado de morte, seriam exemplos da construção da política atual, ainda que consistindo no amadurecimento destas ações e projetos que se imagina ser apropriada para cada Estado.

Perguntado sobre o orçamento a ser utilizado no Pacto, por quanto tempo, respondeu que existe da parte de Dra. Regina – Secretária Nacional - em utilizar o orçamento da própria Senasp, tendo em vista os cortes desse ano, restos a pagar, e que existem ações já em execução, os Centros de Comando e Controle, por exemplo.

Outra pergunta, sobre a quantidade de ações foi pensado o Pacto, tendo em vista o PNSP de FHC ter 124 e o Pronascer ter 94, responde que a expectativa é de muito menos e mostra, durante a entrevista, através de slides algumas ações já delineadas. Diz que o nome ainda é provisório e técnico, não seria esta denominação a ser lançada, o nome de fantasia está sendo pensado pela Assessoria de Comunicação e apresenta uma lista de objetivos, metas de estado em estado, municípios selecionados com 100 mortes por 100 mil habitantes por ano.

Tem explicação nas telas sobre as metodologias, em duas frentes, tentativa de filtrar apenas as ações movidas para o foco da redução de homicídios em territórios, não os territórios da Paz, respondeu a minha dúvida, mas os bairros a serem indicados pelos Estados como os mais violentos, de acordo com estatísticas de homicídios.

Realizaram um Encontro com todos os gestores de estatísticas do nordeste e já estão já sendo pensadas algumas aquisições para estes bairros, o fortalecimento das Guardas, o Pronapol – Programa Nacional de Proteção ao Policial vítima de ameaça, parcerias com o DH, estruturação de delegacias, o Sinarm – Sistema Nacional de Armas, da Polícia Federal, o LAB do SNJ e Câmaras locais de Monitoramento que era projeto conveniado da SRJ (Secretaria da Reforma do Judiciário que foi extinto e passou suas atribuições para outras Secretarias do MJ) e que integram uma rede formada pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Polícias, para otimização das análises dos inquéritos.

Perguntada se fora dos GGIs, respondeu que sim, mas que os GGIs Estaduais e Municipais considera estruturas estratégicas de Governança, onde imaginam ser o locus de articulação do Pacto, na verdade, um ponto de partida para os Estados onde existam e já tenham instituído. Ressaltou para não confundir com as Câmaras locais de Monitoramento. Considera o GGI como um órgão mais de gestão policial e as Câmaras Locais de Monitoramento têm destaque em ação exitosa da SRJ no Estado de Alagoas.

Diz que a ideia é trabalhar com poucas ações e não teria repasse a outros ministérios chamados a participar do Pacto e no tocante ao público a ser trabalhado seria um bem específico, relacionado a pesquisas sobre morte de mulheres, vitimização dos policiais e de jovens, acrescentando que o instrumento utilizado seria através de aquisições diretas, visto que os convênios não apresentaram resultados mais efetivos e em comparação com o Pronasci não saberia responder, por não conhecer o Programa. Que estão otimistas com as aquisições diretas, com uma rede estruturada a ser atendida, constituída dos hot spots. A pactuação, aduz Carolina, começaria pelos estados, depois municípios, nem todos seriam atendidos, a depender das demandas locais.

Perguntada sobre o monitoramento e avaliação das ações, responde que teriam indicadores simples, balizados em resultados estatísticos diversificados sobre

número de mortes violentas e estão treinando três colaboradores eventuais e a proposta é chamar mais 5 para fazer o acompanhamento, mas que os estados já fazem este monitoramento e na reunião que aconteceu com os gestores de estatística ponderaram sobre o papel que o Governo Federal teria nestas áreas críticas e quem teria o poder de atuar de forma imediata é o próprio estado, mas a tendência é amadurecer durante o Pacto.

Solicitada a comentar como se daria à articulação destas ações, respondeu que a metodologia do trabalho ainda não está 100% fechada, pretende-se ouvir os estados, mas deve-se contar com a contratação de colaboradores eventuais e porque não a contratação de servidores especializados em segurança, através de um processo seletivo, salientou que não houve autorização do MPOG para a realização de concurso.

Destaca que este diagnóstico amplo de homicídios é pioneiro no Brasil, e as ações das macrocausas - violência doméstica, violência interpessoal, violência patrimonial, violência do uso de drogas, que são situações que potencializam todos os outros motivos criminais, seriam identificados nos territórios a serem trabalhados. Exemplifica como seria um tipo de método de ação: em lugares que fossem exacerbadas a violência doméstica, teriam uma espécie de patrulha de Maria da Penha, com uns kits de aquisição, com Termos de Referência previamente elaborados, com aquisição de viaturas, módulo de capacitação, e toda a metodologia de captação de equipamentos está sendo tratada através de reuniões com os estados.

De acordo com a pesquisa retromencionada sobre o “Diagnóstico dos homicídios no Brasil” - disponível em pdf em diversos sites e no link <http://estaticog1.globo.com/2015/10/15/RELATORIOHOMICIDIOS10x297mmMJ.PDF> - existem 4 causas principais de homicídios, denominadas macrocausas, que estão associadas a indicadores de risco, variando entre os estados e municípios selecionados, a partir da taxa de 100 mortes violentas:

- 1- Gangues e Drogas – consumo e tráfico de drogas como o crack, percentual elevado de jovens, de jovens negros, evasão escolar, mortes por intoxicação, situação de desemprego, pobreza no município, sociabilidade violenta.

- 2- Violência Patrimonial – alta circulação de armas de fogo, desigualdades e vulnerabilidades sociais, ocorrência de latrocínio, roubo de veículos, roubo a instituições, índice de concentração de renda
- 3- Violência Interpessoal – brigas de bar, entre vizinhos, vinganças, brigas, conflitos de rua, desordem urbana, acúmulo de vulnerabilidades, ausências de políticas públicas, sociabilidade violenta decorrente de fatores culturais, ausência de estâncias de mediação, agentes potencializadores, álcool e drogas, crimes de ódio decorrente de preconceito, religião.
- 4- Violência Doméstica – cultura patriarcal, alto índice de homicídios entre mulheres, crianças e idosos, agentes potencializadores como álcool e drogas e falta de rede de proteção.

Mapearam as regiões onde predominam estes indicadores e o que deve ser feito é trabalhar para reverter esses elementos que induzem os diversos crimes. Não é uma fórmula nova, falta metodologia de trabalho para lidar com as pessoas dos *locus* selecionados, para mudar a realidade delas, de forma irreversível, ou seja, não adianta mudar para depois voltar a tudo como era antes

Foram consideradas também na pesquisa, os fatores transversais da violência, situações recorrentes que indicam a responsabilidade da agência Estatal:

- 1- Conflitos entre população e policiais – dados de quantidade de policiais mortos por estado, dados de vítimas agredidas por policiais e dados de “Intervenção Legal”.
- 2- Presença Escassa do Estado nos Territórios – quantidade de efetivo de profissionais de segurança, quantidade de médicos, quantidade de CRAS e CREAS por município, quantidade de famílias beneficiárias do Bolsa Família, quantidade de gastos e pontos de cultura, índice de acesso a cultura.

Conclusão

O presente trabalho realizou uma análise das políticas de Segurança Pública implementadas no país após o governo militar, com ênfase ao estudo da gerência na execução do Pronasci. A partir dessa análise e com os dados da criminalidade fornecidos por diversos organismos nacionais e internacionais, após oito anos – 2008 a 2016, infere-se que os problemas que mais afligiam a população não registraram, em sua maioria, evidências de melhorias no alcance do escopo desejado de modo amplo, para o país, caracterizado pela violência sistemática entre jovens, para negros e para mulheres, para os policiais e destes com os cidadãos, e a impunidade ainda demonstra a força de poder dos mais fortes, e, por outro lado, a baixa capacidade de resposta na resolução dos crimes atribuída à polícia judiciária.

O Pronasci foi concebido para ser um Programa de Segurança Pública do governo federal que representasse uma inovação conceitual no campo da segurança, recomendando aos entes um alcance maior de competências, não apenas restrito, tradicionalmente, a aquisição de viaturas, armamentos e efetivo, mas à adoção de melhorias institucionais, da participação dos cidadãos e o incentivo à utilização de novas tecnologias, sistemas e análises estatísticas e a tudo mais que importasse no recuo da criminalidade.

Milhares de projetos executados através de convênios, Termos de Colaboração, Termos de Execução descentralizada, sinalizavam que a política estava acontecendo, porém, os entes na maioria das vezes demoravam a executar, parecendo que não necessitavam mais daquele recurso e o projeto então depois de algum tempo perdia a razão de ser, em relação aos serviços e bens pactuados, e projetos não podem ficar estáticos, precisam ser ajustados.

Os pedidos de ajuste passaram a ter mais relevância, reduzindo execuções mal dimensionadas, contudo, ainda assim, sem o real acompanhamento por parte do governo federal, que prescinde de uma regularidade fiscal necessária a bons resultados.

Uma das metas gerais do Pronasci era reduzir o número de homicídios de 29 na época para 12 homicídios por 100 mil habitantes nos quatro anos – 2008/2011, mas, em vez disso, as taxas aumentaram e de acordo com o Diagnóstico produzido pela própria Senasp, existem variações da taxa média de homicídios de acordo com as regiões do Brasil e a maior taxa média registrada é de 33,76 homicídios por 100 mil habitantes na Região Nordeste, seguida pela Região Norte, com 31,09 e tendo o Centro-Oeste o índice de 26,26. Apresentam taxas menores, 16,91 e 14,36, as regiões Sudeste e Sul respectivamente.

Neste diapasão, a redução do número de homicídios passou a ser vista pelos especialistas do governo e fora dele, como frente de política a ter como meta, daí a elaboração de um novo Programa de Segurança, o Pacto Nacional de Redução de Homicídios – o PNRH.

O pacto se arrasta em sua formulação, e a Senasp contrata consultores para realizar inúmeras pesquisas, realiza reuniões com os entes, porque afirma não conhecer todos os cases, lacunas e fenômenos que permeiam a violência, todos os gargalos da Segurança Pública ou porque não confia na fidedignidade das informações passadas pelos órgãos de segurança das esferas estaduais e municipais, reflexos da estrutura requisitada pelo SUSP não consolidada.

O Ministério da Justiça resolveu encerrar o Pronasci com premência, devido os desgastes de mal-uso e da incerta aplicação e distribuição dos recursos financeiros, execução sem resolubilidade devido a múltiplos fatores de ingerência, podendo repetir aqui a dificuldade da articulação com os entes, desde a celebração dos projetos, monitoramento ausente de equipe de trabalho debruçada para a consecução dos propósitos, a falta de direção com o seu legado.

O Pacto Nacional de Redução de Homicídios tem uma denominação, ainda que provisória, que soa militarista, policial, negativista, específica e pequena porque elimina o sentido democrático da nação, o propósito de uma estimulação de espaços reservados a uma participação cidadã, queremos apenas uma sociedade que reduz os homicídios ou desejamos também respeito e dignidade para todos, conscientes de seus direitos e deveres? Ou a continuação da política nacional de segurança que ignora as demandas sociais e não conduz com eficiência suas estratégias, porque quer assegurar a segurança como uma questão apenas de polícia.

Outrossim, observa-se que a implantação de novo Programa de Segurança Pública – PNRH - rouba o sentido original disseminado pelo Pronasci, Segurança com Cidadania, reduzindo a Segurança Pública a um estabelecimento comercial onde são oferecidos diversos produtos, sem chances de os clientes negociarem e avaliarem aquilo que estão comprando, somente porque alguns produtos já foram testados pelo Inmetro da Segurança.

Acusam os instrumentos de pactuação pública, os convênios, os culpados pela precariedade das execuções, visto que a quantidade de recursos transferidos aos Estados e Municípios, não logrou êxito em seus fins. Faltou a participação popular efetiva na fiscalização destes instrumentos, faltou organização e monitoramento da Senasp, faltou atendimento aos organismos de controle e avaliação, entre estes a FGV, o TCU, CGU.

No que tange ao monitoramento e avaliação da política com a contratação da FGV, apenas se tem acesso ao primeiro ano de execução da Política, através de duas publicações: Pronasci em números e Pronasci em Perspectiva, não se tem conhecimento do que aconteceu para a cessação dos trabalhos desta Fundação, com avaliações e métricas bem abrangentes e recomendações pertinentes a problemas detectados no decorrer da realização das ações, denotando uma gestão avessa a críticas e correções, e o governo até agora não emitiu o balanço do Pronasci e nem os trabalhos de avaliação contratados pela FGV e não coube a este trabalho de pesquisa investigar sobre essa lacuna.

E acrescenta-se ainda que falta Transparência nas ações do Pronasci, a verdade não revelada e segregada aos gestores que se esforçam em permanecer em cargos de direção e assessoria, com a justificativa que os setores ainda não avaliaram os impactos dos produtos do Pronasci, e muitos destes ainda subsistem, sendo executados até finalizarem sua vigência contratual.

O relacionamento de quem concede o recurso, o Governo Federal, de certa forma subordina quem recebe o recurso, mas foi assim que conseguiu-se induzir as melhorias estruturais nas Secretarias Estaduais e Municipais e nesta parte o governo agiu certo. Mas o caráter imbuído de narcisismo da Senasp dificultou, de certo modo, a apreensão das demandas das Secretarias Estaduais e Municipais de Segurança e o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, não reverbera

para os departamentos da instituição, pouca ou nenhuma premissa é fornecida para a construção de políticas provenientes da participação dos representantes da sociedade civil.

Nossa tão perquirida “Segurança Pública” tem fomentado muito espaço à participação de militares e reduzido cada vez mais as instâncias e oportunidades aos cidadãos, visto que temos uma unidade com predominância militar dentro da estrutura do Governo Federal, que é a Força Nacional, as Secretarias Estaduais de Segurança são lideradas, em sua maioria, pelas lideranças militares, como também, as Guardas Municipais, muitas capitaneadas por militares, são como polícias municipais.

Dentro do Governo Federal, a Senasp, reveste-se de representação militar através da Força Nacional e embora seja um Instituto que agregue diversos representantes dos órgãos de segurança, como bombeiros estaduais, polícias civis, perícias e policiais militares, são estes que muitas vezes conseguem dirigir a Gestão Nacional Atípica, pelas vias de ações de estratégia nos Centros de Comando e Controle Integrado.

Depois do término do contrato com os diversos tipos de profissionais do concurso para temporários do Pronasci, a secretaria que já possuía grande número de colaboradores constituído de agentes de segurança pública vindos dos estados e municípios, tratou de chamar mais, com a autorização dos seus institutos de origem e em detrimento de processo seletivo, entre os servidores da casa e com impacto negativo. Infere-se, desta forma, o caráter militar e antidemocrático na ocupação de cargos do executivo federal, na Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Observa-se que em relação a concepção das Mulheres da Paz não representou uma política voltada para rompimento da exclusão social na qual viviam aquelas mulheres, porque apesar da capacitação fornecida elevar ganhos culturais e políticos, continuam vivendo a margem de condições de vida decentes, enfrentando a falta de acesso a saúde, justiça, transporte, segurança, ou seja, uma política ausente de sustentabilidade quanto a contribuição de uma convivência pacífica dentro da comunidade, como mencionado alhures.

Além disso, elas foram utilizadas como mão de obra barata na tentativa de lidar com jovens infratores, em troca de um irrisório auxílio para quem tinha quase

nenhuma expectativa de melhoria de vida e reforçando, na prática, uma incoerência sobre o papel da mulher, já que não instituíram os Homens da Paz e ignoraram toda a luta feminina de uma longa história de domínio patriarcal, quando o lugar da mulher era do lar.

Nas diversas entrevistas concedidas na mídia, o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública, durante a gestão do ministro Tarso Genro, Ricardo Balestreri, sempre se manifestava favorável ao Pronasci, reclama da troca de governo – de Lula para o governo Dilma, não foi definida postura diante do Programa, arguindo que este Programa colaborou para que a Segurança Pública fosse assumida pelos atores municipais e pela União, antes vista como função a ser exercida inexoravelmente pelos entes estaduais, que inova o conceito de segurança trazendo à tona a importância de ações preventivas, principalmente destinadas às mulheres e jovens, as formas de organização pública e com as políticas comunitárias de segurança, da proximidade policial com a cidadania. E procura enaltecer o papel singular do Pronasci, quando diz que:

Esse velho Ministério, primeiro da República, é um Ministério que sempre atuou de uma maneira elitista e sofisticada. E o Tarso Genro traz à tona uma nova vocação para o Ministério da Justiça, a vocação da liderança social, de um ministério reformista, que abraça a segurança pública como a sua maior prioridade, a vocação de um ministério que desce da torre de marfim e intervém concretamente na realidade brasileira. E esse é o papel que exerceu o Pronasci nesse período. (<https://segurancaedemocracia.wordpress.com/tag/territorio-de-paz/>)

O protagonismo do Ministério da Justiça, no âmbito da Segurança Pública, é desejado pela Dra. Isabel Seixas, que acha que ele pode avançar no processo de amadurecimento e assumir a busca na construção de consensos e passar a focar mais na articulação, do que ter muito recursos, mas também sem abrir mão da execução.

Acredito que para resolver as questões pendentes deixadas pelo Pronasci, seria preciso refundar a Senasp, mudar os gestores, estruturar o gabinete e todos os demais departamentos, dotados de vícios de clientelismo e outros graves problemas administrativos existentes por longos anos. O Ministério da Justiça, apesar do novo ministro ter assumido antes do final do primeiro semestre de 2016 e novo Secretário de Segurança Pública do mesmo modo, mantiveram até agora todo o quadro de

situações que degradaram o bom funcionamento da coisa pública, é lastimável. O povo brasileiro não merece tanto descaso. Aguardamos as mudanças.

REFERÊNCIAS

____ Acórdão 1672 de 2011 – Relatório de Auditoria do TCU avalia o gerenciamento de recursos federais repassados por meio de convênios e de termos de parcerias celebrado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Secretaria Executiva do Pronasci do Ministério da Justiça e diversas unidades da federação (AL, BA, CE, DF, PA, PE, RJ e RS), no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (ações Gabinete de Gestão Integrada, Mulheres da Paz e Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável – Protejo).

Adorno, Sérgio. A Lei e a Ordem no Segundo Governo FHC. Artigo extraído de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200005

____ Avaliações, diagnósticos e análises de ações, programas e projetos em segurança pública /organização: Cristiane do Socorro Loureiro Lima ... [et al.]. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014. 260 (Coleção Pensando a Segurança Pública; v. 4).

Baptista, Gustavo Camilo. Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas. Psicologia USP, v. 23, nº 1. São Paulo, janeiro/março 2012. Artigo Extraído de

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642012000100003

Bandeira, Lourdes. Violência e democracia o paradoxo brasileiro. Artigo sobre o livro de Angelina Peralva. Extraído de <http://www.scielo.br/pdf/se/v16n1-2/v16n1-2a16.pdf>

Massami, João Carlos e Maria Eduarda Ota. Reconhecimento e cidadania no projeto “Mulheres da Paz”. Artigo sobre acompanhamento do projeto Mulheres da Paz em Porto Alegre, no ano de 2011, por meio de observação direta, de aplicação de questionário e de entrevistas abertas.

Bauman, Zigmunt. Comunidade – A busca por Segurança no Mundo Atual. Tradução Plínio Dentzien. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003

Bordoni, Carlo, Zygmunt Bauman. Estado de Crise. São Paulo. Zahar Editora. 2016.

_____. Cadernos Temáticos da CONSEG - Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública - Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 09. Brasília, DF. Capítulo III - Segurança e Participação: Gestão Democrática e Controle Social -. A participação da população através do PRONASCI - Rita de Cássia Lima Andréa

Cardoso, Fernando Henrique. Mãos à obra Brasil: proposta de governo. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. 2008.

Cardoso, Lucileila de Sousa. Enfrentando a violência com a Participação Juvenil – uma avaliação do PRONASCI em Fortaleza. Dissertação submetida ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre (M.Sc.) em Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza/CE. 2011.

Carvalho, Vilobaldo Adelídio e Silva, Maria do Rosário de Fátima. Pesquisa teórica sobre Política de Segurança Pública no Brasil: Avanços, limites e desafios. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf> visualizado em 09/05/2016.

Cruz, Ionara Oliveira Cardoso Oliveira Cruz. O Legislativo e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Monografia apresentada ao Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas.

_____. Desafios da gestão da segurança pública. Orgs. Fátima Bayama de Oliveira et al. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. Diagnóstico dos Homicídios no Brasil: Subsídios para o Pacto Nacional pela Redução dos Homicídios. Sinesp – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública/ Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça e Cidadania. 2015.

Fabretti, Humberto Barrionuevo. Segurança Pública: Fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Atlas, 2014.

Faoro, Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo. Globo, 2012.

Forte, Francisco Alexandre de Paiva. Análise sobre o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – instituído pela lei 11.530/07 e MP 416/08. Disponível em: <http://seer.ucg.br/index.php/estudos/article/viewFile/683/522>

____Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública: coletânea 2003 -2009 / Secretaria Nacional de Segurança Pública; Elaboração: Wilquerson Felizardo Sandes, João Bosco Rodrigues, Eraldo Marques Viegas. Brasília. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

Kulaitis, Letícia Figueira Moutinho Kulaitis. Entre a criminalização e vitimização da juventude: Uma análise da execução do Pronasci 2008 -2012. Anais do V Seminário Nacional Sociologia e Política – 14/16 de maio de 2014, Curitiba- PR

Peralva, Angelina. Violência e Democracia: o Paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

____Pesquisa CNI – IBOPE: retratos da sociedade brasileira: segurança pública – (outubro 2011) Brasília: CNI, 2011.

____ Pesquisa de Percepção da População sobre o Pronasci, Cidadania, Segurança e suas Instituições nos Territórios da Paz. Fundação Getúlio Vargas. 2009.

____Projeto BRA 05/038 Modernização do Sistema Penitenciário Nacional – Manual de Tratamento Penitenciário integrado para o Sistema Penitenciário Federal: Gestão Compartilhada e Individualização da Pena -Brasília - 2011

____ Pronasci em Perspectiva. Dezembro de 2008. Fundação Getúlio Vargas. Sistema de Monitoramento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (SIMAP/PRONASCI).

____Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 4. Concessão de Bolsa Formação a policiais militares e civis, agentes penitenciários, guardas municipais, bombeiros e peritos de baixa renda, pertencentes aos estados membros. Controladoria Geral da União – Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, junho de 2012.

____ Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 36. Fortalecimento as Instituições de Segurança Pública. Controladoria Geral da União – Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, março de 2015.

____ Relatório Final do Termo de Parceria nº 752962/2010. Gestão e Disseminação de dados na Política Nacional de Segurança Pública. Parceria entre a Senasp/MJ e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, julho de 2013.

____ Relatório de Gestão do Exercício de 2009. Secretaria Nacional de Segurança Pública – Fundo Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça.

____ Relatório Mundial de Prevenção a Violência – 2014. Organização Mundial de Saúde (OMS) - Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo 2015.

____ Relatório Sisp – Sistema de indicadores de Percepção Social. Segurança Pública – 5 de julho e 2012. IPEA. 2012.

____ Resende, André Lara. Devagar e simples: economia, Estado e vida contemporânea. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

____ Revista Brasileira de Segurança Pública, volume nove, número dois. Agosto/setembro 2015. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

____ Revista Pensata.V.3 N.1 O Pronasci no contexto das políticas de segurança pública no Brasil Pós-Redemocratização. Carlos Augusto Lopes. Novembro de 2013. Disponível em: <http://www2.unifesp.br/revistas/pensata/wpcontent/uploads/2011/03/16Lopes-1.pdf>

Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes. A democracia disjuntiva no contexto brasileiro: algumas considerações a partir do trabalho das delegacias de polícia.

Revista Brasileira de Ciência Política, nº11. Brasília, maio/agosto/2013. Extraído de:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000200008

Rocha, Fabiana dos Santos e Tavares, Márcia Santana. Projeto Mulheres da Paz: uma mirada de Gênero. Revista Política Pública. São Luís, v.18, nº 1, págs. 293/305, jan/jun. 2014.

Sapori, Luís Flávio. Por que cresce a violência no Brasil? /Luís Flávio Sapori, Glaucio Ary Dillon Soares. Belo Horizonte: Autentica Editora, Editora PUC Minas, 2014.

Santin, Valter Foletto. Controle Judicial da Segurança Pública: Eficiência do serviço na Prevenção e Repressão ao Crime. São Paulo. Editora Verbatim, 2013.

Santos, Crhistiano. Análise e avaliação de metas e resultados do Pronasci em seu objetivo de modernizar e estruturar o sistema penitenciário nacional - Projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Cefor como parte das exigências do curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas.Disponível em:

http://www2.camara.gov.br/responsabilidadesocial/edulegislativa/educacaolegislativa1/posgraduacao/publicacoes/banco-de-projetos/curso-lpp/lpp-1aeducacao/proj_crhisthiano_santos_lpp

Schabbach, Letícia Maria. Políticas públicas de segurança, relações intergovernamentais e prevenção da violência. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – abcp Gramado/Rs 01 a 04 de agosto de 2012

____ Segurança Pública e Cidadania: Uma Análise Orçamentária do Pronasci. Disponível em:
http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/publicacao_pronasci -

____Segurança e cidadania: memórias do Pronasci: depoimentos ao Cpdoc/FGV /Marieta de Moraes Ferreira e Ângela Britto (Orgs.). — Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. 516 p.: il.

Souza, Luís Antônio Francisco de Souza. Políticas Públicas e a área da Segurança no Brasil. Debate em torno de um novo paradigma. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/sbs2011_GT21_Luis_Antonio_Francisco_de_Souza.pdf

Waiselfisz, Júlio Jacob. Mortes matadas por armas de fogo: 2015. Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília, 2015.

Zizek, Slavoj. Violência: seis reflexões laterais. São Paulo: Boitempo, 2014.

ANEXOS

1. Cartilha sobre os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal
2. Cartilha sobre Territórios da Paz

GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM



República Federativa do Brasil

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Justiça

Ministro da Justiça
Tarso Genro

Secretaria Executiva
Luiz Paulo Teles Barreto

Secretaria Executiva do Pronasci
Ronaldo Teixeira

Assessoria Federativa

Assessor Especial do Gabinete do Ministro
Juarez Pinheiro

Equipe
Eunice Rossi
Liane Sodré
Magda Fernanda Medeiros Fernandes



GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM

Ministério
da Justiça



SUMÁRIO

<i>Apresentação.....</i>	<i>5</i>
<i>Pronasci – O novo paradigma da segurança pública.....</i>	<i>7</i>
<i>Segurança Pública: Compromisso de todos.....</i>	<i>10</i>
<i>O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM</i>	<i>14</i>
<i>Conhecendo o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM</i>	<i>17</i>
<i>Histórico</i>	<i>17</i>
<i>Composição e Funcionamento.....</i>	<i>20</i>
<i>Gestão.....</i>	<i>24</i>
<i>Observatório de segurança pública</i>	<i>28</i>
<i>Sala de situação e operação</i>	<i>31</i>
<i>Espaço multidisciplinar de prevenção</i>	<i>34</i>
<i>Estrutura de formação e qualificação.....</i>	<i>36</i>
<i>Participação Social.....</i>	<i>38</i>
<i>Diagrama conceitual.....</i>	<i>39</i>
<i>Referências</i>	<i>40</i>

APRESENTAÇÃO

Este Guia sobre o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM é um instrumento para apoiar os municípios na gestão do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. Trata-se de um conjunto de informações teóricas e técnicas relativas ao Pronasci e, em particular, ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM, que apresenta desde a concepção, organização e funções do gabinete, dentre outras, a informações práticas e relevantes para sua implantação e execução.

O GGIM acolhe um novo modelo de gestão integrada da segurança, que altera, de maneira paradigmática, a forma de o Estado enfrentar a violência e a criminalidade. Segundo esse modelo, o Estado deixa de intervir apenas de forma criminalizadora – atuando, na maioria das vezes, após o cometimento do delito – e passa também a agir preventivamente, por meio de ações sociais, evitando que esse delito venha a ocorrer.

5

Desenvolvido no âmbito da Assessoria Federativa do Ministério da Justiça, este Guia pretende fortalecer a parceria entre o Governo federal e os municípios, reafirmando a importância do protagonismo municipal no enfrentamento do crime e da violência.

Aos municípios que não aderiram ao Pronasci, é importante destacar que neste Guia encontrarão bom acervo de consulta para ajudá-los a adotar esse modelo de gestão integrada.

Além das orientações contidas neste Guia, é importante consultar a Lei nº 11.530/ 2007, que institui o Pronasci, a Lei nº 11.707/ 2008, que prevê a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, bem como manuais e publicações afins do Ministério da Justiça.

Assessoria Especial de Assuntos Federativos
Ministério da Justiça

PRONASCI

O NOVO PARADIGMA DA SEGURANÇA PÚBLICA

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci inaugura um novo paradigma de segurança pública, pautado em duas grandes inovações:

1. Articulação entre ações de segurança e ações de natureza sociais e preventivas, atuando nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, por meio do fortalecimento dos laços comunitários e das parcerias com as famílias, sem abdicar das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada;
2. Fomento de uma agenda federativa compartilhada, com o envolvimento de todos os entes, acrescentando, ao papel basilar dos estados, o Governo Federal, com indução de políticas e financiamento, e os municípios, com papel ativo nas ações de prevenção.

Esse novo paradigma se traduz na promoção de um projeto de inclusão e fortalecimento da coesão social, por meio do empoderamento das relações entre operadores de segurança e sociedade civil e do acesso a um Estado qualificado.

De fato, o Pronasci surgiu como resposta a uma nova e complexa conjuntura. De um lado, garantir direitos fundamentais aos cidadãos, no contexto de uma nova ordem mundial, cuja macrolegalidade incita os estados nacionais a renunciarem a elementos centrais de sua soberania e de seu ordenamento jurídico, gerando em todas as esferas um profundo sentimento de insegurança. De outro lado, como resposta a um contexto de tensão social do país, caracterizado pelo crescimento desestruturado das periferias das grandes cidades brasileiras e marcado por altos índices de criminalidade e violência, que atinge principalmente os mais jovens. Por fim, para superar um modelo ultrapassado de política de segurança pública, que tem como fundamento, quase que exclusivamente, uma atividade que se desenvolve após o cometimento do delito em lugar de desenvolver ações que evitem que o mesmo venha a acontecer.

Saiba mais:

- O Pronasci foi instituído pela Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007.
- As ações do Pronasci prevêm três focos de atuação: 1) foco territorial: atuando em regiões urbanas com altos índices de criminalidades; 2) foco etário: priorizando a juventude, particularmente grupo de jovens entre 15 e 24 anos, que vivem às margens da criminalidade

ou já tiveram problemas com a lei; e por fim,
3) foco policial: favorecendo a formação
e valorização das forças de segurança.

- No total, são desenvolvidas 94 ações, combinadas em ações estruturais na área policial e programas locais junto às comunidades.
- O Pronasci tem entre suas metas gerais:
1) beneficiar 3,5 milhões de pessoas entre profissionais, jovens e suas famílias;
2) reduzir a taxa de homicídio, nos próximos quatro anos, em aproximadamente 60%.
- O Pronasci será levado gradualmente a todo o país até 2012;
- O investimento previsto é de R\$ 6,7 bilhões;
- Para mais informações acesse o site:
www.mj.gov.com.br/pronasci.

9

Desfazendo nós:

A sociedade deve formar cidadãos e criar condições para reduzir a vulnerabilidade social.

SEGURANÇA PÚBLICA

COMPROMISSO DE TODOS

A Constituição de 1988 propôs um novo pacto federativo priorizando a atuação cooperativa no campo das relações intergovernamentais, sobretudo quando se trata da ordem social. Tal aspecto objetivou reduzir esforços e otimizar soluções de problemas comuns que, muitas vezes, só são possíveis por meio de ações conjuntas dos três entes federativos.

10



O Pronasci vem exercitando, de forma significativa, esse pacto federativo envolvendo União e estados, além de incluir pioneiramente os municípios como protagonistas nas questões de segurança pública. Assim, os municípios emergiram com o propósito de desempenhar, entre outros, os seguintes papéis na luta contra a violência e a criminalidade:

1. Atuar na promoção da cultura da paz, mediante a implantação de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade;
2. Mobilizar toda a sociedade, fomentando práticas democráticas e participativas com o fim de produzir e disseminar a percepção de segurança na população.
3. Priorizar a dimensão local, formulando pautas e ações conjuntas que atendam as realidades da cidade, uma vez que são nas localidades específicas onde o cidadão reside que o mesmo deve se perceber seguro.

Os municípios se constituem em locus privilegiado de formulação e implementação no que diz respeito à segurança pública.

Para tanto, a atuação conjunta desses atores é colocada em prática nos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais – GGIM, que são colegiados de gestão integrada do sistema de segurança pública e defesa social que têm como pressuposto a prevenção.

12

Saiba mais:

- A adesão pelos estados e municípios ao Pronasci é realizada de forma voluntária, observada a legislação, mediante Instrumento de Cooperação Federativa.
- O Instrumento de Cooperação Federativa prevê, dentre outros, as seguintes condicionalidades:

- Criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal;
 - Participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Programa;
 - Compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização;
 - Disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Programa.
- Para fins de execução do Programa serão estabelecidos convênios, ou outro instrumento congênere, entre os estados e municípios e o Ministério da Justiça, observada a legislação vigente.
 - Quaisquer estados ou municípios podem aderir ao Pronasci, desde que estejam afinados com os objetivos do Programa e se enquadrem às determinações da sua Lei de criação.

13

Desfazendo nós:

Qualquer município pode instituir o GGIM, independente de aderir ao Pronasci.

O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM

14

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM forma a estrutura gerencial local do Pronasci. Assim, enquanto principal ferramenta de gestão, garante sua viabilidade operacional, reunindo o conjunto de instituições que incide sobre a política de segurança no município, promovendo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade e aumentando a percepção de segurança por parte da população e a valorização dos servidores públicos que atuam na área de segurança em todas as esferas.



A gestão integrada e a atuação em rede dos GGIM permitem, de forma sistêmica, maior eficiência no enfrentamento da violência e da criminalidade, uma vez que evitam o isolamento e a fragmentação dos vários segmentos que compõem a área da segurança pública.

Os GGIM estão aportados em três grandes eixos:

- **Gestão integrada** – pauta-se na descentralização da macropolítica e atua de forma colegiada nas deliberações e execuções de medidas e ações conjuntas a serem adotadas para combater a criminalidade e prevenir a violência, no âmbito local, reunindo os vários segmentos que compõem a segurança pública. Opera pelo consenso, sem hierarquia. Isto é, as decisões são tomadas de comum acordo entre os membros, respeitando as autonomias institucionais dos órgãos que compõem o GGIM.
- **Atuação em rede** – o GGIM pressupõe uma rede de informações, experiências e práticas estabelecidas, que extrapolam os sistemas de informações policiais e agregam outros canais de informações. Além de apresentar um corpo gerencial plural e multidisciplinar, o GGIM mobiliza toda a população, atuando enquanto espaço de interlocução com os cidadãos sobre violência e criminalidade. Nesse caso, a ampliação dessa participação popular envolve a interação intensa do GGIM com os fóruns municipais e comunitários de segurança.

- **Perspectiva sistêmica** – o GGIM concebe em sua estrutura espaços inovadores que aliam informação e tecnologia e planejamento e gestão na promoção de políticas de segurança. O pleno funcionamento dessa estrutura prevê a sinergia entre as partes, garantida pelo fluxo informação – reflexão – ação.

Saiba mais:

- A Lei 11.707, de 2008, prevê a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal enquanto condicionante para adesão ao Pronasci.
- Os GGIM são instituídos formalmente por normativa própria, devendo no regimento interno contemplar as atribuições e tarefas dos seus integrantes;

Desfazendo nós:

Os GGIM não devem se constituir em organismos meramente formais, mas atuar com efetividade na busca de resultados.

CONHECENDO O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM

HISTÓRICO

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal resulta do acúmulo de experiências e aprendizados positivos com base no trabalho integrado, desenvolvidos ao longo do tempo para o enfrentamento da violência e da criminalidade.

17

Serviram de parâmetro ao GGIM as iniciativas das forças-tarefas e, posteriormente, dos Gabinetes de Gestão Integrada Estadual, adotadas com o fim de superar os resultados, nem sempre satisfatórios, das operações policiais tradicionais.

- **As forças-tarefas** são as primeiras iniciativas de cooperação interinstitucional, agregando em operações pontuais as várias forças policiais em prol de um mesmo objetivo.

Verificou-se que as operações policiais tradicionais, marcadas pelo isolamento e fragmentação de esforços das corporações, apresentavam resultados inferiores, enquanto as forças-tarefas, de forma inversa, eram bem sucedidas ao concentrar-se nos objetivos e reunir condições materiais e humanas adequadas e compatíveis para tanto. A fragilidade dessa iniciativa encontra-se na transitoriedade, em que uma vez resolvida a questão, os laços de cooperação são rompidos, dando lugar ao isolamento do trabalho padrão das corporações policiais.

- **Os Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais** constituem um avanço da experiência anterior e funcionam como força-tarefa permanente e contínua, por intermédio de um processo de institucionalização.

A grande preocupação referente à institucionalização recaía sobre a necessidade de manter a autonomia das instituições participantes. Para tanto, ficou acordada a inexistência de qualquer hierarquia que maculasse essa autonomia.

Os GGIE são compostos pelas polícias estaduais e federais, a secretaria de segurança e de assuntos penitenciários, a Perícia, pelo menos um representante estadual das Guardas Civis municipais, e, por convite, as Forças Armadas, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Com o enfoque estadual, a representação de autoridades municipais não se faz presente.

A participação social dá-se por intermédio de conselhos sociais ou comunitários de segurança. E, de forma embrionária, os GGIE desenvolvem ações preventivas e educativas.

Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais ampliam a proposta do GGIE a partir da emergência da participação municipal. Por intermédio do GGIM, o aprofundamento da relação entre ações preventivas e ações repressivas ocorreu de forma efetiva.

Trata-se de um salto qualitativo para a segurança pública, saindo da concepção estritamente reativa do policial para a proatividade do operador de segurança, com ênfase na prevenção.

CONHECENDO O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM

COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

O GGIM articula as três esferas de governo e as diferentes forças de segurança pública e reúne em sua composição mínima:

20

- Prefeito Municipal
- Autoridades municipais responsáveis pela segurança pública e defesa social
- Autoridades municipais responsáveis pelas ações sociais e preventivas;
- Autoridades estaduais da área de segurança que atuam no município: Polícia Civil, Polícia Militar e Defesa Civil
- Autoridades federais que atuam no município: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal*
- Ministério da Justiça*

* Quando existir representação.

Outros representantes de entidades públicas ou privadas, da Magistratura, da Defensoria Pública, do Ministério Público, por exemplo, poderão ser convidados a participar de reuniões e atividades do Gabinete, em especial os fóruns comunitários e municipais de segurança pública.

A participação desses representantes se dá na condição de convidados e não garante assento ao Pleno, considerando que o mesmo se constitui em fórum deliberativo e executivo que envolve ações de enfrentamento da criminalidade e que, portanto, requer cuidados adicionais de segurança aos participantes.

21

As reuniões são restritas aos integrantes do Pleno, salvo os convidados pela presidência, previamente acordados. E devem ocorrer, pelo menos, uma vez ao mês, com deliberações registradas em ata.

GGIM é uma rede que atua para propor ações integradas e promove o intercâmbio de informações e experiências, alimentando o sistema de planejamento e de políticas municipais preventivas de segurança pública.

Saiba mais:

- O GGIM conta com a seguinte estrutura administrativa:
 - Colegiado Pleno
 - Secretaria executiva
 - Observatório de Segurança Pública
 - Sala de Situação e Operações
 - Estrutura de formação e qualificação
 - Espaço multidisciplinar de prevenção

- O Colegiado Pleno é a instância superior com funções de coordenação e deliberação, responsável por decidir quais ações e medidas serão adotadas para combater a criminalidade e prevenir a violência.
- Conforme deliberação do Pleno, cada GGIM deve ter um corpo gerencial multidisciplinar e intersetorial de profissionais para compor sua estrutura.
- As despesas com pessoal correrão por conta da dotação orçamentária das instituições participantes.
- Ao Ministério da Justiça cabe dotar os GGIM com equipamentos necessários ao seu pleno funcionamento, por módulos, de acordo com a disponibilidade física e de pessoal apresentada pelo município.

Desfazendo nós:

O GGIM não representa exclusivamente o interesse da prefeitura e sua administração. Representa o interesse da sociedade local.

CONHECENDO O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM

GESTÃO

O sucesso do Pronasci em incidir na diminuição da violência e no aumento da segurança cidadã de maneira sustentada está sujeito ao desempenho forte e atuante do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

24



Esta implicação remete à capacidade dos GGIM de intervir de forma estruturada nos processos de gestão dos projetos e ações endereçados aos territórios, observando os seguintes procedimentos:

- Realizar planejamento consistente, por intermédio da percepção da realidade, estruturando o trâmite adequado e articulando de forma eficiente os meios disponibilizados aos fins propostos;
- Desempenhar coordenação ativa, por meio da criação das condições necessárias para a atuação nas localidades;
- Desenvolver avaliação continuada, mediante o monitoramento das ações e seus resultados.

25

O GGIM rompe com a exclusividade da perspectiva imediatista das ações policiais em resposta à crise e projeta soluções com foco estratégico, de médio e longo prazo, estabelecendo o planejamento efetivo da segurança, configurado nos planos e programas locais.

A estruturação dos processos de gestão pressupõe a participação e a articulação de todos, visando um fim comum estimulado pela integração e pelo respeito a multisetorialidade dos seus integrantes.

“Sem gestão não há política de segurança”

Dessa forma, entende-se que o grande instrumento de gestão do Pronasci é o Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

Saiba mais:

26

- Compete ao Gabinete de Gestão integrada Municipal estabelecer as diretrizes e prioridades dos programas e ações integradas de segurança pública e urbana municipal.
- O prefeito é o presidente do GGIM e a ele cabe supervisionar as atividades do Gabinete, promovendo as medidas necessárias ao cumprimento de sua finalidade.
- Cabe também ao prefeito escolher o secretário executivo do GGIM.
- A Secretaria executiva é responsável pela gestão e execução das deliberações e pela coordenação das ações preventivas do Pronasci.

- Aos demais membros, cabe participar das reuniões, debatendo e deliberando as matérias em exames, e participar de outras atividades promovidas pelo Gabinete, quando indicados.
- Cada membro titular do Gabinete deve ser nomeado e ter seu suplente indicado pelo respectivo órgão integrante, que o substituirá nas suas faltas e impedimentos.
- Os membros designados pelos órgãos integrantes devem possuir representatividade nos seus órgãos e deliberar sobre matérias consideradas relevantes ou urgentes.
- Os órgãos integrantes do Gabinete devem fornecer informações e dados solicitados em função dos estudos, planos e projetos em apreciação, desenvolvimento ou acompanhamento.

Desfazendo nós:

A alternância e substituição dos membros no Gabinete devem ser evitadas, pois geram descontinuidade e prejudicam o andamento das matérias abordadas.

CONHECENDO O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Observatório de segurança pública é parte da estrutura do GGIM e é responsável pela gestão do conhecimento, produzindo e sistematizando informações por meio de estudos e análises científicas. Sua atuação permite encontrar a melhor forma de enfrentar os problemas de segurança pública da cidade.

28

O propósito do Observatório de Segurança Pública é trabalhar a informação para que a mesma se torne a principal ferramenta de ação policial no GGIM e viabilize a produção de uma inteligência voltada para a tomada de decisões, tanto no que se refere à constituição de diagnósticos quanto à identificação de demandas.

O conhecimento produzido pelo Observatório é resultado do intercâmbio de informações, experiências e práticas que extrapolam os sistemas tradicionais de informações policiais e agregam outros canais de informações, tais como a integração com instituições de ensino e centro de pesquisas.

A participação dessas instituições de ensino e centros de pesquisas é colaborativa, com a finalidade de oferecer a *expertise* acadêmica para acompanhar o desenvolvimento de estudos e pesquisas. Essa parceria possibilita capacitar os operadores de segurança pública para a formulação, uso dos resultados, gestão, monitoramento e avaliação dos projetos desenvolvidos.

É importante que os estudos conduzidos pelo Observatório contemplem a realidade local, focado na comunidade, e identifiquem o perfil da violência e os fenômenos relacionados ao crime naquela localidade, além de medir a percepção da população quanto à segurança pública e definir quais ações devem ser implantadas.

O Observatório de Segurança Pública viabiliza a produção de um inteligência voltada para a tomada de decisões, dotada da missão de qualificar o conhecimento relativo aos fenômenos criminais e violentos, tanto no que se refere à constituição de diagnósticos quanto à identificação de demandas.

Saiba mais:

- O Observatório de Segurança Pública pode integrar várias fontes de dados, tais como:
 1. Sistema de informação policial – disponibiliza dados de natureza estatística policial: diagnóstico das ocorrências, análises estatísticas e informações obtidas a partir de sistema de geoprocessamento, entre outros;
 2. Pesquisa de vitimização – reúne dados de natureza qualitativa sobre ocorrências e vítimas a partir de experiências com diversas formas de violência relatadas por membros da comunidade. É uma fonte valiosa de informações, com os quais é possível aprofundar os movimentos da criminalidade, oferecendo alternativas complementares aos problemas de subestimativas presentes nas estatísticas oficiais;
 3. Outros sistemas – reúnem dados sobre a situação socioeconômica da população, como, por exemplo, os que são gerados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e pelo Banco de dados do Sistema Único de Saúde - Datasus.

Desfazendo nós:

Os municípios precisam dominar o processo de produção do conhecimento para que a cidade se torne inteligente.

CONHECENDO O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM

SALA DE SITUAÇÃO E OPERAÇÃO

A Sala de situação e operações é dedicada à gestão das ações policiais integradas, mediante a obtenção de dados da situação em tempo real, reunindo em único local a tecnologia e as informações necessárias para o planejamento e a ação imediata dos agentes de segurança pública no controle da criminalidade e das situações de risco.

31

A sala de situação e operações serve para catalisar informações produzidas na rotina do município, reunindo três espaços que se complementam funcionalmente: central de videomonitoramento, central de teleatendimento e sala de intervenção de crises

- **Central de Videomonitoramento** – Espaço dedicado ao monitoramento, por meio de câmeras de vídeos, dos principais pontos da cidade. O videomonitoramento coleta imagens e características dos delitos cometidos nas áreas monitoradas. Além da função de vigilância, também serve para mapear as zonas de criminalidade e violência nessas áreas.

- **Central de Teleatendimento** – canal de atendimento direto à comunidade, abrangendo disque-denúncia, além de outros serviços multisetoriais demandados. O teleatendimento permite, revestido do sigilo, receber denúncias anônimas feita pela comunidade com informações que ajudam na investigação de crimes e delitos.
- **Intervenção de crises** – Espaço destinado ao gerenciamento rotineiro das demandas da central de videomonitoramento e teleatendimento. A sala de intervenção de crise possibilita o compartilhamento de responsabilidade e a distribuição de tarefas demandadas.

É importante compreender a necessidade da cooperação entre as instituições locais, pois a pronta informação decorrente da tecnologia, e em particular o videomonitoramento, não teriam qualquer serventia se não dispusesse de infra-estrutura de intervenção operacional.

Saiba mais:

- A sala de situação e operações é um espaço instrumental de congregação e cooperação, que opera 24 horas por dia, com o propósito de acolher os representantes do GGIM e qualificar as ações integradas de repressão da violência e da criminalidade.
- Os locais prioritários para operar o videomonitoramento são áreas de grande adensamento populacional em horários comerciais ou em momentos de lazer; entrada e saída da cidade; cruzamentos viários de grande fluxo de veículos; vias nas quais se registram grande acidentalidade; e equipamentos públicos com vocação para ocorrência de delitos e desinteligência.
- A central de teleatendimento permite integrar, por meio de parcerias, serviços de disque-emergência com a Guarda-municipal, polícia militar, bombeiros, Samu, Trânsito, entre outros.

Desfazendo nós:

GGIM não é só videomonitoramento. É muito mais!

CONHECENDO O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM

ESPAÇO MULTIDISCIPLINAR DE PREVENÇÃO

O Espaço multidisciplinar de prevenção opera na gestão das ações preventivas, com o apoio de uma equipe multidisciplinar que prove o GGIM com informações e identificação dos problemas locais a serem solucionados.

34

De fato, a equipe multidisciplinar trabalha junto à comunidade e sua atuação incide desde a identificação das dimensões envolvidas para reduzir e evitar a violência até a criação das condições necessárias para implementação dos vários programas locais instituídos pelo Pronasci.

*É uma nova concepção da segurança,
com o objetivo de fortalecer
os laços comunitários e criar
condições para o acesso a políticas
públicas sociais.*

Saiba mais:

Dentre os programas locais instituídos pelo Pronasci, destacam-se:

1. **Protejo – Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável**, destinado à formação e à inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.
2. **Mulheres da Paz – O Projeto Mulheres da Paz** é destinado à capacitação de lideranças femininas atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci e tem como foco a mobilização social para afirmação da cidadania e a articulação com jovens e adolescentes, com vistas a sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras.

CONHECENDO O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM

ESTRUTURA DE FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO

A Estrutura de formação e qualificação é voltada à Gestão da Comunicação, Formação e da Mobilização e apoia ações de educação e valorização profissional dos operadores de segurança pública, além de mobilizar a sociedade e disseminar conhecimentos que auxiliem na construção de uma cultura da paz.

36



A Estrutura de formação e qualificação conta com telecentro equipado com computadores interligados em rede local e acesso à internet, que permitem a participação desses operadores em programas de educação continuada a distância, ofertando cursos e treinamentos desenvolvidos em parcerias com o Ministério da Justiça.

"Nunca é cedo ou tarde demais para se aprender."

Saiba mais:

- O Pronasci prevê a ampliação e consolidação da Rede Nacional de Educação a Distância, ofertando cursos em temas relacionados à área de segurança pública, como direito e cidadania, tráfico de pessoas, criminalidade e prevenção, uso moderado da força e combate à lavagem de dinheiro.
- É viabilizado amplo acesso a todos os policiais militares e civis, bombeiros, agentes penitenciários, agentes carcerários e peritos que demonstrarem interesse nos cursos de qualificação.

37

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A construção de uma sociedade mais justa e menos violenta depende da participação de todos. A segurança pública é uma responsabilidade coletiva e cada cidadão tem o direito de participar da construção da sua própria segurança.

Os Fóruns municipais e comunitários de segurança atuam como estes canais de interlocução entre população e policiais e contribuem para a mobilização social em defesa do direito à segurança, analisando e discutindo estratégias de atuação na região.

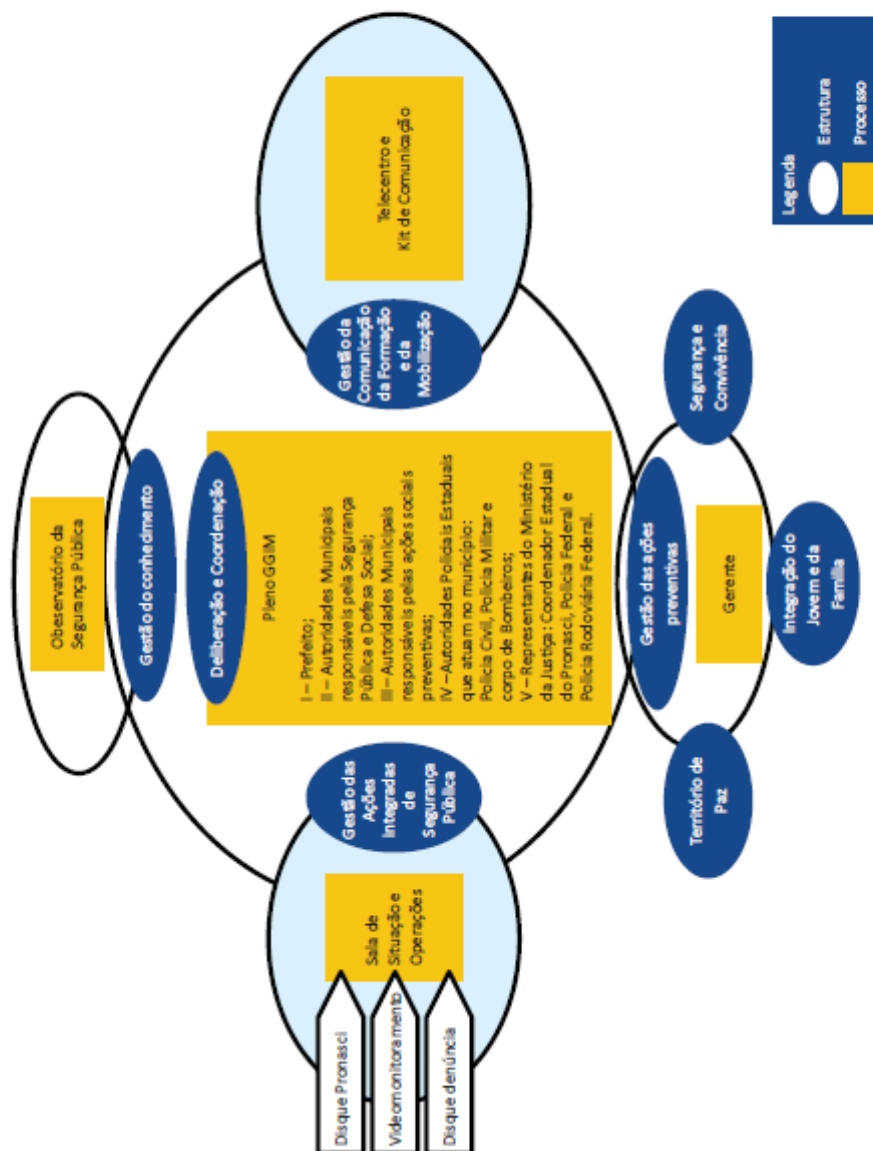
38

Ciente que a participação da sociedade é fundamental para o êxito das ações do Pronasci e deve ser incentivada e prestigiada pelo poder público, o GGIM deve interagir intensamente com os Fóruns municipais e comunitários de segurança para fins de constituir uma política municipal preventiva de segurança pública. Na pauta das discussões, os diversos setores organizados da sociedade abordam temas relativos ao exercício da cidadania, identificando demandas da população, métodos de ações preventivas e resultados pretendidos.

Essa ação participativa legitima a tomada de decisão e orienta o Gabinete a adotar medidas que realmente atendam ao interesse público e garantam uma cultura da paz.

"Paz sem voz, não é paz, É medo!"

DIAGRAMA CONCEITUAL



REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça. (2007). Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Justiça. Assessoria Federativa. (2009). Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM – Pronasci. Apresentação.

BRASIL. Ministério da Justiça. Assessoria Federativa. (2009). Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Apresentação.

BRASIL. Ministério da Justiça. Senasp. (2009). Memorial Descritivo Gabinete de Gestão Integrada. Mimeo.

BRASIL. Presidência da República. (2008). Guia Básico para Gestão nos Municípios. Brasília, DF.

FERNANDES, Magda. (2009). Refletindo sobre o Observatório de Segurança Pública. Mimeo.

FOLEY, Gláucia Falsarella. (2008). Projeto Redes de Paz, Mimeo.

SOARES, Luiz Eduardo. (2007). Gabinete de Gestão Integrada da segurança Pública: Gênese, Implantação, Desdobramento. Mimeo.

TREVAS, Vicente. (2007). Reflexão sobre os Territórios da Paz. Mimeo.

Ministério da Justiça

Assessoria de Comunicação Social – Esplanada dos Ministérios, Bloco T,
Edifício Sede, 4º Andar, Sala 412
CEP 70064-900
Fone: (61) 3429-3000
www.mj.gov.br/pronasci

Editoração eletrônica
Supernova Design

Ilustrações
Caio Oishi

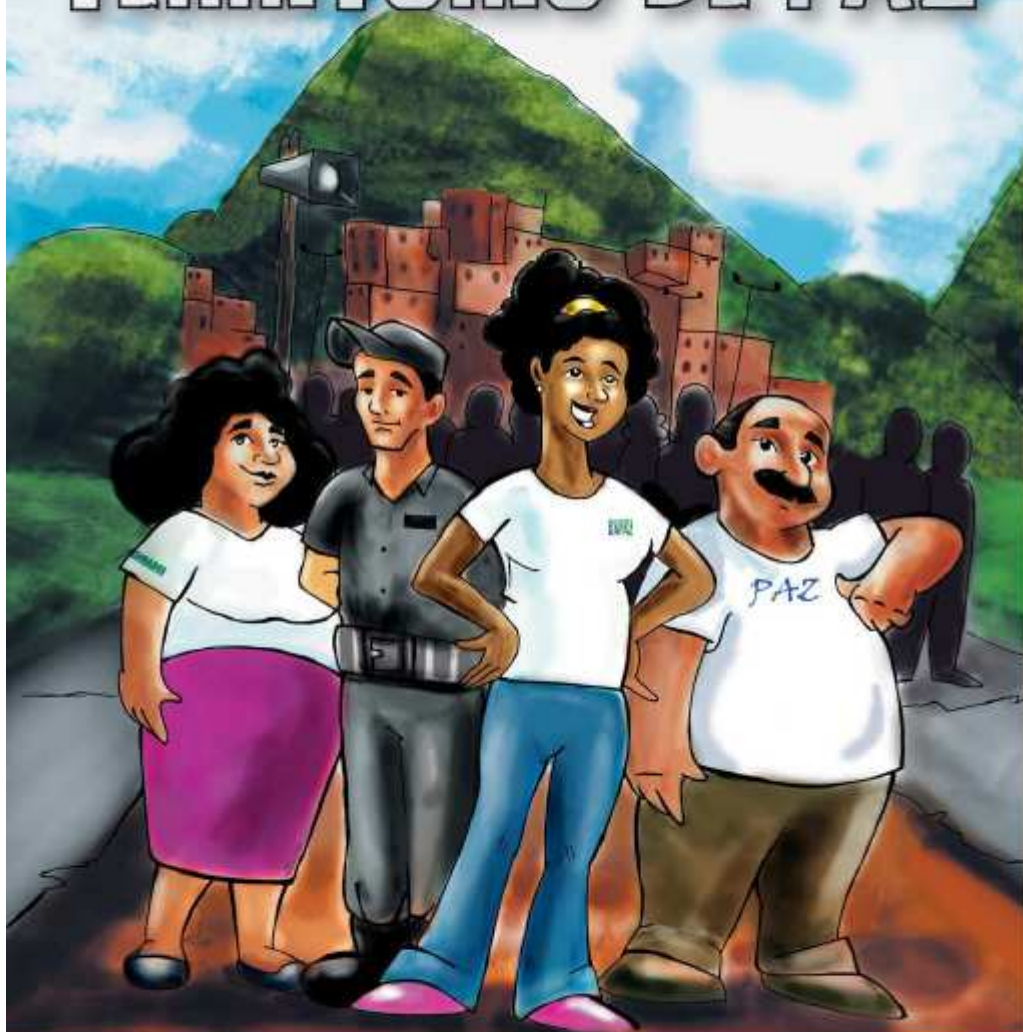
Revisão
Alessandro Mendes

Para mais informações sobre o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM
e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, acesse
www.mj.gov.br/pronasci

PRONASCI

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA

TERRITÓRIO DE PAZ



Ministério
da Justiça



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

MINISTRO DA JUSTIÇA
TARSO GENRO

SECRETARIA EXECUTIVA
LUIZ PAULO TELES BARRETO

SECRETARIA EXECUTIVA DO PRONASCI
RONALDO TEIXEIRA

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
RICARDO BRISOLLA BALESTRERI

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA
ROMEU TUMA JUNIOR

SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO
MARIANA TAVARES DE ARAÚJO

SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO
ROGÉRIO FAVRETO

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS
PEDRO ABRAMOVAY

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
LUIZ FERNANDO CORRÊA

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL
HÉLIO CARDOSO DERENNE

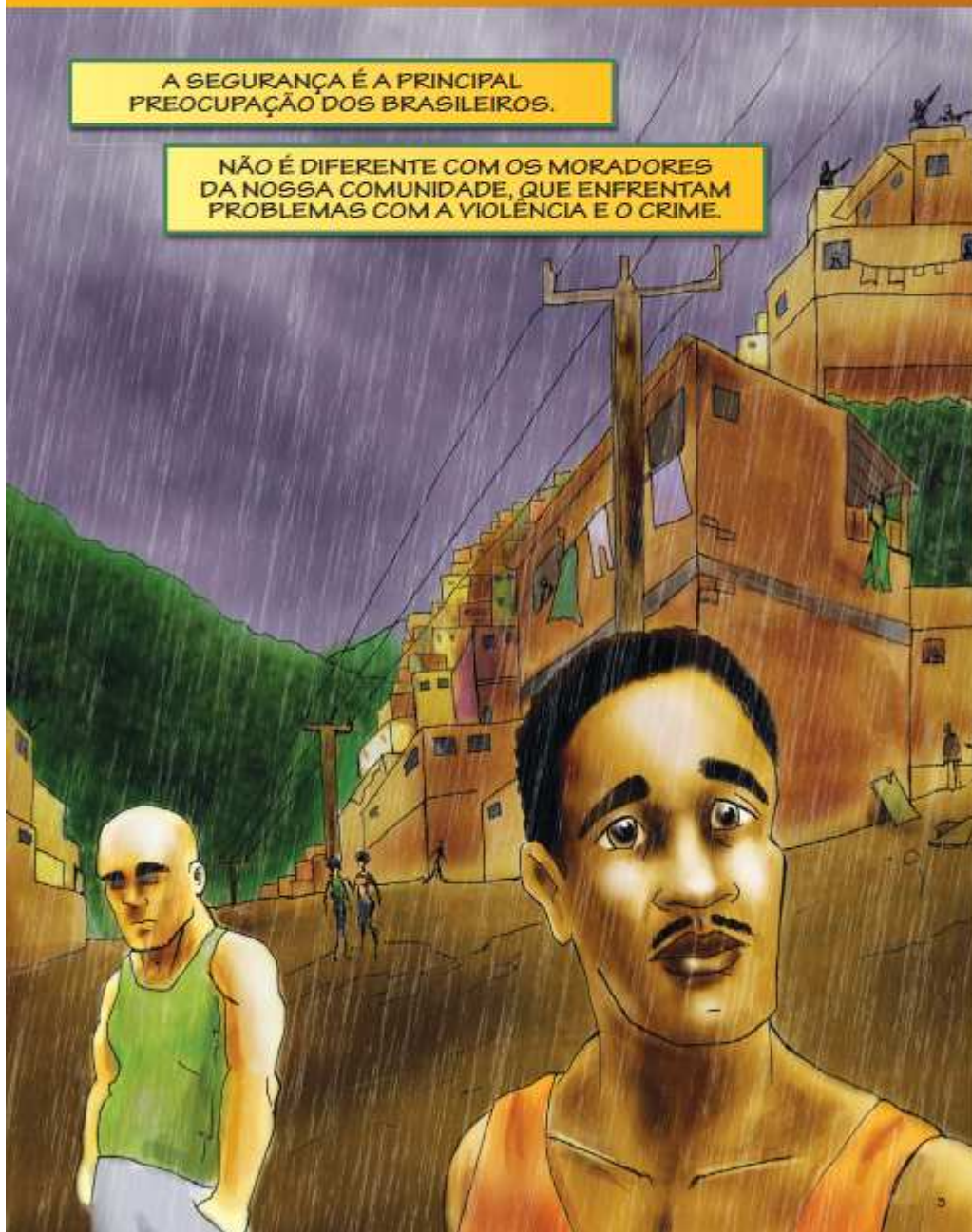
DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL
AIRTON MICHELS

CONSULTORIA JURÍDICA
RAFAEL THOMAZ FAVETTI

TERRITÓRIO DE PAZ

A SEGURANÇA É A PRINCIPAL
PREOCUPAÇÃO DOS BRASILEIROS.

NÃO É DIFERENTE COM OS MORADORES
DA NOSSA COMUNIDADE, QUE ENFRENTAM
PROBLEMAS COM A VIOÊNCIA E O CRIME.



Para encarar essa questão tão séria,
a comunidade da nossa história foi escolhida para ser
transformada em um Território de Paz.

Você deve estar se perguntando quem inventou que um
lugar violento fosse chamado de Território de Paz.
Pergunta muito justa.

Lugares como esta comunidade são os que realmente
precisam de atenção especial para resolver as questões
de segurança pública.

Por isso, esta comunidade foi selecionada para colocar
em prática as ações do Programa Nacional de Segurança
Pública com Cidadania – Pronasci, do Ministério
da Justiça.

As ações do Pronasci (94 no total) são diferentes porque
se preocupam com as causas sociais que alimentam a
injustiça e a exclusão.

As iniciativas do Pronasci levam em conta que a solução
para a violência envolve muitos aspectos e só pode ser
alcançada com a participação de todos, inclusive a sua.

O PRONASCI ATUA DE UM JEITO AMPLO E INTEGRADO....

...INVESTI NA VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CAPACITAÇÃO, MELHORIA SALARIAL E FACILIDADES PARA A COMPRA DA CASA PRÓPRIA...

ATENÇÃO MORADORES!
A SUA COMUNIDADE ESTÁ SE TRANSFORMANDO EM UM TERRITÓRIO DE PAZ E VAI CONTA AGORA COM MUITAS AÇÕES DE SEGURANÇA E PROJETOS SOCIAIS.

...DÁ ATENÇÃO ESPECIAL AOS JOVENS QUE MORAM EM LOCAIS VIOLENTOS, OFERECENDO EDUCAÇÃO, ESPORTE, CULTURA E INCLUSÃO DIGITAL...

...OFERECE A PRESOS OU A QUEM JÁ ESTEVE NA CADEIA A CHANCE DE ESTUDAR E DE APRENDER UMA PROFISSÃO.

Acesso à **Justiça** e combate ao crime organizado e à corrupção policial também recebem a atenção do Pronascl.

Isso sem falar nas **melhorias** nas comunidades, como investimento em iluminação e **reformas** de quadras de **esportes** e praças.

Os moradores do **Território de Paz** da comunidade da nossa história estão tendo a **chance** de conhecer seus direitos e deveres e de aprender que a **cidadania** é muito mais do que votar.

Ser cidadão é lutar por um país mais **justo**, começando pela nossa **comunidade**.

Na **nossa** história você vai **descobrir** como as coisas na comunidade estão mudando. É **verdade** que nada muda da noite para o dia, mas a gente precisa **arregaçar as mangas** e **começar** em algum lugar.

Dona Juju é **líder comunitária** na comunidade e tem uma história muito parecida com a de milhares de **mães**, esposas, irmãs e filhas que sofrem ou já sofreram com o envolvimento de seus **parentes** com o crime e com a violência.

Essa triste **realidade** faz com que as mulheres sejam muito **importantes** na luta por **respeito** aos direitos humanos, maior acesso à Justiça e melhores condições de **vida** para suas **famílias** e comunidades.

Dona Juju foi selecionada para participar do projeto **Mulheres da Paz**, uma das ações do Pronasci que usa a **experiência** de vida e a **força** de mulheres como ela para ajudar a colocar em **prática** ações para prevenir e reduzir a criminalidade.

Milhares de mulheres em todo o Brasil estão **participando** desse projeto e aprendendo como ajudar a **prevenir** a violência, a orientar as **pessoas** a procurarem a Justiça e a **resolver** problemas de forma pacífica e justa, além de noções de **direitos humanos**.

Essas mulheres também **incentivam** a participação dos **jovens** nos **projetos** sociais, culturais, esportivos e profissionalizantes do **Pronasci** nas comunidades onde vivem.

Dona Juju está ajudando outras mulheres a se protegerem da violência doméstica com a **Lei Maria da Penha**, que criou formas de prevenir, **combater** e punir a violência contra a mulher.

Para atuar como Mulher da Paz, ela **recebe** como **incentivo** uma bolsa de R\$ 190 por mês.

NO SEU PAPEL DE MULHER DA PAZ, DONA JUJU VISITA DONA CIDA E SEU EVERALDO PARA APRESENTAR O PROTEJO* E CONVIDAR O FILHO ADOLESCENTE DO CASAL A PARTICIPAR DESSA AÇÃO DO PRONASCI.

O RAPAZ SE METEU EM CONFUSÃO COM A BANDIDAGEM E ACABA DE CUMPRIR UMA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA, PRESTANDO SERVIÇOS COMUNITÁRIOS. AGORA ELE TERÁ A CHANCE DE FICAR LONGE DO CAMINHO DO CRIME.

E COMO É QUE FUNCIONA ESSE PROTEJO?

OCUPANDO O TEMPO DESSA RAPAZIADA COM COISAS QUE ELES GOSTAM DE FAZER.

QUE TIPO DE COISAS?

AQUI NA COMUNIDADE DÁ ATÉ PARA ESCOLHER: A ESCOLINHA DE FUTEBOL, A OFICINA DE RAP DO PÔNTO DE CULTURA E AS AULAS DE INFORMÁTICA NO TELECENTRO.

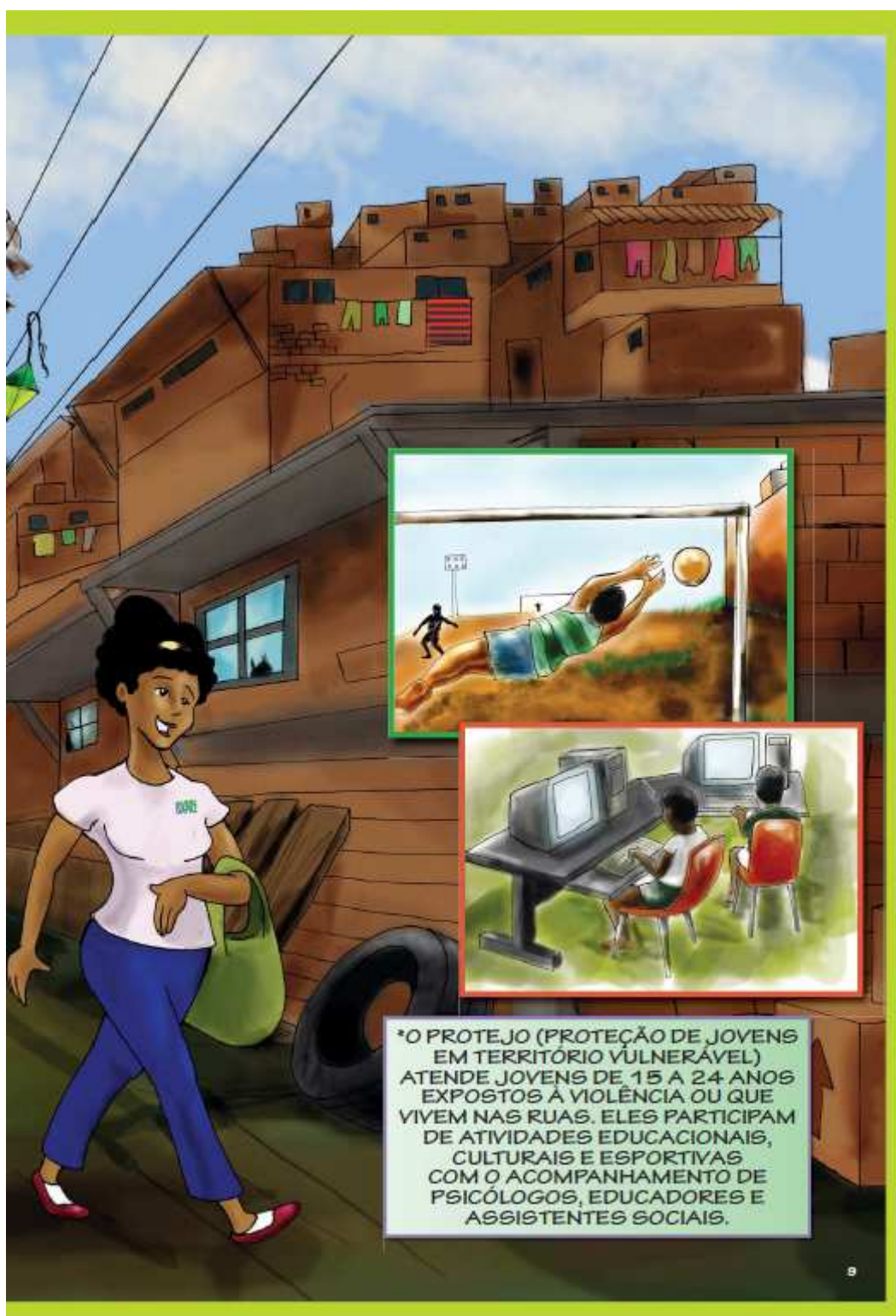
SERÁ QUE O MEU MARCELO TÔPA PARTICIPAR?

QUEM SABE ELE SE INTERESSA POR ALGUMA OFICINA PROFISSIONALIZANTE? OS PARTICIPANTES RECEBEM UMA AJUDA DE CUSTO DE R\$ 100 POR MÊS.

E ISSO SERÁ QUE RESOLVE?

TEMOS QUE DAR UMA CHANCE PARA ESSES GAROTOS QUE JÁ SE METERAM EM CONFUSÃO PARA QUE ELES NÃO REPITAM A DOSE.





*O PROTEJO (PROTEÇÃO DE JOVENS EM TERRITÓRIO VULNERÁVEL) ATENDE JOVENS DE 15 A 24 ANOS EXPOSTOS À VIOLÊNCIA OU QUE VIVEM NAS RUAS. ELES PARTICIPAM DE ATIVIDADES EDUCACIONAIS, CULTURAIS E ESPORTIVAS COM O ACOMPANHAMENTO DE PSICÓLOGOS, EDUCADORES E ASSISTENTES SOCIAIS.

9



— TAMBÉM QUERO CONVIDAR VOCÊS PARA UMA REUNIÃO NA SEDE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES NO SÁBADO — CONTINUA DONA JUJU.



— REUNIÃO DE QUÊ? — QUER SABER SEU EVERALDO.



— A COORDENADORA DO PRONASCI AQUI NA COMUNIDADE, A DONA VILMA, VAI FALAR SOBRE A NOSSA SEGURANÇA E FAZER UMA LISTA DAS COISAS MAIS URGENTES PARA LEVAR AO GGIM.



— OXE, E O QUE É GGIM?



— GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL. É UM ESPAÇO PARA DISCUTIR E FAZER COISAS PARA MELHORAR A SEGURANÇA PÚBLICA E PREVENIR A CRIMINALIDADE.

OS GGIM REÚNEM REPRESENTANTES DO MUNICÍPIO, DO ESTADO E DO GOVERNO FEDERAL E GENTE QUE TRABALHA CONTRA A VIOLÊNCIA EM VÁRIOS SETORES DA SOCIEDADE.



— AQUI NA COMUNIDADE, O NOSSO GGIM TEM FEITO UM MONTE DE COISAS IMPORTANTES.



— POIS EU NUNCA OUVI FALAR DESSE NEGÓCIO. O QUE DE IMPORTANTE ESSE POVO JÁ FEZ? — DESCONFIA DONA CIDA.



— A TROCA DAS LÂMPADAS DOS POSTES LÁ NA RUA PRINCIPAL E A LIMPEZA DO CAMPINHO DE FUTEBOL. A FALTA DE LUZ E O MATO ALTO ESTAVAM UM PERIGO!



— E ISSO RESOLVE, DONA JUJU?



— UÉ, A GENTE TEM QUE COMEÇAR POR ALGUMA PARTE. SE TODOS PARTICIPAREM FICA MAIS FÁCIL RESOLVER OS PROBLEMAS.



— POIS PODE CONTAR COM A GENTE PARA A REUNIÃO.

DONA JUJU SE DESPEDE DA FAMÍLIA SILVA E SEGUE PARA O BAR DA COMUNIDADE PARA TOMAR UM CAFEZINHO E BATER UM PAPO. NO CAMINHO, ENCONTRA JOSÉ, O POLICIAL COMUNITÁRIO QUE ESTÁ FAZENDO A RONDA PELO BAIRRO. OS DOIS SE CUMPRIMENTAM E ENTRAM JUNTOS NO ESTABELECIMENTO DE SEU ANTÔNIO.



— COMO VAI, DONA JUJU? OUVI DIZER QUE MARCARAM REUNIÃO DE MORADORES PARA O SÁBADO — CONVERSA SEU ANTÔNIO.



— É ISSO MESMO, LÁ NA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES. O SENHOR VAI?



— COM CERTEZA! TENHO QUE FAZER A MINHA PARTE, NÉ? NÃO DÁ MAIS PARA VIVER COM MEDO DE PERDER MEUS NETOS PARA O CRIME E AS DROGAS.



— TOMARA QUE MAIS MORADORES TAMBÉM PENSEM COMO O SENHOR.



— É MUITO IMPORTANTE A GENTE TRABALHAR UNIDOS PELA MELHORIA DA SEGURANÇA. E PARABÉNS PELO SEU TRABALHO COMO MULHER DA PAZ — COMENTA JOSÉ.



— FIQUEI SABENDO QUE VOCÊ ESTÁ FAZENDO O CURSO DE APERFEIÇOAMENTO PARA PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA.



— É VERDADE! ESTOU ESTUDANDO PARA MELHORAR O MEU TRABALHO AQUI NA COMUNIDADE. APRENDO COISAS IMPORTANTES COMO DIREITOS HUMANOS E ÉTICA E AINDA RECEBO R\$ 400 POR MÊS PELO PROJETO BOLSA FORMAÇÃO.



— MAS SOUBE QUE NÃO TEM MOLEZA! É VERDADE QUE NÃO PODE FALTAR AULAS E NEM TER INFRAÇÕES NO TRABALHO E COM A JUSTIÇA?



— É VERDADE! TEM QUE ESTAR HÁ CINCO ANOS COM A FICHA LIMPA. MAS TEM AS FACILIDADES. POR EXEMPLO, A GENTE PODE PARTICIPAR DO CURSO EM SALA DE AULA OU A DISTÂNCIA. E MUITO COLEGA DA ÁREA DE SEGURANÇA, PRINCIPALMENTE O PESSOAL DE BAIXA RENDA, ESTÁ SENDO VALORIZADO, VIU?



— MUDANDO DE ASSUNTO, VOCÊ CONSEGUIU FAZER A SUA MUDANÇA? NEM PASSOU AQUI PARA PEGAR AS CAIXAS QUE ME PEDIU...



— PUXA, SEU ANTÔNIO, ME DESCULPE. NA CORRERIA DA MUDANÇA ACABEI ESQUECENDO. MUDEI SIM!



— ENTÃO VOCÊ ESTÁ DE CASA NOVA?



— POIS É. ESSE PRONASCI ESTÁ MUDANDO A MINHA VIDA. E PARA MELHOR!



COMO ASSIM? EXPLICA ISSO DIREITO.



O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO COUBE DIREITINHO NO MEU BOLSO. FINALMENTE EU REALIZEI O SONHO DA CASA PRÓPRIA E ME LIVREI DO ALUGUEL!!!



UFA, É UM ALÍVIO MESMO. E UM SOSSEGO.



NEM TE CONTO. O LUGAR É DE PRIMEIRA! POSSO EXIBIR A MINHA FARDA COM O PEITO ESTUFADO E SEM ESTRESSE.

OS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA - POLICIAIS CIVIS, MILITARES E FEDERAIS, BOMBEIROS, AGENTES PENITENCIÁRIOS E PERITOS - PODEM PARTICIPAR DO PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE DOIS JEITOS.



QUEM TEM RENDA FAMILIAR BRUTA MENOR DO QUE R\$ 4.900 PODE OBTER UMA CARTA DE CRÉDITO DE ATÉ R\$ 50 MIL.



E OS PROFISSIONAIS COM RENDA FAMILIAR MENSAL DE ATÉ R\$ 2.800 PODEM ADERIR AO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR), QUE DIVIDE O VALOR DO IMÓVEL EM 180 PRESTAÇÕES.



— TENHO UMA IDEIA PARA O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO AQUI DA COMUNIDADE. QUE TAL PEDIR UMA BICICLETA PARA VOCÊ?



— QUE GRANDE IDEIA! ASSIM EU POSSO SER MUITO MAIS RÁPIDO PARA FAZER A MINHA RONDA.



— VOU APRESENTAR ESSA SUGESTÃO NA REUNIÃO DE SÁBADO E CONTO COM O SEU APOIO. AFINAL, QUEM VAI TER QUE FICAR CRAQUE NO PEDAL É VOCÊ. HAHHAHAHA!!!

COM O PRONASCI, A COMUNIDADE DO TERRITÓRIO DE PAZ TRABALHA COM QUEM CUIDA DA SEGURANÇA PÚBLICA, LADO A LADO COM A POLÍCIA COMUNITÁRIA.

O TRABALHO DE PREVENÇÃO TEM O OBJETIVO DE REDUZIR O NÚMERO DE CRIMES E, ASSIM, O SOFRIMENTO DAS PESSOAS.

A COMUNIDADE INDICA OS PROBLEMAS MAIS URGENTES QUE PRECISAM DE SOLUÇÃO E AS QUESTÕES QUE PODEM SER PREVENIDAS.



— PESSOAL, O PAPO TÁ BOM, MAS TENHO UMA REUNIÃO LÁ NA SEDE DA ASSOCIAÇÃO AGORA.



— HUM, COMO A SENHORA TÁ IMPORTANTE DEPOIS QUE VIROU MULHER DA FAZ!



— HAHHAHAHA! VOU CONVERSAR COM A DONA VILMA, A COORDENADORA DA PRONASCI AQUI NA COMUNIDADE.



— BOM DIA PARA SENHORA! E ATÉ A REUNIÃO DE SÁBADO!

DONA JUJU SEGUE PARA O ENCONTRO COM DONA VILMA, COORDENADORA DO PRONASCI NA COMUNIDADE.

NOS TERRITÓRIOS DE PAZ COMO A COMUNIDADE DA NOSSA HISTÓRIA, EQUIPES COM PROFISSIONAIS DE DIVERSAS ÁREAS AJUDAM A TOCAR OS PROJETOS DO PRONASCI.

ESSAS EQUIPES SÃO FORMADAS POR COORDENADOR, AGENTES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMUNICADORES.



— OI, DONA VILMA! COMO VAI?



— OLÁ, DONA JUJU, TUDO EM PAZ.



— QUE BOM QUE A SENHORA APARECEU POR AQUI HOJE. QUERO SABER MAIS SOBRE AS AÇÕES DO PRONASCI PARA DEFENDER OS DIREITOS DO CONSUMIDOR.



— EXPLICO COM PRAZER. SÃO TRÊS AÇÕES MUITO IMPORTANTES. COM O CANAL COMUNIDADE, PODEMOS FAZER RECLAMAÇÕES EM CONJUNTO DIRETAMENTE NO PROCON.



— E ESSE TAL DE MONITORAMENTO CIDADÃO?



— AH SIM. AVISA SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS NECESSÁRIOS PARA A COMUNIDADE. E TEM AINDA O GERAÇÃO CONSCIENTE, QUE ENSINA OS JOVENS SOBRE SEUS DIREITOS, INTEGRIDADE E IDENTIDADE COM A COMUNIDADE.

O PRONASCI INCENTIVA QUE CADA VEZ MAIS MULHERES CONHEÇAM SEUS DIREITOS COM PALESTRAS, CARTILHAS, ATENDIMENTO E ORIENTAÇÃO INDIVIDUAL...

... COM A CRIAÇÃO E O FORTALECIMENTO DE JUIZADOS, DELEGACIAS E NÚCLEOS ESPECIALIZADOS NO ATENDIMENTO A MULHERES E CENTROS DE EDUCAÇÃO E REABILITAÇÃO PARA AGRESSORES.

E O NOSSO NÚCLEO DE JUSTIÇA COMUNITÁRIA? EM QUE PÉ ESTÁ?

EM BREVE VAI SER INAUGURADO. VAI FICAR MUITO MAIS FÁCIL PARA RESOLVER CONFLITOS AQUI MESMO NA COMUNIDADE.

ALIÁS, A SENHORA ESTÁ DE PARABÉNS PELA ORGANIZAÇÃO DA PALESTRA SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA! O AUDITÓRIO DA ESCOLA FICOU LOTADO!

OBRIGADA. A LEI MARIA DA PENHA MUDOU A MINHA VIDA. QUANTO MAIS MULHERES PUDEM SER AJUDADAS, MELHOR.

OBRIGADA PELA VISITA E PELAS INFORMAÇÕES.

EU JÁ VOU indo. PRECISO VISITAR OUTRAS MULHERES DA PAZ AINDA HOJE. ATÉ A REUNIÃO DE SÁBADO.



O Pronasci está **melhorando** as cadelas com a **valorização** e capacitação dos agentes penitenciários e o acesso de presos e familiares à assistência jurídica **gratuita** pela **Defensoria Pública**.

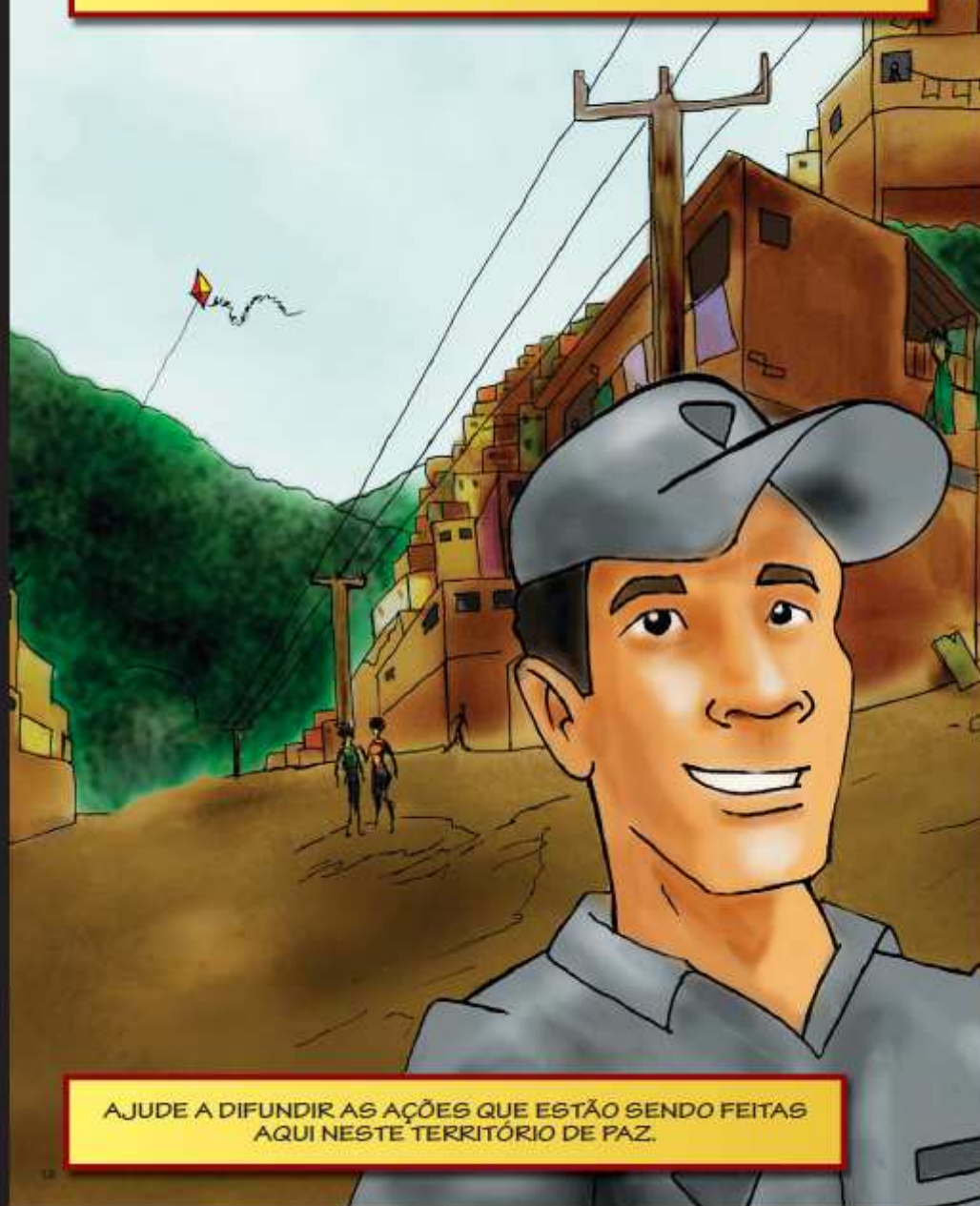
O tráfico de **pessoas** também será enfrentado por meio dos núcleos **especializados**.

Essa forma moderna de escravidão é uma ofensa aos **direitos humanos** porque explora, humilha e tira a **liberdade** de ir e vir das pessoas.

Atinge mulheres, crianças e adolescentes movidos pela **vontade** de uma **vida** melhor fora do Brasil, que são iludidos e submetidos a condições de **trabalho** escravo e prostituição.

As vítimas terão atendimento e **proteção** especial, acesso à **Justiça** e serão encaminhadas a entidades para ajudá-los a começar uma **nova** vida.

AGORA VOCÊ CONHECE BEM COMO FUNCIONAM AS AÇÕES DO PRONASCI NA SUA COMUNIDADE. ENTÃO MOSTRE AOS OUTROS QUE AJUDAR NO COMBATE À VIOLÊNCIA É IMPORTANTE PARA MELHORAR A VIDA DE TODOS.



AJUDE A DIFUNDIR AS AÇÕES QUE ESTÃO SENDO FEITAS AQUI NESTE TERRITÓRIO DE PAZ.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO T, EDIFÍCIO SEDE, 4º ANDAR, SALA 412

CEP 70064-900

FONE - (61) 3429-3000

WWW.MJ.GOV.BR/PRONASCI

ROTEIRO E TEXTO

IARA VIDAL

ILUSTRAÇÕES

JOÃO RAFAEL, GUILHERME GONZAGA E MICHELLE SOUZA

REVISÃO

ALESSANDRO MENDES

COORDENAÇÃO E MONTAGEM

RIBAMAR FONSECA

PARA MAIS INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES DO PROGRAMA
NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI),
ACESSE WWW.MJ.GOV.BR/PRONASCI

PRONASCI

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA

Ministério
da Justiça

