

PREVENÇÃO À

VIOLENÇA

**E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DE
ADOLESCENTES E JOVENS NO BRASIL**

Dilma Rousseff
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Michel Temer
VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Maria do Rosário Nunes
MINISTRA DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS

Ramaís de Castro Silveira
SECRETÁRIO-EXECUTIVO DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Carmen Silveira de Oliveira
SECRETÁRIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Marie-Pierre Poirier
REPRESENTANTE DO UNICEF NO BRASIL

Ricardo Vieiralves
REITOR DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(LABORATÓRIO DE ANÁLISE DA VIOLÊNCIA)

Jailson de Souza e Silva
COORDENADOR GERAL DO OBSERVATÓRIO DE FAVELAS

2011_OBSERVATÓRIO DE FAVELAS

Tiragem: 2000 exemplares
Distribuição Gratuita

A reprodução do todo ou parte deste documento é permitida somente para fins não lucrativos e com a autorização prévia e formal da SDH/PR, do Observatório de Favelas ou Unicef, desde que citada a fonte.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS – SDH
Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDC
SCS B Quadra 09 Lote “C”, Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A, 8º andar
CEP: 70308-200 – Brasília – DF
Telefone: (61) 2025-3225
Fax: (61) 2025-3067
E-mail: spdca@sdh.gov.br
Site: www.direitoshumanos.gov.br

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF
Escritório Representante
SEPN 510, Bloco A – Brasília – DF
CEP: 70750-521 – Brasil
Tel: (55 61) 3035-1900
Fax: (55 61) 3349-0606
Site: www.unicef.org
Email: unicef@unicef.org.br

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS
Rua Teixeira Ribeiro, 535
Parque Maré – Rio de Janeiro – RJ
Email: prvl@observatoriodefavelas.org.br
Sites: www.observatoriodefavelas.org.br
www.prvl.org.br

LABORATÓRIO DE ANÁLISE DA VIOLÊNCIA
Rua São Francisco Xavier 524, s/ 9043, BI F, Maracanã
CEP: 20550-013 – Rio de Janeiro – RJ
Tel: (55 21) 2587-7590
Site: www.lav.uerj.br
Email: lav@uerj.br

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:
Módula Oficina de Ideias
morulaideias.com.br

REVISÃO:
Suzana Barbosa

FOTOS:
Imagens do Povo

CAPA:
Composição com fotos de A. F. Rodrigues, Bira Carvalho, Jucemar Francisco, Naldinho Lourenço, Ratão Diniz e Walter Mesquita

Esta é uma publicação do Programa de Redução da Violência Letal (PRVL), uma iniciativa coordenada pelo Observatório de Favelas, realizada em conjunto com o UNICEF e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. O PRVL é desenvolvido em parceria com o Laboratório de Análise de Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV-Uerj) e tem apoio institucional da Organização Intereclesiástica de Cooperação para o Desenvolvimento (ICCO).

Publicação financiada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, por meio do convênio nº 066/2008.

1ª EDIÇÃO
Rio de Janeiro_2011

ORGANIZADORES

RAQUEL WILLADINO

JOÃO TRAJANO SENTO-SÉ

CAIO GONÇALVES DIAS

FERNANDA GOMES

PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CIVIL

E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DE
ADOLESCENTES E JOVENS NO BRASIL

 OBSERVATÓRIO
DE FAVELAS

Rio de Janeiro_2011

AGRADECIMENTOS

Agradecemos às seguintes instituições pela importante colaboração nas ações locais desenvolvidas pelo PRVL nas 11 regiões pesquisadas:

BELÉM

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Emaús – (Cedeca Emaús)
Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará (SSP-PA) – Ouvidora: Cibele Kuss
Coletivos Jovens de Meio Ambiente – PA
Fórum Nacional de Juventude Negra (FONAJUNE)
Mocambo
Lar Fabiano de Cristo – UPI José

BELO HORIZONTE

Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo

BRASÍLIA

Grupo Atitude
Central Única de Favelas (CUFA/DF)

CURITIBA

Projeto Não-Violência (PNV)
Centro de Estudos em Segurança Pública e Direitos Humanos – Universidade Federal do Paraná (CESPDH/UFPR) – Pedro Rodolfo Bodê de Moraes

MACEIÓ

Núcleo de Estudos sobre a Violência em Alagoas – Universidade Federal de Alagoas (NEVIAL/UFAL) – Ruth Vasconcelos Lopes Ferreira

RECIFE

Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança - Universidade Federal de Pernambuco (NEPS/UFPE) – José Luiz de Amorim Ratton Júnior
Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (ETAPAS)
Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)
PEbodycount

RIO DE JANEIRO

Organização de Direitos Humanos Projeto Legal (ODH-PL)
Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM-RJ)
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) – Sílvia Ramos

SALVADOR

Fórum Comunitário de Combate à Violência (FCCV) – UFBA
Fórum Nacional de Juventude Negra (FONAJUNE)

SÃO PAULO

Instituto Sou da Paz
Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Mônica Paião Trevisan (CEDECA Sapopemba)
Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud)
Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Interlagos (CEDECA Interlagos)

VITÓRIA

Núcleo de Estudos sobre Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos - Universidade Federal do Espírito Santo (Nevi/UFES) – Vanda de Aguiar Valadão
Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos (CADH)
Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM-ES)
Centro de Referência da Juventude (CRJ)

PORTO ALEGRE

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Diego Braz Gomes – (IAJ)
Rádio Quilombo FM
Ponto de Cultura Na Quebrada – Resistência

FICHA TÉCNICA

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS TEMÁTICAS DA SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - SNDPCA
Márcia Ustra Soares

COORDENAÇÃO NACIONAL DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEÇADOS DE MORTE – PPCAAM

COORDENAÇÃO GERAL DE PROTEÇÃO
Solange Pinto Xavier

EQUIPE NACIONAL DO PPCAAM
Flavia de Oliveira Alves Mundim
Heloiza de Almeida Prado Botelho Egas
Higor Cataldo Antonio
Jailson Tenório dos Reis

FUNDO DAS NAÇÕES PARA A INFÂNCIA – UNICEF

CHEFE DA ÁREA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
Casimira Bengé

GESTORA DE PROGRAMAS DE PREVENÇÃO A VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, COORDENAÇÃO GERAL
Helena Oliveira da Silva

OFICIAL DE COMUNICAÇÃO
Pedro Ivo Alcântara

OFICIAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO
Jucilene Leite da Rocha

PROGRAMA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL

COORDENAÇÃO GERAL
Raquel Willadino Braga

CONSULTORES
Ignácio Cano
João Trajano Sento-Sé

PESQUISADORES
Caio Gonçalves Dias
Fernanda Gomes da Silva
Marcos Vinícius Moura
Michelle Henriques Ramos
Natália Cristina Castelo Branco
Priscilla Caldellas dos Santos
Rodrigo Costa do Nascimento

SECRETARIA EXECUTIVA
Jamille Guilherme Suarhs

JORNALISTA
Maria Cecília de Oliveira Rosa

PESQUISADORES LOCAIS

BELÉM
Patrick Heleno Passos
Deylane Corrêa Baía

BELO HORIZONTE
Claudinéia Aparecida Coura
Liliane da Conceição Silva

BRASÍLIA
Oswaldo Assis Neto
Andressa Marques da Silva

CURITIBA
Joslei Terezinha Silveira
Giovanna Bonamim
Áurea Teixeira da Silva

MACEIÓ
Giovanna Karla Silva
Sérgio da Silva Santos

PORTO ALEGRE
Consuelo da Rosa e Garcia
Mayara Annanda da Silva

RECIFE
Ana Paula Portela Ferreira Gomes
Jaqueline Soares da Silva

RIO DE JANEIRO
Thais Duarte
Leomir Dornellas

SALVADOR
Carla Adriana Santos
Jamille dos Santos Carvalho

SÃO PAULO
Simone Cristina dos Santos
Josie Berezin

VITÓRIA
Camila Costa Valadão
Iljorvanio Silva Ribeiro

Prevenção à violência e redução de homicídios de adolescentes e jovens no Brasil / organizadores: Raquel Willadino, João Trajano Sento-Sé, Caio Gonçalves Dias, Fernanda Gomes. – Rio de Janeiro : Observatório de Favelas, 2011.

208 p. ; 21 cm

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-98881-12-6

1. Violência – Brasil. 2. Adolescentes - Brasil. 3. Adolescência – Aspectos sociais - Brasil. 4. Adolescentes – Violência. 5. Homicídio – Brasil. I. Willadino, Raquel. II. Sento-Sé, João Trajano. III. Dias, Caio Gonçalves. IV. Gomes Fernanda.

CDD: 303.60981

SUMÁRIO

10	Apresentação
13	Prevenção à violência e a agenda pública nacional
15	A REFLEXÃO SOBRE A VIOLÊNCIA E A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA
16	A CRIAÇÃO DE UM CAMPO E SEU MAPA
18	O ANO 2000, UM DIVISOR DE ÁGUAS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA DO PAÍS
19	O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
27	O PRONASCI
28	O COMPROMETIMENTO DOS MUNICÍPIOS
33	O ECA E A AGENDA SOCIAL CRIANÇA E ADOLESCENTE
35	OS PLANOS DE DIREITOS HUMANOS
37	Levantamento de políticas locais de prevenção à violência contra adolescentes e jovens
44	O UNIVERSO DA PESQUISA
47	CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA DOS PROGRAMAS
57	ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO E METODOLOGIAS
63	ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
68	AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO
75	CONCLUSÃO
77	Onze experiências de redução da letalidade e prevenção à violência
82	O SEGURANÇA CIDADÃ EM BELÉM
92	O GOVERNO PRESENTE EM RECIFE
105	A PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA EM MACEIÓ: UM ESTUDO DA ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS TERRITORIAIS EM BENEDITO BENTES
113	OS JOVENS MULTIPLICADORES EM REDUÇÃO DE DANOS DE SALVADOR
126	O PROGRAMA PICASSO NÃO PICHAVA DO DISTRITO FEDERAL
136	OS NÚCLEOS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DE BELO HORIZONTE
145	OS COMITÊS DA PAZ DE VITÓRIA
152	AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA NO RIO DE JANEIRO
164	O VIRADA SOCIAL DE SÃO PAULO
173	O PROGRAMA ATITUDE EM PIRAQUARA
183	O PROGRAMA VIZINHANÇA SEGURA DE PORTO ALEGRE
192	CONCLUSÃO
196	Considerações Finais
203	Referências Bibliográficas

APRESENTAÇÃO

O Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens (PRVL) é uma iniciativa coordenada pelo Observatório de Favelas, realizada em conjunto com a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Fundo das Nações Unidas para a Infância, em parceria com o Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Esses parceiros se articularam em torno da convicção de que é imprescindível pautar o tema dos homicídios de adolescentes e jovens como uma prioridade na agenda pública e desenvolver estratégias que contribuam para a reversão das mortes violentas que afetam a adolescência e a juventude no Brasil.

O Programa de Redução da Violência Letal (PRVL) tem como objetivos centrais:

- sensibilizar, mobilizar e articular a sociedade em torno do tema dos homicídios de adolescentes e jovens;
- elaborar indicadores que permitam monitorar de maneira sistemática a incidência de homicídios entre adolescentes e servir de base para uma avaliação dos impactos das políticas de prevenção da violência letal nesses grupos;
- identificar, analisar e difundir metodologias que contribuam para a redução da letalidade de adolescentes e jovens no Brasil.

Esses objetivos se traduzem nos três eixos estruturantes do PRVL: articulação política, produção de indicadores e metodologias de intervenção.

O trabalho é desenvolvido a partir das diretrizes estabelecidas na Agenda Social Criança e Adolescente. Nesse sentido, destacam-se: o marco em direitos humanos para a construção de uma agenda voltada para a superação das desigualdades sociais; a seleção de áreas que apresentam maior vulnerabilidade dos adolescentes à violência considerando as dimensões de gênero, raça e local de moradia; o foco no município como instância fundamental para a promoção de direitos; a criação de instrumentos que contribuam para o monitoramento da violência letal; o fortalecimento do intercâmbio entre experiências preventivas e a valorização do protagonismo de adolescentes e jovens na formulação de políticas públicas.

O programa atua em 11 regiões metropolitanas – Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Recife, Salvador, Maceió, Belém, RIDE-DF, Curitiba e Porto Alegre – priorizando os territórios mais afetados pela letalidade de adolescentes e jovens.

Esta publicação se inscreve no eixo relacionado às metodologias de intervenção. Entre julho de 2009 e junho de 2010, realizamos um levantamento de políticas locais voltadas para a prevenção da violência e a redução de homicídios em curso nas regiões de abrangência do PRVL. Nesse processo, buscamos mapear programas e projetos preventivos, desenvolvidos por secretarias estaduais e municipais, visando identificar avanços e desafios nesse campo. Não tivemos a pretensão de realizar um levantamento exaustivo, nem de efetuar uma avaliação dos projetos pesquisados. A análise buscou traçar o perfil das iniciativas preventivas, ressaltando elementos e estratégias que possam nortear a formulação e a qualificação de políticas públicas destinadas à redução da letalidade de adolescentes e jovens.

Como ponto de partida para estimar eventuais avanços nas iniciativas pesquisadas, tomamos como referência a configuração do campo da prevenção da violência na agenda pública na última década. Nessa perspectiva, o primeiro capítulo procura identificar o processo de criação de um vocabulário específico e de um conjunto de temas e abordagens que gradualmente foram consagrados como marcos no debate sobre políticas públicas preventivas, tendo como foco privilegiado a questão da violência letal. Para tanto, priorizamos a análise de alguns documentos matriciais produzidos a partir do ano 2000 no campo da segurança pública e suas interfaces com planos nacionais de direitos humanos e diretrizes das políticas voltadas para adolescentes e jovens. A partir do delineamento desse campo, a pergunta para que buscamos respostas foi em que medida o processo de consolidação discursiva identificado na agenda pública nacional tem reflexo prático nas políticas em curso.

O segundo capítulo expõe os principais resultados do levantamento de programas e projetos de prevenção à violência realizado em 44 municípios das regiões metropolitanas em que o PRVL atua. A análise dos dados coletados nesta fase da pesquisa aborda aspectos como a natureza dos programas, identificando os focos de atuação; os métodos e estratégias priorizados; as relações entre os atores envolvidos no desenho, implementação e financiamento das ações; os mecanismos utilizados nos processos de diagnóstico, monitoramento e avaliação e os principais resultados alcançados e dificuldades enfrentadas segundo o ponto de vista dos gestores entrevistados.

O terceiro capítulo apresenta um estudo mais verticalizado de onze iniciativas preventivas que foram selecionadas para um acompanhamento qualitativo na segunda etapa do trabalho de campo. Por meio desse procedimento, buscamos aprofundar a análise de alguns traços e dinâmicas mapeadas na primeira etapa da pesquisa. Assim, procuramos estabelecer uma conexão entre o funcionamento de cada experiência acompanhada e as características mais marcantes do conjunto de programas estudados nas onze regiões metropolitanas.

A partir dos resultados obtidos, constatamos aproximações e distanciamentos entre a linguagem que estrutura o campo da prevenção à violência e as iniciativas concretas, com especial atenção para a redução da violência letal intencionalmente perpetrada. Esperamos que os desafios, fragilidades e potencialidades identificadas neste estudo possam contribuir para orientar a formulação e a ampliação de políticas públicas voltadas para a redução dos homicídios de adolescentes e jovens no Brasil.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF

LABORATÓRIO DE ANÁLISE DA VIOLÊNCIA – UERJ

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS

A PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA e a agenda pública nacional



FOTO: NALDINHO LOURENÇO

A REFLEXÃO SOBRE A VIOLÊNCIA E A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA

Durante a década de 1990, a violência criminal nas grandes cidades se tornou efetivamente um problema no processo brasileiro de redemocratização. Ao longo desse período, os índices de criminalidade cresceram, a sensação de insegurança da população aumentou, as questões relacionadas à ineficácia e à corrupção das forças policiais vieram a público. Conseqüentemente, a temática da segurança pública foi alçada às primeiras posições entre os principais problemas políticos e sociais do país. Inicialmente, a violência foi abordada como um epifenômeno da pobreza e das sucessivas crises recessivas que assombraram a década anterior. Posteriormente, sem prejuízo das plausíveis conexões entre crime e aspectos da estrutura social, um enquadramento mais apurado identificou o nó da questão no crescimento das redes de comercialização varejista de drogas ilegais, radicadas preferencialmente nas periferias e favelas das grandes cidades. Os avanços no trabalho de qualificação do problema levaram a um diagnóstico que ligava o caráter disruptivo das redes varejistas do tráfico ao aumento da circulação de armas de fogo.

Ao longo de mais de uma década, as respostas do poder público foram pouco variadas e nada criativas. Com a gestão da segurança e das polícias civis e militares alocadas nas unidades federativas, cada uma dessas lidou com o assunto da maneira que julgou mais adequada, não sendo observadas, no entanto, grandes variações entre elas. A rigor, a autonomia concedida aos governos estaduais, desde o final dos anos 1970, para a nomeação de secretários de Segurança, comandantes das polícias militares e chefes das polícias civis foi considerada um avanço no contexto da distensão política que redundaria na redemocratização. Na prática, a transferência dessa prerrogativa da cúpula do Regime Militar para os chefes dos executivos estaduais representava um passo importante para o esvaziamento da subsunção da segurança pública à doutrina da segurança nacional e para a delegação do controle das forças policiais ao poder civil sufragado pelo voto popular.

No início dos anos 1980, mais precisamente a partir de 1983, houve esforços de alguns dos governadores eleitos para realizar reformas radicais no aparato policial vinculado ao sistema de segurança pública. Os dois casos mais conhecidos são os governos de Franco Montoro, em São

Paulo, e o de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro. Eleitos em 1982, na primeira eleição direta para os governos dos estados desde 1965, contando com currículos respeitáveis e reconhecidos como lideranças democráticas dotadas de apoio popular, Montoro e Brizola fizeram da segurança pública um de seus campos privilegiados de intervenção logo no início de seus respectivos mandatos.

Vistas retrospectivamente, as ações de Montoro e Brizola podem soar modestas. Elas tinham como foco erradicar nas polícias paulistas e fluminenses a prática disseminada dos abusos de autoridade, corrupção e utilização de recursos extralegis no cumprimento de suas atribuições, sobretudo nas ações junto aos setores mais pobres da população. O objetivo das reformas era, portanto, enquadrar as forças policiais no marco legal e no respeito às leis. Na esteira do recrudescimento dos movimentos sociais voltados para a redemocratização política e jurídica do país e para a valorização do respeito aos direitos humanos, tanto com Montoro quanto com Brizola houve um deslocamento inédito dessas temáticas para a abordagem da questão policial e, por extensão, da segurança pública. Ambas as tentativas redundaram em retumbantes fracassos, o que não nos exime de reconhecer seu valor histórico e relevância política.¹

De um valor reiteradamente entendido como referência da lenta redefinição do pacto federativo brasileiro, a prerrogativa dos estados em lidar com a questão da segurança pública se tornou pura reificação inercial, da qual, à medida que o problema ganhava contornos de dramaticidade, se eximiam os poderes municipais, de um lado, e a União, por outro. A conta a ser paga pelos governos estaduais foi a recorrente denúncia de incapacidade de conter a criminalidade e a leniência em lidar com os focos de resistência a mudanças radicais nas corporações policiais. Nos dois casos, o preço foi pago com derrotas eleitorais e *déficits* de popularidade. Pelas populações das grandes cidades brasileiras, sobretudo aquelas mais pobres, foi paga a conta do crescimento do medo e da sensação de insegurança.

Desprovidas de experiência para lidar com a questão da segurança pública em termos compatíveis com um novo modelo de democracia que se tentava implantar no país, sem maiores recursos de informação e tendo que enfrentar nichos comprometidos com os métodos mais arbitrários no interior das polícias, as elites políticas, acuadas e desequipadas, tenderam a apostar em modelos convencionais de combate ao crime, claramente inspirados no uso da força e da repressão arbitrária. Os resultados obtidos são atestados pelo cenário apresentado na década de 1990, em que uma coleção de tragédias, como as chacinas de Vigário Geral e da Candelária, no Rio de Janeiro, e a de Carandiru, em São Paulo, são apenas os casos de maior visibilidade e mais impactantes.

A CRIAÇÃO DE UM CAMPO E SEU MAPA

À medida que os anos se passaram e o debate em torno do problema se aprofundou, pequenas, mas significativas, alterações foram se dando. Segmentos da sociedade civil passaram a incorporar em suas agendas a temática da segurança pública, agências e organizações não governamentais foram criadas tendo a violência como foco privilegiado de abordagem, pesquisas e estudos deram maior qualidade de informação às intervenções públicas e os atores políticos assumiram com maior responsabilidade e comprometimento o desafio de lidar com o tema. Se os anos 1990 foram desastrosos no que tange a perdas de vidas de forma violenta e intencional, tivemos, como contrapartida, o desencadeamento

1. Para o caso do Rio de Janeiro, ver HOLLANDA (2005). Para o caso de São Paulo, ver MINGARDI (1992).



FOTO: RODRIGUES MOURA

efetivo de um processo de aprofundamento, ainda que tardio e lento, da discussão e mobilização de esforços para reverter a letalidade. Tivemos, enfim, a criação de um campo.

As próximas páginas são destinadas ao mapeamento desse campo. Interessa-nos identificar o que julgamos ser o processo de criação de um vocabulário específico, de um conjunto de temas e abordagens que gradualmente são consagrados e alçados a posições de prioridade no debate relativo a políticas públicas. Simultaneamente, interessa-nos identificar os modos como vão sendo concebidas a articulação de agentes elencados como estratégicos e, sobretudo, as formas de encadeamento e de coordenação entre eles, com vistas a lidar com a questão da segurança pública tendo como foco privilegiado a redução da violência letal intencionalmente perpetrada. Analiticamente, tomamos como categoria central que articula discursos, proposições e intenções o conceito de prevenção, erigido como ideia força em contraposição à lógica reativa que prevaleceu até então e que, de certo modo, segue prevalecendo, a despeito dos esforços em contrário na abordagem prática da segurança pública. Tomamos como referência de análise alguns documentos matriciais produzidos a partir de 2000, sobretudo no âmbito do Estado. A escolha tem razão de ser.

Por um lado, boa parte desses documentos vem à luz a partir do crescimento de demandas originadas da sociedade, dos meios de comunicação e de setores do próprio poder público tendo

em vista a admissão da dramaticidade do problema da criminalidade violenta. Eles são, portanto, respostas tentativas a tais demandas. Por outro lado, tais documentos vão, em grande medida, contribuir para pautar as estratégias encampadas ao longo dos últimos anos. Eles consagram, ainda que parcialmente, um conjunto de demandas e de discursos que estão além dos limites do Estado. Ao mesmo tempo, dada a centralidade estatal no que toca a segurança pública entendida como direito a ser provido universalmente, tais documentos estruturam e dão forma a uma lógica discursiva que vai ganhando a esfera pública e orientando as intervenções aí postas em ação.

Finalmente, antes de passarmos para a análise dos documentos propriamente ditos, cabe destacar que nem a “onda” de violência letal, nem o processo de criação de uma nova gramática discursiva e institucional para lidar com o problema são exclusividade da sociedade brasileira. De modos e com graus de dramaticidade distintos, desafios relativos à segurança pública e ao crescimento das taxas de homicídio foram enfrentados por diversos países, independentemente de condições econômicas, políticas e culturais. Pode-se dizer que a insegurança, notadamente nas grandes cidades, é reconhecida como uma das marcas sociológicas da virada do século XX para o século XXI e os aspectos relativos à segurança pública têm um peso considerável nesse traço que, aparentemente, marca essa era (BAUMAN, 2003; WIEVIORKA, 1997).

O ANO 2000, UM DIVISOR DE ÁGUAS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA DO PAÍS

Reconhecendo o caráter relativamente aleatório da definição de marcos e momentos fundadores, assumimos o ano de 2000 como referência importante de uma inflexão na abordagem pública para a questão da segurança no Brasil. Ao longo dos debates travados no processo das eleições municipais naquele ano, a segurança pública acabou tomando proporções surpreendentes em muitas cidades, sobretudo tendo-se em mente que até então a maior parte das intervenções estavam enquadradas na definição constitucional, que reserva aos governos dos estados as prerrogativas e responsabilidades quanto ao tema. É provável que a tendência observada no processo eleitoral tenha influenciado algumas iniciativas típicas de prefeituras que começavam a assumir para si a disponibilidade de, guardadas suas atribuições constitucionais, encampar medidas que redundassem em melhorias no quadro da segurança. Foi esse o caso de Porto Alegre, ao dar início a um desenho de gestão municipal para a segurança local, e dos municípios da Grande São Paulo, com a criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, por exemplo. A inclusão da segurança pública na agenda municipal, portanto, ainda que já aparecesse no espectro de várias intervenções e formulações efetuadas no âmbito do debate público, ganha maior densidade a partir do momento em que, assumida no contexto eleitoral, inicia a quebra do insulamento das propostas ao âmbito estrito dos governos estaduais.

Ainda em 2000, temos os primeiros sinais de rompimento da inércia na outra ponta da estrutura do Estado brasileiro: o poder federal. Ao longo das décadas de 1980 e de 1990, a pretexto da prerrogativa consagrada na Carta de 1988 e do respeito ao pacto federativo, os sucessivos governos federais passaram ao largo do problema da segurança. Em 1998, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), mas ela levou algum tempo até se tornar operativa. Em 2000, algumas medidas, ainda que tímidas e pouco efetivas, representaram um marco importante.

Em primeiro lugar, foi lançado publicamente o primeiro **Plano Nacional de Segurança Pública**. Simultaneamente, foi criado o **Fundo Nacional de Segurança Pública**, destinado a prover recursos auxiliares para os estados realizarem investimentos estratégicos no setor. Finalmente, foram lançadas as bases para a efetivação da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Do ponto de vista mais imediato, nenhuma dessas medidas pode ser considerada consagrada de uma nova política ou dotada de maior efetividade. Historicamente, contudo, representam uma referência importante e seu conteúdo não deve ser descartado numa análise diacrônica da formação de um novo campo de debates, formulação e implementação de políticas públicas.

O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

O **Plano Nacional de Segurança Pública** é um documento de pouco mais de trinta páginas, dividido em quatro partes, quinze compromissos e cento e vinte e quatro propostas de ações. Em sua estrutura mais geral, divide-se em ações definidas como próprias ao campo de governo federal, ao campo da cooperação entre União e governos estaduais, ações de natureza legislativa (relativas a mudanças no âmbito legislativo) e de natureza institucional (criação do Sistema Nacional de Segurança Pública). Não é o caso de seguirmos aqui, passo a passo, cada um dos pontos abordados no documento. Além de não ser esse o nosso objetivo, a abrangência e generalidade do programa tornariam o exercício enfadonho e estéril. Vale notar, contudo, que foi justamente essa abrangência que lhe rendeu várias críticas logo quando foi lançado e tornou-o muito mais um mapeamento geral e pretensamente exaustivo do que um plano efetivo de ações de governo.

O mais interessante no plano é perceber as categorias com que opera e a forma com que articula a concepção de segurança pública nele subjacente. Em sua abertura, está registrado que:



Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. [...] A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso país, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração.” (PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, P. 4)

Logo em seu primeiro parágrafo, o objetivo do plano é sintetizado pela integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, explicitando uma expectativa de ampliação do campo da segurança e remetendo-o a ações de caráter social. O mote da integração também dá o tom no que tange às diversas instâncias e diferentes órgãos do poder público, bem como desses com as entidades privadas e da sociedade civil.

Temos, portanto, já nas primeiras linhas do documento, a percepção de que termos como integração e cooperação dariam o tom, numa perspectiva em que diferentes e mesmo antagônicos interesses inraelites políticas, esferas do poder público e sociedade civil seriam sobrepostos por um interesse maior: a recuperação da tranquilidade e do sentimento de segurança da população brasileira, em geral. A imagem de uma espécie de circuito de cooperação vertical em que a União estabelece relações com a sociedade civil passando pelos governos estaduais e, menos frequentemente, com os poderes municipais combina-se a um circuito horizontal, em que instâncias de cada uma dessas esferas articulam-se entre si.

Ainda em sua abertura, os princípios listados atestam um indisfarçável ecletismo que contempla valores protoacadêmicos (interdisciplinaridade), valores éticos (transparência e imparcialidade), normas de gestão (profissionalismo e pluralismo gerencial) e princípios políticos (descentralização e participação comunitária). Um eixo importante, que pautará o documento, assim como já norteava as primeiras e malogradas tentativas anteriormente mencionadas de modificações de abordagem para a segurança pública, se faz presente: o estrito respeito aos direitos humanos.



Este Plano está fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos. O atendimento a esses princípios é uma condição para o seu sucesso.” (PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, P. 4)

É notável no documento a presença de uma série de princípios e expectativas que pautou o processo de reconstitucionalização do país e os debates constituintes. É importante salientar esse ponto, para mitigar a tentação provinciana de isolar a construção do campo da segurança no quadro mais geral de reconfiguração política, em curso no Brasil. A ênfase na participação comunitária, o respeito às singularidades regionais, o fortalecimento das unidades federativas, a entronização dos direitos humanos são temas trazidos de debates em outros campos e que pautaram outras inovações políticas brasileiras desde a distensão política desencadeada ainda na década de 1970. Igualmente interessante é verificar como antigos traços de nossa cultura política, eclética e holista são incorporados a um discurso que oscila, por exemplo, entre a participação e a gestão profissional, entre a ética militante e a lógica especializada.

É notório que enquanto inventário de temas e ações a serem contempladas, o plano mal disfarça a pretensão de ser exaustivo, bem informado e alinhado às expectativas que então vicejavam no âmbito da sociedade civil. No primeiro capítulo, destinado a ações concernentes à União, o combate à lavagem de dinheiro, à coordenação das polícias, ao combate ao tráfico e ao crime organizado estão alinhados a compromissos como a criação de mecanismos de regulação da veiculação da violência pela mídia e a disseminação de uma “cultura de paz.” São, nesse capítulo, seis compromissos e nada menos que cinquenta ações elencadas, sendo boa parte dessas últimas vinculadas a prerrogativas e obrigações já previstas constitucionalmente.

O segundo capítulo, destinado à coordenação dos poderes nas esferas federal e estadual, lista sete compromissos e 57 ações. Salta aos olhos a ênfase na mobilização comunitária, o envolvimento dos municípios (ainda que de forma modesta), a aproximação da polícia com as comunidades e, de novo, a ênfase na disseminação de uma linguagem afinada aos preceitos dos direitos humanos.



Entretanto, deve ser, também, um esforço que envolva toda a sociedade em um repúdio comum aos que evocam a violência. É necessário neutralizar esse ciclo odioso que vai das ações mais banais às mais graves. Nessa luta, é fundamental a presença de uma cidadania ativa e pujante, não só de perspectiva crítica e reivindicatória, como também na direção pró-ativa das sugestões, propostas e apoio às iniciativas deste Plano. [...] Estimular que as Polícias estaduais promovam debates e abram canais permanentes de diálogo com as lideranças e os movimentos comunitários legítimos, especialmente aqueles organizados em periferias e favelas de grandes centros urbanos, com o propósito de construir alianças capazes de ao mesmo tempo mudar o comportamento da Polícia em relação a essas populações e combater o crime... bem como investir em organização e gestão comunitária e na aliança entre os movimentos sociais e a escola.” (PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, P. 17)

Chama atenção a ênfase em programas sociais como aqueles focados em apoio a famílias, a jovens em conflito com a lei e a ação que “obrigue” as universidades a incluir em seus cursos programas de serviços comunitários (discutia-se à época a criação do serviço civil obrigatório). Do mesmo modo, é desconcertante, diante da pretensão de abrangência das propostas, o pouco destaque dado às polícias estaduais e a omissão a eventuais estratégias de indução por parte do governo federal a iniciativas consequentes nesse campo. Talvez houvesse nesse ponto um certo cuidado em não ferir suscetibilidades e avançar demasiadamente em campos que pudessem criar zonas de atrito com os governos estaduais.

O terceiro capítulo reúne um compromisso e onze ações, todas voltadas para mudanças no sistema jurídico e na legislação penal. O último capítulo, enfim, reúne oito ações voltadas para a criação de um sistema de informações criminais capaz de subsidiar a formulação de políticas para o setor. O desequilíbrio entre o espaço dedicado aos dois primeiros capítulos e aos dois últimos é evidente, o que autoriza algumas inferências importantes.


Talvez por ser o primeiro documento dessa natureza produzido pelo governo federal, há uma clara intenção de enfatizar o caráter social do tema da segurança. Tal preocupação é pertinente, sobretudo se tivermos em vista a histórica resistência dos setores à esquerda do espectro político em enfrentar a questão da segurança pública, identificada como um campo pautado pelo arbítrio e tributário às relações de dominação próprias das sociedades burguesas². Tratando-se de um documento eminentemente político, compreende-se o cuidado, talvez excessivo, de inscrever o tratamento da segurança pública no escopo de uma concepção mais geral vinculada aos direitos sociais e civis. Do mesmo modo, em

2. Esse ponto é abordado, por exemplo, em SOARES (2007).


consonância com uma tendência então recente, mas já consolidada, a intervenção pública do governo federal alinha claramente a abordagem da segurança ao tratamento dado ao respeito aos direitos humanos, evidenciando a clara vinculação recíproca que seria reservada a ambos.

Talvez resultasse em algo interessante um exercício que cotejasse cada uma das ações listadas com as iniciativas e avanços efetuados nos dez anos posteriores. À primeira vista, a impressão que se tem é que as conclusões não seriam das mais alentadoras. Do ponto de vista da linguagem, contudo, parece fora de dúvida que muito da abordagem então assumida se consolidou e se tornou patrimônio comum de largos setores sociais e políticos. A entrada do poder federal nessa espécie de sinfonia discursiva inegavelmente contribui para que ela se alastre, se consolide e ganhe maior poder persuasivo.

Seria ingênuo imaginar que essa linguagem é uma invenção lançada de maneira inédita no Plano Nacional de Segurança Pública. Essa sequer era a intenção. Em sua conclusão, o texto alude à pluralidade da autoria e, de novo, à participação efetiva da sociedade civil, como que atestando, quanto a esse último ponto, a participação advogada em tantos itens do documento.

 O Programa apresentado contempla um diversificado campo de atividades, procurando recuperar e reunir as principais ideias e sugestões, já amplamente debatidas em encontros promovidos pelo Ministério da Justiça com os secretários estaduais de Segurança Pública, especialistas e organizações não governamentais; pelos movimentos da Sociedade Civil, como foi o fórum São Paulo Sem Medo, Rio Contra o Crime, Sou da Paz, entre outros; pelo Grupo de Trabalho para Avaliação do Sistema de Segurança Pública, que funcionou sob a coordenação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, pelos subsídios oferecidos pelo Programa Nacional de Direitos Humanos e pelas valorosas contribuições do Gabinete de Segurança Institucional e outros órgãos da Presidência da República.” (PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, P. 33)

À falta de uma instância federal a quem coubesse capitanear a iniciativa, cabe destacar o papel de coordenação da **Secretaria Nacional de Direitos Humanos**, instância política a ser reconhecida como nascedouro, portanto, do primeiro documento do poder federal no contexto da Nova República destinado a apresentar uma proposta de abordagem para o campo da segurança pública. A novidade registrada no próprio documento

 [...] é o foco da ação integrada, capaz de coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que ofereça alcance amplo e eficaz, na solução do complexo problema da violência.” (IDEM, P. 33)

A linguagem contida no documento é, na verdade, uma espécie de síntese de intervenções que gradativamente foram ocupando espaço a partir de ONGs, institutos de pesquisa, associações comunitárias e algumas poucas lideranças políticas ao longo dos anos anteriores. Muito do caráter

abrangente do plano tem a ver com a tentativa de recolher tais intervenções, contemplá-las de forma a deixar fora de questão o entendimento que se tinha da complexidade da área que estava sendo tratada. A exiguidade de sinais mais claros sobre métodos e estratégias a serem encampados, por outro lado, parece ter duas razões. Em primeiro lugar, a escolha por um perfil mais político e menos técnico para o documento. Em segundo lugar, a despeito das intenções declaradas, a forma de viabilizá-las não estava clara nem sua factibilidade era algo em que se devesse apostar, ao menos em curto prazo.

Temos, portanto, um primeiro documento que, para além das ênfases, prioridades e omissões destacadas, destinava algumas ações especificamente para crianças, adolescentes e jovens (sobre o que trataremos mais adiante). Para além disso, cabe destacar algumas alusões pontuais a possíveis papéis a serem assumidos pelos municípios. Finalmente deve-se observar que o documento não conferia muito destaque à questão da prevenção, embora hoje devamos reconhecer que tal perspectiva atravessava uma parte significativa das propostas. A mera produção e publicação do documento indicava uma tendência: a saída da posição quase letárgica da União em relação à segurança pública. A criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, no mesmo ano, e do **Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS)**, no ano seguinte, reiterava tal tendência; a publicação, quase três anos depois, do autodefinido primeiro Plano Nacional de Segurança Pública a reforçava.

O Fundo Nacional de Segurança Pública foi criado pelo governo federal como fonte de recursos destinados a auxiliar os governos estaduais. Embora na prática a destinação dos recursos tenha se restringido ao investimento em compra de viaturas, armas e outras despesas convencionais, o aporte do governo federal representou um sinal de responsabilização até então inédito no contexto da Nova República.

O PIAPS foi um programa vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Sem contar com recursos próprios, cabia a ele articular iniciativas de vários setores do executivo federal, de modo que os programas de várias pastas (saúde, educação, justiça, meio-ambiente etc.) pudessem convergir para empreendimentos articulados entre si. Os programas selecionados eram decorrentes de demandas das próprias municipalidades, através da ação coordenada do poder público local com a sociedade civil.


Em seu primeiro ano de funcionamento (2001), as ações coordenadas pelo PIAPS se concentraram nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife. No ano seguinte, foram incorporadas as regiões metropolitanas de Fortaleza, Cuiabá e o Distrito Federal com seu entorno.

Quatro marcas desse programa merecem destaque e se cruzam com preceitos estipulados no plano nacional, publicado no ano anterior: a abordagem da segurança como questão que atravessa os mais variados setores do poder público; a relevância dada à articulação entre eles; a ênfase no atendimento a projetos resultantes do diálogo entre o poder local e a população e a incorporação da perspectiva preventiva no trato da segurança. Pode-se dizer, portanto, que o PIAPS, a despeito de sua curta duração e efetividade quase nula, representou a primeira iniciativa de âmbito federal alinhada ao discurso sobre segurança pública que se consolidava naquele mesmo momento.


No ano de 2003, já nos primeiros momentos de mudança de governo, é lançado o **Projeto Segurança Pública para o Brasil**, formulado no âmbito do **Instituto Cidadania** e da **Fundação**

Djalma Guimarães. Comparado ao documento anterior, trata-se de material mais volumoso (cem páginas) e com uma estrutura bastante diferente. São, ao todo, quinze capítulos, cada um deles dedicados a eixos temáticos específicos, determinados por recortes institucionais (reformas das polícias, mudanças da lei, participação dos municípios do sistema de segurança, sistema penitenciário etc.), sociológicos (vitimização decorrente de violência de gênero, contra minorias) e de proteção (desarmamento, imputabilidade penal, programas de proteção a vítimas e testemunhas).


Assim como o anterior, esse documento inscreve a segurança pública num espectro mais amplo de acesso a direitos e de consolidação da democracia no Brasil.

 Um governo comprometido com a justiça e o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia, incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres de nosso país os direitos civis e os benefícios do Estado de Direito Democrático, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas. Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade.” (PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL, P. 4)

Nas páginas iniciais, em que o problema e a abordagem proposta são apresentados, explicitam-se os eixos norteadores do documento como um todo: o enfrentamento ao tráfico, a redução dos homicídios e a centralidade da adolescência e juventude como segmentos privilegiados de vitimização. Como pano de fundo das intervenções, pode-se divisar a radicalização dos mecanismos próprios ao Estado de Direito, a valorização das redes de socialização básica (família, comunidade, escola etc.) e ações integradas de diferentes campos de ação do poder público. O eixo prioritário e norteador é a prevenção.

 A intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que busca alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar. Não é a ação voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exercerão impacto desacelerador sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante – o que, evidentemente, não significa que essas mudanças de tipo estrutural não devam ser realizadas. Claro que elas são necessárias e urgentes, e em grande extensão, por suas virtudes intrínsecas, para melhorar o Brasil e para transformar as condições que favorecem a violência.” (PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL, P. 12)

É sob a chave da prevenção que se articula boa parte do documento e se concentram suas principais prioridades. Reconhecidas como iniciativas tópicas, elas são apresentadas não exatamente como o caminho para a redução da violência e para a neutralização dos fatores que a alimentam a longo prazo, mas como estratégias passíveis de serem adotadas com maior celeridade e capazes de provocar impacto imediato, sem prejuízo de ações mais efetivas, concernentes à ampliação do acesso a direitos universais como condições de saúde, de educação, acesso a emprego etc, como sugere o trecho a seguir:

 [...] implantação de medidas preventivas que desarmem o cenário da tragédia anunciada: (1) iluminar as áreas problemáticas; (2) ocupá-las com ações agregadoras, lúdicas ou de lazer; (3) reaproveitar os espaços públicos, reformando-os para inundar os bairros populares com áreas para esporte e para atividades culturais: artísticas, festivais musicais; (4) urbanizar os territórios para reduzir o isolamento; (5) apoiar a construção de redes locais; (6) implementar políticas integradas que focalizem os três domínios fundamentais para a vida social: a casa, a rua – ou a comunidade e o bairro – e a escola, inclusive seu desdobramento profissionalizante, que conduz ao trabalho. [...] Essas políticas integradas farão a mediação entre as macropolíticas estruturais e as políticas públicas especializadas – ou seja, aquelas intervenções tópicas especificamente devotadas à prevenção da violência via interceptação das dinâmicas que a produzem – e deverão visar, pelo menos, às seguintes metas: (a) promoção da segurança alimentar, acompanhada de educação nutricional; (b) garantia das condições básicas de saúde, o que envolve saneamento e habitação; (c) garantia de renda mínima; (d) redução da violência doméstica contra mulheres e crianças, e proteção às vítimas (reeducação dos agressores); (e) combate ao trabalho infantil e a toda forma de exploração e abuso da integridade das crianças – física, moral e emocional –; (f) qualificação do atendimento escolar, com redução da evasão; (g) oferta de oportunidades de retorno à educação fundamental e secundária, via supletivo em formatos compactados e criativos; (h) oferta de cursos profissionalizantes, com flexibilidade compatível com a plasticidade da nova realidade do mundo do trabalho, mesmo informal; (i) conscientização sobre as responsabilidades da paternidade e da maternidade; (j) difusão de informações sobre drogadicção e oferta de tratamento para os dependentes; (l) difusão de informações sobre sexualidade, contracepção e prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, particularmente a AIDS.” (PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL, P. 13-14)

Os pontos de convergência entre o primeiro documento analisado e o segundo são evidentes. Em ambos pode-se flagrar um inegável esforço de esvaziar a segurança pública de seu sentido estritamente repressivo, associando a melhoria das suas condições e a redução dos fatores de vulnerabilidade (sobretudo a vulnerabilidade letal) ao investimento em políticas sociais. Lidos conjuntamente, o segundo parece, à primeira vista, uma versão mais detalhada e encorpada, com propostas mais concretas, mas as diferenças, ainda que de tom e ênfase, não param aí.


Associada à centralidade da prevenção e ao grande destaque dado às crianças e aos adolescentes e jovens, o plano de 2003 introduz a dimensão territorial como componente que confere radicação ao perfil das propostas apresentadas. Inspirado na literatura internacional, considera que a violência – e seu enfrentamento – é dotada de maior inteligibilidade se enquadrada em seu cenário concreto,

no lugar em que se manifesta. Sendo assim, o poder municipal – e sua capilaridade social – é enfatizado como ator central na implementação de políticas focadas no território.


Entendida como instrumento privilegiado de aporte municipal à segurança, a Guarda Municipal tem um capítulo dedicado só a ela. É verdade que já no documento de 2000, a Guarda é mencionada como recurso relevante e sua criação, pelos poderes municipais, é mencionada como algo a ser estimulado. No documento de 2003 suas possíveis funções são mais detidamente apresentadas. Nele, é proposto que as guardas funcionem segundo o modelo de polícia de solução de problemas³, atuando de maneira próxima à população.

Se não encontramos no plano publicado em 2003 o apelo ao envolvimento das comunidades e à mobilização social tão reiterado como no documento de 2000, há nele, por outro lado, uma ambição de maior detalhamento de estratégias e de mais precisão técnica. Isso é observado, por exemplo, nos capítulos dedicados ao sistema penitenciário, à segurança privada e, principalmente, às reformas das polícias estaduais, em que a qualificação dos profissionais e o investimento na chamada polícia científica ocupam posição destacada.

Em 2006, o governo federal trouxe à luz um documento de avaliação dos investimentos e iniciativas colocadas em prática nos anos anteriores. A essa altura, a **Secretaria Nacional de Segurança Pública** já ganhara corpo e algumas iniciativas indutivas, ainda que muito timidamente, avançaram. Formatado como uma prestação de contas de suas atividades no período 2003-2006, o documento interessa-nos mais pelo que revela da perspectiva assumida do que propriamente pelo extenso volume de informações detalhando as iniciativas levadas a cabo. O princípio norteador segue atrelado à promoção e à garantia dos direitos humanos e os eixos norteadores das ações são definidos nos seguintes itens:

 [...] gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social e programas de redução da violência.” (RELATÓRIO DE GESTÃO, P. 5)

Alentada desde as primeiras formulações para o campo, a perspectiva de integração é sintetizada no documento pela implantação do **Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**, cuja implementação contempla as seguintes ações:

-  • Modernização Organizacional das Instituições do Sistema de Segurança Pública (Implantação da Segurança Cidadã).
- Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional.
- Implantação e Modernização de Estruturas Físicas de Unidades Funcionais de Segurança Pública.
- Apoio à Implantação de Projetos de Prevenção da Violência.
- Implantação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais.
- Reaparelhamento das Instituições de Segurança Pública.
- Apoio à Repressão Qualificada.
- Força Nacional de Segurança Pública.” (RELATÓRIO DE GESTÃO, P. 5)

3. Modalidade claramente pró-ativa e com viés de atuação através da proximidade dos agentes policiais e a comunidade onde eles atuam, o policiamento de solução de problemas é insistentemente veiculado como alternativa às formas convencionais e reativas que predominam na atuação policial no Brasil. Sobre esse modelo, v. **GOLDSTEIN**, (1990).

À essa altura, a referência aos direitos humanos no trato da segurança pública parece irrevogavelmente consagrada como eixo normativo nos textos. No que diz respeito às polícias, foco privilegiado da abordagem do documento, os programas de capacitação em geral passam por esse princípio, embora não se esgotem nele. O espaço dedicado às instituições policiais, por sinal, só ganha força, do primeiro ao terceiro documento aqui expostos. O investimento pesado em formação de polícias oscila entre a formação em direitos humanos e o esforço de modernização gerencial, outro ponto forte do documento. A prevenção, presente no primeiro plano mais como pano de fundo do que como eixo estruturante, também se firma como eixo fundamental. Do mesmo modo, as guardas municipais, assim como a municipalidade como um todo, ganham mais destaque.

Tomados em conjunto, os três documentos apresentados em suas linhas gerais dão uma ideia bastante clara sobre o processo pelo qual uma agenda vai se consolidando. Importante repetir que, ao assumi-los como referência, pensamos muito mais no papel que têm como consagração de um campo e de uma gramática que lhe confere inteligibilidade, do que propriamente como linha de atuação governamental. Embora sejam documentos de naturezas relativamente distintas e apresentem discrepâncias de ênfase e de abordagem, eles podem ser encarados conjuntamente como convergentes e, tomados em perspectiva, como partes de uma tendência histórica mais geral. Quais seriam seus traços mais proeminentes?

- Primeiro Ponto:** descaracterizar a segurança pública como um campo meramente repressivo, relativo apenas ao trabalho policial e potencialmente despótico.
- Segundo Ponto:** estimular a participação comunitária e das iniciativas do poder local.
- Terceiro Ponto:** valorizar o papel das polícias, buscando, simultaneamente qualificá-las técnica e gerencialmente e capacitá-las para agir em conformidade com os preceitos do Estado de Direito.
- Quarto Ponto:** enfatizar o caráter integrado e interdisciplinar da abordagem da segurança pública.
- Quinto Ponto:** fortalecer a perspectiva preventiva nas políticas do setor.
- Sexto Ponto:** criar uma cultura de valorização da informação, nos moldes de outras áreas das políticas públicas, como a saúde.

Talvez, fosse ou seja querer demais o cumprimento de tantas e tão ambiciosas metas num período de dez anos.

O PRONASCI

Na articulação com políticas sociais, o **Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI)** foi desenhado tendo como um de seus princípios norteadores o estímulo à participação e ao protagonismo comunitário, veiculado desde 2000. No campo da informação, repetidas vezes apresentado como eixo que condiciona mudanças efetivas, as conquistas parecem tímidas, a despeito do aparente consenso sobre sua centralidade. Finalmente, no âmbito das municipalidades, algumas iniciativas locais foram alimentando e sendo alimentadas pelos próprios avanços feitos na esfera federal, concorrendo para que a abordagem sobre seu papel na segurança pública fosse tecido discursivamente.

O PRONASCI foi instituído pela Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007, com o objetivo de “articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas.” Dentre as diretrizes estabelecidas por essa lei, cabe destacar: “a promoção dos direitos humanos intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural, a valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; a intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; a promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; a garantia da participação da sociedade civil e a criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias.”

A implementação do PRONASCI teve início em 2008, com uma previsão orçamentária de R\$ 6,7 bilhões até 2012. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania envolve 94 ações, divididas em investimentos estruturais e projetos locais. Tendo em vista a redução da violência letal no Brasil, foram definidos quatro focos prioritários para esses projetos e ações:

- Foco etário: jovens de 15 a 24 anos;
- Foco social: adolescentes e jovens egressos do sistema prisional ou em situação de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
- Foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos;
- Foco repressivo: combate ao crime organizado.

Outro aspecto que merece destaque no processo de implementação do PRONASCI é o fortalecimento do papel dos municípios nas ações preventivas.

O COMPROMETIMENTO DOS MUNICÍPIOS

Ainda que com ênfases e graus de detalhamento variados, a importância da participação dos municípios é apontada em todos os documentos mencionados como marco estratégico fundamental para as mudanças propostas na abordagem do tema da segurança pública. Por um lado, ela se coaduna a uma tendência mais geral, consagrada na Constituição de 1988, que aponta para a maior responsabilização dos poderes locais quanto a campos específicos das políticas sociais. Por outro lado, ela sugere um alargamento da abordagem da segurança, inscrevendo-a no pacote de direitos que devem ser garantidos indistintamente a todos os cidadãos, em lugar do tratamento convencional, em que o campo se reportava exclusivamente às forças policiais e à estrita garantia da ordem pública.

Se, após uma década, a impressão que temos é de que a incorporação dos poderes municipais às políticas de segurança ainda parece um terreno pouco firme, no início do século XXI o cenário era mais incerto.

As primeiras iniciativas de que se tem notícia são imprecisas, incipientes e bastante esparsas. Em 2001, a prefeitura de Porto Alegre contratou uma consultoria com o intuito de formalizar um plano geral de coordenação estratégica de ações focadas na prevenção e redução da violência (sobre essa iniciativa, cf. **SOARES e GUINDANI, 2005**). O mesmo se deu em algumas outras poucas prefeituras, sobretudo na região metropolitana de São Paulo. Dessa tendência é que emergiu, também em 2001, uma das iniciativas mais audaciosas e documentadas nessa direção: a criação do **Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo**.

Em março de 2001, trinta e seis dos trinta e nove prefeitos recém-empossados dos municípios que compõem a região metropolitana de São Paulo reuniram-se na sede da FIESP e, com a presença adicional de representantes da área de segurança do governo do estado e de algumas entidades da sociedade civil, fundaram o Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo. Concebido como entidade sem fins lucrativos e apartidária, o Fórum tenta consagrar uma tendência que já se vinha delineando nos anos anteriores e se confirmara ao longo da disputa eleitoral de 2000: introduzir o poder municipal na concertação de forças voltadas para a redução da violência nas grandes cidades paulistas.

Em seu documento seminal, são atestadas a natureza e a missão do fórum:



A missão do Fórum Metropolitano de Segurança Pública é promover a redução da violência na Região Metropolitana de São Paulo, particularmente através de ações de natureza preventiva e parcerias entre a sociedade civil, a universidade, os governos municipais, o governo estadual e o governo federal. [...] São objetivos do Fórum Metropolitano de Segurança Pública:

- Produzir e disseminar informação, buscando para isso a colaboração dos meios de comunicação social, sobre o problema da violência na Região Metropolitana de São Paulo e as políticas, programas e ações capazes de solucionar o problema.
- Estimular a participação das Prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo no debate e na implementação de soluções para o problema da violência, seja através da incorporação da prevenção da violência como uma das dimensões das políticas urbanas e sociais, seja através da criação de uma secretaria ou coordenadoria para desenvolver políticas municipais de segurança pública.
- Intensificar a colaboração entre governos municipais e destes com a sociedade civil, a universidade e o setor privado, no desenvolvimento e sustentação de estratégias preventivas de redução da violência, tanto de natureza social como de natureza situacional.
- Promover a colaboração entre os governos municipais, o governo estadual e o governo federal, no desenvolvimento e sustentação de uma política de segurança pública para a Região Metropolitana de São Paulo.” (**FÓRUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2001, P. 11**)



FOTO: A. F. RODRIGUES

Não é o caso aqui de discutir a efetividade dessa instância, ainda que tal discussão seja das mais relevantes. Por ora, interessa-nos tomar tal iniciativa e os documentos aí produzidos como veículos pelos quais um novo discurso encontra sua primeira formalização mais elaborada no âmbito das municipalidades, apostando que tal empreendimento viria a ter impacto, consolidando e concorrendo para a reconfiguração de abordagens tradicionais no campo da segurança pública.

Em que exatamente podemos identificar tal tendência?

Em primeiro lugar, a própria iniciativa é eloquente. A criação do fórum apontava para que, pelo menos em tese, prefeituras, independentemente de filiações político-partidárias, se articulassem, tendo em vista aspectos sistêmicos das dinâmicas da violência criminal. A coordenação de esforços entre elas, delas com o governo do estado e o governo federal e dessas três instâncias do poder público com a sociedade civil ganhou um espaço institucionalizado de planejamento.

Em segundo lugar, cabe destacar a forma com que o fórum se estruturou. Inicialmente, foram definidas quatro áreas de intervenção, sendo criadas para cada uma delas um grupo de trabalho. As áreas definidas foram:

- 1_ Sistema de informação;
- 2_ Prevenção;
- 3_ Controle da violência e da criminalidade e
- 4_ Comunicação.

Pelo sistema de informações, foram definidas estratégias de aperfeiçoamento e compartilhamento do **Infocrim**. Sistema de informações criminais desenvolvido no âmbito da Secretaria Estadual de Segurança Pública, o Infocrim passaria a ser disponibilizado a todas as prefeituras que teriam acesso rápido às informações criminais de seus respectivos municípios, podendo identificar as manchas criminais bem como as dinâmicas espaço-temporais de cada modalidade dentre os tipos de crimes definidos como prioritários à abordagem. O segundo campo de intervenção nessa área seria a difusão e a consolidação do disque-denúncia, entendido como ferramenta importante para a identificação de episódios criminais e de situações que concorreriam para sua ocorrência.

À área de prevenção caberia definir estratégias de natureza social focando na intervenção sobre os fatores de risco e de vulnerabilidade. Esse seria o campo em que a interface com instâncias da sociedade civil se daria de modo mais aberto e uma das primeiras iniciativas desse grupo de trabalho foi buscar nessas entidades o acúmulo de experiências que poderiam contribuir favoravelmente para a redução da violência criminal. Com esse intuito, foi montado um banco de projetos e, posteriormente, com recursos variados, muitos deles foram encampados. Segundo o primeiro documento produzido no âmbito do fórum, a prevenção era entendida nos termos que seguem:



PREVENÇÃO SOCIAL: políticas, programas e ações focalizando questões referentes ao desenvolvimento econômico e social, organização comunitária e familiar, educação de crianças e adolescentes.

PREVENÇÃO SITUACIONAL: políticas, programas e ações focalizando questões referentes a mudanças de comportamento – particularmente relacionadas ao consumo de álcool e drogas e porte de armas –, ao controle de acesso/tráfego e à intensificação da vigilância.” (FÓRUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA, P. 11)

Destaque-se, no quesito relativo à prevenção situacional, a preocupação relativa às armas de fogo e, no que seria consagrado sob o nome de Lei Seca no município em que redundou em política pública, o controle do consumo de drogas e álcool.

As guardas municipais foram objeto privilegiado das atenções e iniciativas voltadas para o controle da criminalidade e da violência. Segundo documento de 2001, a criminalidade era entendida oficialmente como decorrência de fatores sociais e situacionais. Enquanto os primeiros seriam abordados preferencialmente pelas ações definidas como preventivas, os aspectos situacionais teriam, além dos aportes propiciados por essas, a intervenção repressiva, através da atuação das guardas municipais e da interação delas com as polícias estaduais. Foi objeto de investimento pelo fórum a criação de um programa de formação das guardas municipais, bem como a construção de um plano de valorização de seus profissionais e de regulamentação de suas atribuições. O foco nas guardas foi tão grande que, ao longo de seus primeiros momentos de funcionamento, o fórum

chegou a apoiar um projeto de lei que conferia a elas poder de polícia e autoridade pra funcionar diretamente no combate ostensivo à criminalidade. Também eram contempladas, na área de controle da violência e da criminalidade, intervenções no sistema penitenciário e de atendimento a adolescentes em conflito com a lei, com propostas focadas no desenvolvimento de programas de ressocialização e de substituição das grandes unidades de cumprimento de pena e de medidas socioeducativas por outras menores e mais “humanas.” Finalmente, o fórum também se voltou para o aprofundamento de programas de proteção e assistência a vítimas de violência.

Foi tomando como suposto que a mídia tem um papel efetivo na disseminação do medo e um potencial enorme quanto à difusão de informações qualificadas sobre a violência e as respostas que a ela podem ser dadas, que o fórum criou um grupo de trabalho específico dedicado à comunicação social. A ideia era estimular reportagens e trabalhos jornalísticos que concorressem para a difusão de informação qualificada para o grande público e que concorressem efetivamente para a disseminação de uma “cultura de paz.”

A criação do Fórum Metropolitano de São Paulo foi um marco importante para a incorporação da dimensão municipal no âmbito da formulação, proposição e encampação de políticas públicas de segurança. Ele funcionou também como uma espécie de antena de captação de uma série de expectativas que ganharam força nos anos anteriores no plano da sociedade civil, nos núcleos especializados de estudos sobre a violência e a criminalidade e em alguns setores minoritários dos órgãos de segurança pública nos âmbitos estadual e federal. Ao mesmo tempo, concorreu dentro de suas inevitáveis limitações, para consolidar essas mesmas expectativas, contribuindo para a consolidação de uma linguagem e um tipo de abordagem que, ao menos no nível retórico, orientaria os debates sobre segurança pública ao longo de toda a primeira década do século XXI.

É importante ressaltar que o destaque dado à experiência do Fórum Metropolitano de São Paulo não implica que tenha somente sido ali que se observou um processo de incorporação da segurança às agendas municipais. Outros grandes centros fizeram o mesmo movimento em perspectivas bastante semelhantes. A capacidade de registro e preservação de memória desse processo é que torna o caso de São Paulo exemplar sobre algo que se deu em outros pontos do país. Aliado a isso, o lugar alcançado por esse centro e seu acesso a setores-chave da política nacional nos últimos quinze anos também são fatores não negligenciáveis para que se leve em conta as iniciativas ali verificadas.

No que diz respeito aos objetos privilegiados dessa abordagem, a adolescência e a juventude foram reconhecidos como segmentos sujeitos a atenção especial. Tal identificação não é gratuita. A juventude revelou-se a parcela mais vulnerável às diversas modalidades de violência, sobretudo a mais grave de todas: a violência letal. Num contexto em que a prevenção ganha força, a adolescência evidentemente aparece como o foco de atenção e cuidados para a reversão de um cenário que desembocava, ano após ano, em maiores taxas de vitimização. Entre 1991 e 2000, a variação das taxas de homicídios contra jovens entre 15 e 24 anos foi de 48,1%⁴.

4. Vf. WAILSELFIZ (2002).

O ECA E A AGENDA SOCIAL CRIANÇA E ADOLESCENTE

Inicialmente, cabe destacar o quanto a abordagem do **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)** é influente para as formas como a questão da adolescência e da juventude vieram a ser tratadas no campo da segurança pública.

Promulgado em 1990, após uma larga mobilização de entidades do campo da infância e dos direitos humanos, o estatuto é uma peça central no processo de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes no país. Tratados como sujeitos de direitos cuja proteção integral deve ser assumida como prioridade absoluta, crianças e adolescentes irrompem na cena pública no Brasil pós-redemocratização através do estatuto. A valorização dos laços familiares e comunitários, o acesso à formação escolar, os cuidados para com aqueles que cometem atos infracionais e o estímulo ao desenvolvimento de suas aptidões culturais e intelectuais fazem com que o ECA, lido retrospectivamente, possa ser encarado como um documento precursor de prevenção à violência, em que as perspectivas primária, secundária e terciária funcionam como chave na abordagem da infância e da adolescência.

A partir do ano 2000, as pautas relacionadas à prevenção da violência contra crianças e adolescentes também ganharam força na agenda pública.

Em 2003, o governo federal, através da Secretaria de Direitos Humanos (SDH/SNPDCA), criou o **Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)** com o objetivo de responder aos altos índices de letalidade desses segmentos registrados no país. Através do PPCAAM, crianças e adolescentes que precisam desse tipo de proteção, bem como seus familiares, têm a sua integridade garantida a partir de diversas ações: “1) transferência de residência ou acomodação em ambiente compatível com a proteção; 2) inserção dos protegidos em programas sociais visando à proteção integral; 3) apoio e assistência social, jurídica, psicológica, pedagógica e financeira e 4) apoio ao protegido, quando necessário, para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam seu comparecimento” (Decreto 6.231, de 11 de outubro de 2007). Para tanto, são estabelecidas parcerias que envolvem o governo federal, governos estaduais, prefeituras e organizações não governamentais. Ao longo de sua implementação, o programa tem desenvolvido estratégias de interlocução com gestores públicos e sociedade civil fomentando o debate sobre a violência letal contra crianças e adolescentes.

Em 2007, a **Agenda Social Criança e Adolescente** foi anunciada pelo Presidente da República como uma política estratégica para a prevenção e redução das principais formas de violência que afetam a infância e a adolescência no Brasil. Essa iniciativa, coordenada pela **Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente**, articula 14 ministérios, estados, municípios, organismos internacionais e organizações não governamentais para o desenvolvimento de 47 ações.

A Agenda Social Criança e Adolescente baseia-se no decreto presidencial no. 6.230, de 11 de outubro de 2007, que estabelece o **Compromisso Nacional pela Redução da Violência contra a Criança e o Adolescente**.

Esse documento é orientado pelas seguintes diretrizes:



- **marco em direitos humanos de crianças e adolescentes**, com a construção de uma agenda pró-ativa que tenha ênfase na inclusão social e na promoção dos direitos (direito à sobrevivência, ao desenvolvimento e à integridade física);
- **equidade**, por meio de seleção de áreas que apresentem maior vulnerabilidade de crianças e adolescentes à violência, levando em conta as diversidades regionais, étnico-raciais e de gênero;
- **territorialidade**, escolhendo o município como primeira instância pública da promoção dos direitos de crianças e adolescentes;
- **capilaridade dos programas federais**, envolvendo o fortalecimento de ações do governo federal no município;
- **gestão integrada**, com a criação de instrumentos de monitoramento e avaliação que garantam a sinergia da proposta nos três níveis do governo, bem como o intercâmbio de experiências e promoção de transferência em tecnologias sociais;
- **valorização do protagonismo de adolescentes** no processo de garantia de seus direitos e na formulação de políticas públicas” (AGENDA SOCIAL CRIANÇA E O ADOLESCENTE, P. 9)

O Compromisso Nacional pela Redução da Violência pretende conjugar esforços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência. Nesse contexto, a articulação intersetorial é apontada como um elemento relevante para a prevenção da violência e a proteção integral de crianças e adolescentes. As perspectivas de integração, intersectorialidade e complementaridade derivam do projeto político do ECA. O marco em direitos humanos, a ênfase na descentralização, a valorização da participação social, da dimensão territorial e das iniciativas do poder local, também encontram ressonância nos documentos relacionados à segurança pública.

Dentre os temas assumidos como prioritários pela Agenda Social Criança e Adolescente, cabe destacar **a violência letal contra adolescentes**. A questão dos homicídios na adolescência e na juventude impõe desafios importantes para o campo da segurança pública e das políticas sociais.

O diagnóstico apontado anteriormente não é gratuito, mas tampouco é autoevidente. Impelidos a enfrentar a questão da segurança pública, num movimento inédito da história política brasileira, elites políticas, agentes da sociedade civil, gestores e especialistas de um modo geral viram-se diante de um duplo desafio: tornar as agências desse campo mais eficientes e as iniciativas mais elaboradas, por um lado, e, por outro lado, alinhar tal investimento aos preceitos próprios ao Estado de Direito. Pode-se dizer que essa é uma característica própria ao Brasil e a outros contextos que tiveram que lidar com a questão da violência simultaneamente à reimplantação de um regime democrático.

Sendo assim, pode-se explicar o quanto as formulações relativas à segurança pública foram um delicado exercício de criação de uma agenda focada em investimento em tecnologia, qualificação

policial, intervenções legais, treinamento, articulação institucional e qualificação de informações, por um lado, e investimento social, coordenação de caráter assistencial, políticas compensatórias e formação em cidadania, por outro lado. Embora sujeito a revisões, acreditamos que, instados a definir a chave interpretativa para a construção do campo da segurança pública no Brasil, diríamos que ela é dada pela consolidação do Estado de Direito e pela consagração dos direitos humanos.

OS PLANOS DE DIREITOS HUMANOS

A questão dos direitos humanos, o respeito a seus preceitos e a luta contra sua violação sistemática pelos órgãos do Estado, atravessa a discussão sobre segurança pública, desde seus primeiros passos, nas ainda incipientes intervenções feitas no início dos anos 1980. Em sentido contrário, mas com vistas ao mesmo fim, o campo dos direitos humanos, tal como se configura nos anos 1990, está fortemente marcado pelas abordagens relativas à segurança pública e a algumas de suas mais graves vicissitudes. Essa tendência é atestada pelo conteúdo do primeiro **Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH)**, promulgado em 1996.

O PNDH 1 tem uma estrutura e uma lógica bastante semelhante ao documento que, quatro anos depois, se ateria à segurança pública. Ele reúne um total de duzentos e vinte e oito ações distribuídas em prescrições de curto, médio e longo prazo e inscritas num conjunto de vinte e um eixos estruturantes. Seria um exagero alegar que seu conteúdo se restringe a questões referentes à segurança pública, mas é inegável que encontramos nele um sem-número de eixos e ações abertamente atinentes à segurança e que reapareceriam nos documentos posteriores dedicados a esse tema específico.

Cabe atentar que o segundo eixo do documento denomina-se **proteção do direito à vida/ segurança da pessoa**. Nesse eixo, estão listadas ações como:

- Produção de um mapa nacional da violência, adoção de políticas de controle de armas;
- Intervenções nos processos de seleção e treinamento das polícias;
- Controle da violência policial;
- Entrosamento entre o Ministério Público e as polícias civis e militares e
- Iniciativas de proteção aos segmentos mais vulneráveis à vitimização (crianças, jovens, mulheres, populações negras e indígenas, idosos etc.).

Quanto a esse último ponto, destaque-se que cada um desses segmentos merece tratamento especial como um eixo destinado a um conjunto específico de iniciativas.

A concepção de proteção e promoção de direitos civis prevalece no plano e sua articulação a questões concernentes à segurança pública predomina. Assim como ocorre com o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, seus autores são traídos pela pretensão em serem exaustivos e darem pouca atenção ao encaminhamento de formas de viabilizar até mesmo as propostas definidas como de curto prazo. Talvez pela natureza específica da temática, a dimensão jurídica do documento é bastante expressiva e talvez no afã de inscrevê-lo num campo específico, a articulação com os direitos sociais é pouco explorada.

Uma das principais críticas sofridas pelo PNDH 1 foi precisamente a ênfase nos direitos civis e políticos, em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ainda assim, o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos atesta algo que intuitivamente já poderíamos afirmar à luz dos conteúdos dos debates sobre segurança pública: esse último campo se formaliza, de fato, no Brasil, sob a égide de intervenções sociais e institucionais que concorram para a consagração dos direitos humanos e a cidadania democrática no contexto brasileiro pós-redemocratização.

Na construção do campo da segurança pública, mesmo o tratamento dado às questões mais estritamente relativas à área, como aquelas atinentes às reformas do aparato policial, às medidas voltadas para o aperfeiçoamento do sistema de justiça criminal, à qualificação das informações e à adoção de uma cultura de planejamento estratégico trazem, tacitamente, o imperativo do respeito aos direitos e da proteção à pessoa, próprios dos discursos dos direitos humanos.

Do mesmo modo que o segundo plano de direitos humanos, o **PNDH 2**, promulgado em 2000, incorpora uma série de temáticas classicamente identificadas como próprias dos direitos sociais, a área de segurança pública incorpora as duas dimensões a seu próprio repertório político e retórico. O processo de elaboração do **PNDH 3** consolida a **afirmação da indivisibilidade e da interdependência entre os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais**.

É difícil estimar em que medida esse processo poderia ter se dado de forma diferente. Também não é o caso, presentemente, de arriscarmos avaliar em que medida os benefícios advindos do alargamento da concepção de segurança, a colonização do discurso nessa área, redundou em suposto sacrifício de aspectos técnicos e tecnológicos que, do contrário, poderiam ter sido objeto de maior atenção. O fato é que ao tomarmos os documentos oficiais disponíveis como percurso plausível de reconstrução do processo de criação de um campo discursivo que orienta e confere inteligibilidade ao conjunto de iniciativas que fundam a área de prevenção da violência no Brasil, lidamos com um objeto híbrido. Nele, princípios normativos se articulam a pretensões pragmáticas motivadas pela expectativa mais do que defensável de dispormos de dispositivos que combinem promoção de direitos e efetividade de serviços. O alcance e o sucesso prático dessa pretensão não são algo que se estime facilmente, embora os altos índices de criminalidade violenta no país não permitam avaliações muito positivas.

Ficar nesse diagnóstico, contudo, não parece suficiente. É desejável investigar o que se tem feito a partir da consagração das abordagens aqui apresentadas. Verificar em que medida elas efetivamente orientam ações com o intuito de observar quais de seus aspectos têm sido explorados com sucesso, quais têm sido negligenciados e quais são os seus pontos de estrangulamento. Também aqui, serão muitas as investigações necessárias. A seguir, apresentamos os resultados obtidos em nossa pesquisa.

LEVANTAMENTO DE POLÍTICAS locais de prevenção à violência contra adolescentes e jovens



O Programa de Redução da Violência Letal (PRVL) realizou um levantamento de políticas locais, municipais e estaduais voltadas para a prevenção da violência e a redução de homicídios em 11 regiões metropolitanas: Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, Salvador, Recife, Maceió, Belém, RIDE-DF⁵, Curitiba e Porto Alegre.

Esse levantamento teve um duplo objetivo. Em primeiro lugar, buscou-se inventariar programas e projetos em curso que têm como objetivo a prevenção da violência e a redução da letalidade, visando, assim, a estimar eventuais avanços nesse campo. Em segundo lugar, tentou-se identificar nessas iniciativas traços e estratégias que possam orientar a formulação e ampliação de políticas públicas com foco na redução dos homicídios de adolescentes e jovens.

O trabalho de campo foi realizado entre julho de 2009 e junho de 2010 por equipes locais compostas por um pesquisador e um estagiário de cada região. A primeira etapa da pesquisa, desenvolvida no segundo semestre de 2009, foi destinada à aplicação de um questionário em secretarias municipais e estaduais que executam programas e projetos de prevenção da violência, com especial atenção para ações implementadas em espaços populares. Não tivemos a pretensão de ser exaustivos. Nossa expectativa foi obter um panorama geral das políticas públicas e práticas sociais preventivas em curso nas áreas estudadas. A partir desse quadro, julgamos possível identificar desafios e potencialidades das experiências mapeadas e selecionar algumas para um acompanhamento mais aprofundado na segunda fase do trabalho de campo. Entre julho e dezembro de 2009, 44 municípios foram pesquisados. Nesse processo, foram feitas entrevistas com gestores ligados a 163 secretarias, sendo 42 estaduais e 121 municipais.

O primeiro passo para o desenho do trabalho de campo foi a realização de um levantamento virtual de políticas públicas estaduais e municipais relacionadas aos temas prioritários para o PRVL: redução de homicídios, prevenção da violência, adolescência, juventude e espaços populares. Para isso, utilizamos como fonte os *sites* oficiais dos governos estaduais e das prefeituras das capitais das 11 regiões metropolitanas que compõem a área de abrangência do programa.

Tal levantamento, realizado entre dezembro de 2008 e fevereiro de 2009, nos familiarizou com o organograma dos governos estaduais e municipais selecionados, o que contribuiu

5. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e entorno.

para que identificássemos, em boa medida, as secretarias que concentravam os programas e projetos preventivos de maior interesse no âmbito estadual. A partir dos resultados obtidos no levantamento virtual e dos marcos teóricos e conceituais da pesquisa, definimos que as Secretarias de Segurança Pública e de Assistência Social (ou equivalentes) seriam pesquisadas em todos os estados. Além disso, secretarias de outros campos de atuação foram incorporadas considerando os focos prioritários para o PRVL e as especificidades de cada estado.

No que se refere aos municípios, devido às mudanças de gestão ocorridas no final de 2008 e a fragilidade das informações obtidas através da pesquisa virtual, foi necessário adotar um procedimento de sondagem adicional. Assim, optamos por empreender uma sondagem direta com as prefeituras, visando identificar as secretarias que desenvolviam programas e projetos de prevenção à violência nas 11 regiões selecionadas.

Para esse fim, foi elaborada uma ficha breve, com sete perguntas que procuravam verificar:

1. Se a prefeitura desenvolvia alguma política, programa ou projeto no campo da prevenção à violência;
2. Se a prefeitura dispunha de alguma política, programa ou projeto com foco na redução de homicídios;
3. Se os programas ou projetos de prevenção à violência tinham algum foco na adolescência ou juventude;
4. Se os programas ou projetos de prevenção à violência tinham algum foco em espaços populares (favelas, periferias, bairros pobres);
5. Parcerias envolvidas nos programas e projetos de prevenção à violência;
6. Conselhos de Direitos existentes no município;
7. Listagem de políticas, programas e projetos preventivos, com indicação das secretarias responsáveis pela coordenação das ações e principais contatos.

Para a realização dessa sondagem, foram priorizados os municípios com mais de 100 mil habitantes que integravam as 11 regiões metropolitanas de abrangência do PRVL no ano de 2005⁶. A partir desse critério, chegamos ao total de 72 municípios cuja distribuição pode ser vista no quadro da página ao lado.

Uma vez definidos os municípios, foi estabelecido um contato telefônico com os gabinetes dos prefeitos para contextualizar o processo de sondagem e checar contatos. O passo seguinte foi o envio por correio de um ofício do Observatório de Favelas e uma carta da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República fazendo a apresentação do Programa de Redução da Violência Letal e dos objetivos do levantamento de informações junto às prefeituras. Paralelamente, realizamos o envio de um e-mail contendo o ofício e a ficha de sondagem, para ser respondida pelo mesmo meio de comunicação ou por fax. Antes de expirar o prazo estabelecido para o retorno, enviamos outro e-mail estimulando a resposta das prefeituras e reiterando a importância da sondagem. Quando necessário, também foram feitos novos contatos telefônicos.

O processo de sondagem municipal teve início em fevereiro e foi concluído no mês de abril de 2009. Das 72 fichas de sondagem enviadas, obtivemos a resposta de 56 prefeituras. A partir desse procedimento foi possível identificar diversas secretarias municipais que desenvolvem programas e projetos de prevenção à violência relacionados a adolescência, juventude e/ou espaços populares.

6. Ano de referência para a construção da primeira base de dados do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA), desenvolvido no âmbito do Programa de Redução da Violência Letal.

QUADRO 1_MUNICÍPIOS COM MAIS DE 100 MIL HABITANTES QUE INTEGRAM A REGIÃO METROPOLITANA DOS ESTADOS SELECIONADOS

	REGIÃO METROPOLITANA	MUNICÍPIO		REGIÃO METROPOLITANA	MUNICÍPIO
REGIÃO NORTE	BELÉM	BELÉM	REGIÃO SUDESTE	SÃO PAULO	ITAPECERICA DA SERRA
		ANANIDEUA			TABOÃO DA SERRA
REGIÃO NORDESTE	RECIFE	RECIFE			EMBÚ
		OLINDA			COTIA
		JABOATÃO DOS GUARARAPES			GUARULHOS
		CABO DE SANTO AGOSTINHO			FERRAZ DE VASCONCELOS
		PAULISTA			MAUÁ
		CAMARAGIBE			OSASCO
		SALVADOR			CARAPICUÍBA
REGIÃO CENTRO-OESTE	RIDE-DF	LUZIÂNIA			BARUERI
		ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS			SANTO ANDRÉ
		VALPARAÍSO DE GOIÁS			SUZANO
REGIÃO SUDESTE	BELO HORIZONTE	BELO HORIZONTE			FRANCO DA ROCHA
		RIBEIRÃO DAS NEVES			MOGI DAS CRUZES
		BETIM			RIBEIRÃO PIRES
		IBIRITÉ			ITAQUAQUECETUBA
		CONTAGEM			ITAPEVI
		SANTA LUZIA			SÃO BERNARDO DO CAMPO
		SABARÁ			SÃO CAETANO DO SUL
		REGIÃO SUDESTE			RIO DE JANEIRO
			NITERÓI	CARIACICA	
			ITABORAÍ	SERRA	
DUQUE DE CAXIAS	VILA VELHA				
MAGÉ	CURITIBA		CURITIBA		
BELFORD ROXO			SÃO JOSÉ DOS PINHAIS		
SÃO JOÃO DE MERITI			PINHAIS		
NILÓPOLIS			COLOMBO		
REGIÃO SUL	SÃO PAULO		SÃO GONÇALO	PORTO ALEGRE	
			QUEIMADOS	CANOAS	
		MESQUITA	ALVORADA		
		NOVA IGUAÇU	CACHOEIRINHA		
		SÃO PAULO	VIAMÃO		
		FRANCISCO MORATO	NOVO HAMBURGO		
		DIADEMA	SAPUCAIA DO SUL		
			SÃO LEOPOLDO		
	GRAVATAÍ				

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

7. No caso desses municípios, que não responderam a ficha de sondagem no prazo estipulado, mas foram indicados pelos participantes da oficina, a equipe técnica do PRVL optou por entrar em contato com o Chefe de Gabinete ou Assessor Especial a fim de aplicar a sondagem por telefone e verificar se as informações fornecidas eram compatíveis com as sugestões dos pesquisadores.

O segundo procedimento adotado para a seleção dos municípios foi a realização de uma **Oficina de Trabalho** com pesquisadores que estudam violência urbana nas 11 regiões pesquisadas. Nessa ocasião, solicitamos que cada convidado fizesse uma exposição sobre iniciativas relevantes ou promissoras para a redução da letalidade de adolescentes e jovens em sua região metropolitana, apontando, entre outros aspectos, os municípios que deveriam ser priorizados no trabalho de campo. Após a realização dessa atividade, as respostas obtidas na sondagem municipal foram cruzadas com as informações apresentadas pelos pesquisadores na oficina. Através das intervenções de profissionais que se dedicam ao tema nas 11 regiões, foi possível avaliar melhor as escolhas dos municípios contemplando:

- a. a inclusão de municípios que notoriamente desenvolvem programas de prevenção à violência e/ou redução de homicídios e que por algum motivo não responderam a ficha de sondagem⁷ e
- b. a exclusão de alguns municípios a partir de uma análise sobre a pertinência de reduzir a abrangência do campo em função de especificidades locais.

Portanto, para o recorte territorial do trabalho de campo foram utilizados os seguintes critérios:

1. Municípios com população maior ou igual a 100 mil habitantes;
2. Municípios que integram as 11 regiões metropolitanas contempladas pelo PRVL;
3. Municípios que indicaram possuir programas ou projetos voltados para a prevenção à violência e/ou redução de homicídios na ficha de sondagem;
4. Parecer de pesquisadores e especialistas locais que trabalham com o tema sobre possível inclusão ou exclusão de municípios.

A definição de tais critérios levou em consideração a publicidade de dados e informações acerca das políticas públicas locais e o cronograma da pesquisa.

A partir dos procedimentos descritos, chegamos a um total provisório de 34 municípios selecionados para o início do trabalho de campo. No decorrer da primeira etapa da pesquisa, quando realizávamos as entrevistas com gestores das secretarias inicialmente selecionadas, foram incorporados mais 10 municípios. Tais incorporações decorreram de informações obtidas junto aos pesquisadores locais ou gestores das próprias secretarias entrevistadas. Desse modo, totalizamos 44 municípios pesquisados, conforme descrito nas tabelas a seguir.

QUADRO 2_ETAPAS DA SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS

1ª ETAPA	Nº DE MUNICÍPIOS
MUNICÍPIOS COM MAIS DE 100.000 HABITANTES	223
MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM AS REGIÕES METROPOLITANAS CONTEMPLADAS PELO PRVL	218
MUNICÍPIOS COM MAIS DE 100.000 HABITANTES LOCALIZADOS NAS REGIÕES METROPOLITANAS CONTEMPLADAS PELO PRVL	72
MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM A SONDAÇÃO	56

FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

(CONTINUAÇÃO)

2ª ETAPA	Nº DE MUNICÍPIOS
MUNICÍPIOS SELECIONADOS PELA SONDAÇÃO MUNICIPAL	34
MUNICÍPIOS INCLUÍDOS POR INDICAÇÃO DE PESQUISADORES E GESTORES	10
MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA O TRABALHO DE CAMPO	44

QUADRO 3_MUNICÍPIOS PESQUISADOS POR REGIÃO

	REGIÃO METROPOLITANA	MUNICÍPIO	
REGIÃO NORTE	BELÉM	BELÉM	
		ANANIDEUA	
		MARITUBA	
REGIÃO NORDESTE	MACEIÓ	MACEIÓ	
	RECIFE	RECIFE	
		OLINDA	
		JABOATÃO DOS GUARARAPES	
		CABO DE SANTO AGOSTINHO	
	SALVADOR	CAMARAGIBE	
		SALVADOR	
		LAURO DE FREITAS	
	REGIÃO CENTRO-OESTE	RIDE - DF	SIMÕES FILHO
			CAMAÇARI
LUZIÂNIA			
ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS			
REGIÃO SUDESTE	BELO HORIZONTE	BETIM	
		IBIRITÉ	
		SABARÁ	
		SANTA LUZIA	
		CONTAGEM	
		BELO HORIZONTE	
		RIBEIRÃO DAS NEVES	

FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

(CONTINUAÇÃO)

	REGIÃO METROPOLITANA	MUNICÍPIO
REGIÃO SUDESTE	RIO DE JANEIRO	RIO DE JANEIRO
		NITERÓI
		DUQUE DE CAXIAS
		SÃO GONÇALO
		ITABORAÍ
	SÃO PAULO	NOVA IGUAÇU
		SÃO PAULO
		SÃO BERNARDO DO CAMPO
		DIADEMA
		VITÓRIA
REGIÃO SUL	VITÓRIA	VITÓRIA
		CARIACICA
		SERRA
		GUARAPARI
	CURITIBA	VILA VELHA
		CURITIBA
		PINHAIS
		SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
		PIRAQUARA
		PORTO ALEGRE
PORTO ALEGRE	CANOAS	
	NOVO HAMBURGO	
	SÃO LEOPOLDO	

Assim, a primeira etapa da pesquisa envolveu a aplicação de um questionário em secretarias estaduais e municipais que desenvolviam ações de prevenção à violência identificadas a partir dos seguintes procedimentos: levantamento virtual, ficha de sondagem municipal, indicação dos pesquisadores locais e indicação dos próprios gestores entrevistados em secretarias pré-selecionadas.

Estipulou-se que as entrevistas deveriam ser realizadas com os secretários ou, na impossibilidade desses, com outra pessoa chave na hierarquia gerencial. A partir dessa orientação, foram entrevistados fundamentalmente secretários, chefes de gabinetes e coordenadores de programas e projetos de prevenção à violência.

De acordo com o desenho do trabalho de campo, cabia ao pesquisador aplicar um questionário por iniciativa mapeada. Com isso, quando foi identificado mais do que uma iniciativa relevante na mesma secretaria aplicou-se um questionário para cada programa. Por essa razão, o número

de questionários aplicados é superior ao número de secretarias selecionadas, já que algumas secretarias indicaram a relevância de apurarmos as informações relativas a mais de um programa ou projeto. Por outro lado, cabe destacar que evitamos a entrada por subsecretarias e coordenadorias. Esse caminho ampliaria significativamente o número de entrevistas, o que era incompatível com o cronograma da pesquisa. Além disso, como ressaltado anteriormente, não buscávamos obter mais do que um panorama dos principais programas e projetos de prevenção desenvolvidos pelas secretarias selecionadas. Desse modo, temos a configuração de um campo que passa a ser apresentado a seguir.

O UNIVERSO DA PESQUISA

Dados os procedimentos anteriormente descritos, realizamos um total de 178 contatos em 163 secretarias, sendo 42 secretarias estaduais e 121 municipais, em um total de 44 municípios. Desses contatos, foram descartadas 17 secretarias. Dessas, quatorze não dispunham, segundo informações que nos foram passadas preliminarmente, de qualquer programa de prevenção em curso, e três não se dispuseram a conceder entrevista. Restaram, assim, 146 secretarias, sendo 39 estaduais e 107 municipais. Junto a elas, aplicamos 160 questionários correspondendo cada caso a um programa específico. É importante ter em mente, desse modo, que nossa análise tem como referência 160 unidades, havendo casos em que há mais de um programa vinculado à mesma secretaria. Apenas para que o leitor se situe no processo transcorrido em cada um dos passos iniciais da pesquisa, apresentamos as três tabelas a seguir com a distribuição de contatos e entrevistas realizadas por estado. As diferenças do volume de secretarias e entrevistas feitas justificam-se, naturalmente, pela magnitude demográfica e espacial, bem como pelos respectivos organogramas de cada região, conforme mostram as tabelas à direita.

Como nossa abrangência previu a coleta em vários municípios de cada região metropolitana, o total de secretarias municipais que resultaram em fontes de dados sobre programas é significativamente superior ao de secretarias estaduais, chegando a mais do que o dobro. A distribuição detalhada da natureza de cada instância por estado está apresentada nas duas tabelas seguintes:

TABELA 1_ CONTATOS REALIZADOS POR ESTADO

ESTADO	Nº DE CONTATOS	Nº DE SECRETARIAS CONTATADAS
ALAGOAS	9	9
BAHIA	16	15
RIDE-DF ⁸	9	7
ESPÍRITO SANTO	19	16
MINAS GERAIS	21	18
PARÁ	14	14
PARANÁ	14	14
PERNAMBUCO	18	18
RIO DE JANEIRO	21	17
RIO GRANDE DO SUL	16	15
SÃO PAULO	21	20
TOTAL	178	163

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

8. No caso da RIDE-DF, os contatos incluíram secretarias do governo do Distrito Federal, bem como secretarias de municípios do estado de Goiás.

TABELA 2_ NÚMERO DE SECRETARIAS E ENTREVISTAS POR ESTADO

ESTADO	Nº DE SECRETARIAS	Nº DE ENTREVISTAS
ALAGOAS	7	7
BAHIA	13	14
RIDE-DF	6	8
ESPÍRITO SANTO	14	17
MINAS GERAIS	16	19
PARÁ	11	11
PARANÁ	13	13
PERNAMBUCO	18	18
RIO DE JANEIRO	13	17
RIO GRANDE DO SUL	15	15
SÃO PAULO	20	21
TOTAL	146	160

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

TABELA 3_ NÚMERO DE SECRETARIAS E ENTREVISTAS ESTADUAIS POR ESTADO

ESTADO	Nº DE SECRETARIAS ESTADUAIS	Nº DE ENTREVISTAS ESTADUAIS
ALAGOAS	3	3
BAHIA	5	5
DISTRITO FEDERAL	5	7
ESPÍRITO SANTO	2	3
MINAS GERAIS	4	6
PARÁ	4	4
PARANÁ	3	3
PERNAMBUCO	4	4
RIO DE JANEIRO	2	5
RIO GRANDE DO SUL	3	3
SÃO PAULO	4	4
TOTAL	39	47

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

TABELA 4_ NÚMERO DE SECRETARIAS E ENTREVISTAS MUNICIPAIS POR ESTADO

ESTADO	Nº DE SECRETARIAS MUNICIPAIS	Nº DE ENTREVISTAS MUNICIPAIS
ALAGOAS	4	4
BAHIA	8	9
RIDE-DF ⁹	1	1
ESPÍRITO SANTO	12	14
MINAS GERAIS	12	13
PARÁ	7	7
PARANÁ	10	10
PERNAMBUCO	14	14
RIO DE JANEIRO	11	12
RIO GRANDE DO SUL	12	12
SÃO PAULO	16	17
TOTAL	107	113

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

Como também foi assinalado, trabalhamos com a determinação *a priori* de consultar todas as Secretarias de Segurança e Assistência Social ou suas equivalentes nos governos estaduais e prefeituras. Como municipalidades e unidades federativas gozam de autonomia para a definição de seus respectivos organogramas e para a definição dos *loci* de abrigo para suas políticas, estendemos nosso campo, com base nos passos iniciais e sondagens primeiras da pesquisa, para outras áreas de atuação, sempre que pertinente.

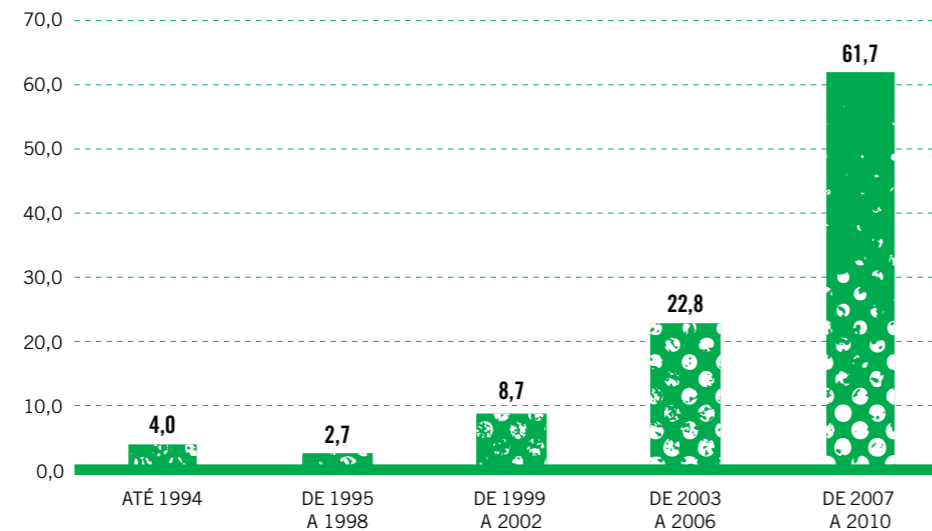
É importante ressaltar que o trabalho de campo foi realizado num período pouco favorável no que tange às municipalidades. Iniciada em meados de 2009, a primeira parte do trabalho de campo se deu em um momento em que algumas administrações, recém-empossadas, ainda estavam sendo instaladas e muitos gestores ainda se familiarizavam com suas respectivas pastas.

Como pode ser observado no gráfico a seguir, a maior parte dos programas e projetos destacados pelos gestores são iniciativas novas, com duração de no máximo três anos. Na realidade, dos 61,7% programas implementados entre 2007 e 2010, muitos tiveram início apenas em 2008 ou 2009. Estamos lidando, portanto, com programas de criação recente. Essa tendência pode ser explicada de várias maneiras não necessariamente excludentes entre si. Ela tanto pode traduzir um maior interesse da parte dos entrevistados por tais iniciativas como pode também revelar que somente há muito pouco tempo políticas de prevenção e redução da letalidade passaram a ser encampadas de forma mais contundente. Outro dado importante está relacionado ao lançamento

9. Na RIDE-DF, foram selecionados inicialmente os municípios de Luziânia e Águas Lindas de Goiás. O município de Águas Lindas de Goiás foi contatado no início do trabalho de campo, mas a secretaria pré-selecionada indicou que não desenvolvia nenhum programa de prevenção à violência naquele momento. Por essa razão, tal município não integra o banco de casos válidos da pesquisa.

pelo governo federal do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), que propiciou um aumento no volume de projetos definidos como preventivos. De todo modo, cabe salientar, como ficará mais claro posteriormente, que o caráter incipiente dessas experiências terá impacto sobre várias questões que nos parecem cruciais para a análise do cenário vigente.

GRÁFICO 1_PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA (%)



FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

Feitas as considerações iniciais, que situam o leitor no universo com o qual estamos trabalhando, passemos, então, para a apresentação dos resultados obtidos. Cabe reiterar que não esteve em nossa expectativa efetuar qualquer espécie de avaliação dos projetos apurados. Nosso objetivo esteve focado no levantamento do perfil dos programas e projetos que, segundo seus responsáveis diretos, estão desenhados e focados na redução da violência letal e na prevenção à violência. Para realizar tal descrição interessou-nos:

1. A natureza dos programas, identificando o foco privilegiado de atuação de cada um deles;
2. Os métodos utilizados preferencialmente em programas de prevenção à violência;
3. As conexões entre os atores envolvidos no desenho, implementação e financiamento e
4. As formas pelas quais os responsáveis pelos projetos definem suas escolhas estratégicas e como operam para realizar um acompanhamento e uma avaliação regular de seus resultados.

Evidentemente, a própria formatação dos instrumentos de coleta de dados foi concebida a partir de uma análise prévia do que supúnhamos encontrar no campo. Cabe salientar, contudo, que por vezes a diversidade de respostas obtidas, a inflação de preenchimentos na opção destinada a *outros* nos desconcertou e nos levou a repetidos esforços de recodificação, agregação e redefinição de variáveis, com o intuito de reduzir os efeitos de uma dispersão que tornaria o material inoperável.

CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA DOS PROGRAMAS

A construção de um campo discursivo público focado na segurança se deu, no Brasil, pela incorporação de um conjunto de temas e orientações tradicionalmente associadas ao alargamento do acesso a direitos sociais e à consolidação dos direitos humanos. É dentro dessa lógica que a própria perspectiva preventiva vai, pouco a pouco, ganhando espaço e atores variados (estatais e não estatais) são chamados a participar de debates e de intervenções.

Por outro lado, essa tendência não se deu em prejuízo das instâncias mais própria e tradicionalmente vinculadas ao sistema de justiça criminal, sobretudo no que diz respeito às polícias. A criação de programas de formação policial, as tentativas de modernização das polícias, a incorporação de novas tecnologias e as iniciativas orientadas pela aproximação dessas instituições à sociedade têm feito parte de programas de governo e de investimentos financeiros, a despeito de resistências e do ceticismo de setores internos e externos às corporações. Do mesmo modo, o estímulo para a criação de guardas municipais, a elaboração de estruturas curriculares para a formação de profissionais dessa área e a valorização de seu papel em um sistema integrado de segurança têm mobilizado recursos humanos e financeiros. Pode-se dizer finalmente que, ao menos no campo retórico, a aproximação entre as diferentes esferas organizacionais (estatais e não estatais) tem feito parte da constelação de propostas públicas para a segurança e foi se consolidando ao longo do tempo. A pergunta para que buscamos respostas foi exatamente em que medida o processo de consolidação discursiva tem encontrado equivalente prático nas políticas em curso.

A própria busca pelas prefeituras, desde os instantes iniciais da pesquisa, explicita a expectativa de que cabe alguma espécie de rebatimento entre o discurso e a prática. Também a escolha das secretarias estaduais foi orientada pelas pistas que pudemos levantar nos conteúdos de documentos e de intervenções públicas sobre os rumos desejáveis para a abordagem da segurança e para a definição de estratégias preventivas. O passo adiante diz respeito à apuração das formas como se dá esse rebatimento.

Foi alargando o campo institucional que pode ser considerado apto a atuar com efetividade no tratamento preventivo



da violência que definimos nossas fontes. Elas formam um compósito de instâncias dos poderes estaduais e municipais relativamente diversificadas cujas políticas são concebidas como dotadas de potencial para a redução da violência. A distribuição de nossas fontes por campos de atuação está descrita na tabela a seguir:

TABELA 5_CAMPOS DE ATUAÇÃO DAS SECRETARIAS

	N	%
ASSISTÊNCIA E/OU DESENVOLVIMENTO SOCIAL	56	35,0
SEGURANÇA PÚBLICA E/OU DEFESA SOCIAL	34	21,3
DIREITOS SOCIAIS ¹⁰	25	15,6
SECRETARIAS ESPECIAIS ¹¹	19	11,9
JUSTIÇA E/OU DIREITOS HUMANOS	14	8,8
OUTROS ¹²	12	7,5
TOTAL	160	100,0

FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

A concentração de instâncias vinculadas às áreas de assistência e de direitos sociais (juntas concorrem com mais da metade de nosso material) tem a ver com a referida ampliação do campo e com a articulação da agenda da segurança pública em seu sentido mais estrito a outras áreas de políticas públicas. Destaque-se porém que levantamos 34 programas em Secretarias de Segurança ou de Defesa Social. Julgamos esse número bastante expressivo, tendo em vista o número de estados incorporados à pesquisa. Esse dado sugere: 1. que há uma tendência (ainda que não tão grande quanto seria desejável) de incorporação da perspectiva preventiva nesses órgãos e 2. que há uma tendência de criação de secretarias com esse perfil no âmbito municipal. Ainda assim, deve-se enfatizar que os programas radicados em secretarias de Segurança ou similares são minoritários em nosso conjunto.

Como percebemos que a busca por programas estritamente focados na redução de homicídios embutia o risco de reduzir significativamente nosso campo, optamos por alargá-lo para o universo mais geral de prevenção à violência. Ainda assim, o tema dos homicídios seguiu como questão central para nós, do mesmo modo que tem sido tratada como prioritária por pesquisadores, lideranças sociais, gestores e alguns segmentos das elites políticas. Dessa maneira, pareceu-nos relevante precisar entre nossos casos aqueles que, em sendo definidos como preventivos, abordam a redução de homicídios como seu foco preferencial.

Um segundo ponto a ser destacado quanto ao foco dos programas está relacionado ao público a que se dirige preferencialmente. Como é fartamente reconhecido, a adolescência e a

10. A categoria "direitos sociais" inclui secretarias de Educação, Saúde, Trabalho, Cultura, Esporte e Lazer.

11. A categoria "secretarias especiais" inclui órgãos com foco em gênero, promoção da igualdade racial, juventude e drogas.

12. Na categoria "outros" foram incluídas predominantemente secretarias de governo, articulação social e relações institucionais, que concentravam programa de prevenção à violência em municípios que não dispunham de secretaria de Segurança Urbana.

juventude são segmentos especialmente atingidos pelas dinâmicas da violência e da violência letal. Interessa estimar, portanto, a proporção de programas que tem neles seu foco principal de interesse. Por fim, interessou-nos saber se a definição de um recorte territorial específico preside as prioridades de intervenção preventiva em segurança. Quanto a esse aspecto, nossa expectativa foi dimensionar, segundo os dados disponíveis, o quanto os espaços populares em que são mais frequentes os registros de casos de violência contra a pessoa, funcionam como critério relevante para a encampação dos programas.

TABELA 6_FOCOS DOS PROGRAMAS

		SIM	NÃO	TOTAL
REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS	N	87	64	151
	%	57,6	42,4	100,0
ADOLESCÊNCIA	N	95	55	150
	%	63,3	36,7	100,0
JUVENTUDE	N	92	60	152
	%	60,5	39,5	100,0
ESPAÇOS POPULARES	N	112	45	157
	%	71,3	28,7	100,0

FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

Nota-se que as respostas não são excludentes entre si. Um mesmo programa pode responder afirmativamente a todas as perguntas formuladas. Dentre os quatro critérios por nós utilizados para começarmos a delinear a natureza dos programas, a redução de homicídios é aquele que apresenta a menor frequência de respostas afirmativas (57,6%), enquanto o foco nos espaços populares aparece com a maior incidência (71,3%) entre os programas pesquisados. Aparentemente, portanto, a centralidade do problema dos altos índices de homicídios no Brasil não parece se traduzir ainda em programas efetivamente pautados para a sua redução.

A tendência à resposta afirmativa sobre os quatro focos por nós inquiridos aumenta quanto à ênfase em adolescentes e jovens (o que é corroborado pelos dados relativos à faixa etária do público preferencial) até encontrarmos o maior número de respostas afirmativas no que toca ao foco em espaços populares.

É importante esclarecer que não podemos inferir dos resultados obtidos que há uma ênfase, entre os programas de prevenção, no tratamento da violência letal, no foco em adolescentes e jovens e no recorte territorial. As três primeiras questões eram critérios determinantes para a incorporação dos programas ao nosso universo de pesquisa. Sendo assim, houve uma orientação

prévia na busca por programas em que as respostas a essas perguntas fossem afirmativas. Podemos, então, fazer uma leitura alternativa (quase inversa) do cenário que obtivemos. A despeito de privilegiarmos programas específicos de redução da violência letal dirigidos a adolescentes e jovens, fomos compelidos a incluir em nosso campo 42,4% que não se orientam para a redução de homicídios, 36,7% que não atingem adolescentes e 39,5% que não lidam, como foco principal, com os jovens. Embora tais características não devam ser encaradas como deméritos a esses mesmos programas, sua inclusão decorreu pela relativa escassez de alternativas com o perfil de nosso interesse mais específico.

Paralelamente, cabe destacar que o recorte territorial, que não representava um critério determinante de seleção dos programas nessa etapa específica da pesquisa (ainda que já nos interessasse), aparece com bastante força. Podemos dizer com boa margem de segurança que, à luz das entrevistas realizadas, esse tem sido um fator relevante no desenho dos programas voltados para a prevenção da violência e a redução da violência letal nos estados pesquisados.

Vejam agora como são distribuídos os programas que têm seu foco definido segundo os critérios por nós escolhidos pelas várias áreas de atuação do poder público.

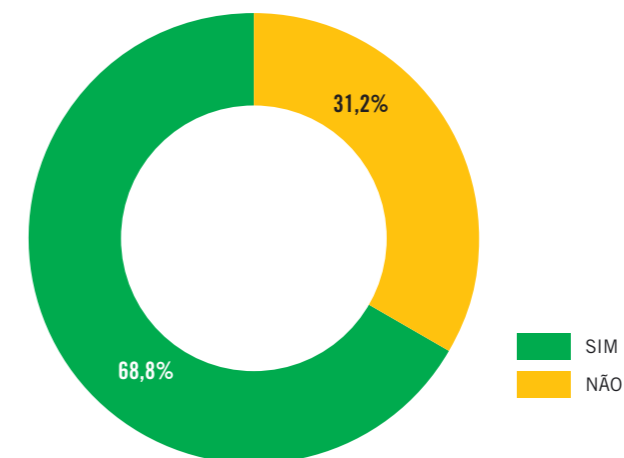
TABELA 7_PROGRAMAS COM FOCO NA REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS POR CAMPOS DE ATUAÇÃO DAS SECRETARIAS

	SIM	NÃO	TOTAL
SEGURANÇA PÚBLICA E/OU DEFESA SOCIAL	22	10	32
ASSISTÊNCIA E/OU DESENVOLVIMENTO SOCIAL	27	27	54
JUSTIÇA E/OU DIREITOS HUMANOS	10	4	14
DIREITOS SOCIAIS	9	12	21
SECRETARIAS ESPECIAIS	10	9	19
OUTROS	9	2	11
TOTAL	87	64	151

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

Em relação ao fato dos programas terem ou não como foco a redução da violência letal, percebe-se que a opção 'sim' predomina efetivamente apenas nas Secretarias de Segurança e/ou Defesa Social e nas Secretarias de Justiça e/ou Direitos Humanos (vale destacar que as secretarias elencadas na rubrica *outros* são residuais no total de programas apurados e as Secretarias Especiais também contribuem com um total reduzido de casos). Quanto às Secretarias de Segurança e/ou Defesa Social, cabe destacar, como atesta o gráfico a seguir, que pouco mais de um terço delas responde afirmativamente sobre o foco na redução da letalidade dolosa.

GRÁFICO 2_PROGRAMAS COM FOCO NA REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS NAS SECRETARIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E/OU DEFESA SOCIAL (%)



FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

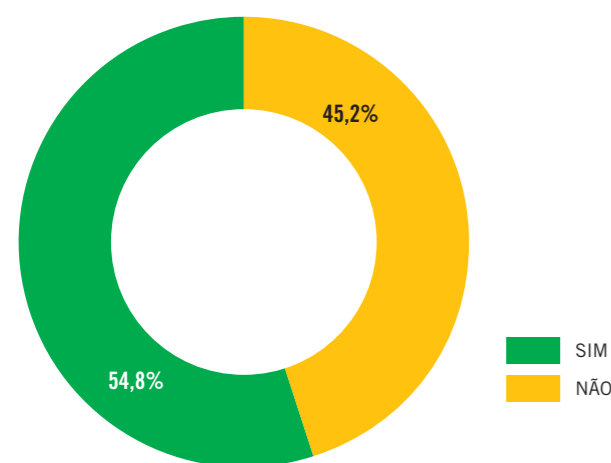
A segunda questão que nos interessou foi estimar, dentre os programas, aqueles que têm foco específico na adolescência. Nesse caso, a tendência é bastante diferente da anterior. Predominam as respostas positivas nas secretarias de caráter social, enquanto que nas Secretarias de Segurança e de Defesa, não obstante também predomine o 'sim', a diferença em relação às respostas negativas é bastante pequena, como podemos visualizar no gráfico subsequente à tabela 8. As frequências das Secretarias de Justiça e Direitos Humanos são, no que toca aos adolescentes, as mesmas, cabendo enfatizar que lidamos, nesse campo, com um volume de casos bastante limitado.

TABELA 8_PROGRAMAS COM FOCO NA ADOLESCÊNCIA POR CAMPOS DE ATUAÇÃO DAS SECRETARIAS

	SIM	NÃO	TOTAL
SEGURANÇA PÚBLICA E/OU DEFESA SOCIAL	17	14	31
ASSISTÊNCIA E/OU DESENVOLVIMENTO SOCIAL	36	18	54
JUSTIÇA E/OU DIREITOS HUMANOS	7	7	14
DIREITOS SOCIAIS	13	10	23
SECRETARIAS ESPECIAIS	11	6	17
OUTROS	11	0	11
TOTAL	95	55	150

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

GRÁFICO 3_ PROGRAMAS COM FOCO NA ADOLESCÊNCIA NAS SECRETARIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E/OU DEFESA SOCIAL (%)



FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

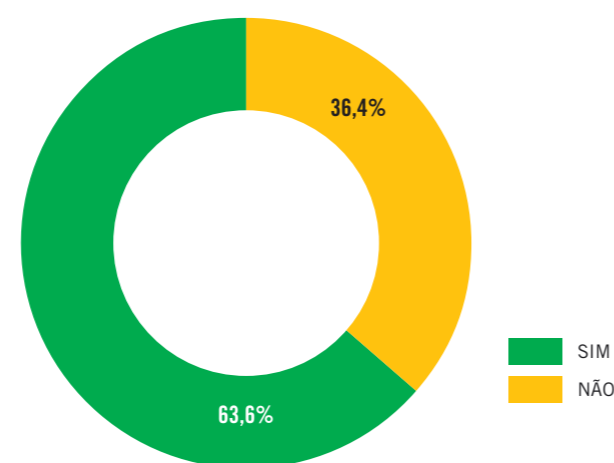
Como é sabido, os jovens são as vítimas e os perpetradores preferenciais da violência letal, bem como de outras modalidades de violência. Interessou-nos, desse modo, verificar em que medida esse segmento específico é contemplado pelos programas por nós levantados. A distribuição de respostas afirmativas e negativas por tipos de secretaria e o caso específico das Secretarias de Segurança e de Defesa estão expostos, respectivamente, na tabela e no gráfico abaixo.

TABELA 9_ PROGRAMAS COM FOCO NA JUVENTUDE POR CAMPOS DE ATUAÇÃO DAS SECRETARIAS

	SIM	NÃO	TOTAL
SEGURANÇA PÚBLICA E/OU DEFESA SOCIAL	21	12	33
ASSISTÊNCIA E/OU DESENVOLVIMENTO SOCIAL	21	32	53
JUSTIÇA E/OU DIREITOS HUMANOS	9	4	13
DIREITOS SOCIAIS	15	9	24
SECRETARIAS ESPECIAIS	14	3	17
OUTROS	12	0	12
TOTAL	92	60	152

FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

GRÁFICO 4_ PROGRAMAS COM FOCO NA JUVENTUDE NAS SECRETARIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E/OU DEFESA SOCIAL (%)



FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

TABELA 10_ PROGRAMAS COM FOCO EM ESPAÇOS POPULARES POR CAMPOS DE ATUAÇÃO DAS SECRETARIAS

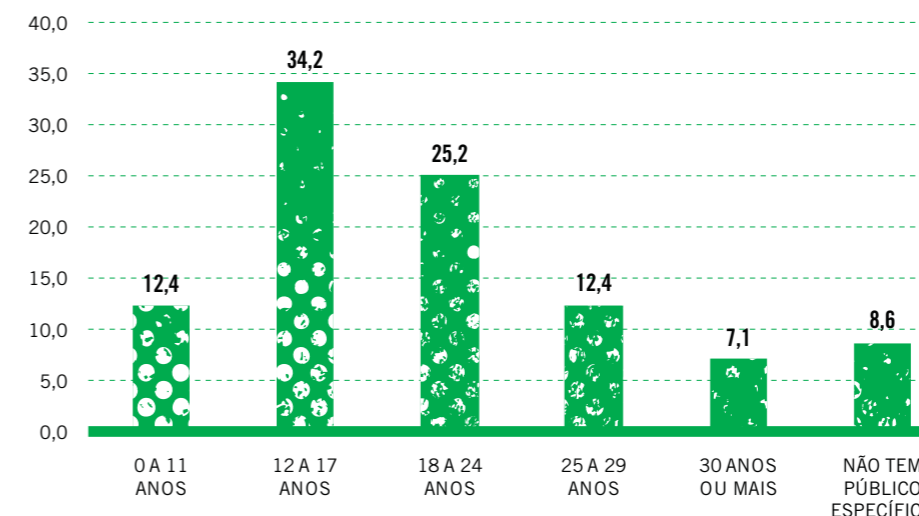
	SIM	NÃO	TOTAL
SEGURANÇA PÚBLICA E/OU DEFESA SOCIAL	25	8	33
ASSISTÊNCIA E/OU DESENVOLVIMENTO SOCIAL	40	14	54
JUSTIÇA E/OU DIREITOS HUMANOS	8	6	14
DIREITOS SOCIAIS	14	11	25
SECRETARIAS ESPECIAIS	14	5	19
OUTROS	11	1	12
TOTAL	112	45	157

FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

Temos nesse caso específico um foco majoritário para jovens em todas as modalidades, exceção feita às Secretarias de Assistência e/ou Desenvolvimento Social, que aparentemente concentram as políticas na infância e na adolescência. Dentre os casos afetos às Secretarias de Segurança e/ou Defesa Social, o padrão é semelhante ao observado na questão sobre o foco na violência letal. Ou seja, em suas propostas há uma tendência dos critérios etários de definição, quando existem, se referirem mais à juventude do que à adolescência.

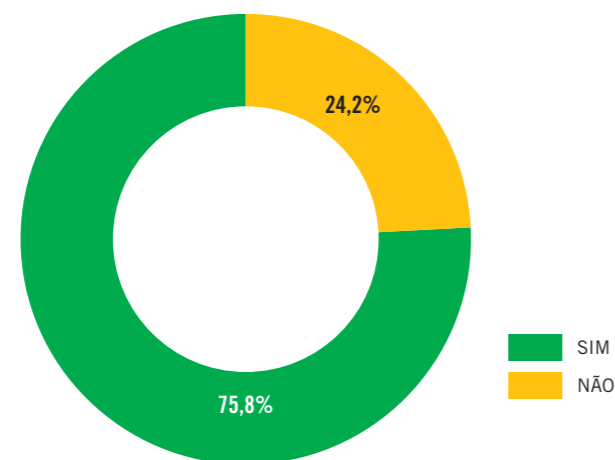
Para conferir maior precisão às informações, solicitamos que os entrevistados declarassem a faixa etária de seu público-alvo. A concentração nas faixas de 12 a 17 e de 18 a 24 anos indica a adolescência e a primeira juventude como públicos preferenciais dos programas apurados.

GRÁFICO 5_ FAIXA ETÁRIA DO PÚBLICO ATENDIDO (%)



FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

GRÁFICO 6 PROGRAMAS COM FOCO EM ESPAÇOS POPULARES NAS SECRETARIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E/OU DEFESA SOCIAL (%)



FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

A tendência majoritária indicou os espaços referidos como foco privilegiado de atenção, tanto no total de casos, quanto de cada universo particular. Destaque-se, como atesta o gráfico 6, a grande predominância de respostas afirmativas obtidas junto às Secretarias de Segurança e/ou Defesa Social.

Em síntese, podemos dizer, com os dados coletados, que mais da metade dos programas apresenta foco na redução de homicídios, mas esse critério poderia ter maior incidência, não fossem seus números entre os programas das áreas de assistência social. As Secretarias de Segurança e/ou Defesa Social tendem a contemplar menos o foco em adolescentes e mais o de juventude, na razão inversa ao que fazem as Secretarias de Assistência Social. O recorte territorial, por sua vez, apresenta uma frequência alta em todas as modalidades de secretarias por nós pesquisadas. Há, portanto, uma espécie de divisão do trabalho segundo a natureza das secretarias. As Secretarias de Assistência tendem a priorizar as ações voltadas para adolescentes, enquanto o campo estrito da segurança pública lida preferencialmente com a juventude. Essa divisão se verifica também no que tange à redução de homicídios, problema mais abertamente assumido como pertinente ao campo da segurança e menos reconhecido como próprio da assistência social.

Para a definição da natureza dos programas, uma informação relevante diz respeito aos objetivos “específicos” do projeto. Por eles, buscamos determinar a forma pela qual os gestores por nós entrevistados entendem que podem cumprir o objetivo declarado de concorrer para a prevenção da violência em suas respectivas iniciativas.

A construção do repertório de objetivos levou-nos, inicialmente, a dez alternativas fechadas que, apresentadas aos entrevistados, poderiam ser escolhidas de forma não exclusiva. Isso quer dizer que se tratou de uma pergunta em que cabiam respostas múltiplas e, adicionalmente, a alternativa

outros. O resultado final, com uma enorme frequência de respostas alternativas às que formulamos e igual variedade no interior desse universo, levou-nos a recodificar todas as respostas, procedendo a agregações que, por um lado, deflacionassem a opção *outros* e, por outro lado, evitassem uma dispersão que inviabilizaria qualquer análise. Dessa forma, aquilo que apresentamos é a descrição da frequência com que cada categoria foi citada como objetivo específico do programa definido pelo gestor como focado na prevenção da violência. Os resultados obtidos estão expostos na tabela 11.

TABELA 11 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

		SIM	NÃO	TOTAL
ACOMPANHAMENTO PSICOSSOCIAL	N	99	56	155
	%	63,9	36,1	100,0
PROTEÇÃO	N	76	79	155
	%	49,0	51,0	100,0
ESPORTE E LAZER	N	70	85	155
	%	45,2	54,8	100,0
VALORIZAÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL	N	65	90	155
	%	41,9	58,1	100,0
CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL	N	63	92	155
	%	40,6	59,4	100,0
RESSOCIALIZAÇÃO	N	51	104	155
	%	32,9	67,1	100,0
GERAÇÃO DE RENDA	N	42	113	155
	%	27,1	72,9	100,0
ACOMPANHAMENTO JURÍDICO	N	40	115	155
	%	25,8	74,2	100,0

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

(CONTINUAÇÃO)

		SIM	NÃO	TOTAL
INICIATIVA EXPLICITAMENTE FOCADA NA REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA	N	19	136	155
	%	12,3	87,7	100,0
FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS FAMILIARES	N	17	138	155
	%	11,0	89,0	100,0
FORMAÇÃO	N	17	138	155
	%	11,0	89,0	100,0
PROTAGONISMO/EMPODERAMENTO	N	16	139	155
	%	10,3	89,7	100,0
EDUCAÇÃO FORMAL	N	12	143	155
	%	7,7	92,3	100,0
MEDIÇÃO DE CONFLITOS	N	10	145	155
	%	6,5	93,5	100,0
PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS	N	6	149	155
	%	3,9	96,1	100,0
OUTROS	N	5	150	155
	%	3,2	96,8	100,0

Como podemos ver, o acompanhamento psicossocial foi o objetivo mais citado, perfazendo um total de 63,9% dos casos. Bem abaixo desse, temos 49% de programas destinados à proteção de indivíduos ou grupos em situação de risco. Logo após, observamos também altas frequências de programas voltados para o desenvolvimento de atividades de esporte e lazer (45,2%) e de valorização artístico-cultural (41,9%). É interessante notar que entre as quinze alternativas a que chegamos após a análise das respostas, ao menos quatro têm uma clara associação com políticas sociais de corte tradicional. São elas: capacitação profissional (40,6%), geração de renda

(27,1%), formação (11%) e educação formal (7,7%). Dentre elas, apenas a primeira apresenta uma frequência que se pode julgar expressiva. Isso parece sugerir que embora predominem projetos com um perfil identificado à assistência e ao apoio aos atendidos (social, psicológico e/ou jurídico), a tendência observada é de deixar em plano secundário algumas das questões convencionais e relativas a deficiências estruturais da sociedade brasileira.

Ainda segundo os resultados expostos na tabela 11, há uma clara predominância de programas de natureza social sobre aqueles que definimos como explicitamente focados na redução da violência. Essa última categoria, forjada a partir do trabalho posterior à aplicação do questionário, reúne respostas em que são mencionadas estratégias de controle, monitoramento e intervenção direta sobre o problema da violência. A maior parte delas foi colhida junto a Secretarias de Segurança Pública ou equivalentes. É evidente que esperávamos encontrar tal descompasso, mas a proporção com que ele se deu merece comentários.

Vale lembrar que dos 160 programas mapeados, 87 indicaram ter foco na redução de homicídios, porém, nessa questão apenas 19 mencionaram a redução da violência como objetivo específico. Isso nos leva a afirmar que, mesmo quando contemplada como objetivo dos programas, a redução da letalidade é abordada apenas subsidiariamente, funcionando como objetivo secundário.

A expectativa de um certo desequilíbrio se justificaria pelo volume de secretarias municipais contatadas em comparação às estaduais e ao número de secretarias da chamada área social. Em geral, o trabalho mais explicitamente vinculado à segurança é conferido aos governos estaduais. Levando-se em consideração que foram 11 os estados incluídos em nosso universo e 44 municípios, sendo que, a cada estado corresponderia uma única Secretaria de Segurança, seria mesmo compreensível uma incidência maior de ações não explicitamente focadas na redução da violência. Essa aritmética elementar, contudo, é insuficiente, tendo em vista: 1. a ênfase que se tem dado à criação de guardas municipais; 2. o surgimento de diversas secretarias municipais voltadas para a defesa social ou algo equivalente (temos ao todo 34 casos de Secretarias de Segurança ou Defesa Social) e 3. a expectativa de que fossem estimuladas ações em que os setores diretamente ligados à segurança se articulassem a outros setores da administração pública. Levados esses três pontos em consideração, não podemos deixar de registrar a incidência decepcionante dos 19 casos por nós apurados.

Do que foi exposto, somos inclinados a considerar que os programas definidos por seus responsáveis como focados na prevenção têm como características: 1. ações sociais, em sua maior parte, pouco diferenciadas dos focos clássicos desse campo e 2. são “apenas” indiretamente vocacionados à redução da violência letal. Finalmente, cabe apontar as poucas iniciativas voltadas para o atendimento de usuários de drogas, um campo reconhecidamente relevante e lamentavelmente pouco explorado no contexto brasileiro.

É claro que a tendência encontrada e descrita até aqui não colide de modo algum com os rumos que têm sido traçados ao longo dos anos, embora a impressão que fique é a da existência de certo *déficit* de orientações mais direta e explicitamente comprometidas com os problemas relativos à violência letal. Uma apreciação mais categórica implica a agregação de um volume maior de informações sobre os programas, seus procedimentos e estratégias preferenciais. Vejamos o que foi apurado em relação a esses aspectos.

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO E METODOLOGIAS

Considerando que não bastava somente qualificar focos, recortes e natureza dos programas, buscamos apurar os modos com que predominantemente eles operam na prática. Queremos dizer com isso que nos interessou apurar os procedimentos mais frequentemente adotados pelos programas na condução de suas atividades com vistas à realização dos objetivos almejados. Já sabemos, por exemplo, que o recorte territorial é bastante relevante, bem como o critério etário. Outra coisa, porém, é saber se eles seriam definidores de exclusão. Por exemplo: um programa voltado para jovens excluiria necessariamente o atendimento a adolescentes? O fato de um programa estar radicado em uma determinada área excluiria moradores de regiões próximas? Haveria critérios de seleção de atendidos relacionados a cor, gênero ou renda? A tabela 12 reitera a relevância dos recortes territorial e etário. Por outro lado, renda, gênero e raça não são determinantes para a seleção da maioria dos atendidos pelos programas pesquisados, apesar de diversas pesquisas apontarem a associação dessas variáveis com a letalidade de adolescentes e jovens.

O estudo do Índice de Homicídios na Adolescência (2005-2007)¹³, desenvolvido no âmbito do PRVL, analisou o impacto de diferentes dimensões, como gênero, raça, idade e meio sobre o risco de morte por homicídio para os adolescentes nos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. De acordo com esse estudo, a probabilidade de ser vítima de homicídio é doze vezes superior para os adolescentes de sexo masculino, em comparação com as adolescentes de sexo feminino, e quase quatro vezes mais alta para os negros em comparação com os brancos. Uma análise de evolução do risco relativo para o triênio 2005-2007 apontou que, entre todas as dimensões analisadas, o risco por cor foi o que experimentou o maior incremento nos últimos anos.

Seria de esperar, assim, que fossem desenvolvidos programas específicos para esses segmentos, considerando critérios de gênero e raça, tendo em vista a redução da vitimização letal. Infelizmente, à luz das informações por nós coletadas junto a secretarias municipais e estaduais que desenvolvem políticas preventivas, isso ainda não tem ocorrido.

TABELA 12. CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DO PÚBLICO-ALVO

		SIM	NÃO	TOTAL
LOCAL DE MORADIA	N	102	52	154
	%	66,2	33,8	100,0
FAIXA ETÁRIA	N	94	61	155
	%	60,6	39,4	100,0
RENDA	N	61	91	152
	%	40,1	59,9	100,0
GÊNERO	N	26	129	155
	%	16,8	83,2	100,0
RAÇA	N	13	141	154
	%	8,4	91,6	100,0

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

13. PRVL. *Homicídios na Adolescência no Brasil. IHA 2005/2007*. Brasília: UNICEF / Secretaria de Direitos Humanos / Observatório de Favelas / Laboratório de Análise da Violência. Dezembro de 2010. Disponível para download em: <http://prvl.org.br>.

Dado que apenas os critérios etários e de moradia incidiram predominantemente na seleção, buscamos qualificar quais seriam os atributos predominantes do público-alvo dos programas.

TABELA 13_PRINCIPAL PÚBLICO-ALVO

	N	%
CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL	95	63,3
CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS ENVOLVIDOS COM ATIVIDADES ILÍCITAS E/OU CUMPRIMENTO DE MEDIDAS	15	10,0
FAMÍLIAS	11	7,3
CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA E/OU AMEAÇAS DE MORTE	8	5,3
MULHERES	5	3,3
ATORES INSTITUCIONAIS ¹⁴	5	3,3
NÃO POSSUI PÚBLICO-ALVO ESPECÍFICO	5	3,3
OUTROS	6	4,0
TOTAL	150	100,0

FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

A noção um tanto vaga e difusa de estar em condições de vulnerabilidade social surgiu como a única realmente efetiva para a definição do público dos programas. Todas as demais alternativas formuladas apareceram dispersas e residualmente, lembrando que para essa questão específica cabia apenas uma única resposta.

A distribuição das respostas quanto ao público-alvo aponta claramente para a tendência predominante de um tipo específico de prevenção. A forma mais simples de definir os tipos de ações preventivas é aquela que as distingue entre primárias, secundárias e terciárias. A prevenção primária está voltada para uma coletividade abrangente que, em função de fatores de vulnerabilidade, está mais sujeita à violência. A prevenção secundária é focada em grupos de risco mais específicos (como seriam os casos de jovens, do sexo masculino e membros de segmentos étnicos e socioeconômicos estigmatizados), visando a impedir que sejam arrastados pelas dinâmicas de violência. Finalmente, a prevenção terciária é aquela dedicada a atores já envolvidos em episódios de violência (como vítimas, perpetradores ou ambos) e tem como expectativa neutralizar os fatores que concorram para a reiteração desse envolvimento. Os dados da tabela anterior dão claros indícios de que as perspectivas secundária e terciária, justamente as que mais diretamente podem incidir na redução da violência em prazo mais urgente, são residuais em nosso universo, prevalecendo a abordagem mais genérica (ainda que relevante) da prevenção primária. Dado o quadro de vitimização com que lidamos, esse não parece ser um sinal alvissareiro.

14. Nessa categoria foram inseridos programas que tinham como público-alvo policiais, guardas municipais, educadores e conselheiros.

Em relação à condução dos programas em sua rotina, buscamos verificar quais estratégias são mais frequentemente utilizadas. Nesse caso, pudemos verificar três tendências predominantes: a oferta de atividades, atendimentos de caráter familiar, psicológico, jurídico ou comunitário e ações envolvendo o aparato policial ou voltadas para a proteção. Desagregadas por diferentes modalidades, cada um desses eixos se distribui em tipos de ações descritas na tabela a seguir. Pode-se perceber, por exemplo, a maior recorrência de respostas afirmativas para atividades de valorização sociocultural, a única para a qual as respostas afirmativas chegaram à metade do universo pesquisado.

TABELA 14_ AÇÕES DESENVOLVIDAS

		SIM	NÃO	TOTAL
ATIVIDADES SOCIOCULTURAIS	N	70	75	145
	%	48,3	51,7	100,0
ABORDAGEM PSICOSSOCIAL	N	42	103	145
	%	29,0	71,0	100,0
QUALIFICAÇÃO E INCLUSÃO PROFISSIONAL	N	22	123	145
	%	15,2	84,8	100,0
AÇÕES POLICIAIS	N	18	127	145
	%	12,4	87,6	100,0
RETIRADA DA SITUAÇÃO DE RISCO	N	18	127	145
	%	12,4	87,6	100,0
ATENDIMENTO À FAMÍLIA	N	17	128	145
	%	11,7	88,3	100,0
FORTALECIMENTO COMUNITÁRIO	N	14	131	145
	%	9,7	90,3	100,0
EDUCAÇÃO FORMAL	N	13	132	145
	%	9,0	91,0	100,0
MEDIÇÃO DE CONFLITOS	N	10	135	145
	%	6,9	93,1	100,0
OCUPAÇÃO DO TEMPO LIVRE	N	10	135	145
	%	6,9	93,1	100,0
OUTROS	N	6	139	145
	%	4,1	95,9	100,0

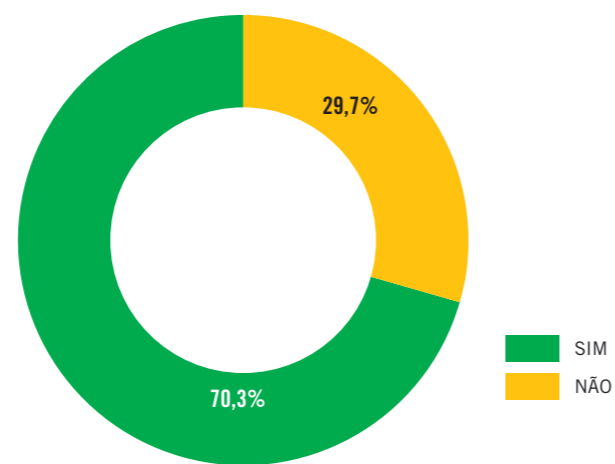
FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

Como já foi apontado anteriormente, não são muitos os projetos pesquisados que têm em suas expectativas a geração de renda ou a qualificação dos atendidos para a inserção no mercado de trabalho. Essa tendência fica mais clara quando lidamos com as estratégias preferenciais utilizadas. Confrontadas com os níveis de renda dos atendidos, em geral pertencentes a grupos populares, essas características sugerem uma série de questões sobre a real capacidade desses programas em manter o público a eles vinculado em um contexto de escassez de recursos e, em muitos casos, extrema pobreza. Um procedimento muito usado nesses casos é a oferta do que poderíamos definir como benefícios seletivos, ou seja, alguma espécie de auxílio material que viabiliza a permanência do público atendido pelo projeto e garante, assim, a oferta do bem que efetivamente se deseja levar a ele. Esse é um componente típico de muitos programas sociais e tem sido utilizado com certa frequência no Brasil nos últimos anos. Em nosso estudo específico, apuramos, conforme o gráfico 7, a utilização desse recurso em mais de 70% dos casos.

Curiosamente, contudo, na maior parte dos casos em que existem benefícios do tipo mencionado anteriormente, eles visam a dar suporte para a participação nas atividades do programa. Destacam-se nessa rubrica auxílio-alimentação, auxílio-transporte e o oferecimento de material para as atividades.

Acreditamos que a manutenção dos atendidos nos programas seja um dos desafios para seus responsáveis e, possivelmente, uma das principais dificuldades por eles encontradas. Antes de abordarmos essa questão, porém, cabe explorar o caminho inverso. Seria válido dizer que a frequência a esses programas, quando é o caso, está condicionada a compromissos assumidos por seus beneficiários? Ou, formulando de modo mais direto, haveria nesses programas critérios para o desligamento de seus beneficiários? Em caso afirmativo, quais seriam eles?

GRÁFICO 7_EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO PARA INSCRITOS (%)



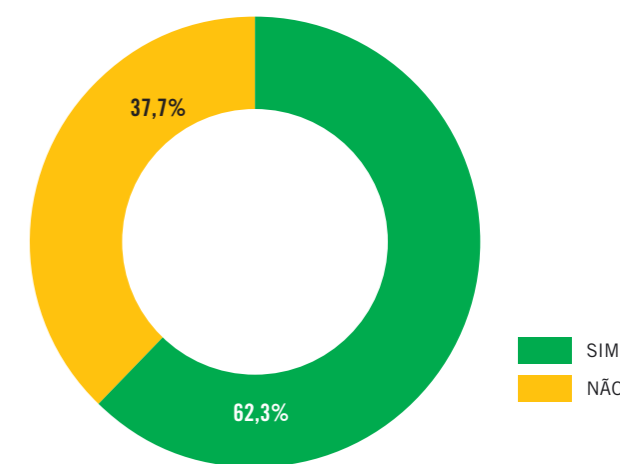
Fonte: Observatório de Favelas, PRVL, 2010

TABELA 15_AUXÍLIOS PARA INSCRITOS

		SIM	NÃO	TOTAL
ALIMENTAÇÃO	N	60	48	108
	%	55,6	44,4	100,0
MATERIAL PEDAGÓGICO	N	52	56	108
	%	48,1	51,9	100,0
BOLSA	N	41	67	108
	%	38,0	62,0	100,0
TRANSPORTE	N	36	72	108
	%	33,3	66,7	100,0
ENCAMINHAMENTO PARA PROGRAMAS SOCIAIS	N	16	92	108
	%	14,8	85,2	100,0
MORADIA / ALOJAMENTO	N	3	105	108
	%	2,8	97,2	100,0
OUTROS	N	5	103	108
	%	4,6	95,4	100,0

Fonte: Observatório de Favelas, PRVL, 2010

GRÁFICO 8_EXISTÊNCIA DE CRITÉRIO PARA DESLIGAMENTO DO PÚBLICO ATENDIDO (%)



Fonte: Observatório de Favelas, PRVL, 2010

Como o gráfico à direita revela, uma parte significativa dos programas prevê o desligamento de beneficiários em circunstâncias específicas. Levando-se em consideração que em alguns desses programas a questão não procede, uma vez que estão estruturados para a oferta de um serviço abrangente que não implica seleção e manutenção de um grupo delimitado, julgamos que a incidência é bastante significativa. Por essa razão, buscamos verificar quais seriam os critérios mais recorrentemente utilizados. Os resultados estão apresentados na tabela 16.

TABELA 16_CRITÉRIOS PARA DESLIGAMENTO DO PÚBLICO ATENDIDO

	SIM	NÃO	TOTAL
CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS	33	55	88
ASSIDUIDADE	28	60	88
IDADE	19	69	88
CUMPRIMENTO DO TEMPO PREVISTO DE DURAÇÃO DAS AÇÕES	19	69	88
DESCUMPRIMENTO DE NORMAS	15	73	88
RUPTURA DO VÍNCULO ESCOLAR	9	79	88
MUDANÇA DE DOMICÍLIO	7	81	88
COMETIMENTO DE INFRAÇÃO	3	85	88
OUTROS	5	83	88

Fonte: Observatório de Favelas, PRVL, 2010

Observe-se que apenas pouco mais da metade dos questionários aplicados contém ao menos uma resposta afirmativa acerca de critérios de desligamento. Tomadas de modo desagregado, destaca-se a maior recorrência de menções afirmativas ao simples cumprimento dos objetivos do programa. A expiração da idade dos atendidos pelos programas aparece em terceiro lugar. Se

essas frequências não chegam a ser conclusivas a respeito do sucesso das iniciativas, elas também não têm relação com dificuldades ou com qualquer caráter punitivo quanto à violação de regras. As respostas positivas para esse tipo de alternativa de desligamento são bastante residuais.

A previsão do desligamento dos atendidos pela violação de regras ou expectativas remete necessariamente às dificuldades que uma parte dos programas enfrenta para a viabilização de suas pretensões. Certamente, contudo, essa não será a única. Desse modo, solicitamos aos entrevistados que apontassem as maiores barreiras e problemas com que lidam para a realização de seu trabalho. O resultado está exposto na tabela abaixo.

TABELA 17_DIFICULDADES ENFRENTADAS

		SIM	NÃO	TOTAL
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	N	50	102	152
	%	32,9	67,1	100,0
RECURSOS FINANCEIROS	N	43	109	152
	%	28,3	71,7	100,0
RELAÇÃO COM O PÚBLICO-ALVO	N	43	109	152
	%	28,3	71,7	100,0
INFRAESTRUTURA	N	39	113	152
	%	25,7	74,3	100,0
OBSTÁCULOS BUROCRÁTICOS E/OU POLÍTICOS	N	30	122	152
	%	19,7	80,3	100,0
RECURSOS HUMANOS	N	27	125	152
	%	17,8	82,2	100,0
CULTURA INSTITUCIONAL	N	23	129	152
	%	15,1	84,9	100,0
DEMANDA MAIOR DO QUE A OFERTA	N	17	135	152
	%	11,2	88,8	100,0
NÃO HOUVE DIFICULDADE	N	6	146	152
	%	3,9	96,1	100,0

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

O fato de quase um terço dos casos válidos admitir ter problemas em relação ao público-alvo é digno de nota. Não têm sido fáceis as abordagens focadas na prevenção e as expectativas de inspiração iluminista de coordenar demandas locais e programas focados na prevenção encontram uma série de obstáculos. Esse é um ponto que merece reflexão e, eventualmente, redefinições de rota. Os resultados obtidos revelam também e predominantemente problemas de caráter institucional.

A maior incidência de respostas indicando a articulação institucional é, entre todos, o dado que nos parece merecer maior atenção. Essa dificuldade foi apontada em um terço dos questionários. Tal incidência é importante principalmente quando lembramos que essa tem sido uma das expectativas mais insistentemente repetidas como condição para a consagração de políticas de segurança orientadas pela ideia de prevenção e de sua articulação com o acesso a direitos e a garantia do respeito aos direitos humanos. Se pensarmos que, dentre as respostas colhidas, apenas duas (relação com o público-alvo e demanda maior de que a oferta) não se referem direta ou indiretamente às estruturas institucionais e às condições por elas propiciadas, a precariedade do cenário fica ainda mais evidente. Temos aqui, sem qualquer dúvida, um nó para a consolidação de programas de prevenção nos termos concebidos e almejados por atores diversos dentro e fora do Estado. Esse nó fica mais evidente ao agregarmos outras informações apuradas. Vejamos, então, como têm se dado os esforços nessa direção, o que tem sido alcançado e o que as informações sugerem sobre esse ponto específico.

ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Como era de se esperar, a maioria dos programas tem como principal executor a própria secretaria contatada. Julgamos relevante a apresentação dessa informação apenas para registrar que, ao menos nos níveis municipal e estadual, não encontramos uma tendência expressiva de delegação ou terceirização dos programas.

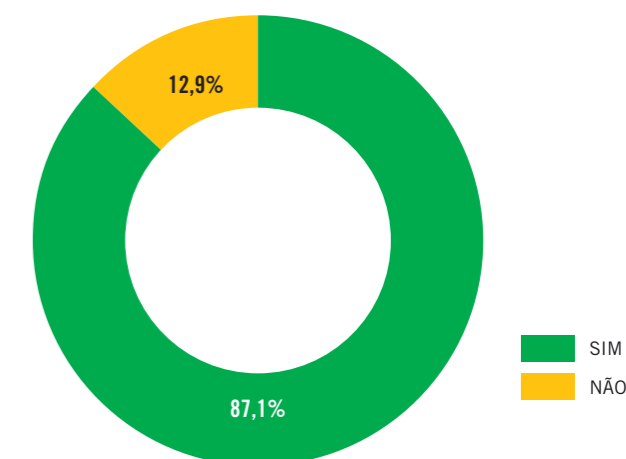
A questão que introdutoriamente importa para dimensionarmos o quanto há de articulação e coparticipação de instâncias diversas num mesmo programa e quais os tipos de instituições que cooperam entre si é revelada pela incidência de respostas afirmativas em relação a eventuais parcerias existentes. Dentre 155 casos válidos, temos 87,1% de respostas afirmativas quanto à existência de parcerias (135 casos contra 20 respostas negativas).

TABELA 18_PRINCIPAL RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO

	SIM	NÃO
ESTA SECRETARIA	130	82,3
ÓRGÃOS DO PODER MUNICIPAL	18	11,4
ÓRGÃOS DO PODER ESTADUAL	7	4,4
ÓRGÃOS DO PODER FEDERAL	1	0,6
OUTROS	2	1,3
TOTAL	158	100,0

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

GRÁFICO 9_EXISTÊNCIA DE PARCERIA NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA (%)



FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

TABELA 19_OUTROS RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO

		SIM	NÃO	TOTAL
PODER PÚBLICO MUNICIPAL	N	69	66	135
	%	51,1	48,9	100,0
SOCIEDADE CIVIL	N	65	70	135
	%	48,1	51,9	100,0
PODER PÚBLICO ESTADUAL	N	41	94	135
	%	30,4	69,6	100,0
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES	N	41	94	135
	%	30,4	69,6	100,0
UNIVERSIDADE	N	26	109	135
	%	19,3	80,7	100,0
PODER PÚBLICO FEDERAL	N	22	113	135
	%	16,3	83,7	100,0
INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS	N	22	113	135
	%	16,3	83,7	100,0
INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS	N	17	118	135
	%	12,6	87,4	100,0
SISTEMA S	N	13	122	135
	%	9,6	90,4	100,0
OUTROS	N	29	106	135
	%	21,5	78,5	100,0

FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

Buscamos, então, verificar quais as modalidades de instituições ou instâncias que aparecem como outras organizações executoras. Apuramos tal informação através de uma pergunta, seguida àquela sobre o principal responsável pelo projeto, inquirindo a respeito da existência de outras organizações implicadas.

Pela tabela 19, em torno da metade dos programas que apresentam uma segunda instância como executora tem o poder municipal ou a sociedade civil desempenhando esse papel. Embora tal incidência contemple ao menos parcialmente as expectativas da participação do poder local e da sociedade civil em iniciativas de prevenção à violência, é igualmente relevante assinalar a participação relativamente baixa na execução das demais esferas do poder público e, sobretudo, de instâncias não estatais como igrejas, instituições filantrópicas, associações de moradores e o chamado sistema S.

Os dados apresentados até aqui são informativos, porém mostram-se insuficientes para o dimensionamento do quanto se tem avançado em termos de articulação entre diferentes setores para a promoção de políticas integradas. Eles nos oferecem um quadro formal de parcerias que não estão propriamente em acordo com as dificuldades apontadas pelos próprios gestores entrevistados. Apenas um estudo mais verticalizado de alguns casos poderia nos oferecer um cenário melhor qualificado sobre as dinâmicas concretas de cada programa.

Uma forma de contornar parcialmente as dificuldades mencionadas e nos aproximar um pouco mais do problema aqui explorado foi tentada através da observação dos mecanismos de migração orientada de beneficiários de um programa para outro. Como já foi mencionado anteriormente, muitos casos de desligamento são decorrentes de cumprimento dos objetivos do projeto, não adequação dos atendidos em função de mudanças de estatuto (como a idade, por exemplo) ou a complementação do ciclo previsto. Por outro lado, um dos problemas de vários desses programas é sua sustentabilidade. Ele se manifesta nas queixas sobre morosidade do repasse dos recursos, problemas de infraestrutura e disponibilidade de recursos humanos qualificados. Outro problema, talvez menos visível, seria a sustentabilidade do acompanhamento, atendimento ou reprodução de assistência para o público-alvo que, uma vez fora de um dado programa, não necessariamente se encontra em situação melhor do que antes. Se a orientação

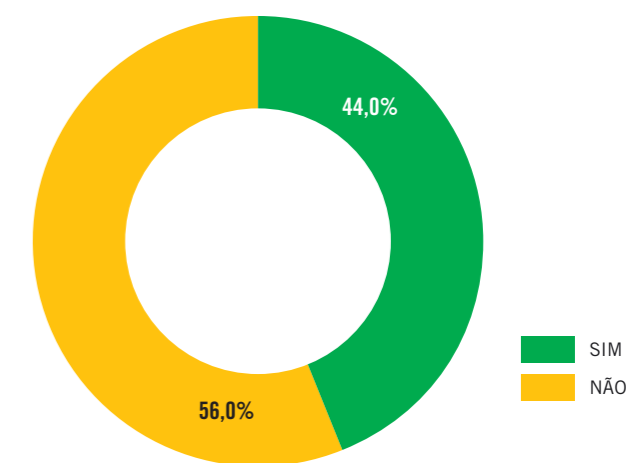
do argumento faz sentido, podemos imaginar que um sistema dotado de integração mínima deve dispor de mecanismos pelos quais seja possível e relativamente ágil o encaminhamento de beneficiários de um programa para outros similares ou complementares. Constatamos, porém, que menos da metade dos programas dispõe desse tipo de mecanismo.

De 134 casos válidos, apenas 59 responderam que procediam a encaminhamentos para outros programas. Mesmo levando em consideração que alguns dos programas que fazem parte de nosso universo são de natureza em que esse tipo de procedimento não cabe, julgamos o volume de respostas afirmativas bastante baixo. Desse modo, ele deve ser visto como um sinal de que há na integração, de fato, um nó importante a ser desatado. A despeito do volume pequeno de informações, o resultado final merece comentários.

Perceba-se que, além da baixa variedade de tipos de programas receptores, seu perfil é bem próximo daquele que predomina nos programas por nós analisados. A coincidência verificada parece sugerir uma espécie de círculo vicioso em que a movimentação se dá em um circuito fechado, autorreferido, com baixa porosidade para a migração dos atendidos (estamos falando aqui, é bom não perdermos de vista, de programas que têm jovens e adolescentes como público preferencial) para novos engajamentos e inserções. Talvez estejamos diante de uma modalidade de sistema que alimenta o que a gíria comum a certos segmentos dos movimentos sociais chama de “jovens de projeto”, referindo-se àqueles que passam anos circulando em diferentes programas sem encontrar alternativa efetiva para mudanças em suas condições de vida.

Um último aspecto que diz respeito à articulação não poderia ficar de fora do quadro que pretendemos traçar: ele diz respeito à disponibilidade de recursos. É, sobretudo, nesse item que efetivamente o poder federal entra em cena. Sabemos que desde o início da década de 2000 o poder federal passa a acenar com a disposição em participar de modo mais efetivo dos debates e da formulação de políticas para a segurança pública. Ele foi, desde o segundo governo FHC, ao menos retoricamente, um ator propenso a engajar-se nesse campo, estimulando simultaneamente o protagonismo local. Do ponto de vista dos recursos, essa tendência parece se confirmar. Como atesta o gráfico 11, metade dos programas incluídos em nosso universo tem o governo federal como principal fonte de financiamento.

GRÁFICO 10_EXISTÊNCIA DE ENCAMINHAMENTOS PARA OUTROS PROGRAMAS (%)



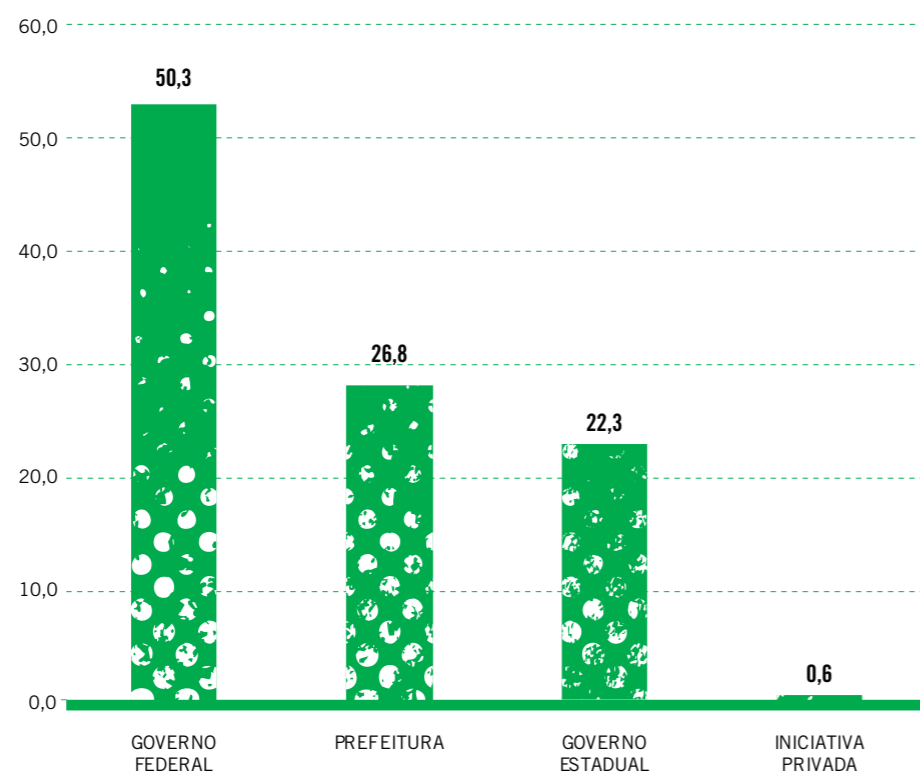
FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

TABELA 20_PROGRAMAS PARA OS QUAIS AS PESSOAS SÃO ENCAMINHADAS

	SIM	NÃO	TOTAL
PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E GERAÇÃO DE RENDA	23	26	49
PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	19	30	49
PROGRAMAS EDUCACIONAIS	10	39	49
PROGRAMAS PÚBLICOS NÃO ESPECIFICADOS	9	40	49
OUTRAS INICIATIVAS	3	46	49

FORNTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

GRÁFICO 11_PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO (%)



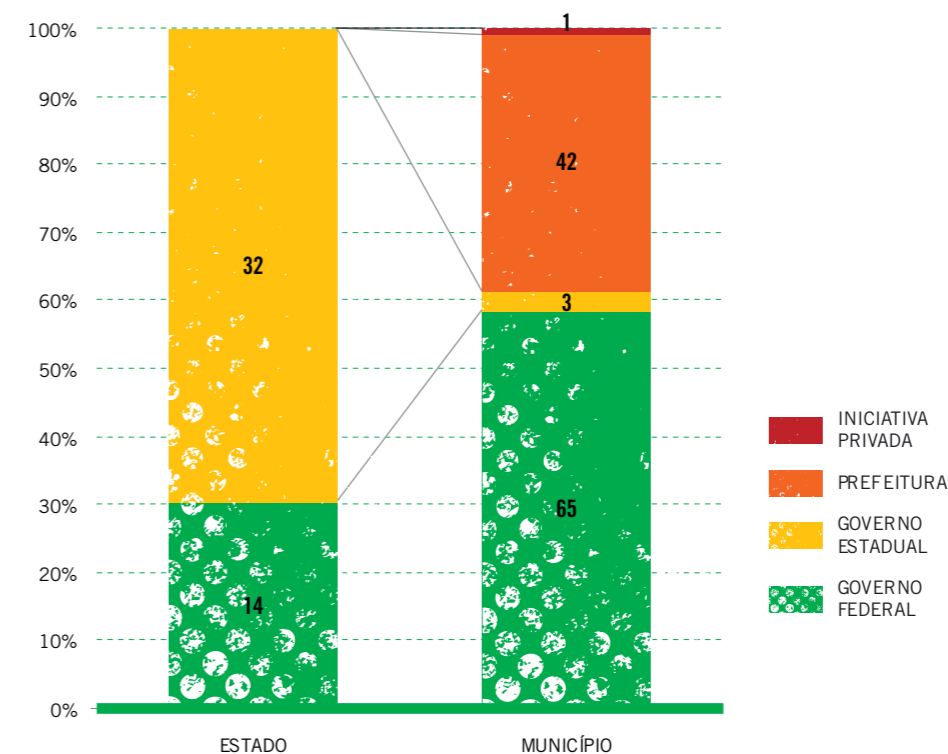
FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

Temos na segurança pública, em sua abordagem preventiva, o equivalente a outras áreas de políticas públicas em que a capacidade de ação dos poderes locais está condicionada ao aporte de verbas federais. Em nosso caso específico, deve-se acrescentar que captamos as tendências iniciais decorrentes do lançamento do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança com Cidadania), programa do governo federal veiculado como a mais audaciosa iniciativa do governo Lula para a prevenção da violência. Muito provavelmente, a realização de uma nova rodada de sondagem levaria a percentuais ainda mais altos de iniciativas financiadas pelo governo federal.

Também cabe destacar no gráfico 11 que, a despeito do volume maior de secretarias municipais consultadas, a incidência de prefeituras como principal fonte de recursos é muito próxima daquela observada em governos estaduais. Essa tendência indica a relativamente baixa incidência de programas financiados prioritariamente pelas prefeituras. Essa percepção é reforçada quando desagregamos os programas por secretarias estaduais e secretarias municipais. Os resultados estão no gráfico a seguir.

A comparação apresentada no gráfico deve ser abordada com cuidado, afinal, estamos lidando com 46 casos encontrados em secretarias estaduais contra 111 casos de iniciativas implementadas

GRÁFICO 12_PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO (ESTADO E MUNICÍPIO)



FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

por secretarias municipais. Ainda assim, a título de exercício livre de exposição, ela merece comentários. Enquanto mais de dois terços dos programas encampados por secretarias estaduais são custeados por recursos dos estados, a tendência se inverte no caso dos municípios. Quase dois terços dos programas são custeados com verbas do poder federal. É claro que essa discrepância pode ser explicada pelas condições desfavoráveis das municipalidades no sistema de tributação e administração de recursos no Brasil, mas ainda assim cabe destacar que, a despeito de serem as principais executoras de programas de prevenção à violência, no aspecto financeiro as municipalidades parecem relativamente dependentes de recursos que não vêm de seus próprios cofres. Além disso, cabe destacar a participação pífia da iniciativa privada em programas dessa natureza.

Aparentemente temos uma espécie de divisão política de atribuições. O poder federal cumpre um papel de financiador e de indutor de políticas públicas executadas preferencialmente pelo poder municipal com a mobilização de suas esferas e uma razoável articulação com a sociedade civil. Nesse sentido, temos um primeiro esboço de arquitetura institucional relativamente definida. Seus ruídos de funcionamento aparecem quando da explicitação dos problemas relativos à sustentabilidade dos projetos, ao repasse de recursos, à qualificação de profissionais neles

envolvidos e à articulação de programas e projetos entre si. A principal consequência dessas dificuldades seria a ocorrência de uma espécie de circuito razoavelmente fechado em si mesmo com poucas alternativas para o cumprimento das expectativas de maior integração sistêmica e dos componentes desse sistema com a sociedade e o público atendido. Acreditamos que o estudo mais detalhado de alguns casos tornará essas inferências mais evidentes. Por ora, retomemos as questões relativas às metodologias utilizadas e, de novo, ao problema da integração a partir de uma questão específica: a utilização de mecanismos de diagnóstico, monitoramento e avaliação no processo de implementação dos programas por nós mapeados.

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

Um dos grandes problemas enfrentados por gestores e pelo poder público em geral no campo da segurança pública é a precariedade de dados e a indisponibilidade de um sistema de informações confiável, ágil e padronizado. Alguns estados, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e, mais recentemente, Pernambuco, deram passos importantes nos últimos anos, mas mesmo em alguns deles, o sistema de informações criminais está longe do desejável. Já faz algum tempo que a construção de um modelo único de segurança pública fundado em um sistema nacional de informações criminais está na agenda, mas os avanços até aqui são muito modestos.

Associadas à indisponibilidade de informações precisas, temos culturas institucionais pouco afeitas à prática de estudos preliminares para definição dos objetivos das iniciativas, estimativa das dimensões do problema que se quer abordar e definição do quanto se espera de impacto com as intervenções realizadas. Cada um desses passos é condição de possibilidade para o dimensionamento dos resultados obtidos com as intervenções, a avaliação do sucesso do que foi feito e, eventualmente, a redefinição de abordagens. Referimo-nos, portanto, às dificuldades em se tratar a segurança pública mediante a utilização de recursos de dimensionamento e qualificação do problema, definição de metas palpáveis e factíveis, bem como de avaliação de resultados obtidos. Esse problema, que é extensivo a outros campos de atuação do poder público no Brasil, acaba fazendo com que gestores atuem às cegas, lidem com panoramas excessivamente genéricos, estabeleçam objetivos difusos e, conseqüentemente, acabem impossibilitados de aprofundar iniciativas bem sucedidas ou, em sentido oposto, descartá-las por ineficazes.

A superação dessa prática tem sido apontada como um passo importante para a maximização dos recursos despendidos e de resultados obtidos. Um dos focos de interesse em nossa pesquisa foi estimar o quanto ela está presente em nosso universo. No que diz respeito ao público-alvo, pouco mais da metade dos programas atestou a realização de um estudo prévio antes da definição desse público, conforme ilustra o gráfico 13.

Tendo em vista a tradição refratária a estudos preliminares, talvez a incidência de pouco mais de 50% de casos em que houve um estudo prévio para a definição do público alvo não seja ruim. Dada, contudo, a centralidade dos passos descritos no parágrafo anterior e o tempo em

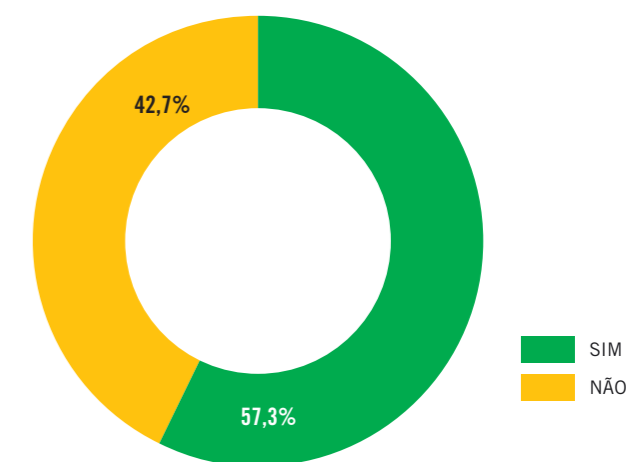
que as necessidades apontadas estão na agenda de debates, a incidência de programas cuja execução não foi precedida por um estudo em que o público-alvo fosse precisamente determinado é pouquíssimo alentadora. O quadro fica um pouco mais grave quando observamos, nos casos que responderam afirmativamente ao cumprimento dessa etapa, quem foram os responsáveis por essa tarefa.

É possível perceber que as duas primeiras linhas da tabela 21 concentram a maior parte das respostas afirmativas. Isso quer dizer que, quando realizado, seu responsável é a própria secretaria executora ou algum órgão do governo federal que, como apontamos na seção anterior, tem sido o financiador de parte significativa das intervenções. Embora não possamos ser taxativos, há razões de sobra para pensarmos que essa tendência traz um problema adicional para nosso campo.

É desejável que, numa divisão de tarefas segundo *expertises* e atribuições, os estudos que definem o cenário, o foco e os resultados obtidos sejam realizados por instâncias específicas, tecnicamente qualificadas e sem vínculos políticos com o programa para que se tenha a garantia da maior precisão possível na realização de cada uma das etapas. Um ganho adicional a respeito desse procedimento é a ampliação do espaço de diálogo e integração entre atores investidos de capacidades e inserções diferenciadas nos programas como um todo. As baixas incidências de participação de universidades/instituições de pesquisa (apenas em cinco casos), agências internacionais (cinco casos) e de conselhos (três respostas afirmativas) no elenco de instâncias implementadoras de tarefas que mais abertamente lhes poderiam caber parece-nos um sinal preocupante e digno de nota.

É evidente que a participação das próprias secretarias na realização de estudos para a definição de público-alvo, territórios e estratégias é fundamental. Principalmente em se tratando das secretarias municipais que, por definição, dispõem de uma capilaridade social capaz de nortear rumos e levantar informações impossíveis de serem capturadas de outra forma. Ainda assim, o aporte de agentes externos e portadores de conhecimento técnico é fundamental. A ausência de maior interlocução externa ao circuito propriamente governamental é uma barreira para a qualificação dos investimentos no campo. Essa tendência se repete nas etapas subsequentes desse tipo de trabalho.

GRÁFICO 13_EXISTÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO PARA DEFINIÇÃO DO PÚBLICO-ALVO (%)



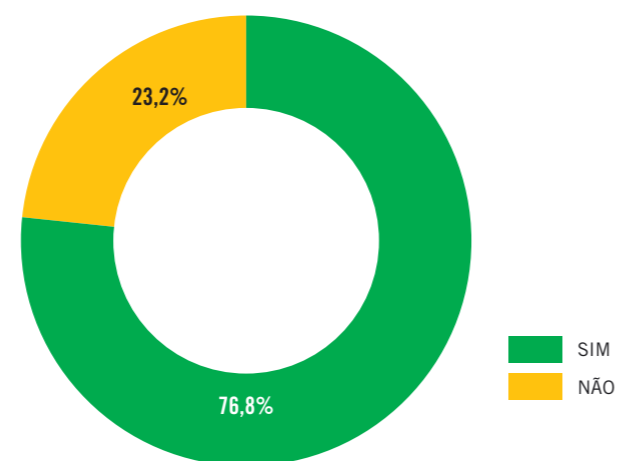
FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

TABELA 21_REALIZADOR DO ESTUDO PRÉVIO

	SIM	NÃO	TOTAL
A PRÓPRIA SECRETARIA	32	43	75
ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL	23	52	75
ÓRGÃOS DO GOVERNO MUNICIPAL	11	64	75
ÓRGÃOS DO GOVERNO ESTADUAL	9	66	75
UNIVERSIDADES/INSTITUIÇÕES DE PESQUISA	5	70	75
AGÊNCIAS INTERNACIONAIS	5	70	75
CONSELHOS	3	72	75
OUTROS	4	71	75

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

GRÁFICO 14_EXISTÊNCIA DE DIAGNÓSTICO (%)



FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

TABELA 22_REALIZADOR DO DIAGNÓSTICO

		SIM	NÃO	TOTAL
A PRÓPRIA SECRETARIA	N	56	58	114
	%	49,1	50,9	100,0
ÓRGÃOS DO GOVERNO MUNICIPAL	N	28	86	114
	%	24,6	75,4	100,0
ÓRGÃOS DO GOVERNO ESTADUAL	N	14	100	114
	%	12,3	87,7	100,0
ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL	N	14	100	114
	%	12,3	87,7	100,0
INSTITUIÇÕES DE PESQUISA	N	11	103	114
	%	9,6	90,4	100,0
SOCIEDADE CIVIL	N	5	109	114
	%	4,4	95,6	100,0
CONSELHOS	N	3	111	114
	%	2,6	97,4	100,0
OUTROS	N	6	108	114
	%	5,3	94,7	100,0

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

O diagnóstico prévio para o dimensionamento do problema a ser abordado apresenta uma incidência de respostas afirmativas significativamente mais alentadora do que aquela encontrada na definição do público-alvo. Mais de 70% dos programas declaram ter cumprido essa etapa. Quando vamos verificar os responsáveis pela feitura desse trabalho, no entanto, as razões para apreensão ressurgem.

Mais uma vez, temos uma tendência em que a própria secretaria executora aparece com maior frequência na realização do diagnóstico. Mais uma vez, devemos reconhecer que as secretarias competentes dispõem de um conhecimento que não pode ser negligenciado, embora também seja necessário reconhecer as limitações de seus respectivos corpos técnicos para tarefas importantes na feitura de diagnósticos, principalmente quando lidamos com o âmbito municipal. Sendo assim, os problemas apontados anteriormente surgem novamente e parece que estamos diante de iniciativas em que a abertura para instâncias externas às agências executoras e para a cooperação com instituições especializadas é bastante limitada.

A feitura de diagnósticos pode e deve combinar recursos variados, que angulem de diferentes maneiras o problema a ser diagnosticado. A combinação de fontes e de metodologias concorre para a precisão do cenário a ser abordado. Daí nossa preocupação

não somente com a incidência de recursos caso a caso, mas com os tipos de realização de diagnóstico mais usualmente utilizados.

A análise de dados oficiais foi a resposta que apresentou a frequência mais alta. Essa informação corrobora a importância de investimentos na melhoria de sua qualidade, uma vez que seu uso é, assim como desejável, bastante recorrente. Talvez com a melhoria da qualidade e do acesso a dados oficiais, esse seja um recurso de utilização mais corriqueira. A feitura de pesquisas específicas para orientação do programa aparece em segundo lugar, o que também deve ser destacado como resultado positivo, ainda que as respostas apresentadas anteriormente revelem a baixa incidência de instituições especializadas no cumprimento dessa tarefa. Ainda que em proporções menores, a utilização de informações extraídas de programas também aparece em mais de um terço dos casos válidos. Consultas à sociedade civil, procedimento bastante valorizado em planos de segurança e cartas de intenção, são bem pouco frequentes.

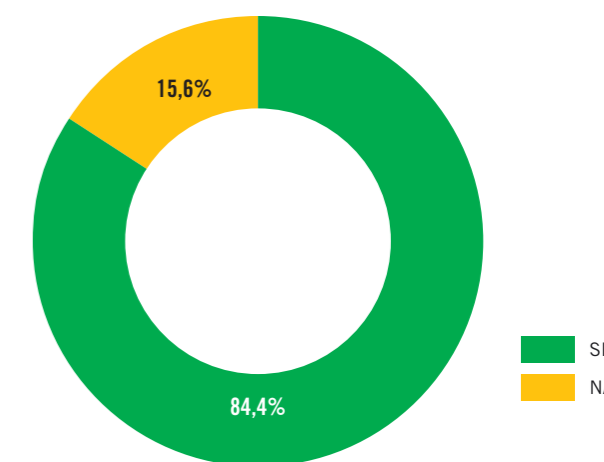
Passemos, finalmente, ao processo de avaliação. É claro que se não são cumpridos os procedimentos desejáveis de definição de público-alvo, de cenário da intervenção e de metas, qualquer avaliação fica seriamente comprometida, senão inviabilizada. Aparentemente nossos entrevistados não pensam assim e 84,4% afirmaram a existência de um sistema de avaliação no escopo dos projetos mapeados.

TABELA 23_FORMA DE REALIZAÇÃO DO DIAGNÓSTICO

		SIM	NÃO	TOTAL
ANÁLISE DE DADOS OFICIAIS	N	60	45	105
	%	57,1	42,9	100,0
PESQUISAS QUANTITATIVAS E/OU QUALITATIVAS	N	56	49	105
	%	53,3	46,7	100,0
PROJETOS REALIZADOS PELAS SECRETARIAS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS	N	39	66	105
	%	37,1	62,9	100,0
CONSULTA À SOCIEDADE CIVIL	N	15	90	105
	%	14,3	85,7	100,0
OUTROS	N	4	101	105
	%	3,8	96,2	100,0

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

GRÁFICO 15_EXISTÊNCIA DE SISTEMA DE AVALIAÇÃO (%)



FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

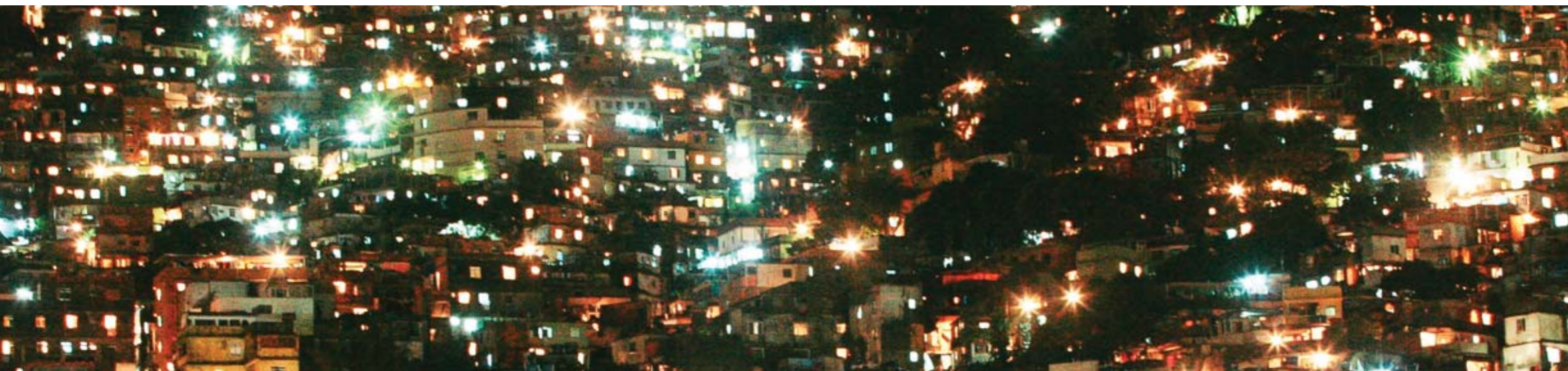
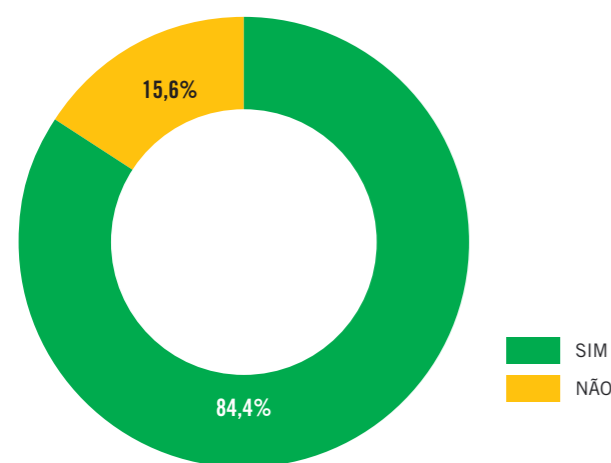


FOTO: NANDO DIAS

GRÁFICO 16_ REALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO POR INSTÂNCIA EXTERNA (%)



FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

O que poderia ser um quadro animador, se tomado isoladamente, revela-se um pouco mais problemático quando constatamos que em 45,2% dos casos em que há avaliação, esse trabalho não é delegado a uma instância externa à execução do programa. Ou seja, temos uma incidência muito alta de casos em que aqueles que conduzem os projetos avaliam o próprio trabalho, o que fere os princípios da imparcialidade, da isenção e da capacidade técnica exigidos para esse tipo de função.

A tabela 24 revela os órgãos responsáveis pela avaliação. Note-se a altíssima incidência que aponta a própria secretaria executora como o órgão responsável para estimar os resultados obtidos por seu trabalho. Aliado a esse ponto, percebe-se também a baixa incidência de órgãos do governo federal como realizadores de processos de avaliação. Se lembrarmos a forte participação do governo federal no financiamento de projetos, somos inclinados a pensar que seus mecanismos de controle quanto aos resultados obtidos não são muito expressivos.

TABELA 24_ REALIZADOR DA AVALIAÇÃO

		SIM	NÃO	TOTAL
A PRÓPRIA SECRETARIA	N	74	45	119
	%	62,2	37,8	100,0
ÓRGÃOS DO GOVERNO ESTADUAL	N	19	100	119
	%	16,0	84,0	100,0
ÓRGÃOS DO GOVERNO MUNICIPAL	N	14	105	119
	%	11,8	88,2	100,0
ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL	N	14	105	119
	%	11,8	88,2	100,0
UNIVERSIDADES	N	13	106	119
	%	10,9	89,1	100,0
COMISSÕES / CONSELHOS GESTORES	N	7	112	119
	%	5,9	94,1	100,0
CONSELHOS DE DIREITOS	N	5	114	119
	%	4,2	95,8	100,0
SOCIEDADE CIVIL	N	4	115	119
	%	3,4	96,6	100,0
OUTROS	N	2	117	119
	%	1,7	98,3	100,0

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

TABELA 25_ FORMA DE REALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO

		SIM	NÃO	TOTAL
RELATÓRIOS E MONITORAMENTO DE DADOS DO PROGRAMA	N	57	46	103
	%	55,3	44,7	100,0
ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA E VISITAS PERIÓDICAS AOS LOCAIS DE EXECUÇÃO	N	31	72	103
	%	30,1	69,9	100,0
REUNIÕES E OFICINAS COM PROFISSIONAIS E/OU BENEFICIÁRIOS	N	25	78	103
	%	24,3	75,7	100,0
APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS E ENTREVISTAS COM PROFISSIONAIS E/OU BENEFICIÁRIOS	N	24	79	103
	%	23,3	76,7	100,0
ANÁLISE DA ASSIDUIDADE E DESEMPENHO DOS PROFISSIONAIS E BENEFICIÁRIOS	N	21	82	103
	%	20,4	79,6	100,0
OUTROS	N	3	100	103
	%	2,9	97,1	100,0

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

A forma com que as avaliações são feitas impacta diretamente na descrição dos resultados obtidos segundo os gestores dos programas. Perceba-se na descrição das respostas múltiplas dadas pelos gestores a recorrência de resultados não mensuráveis, dotados de alta carga subjetiva e impressionista.

TABELA 26_RESULTADOS ALCANÇADOS

		SIM	NÃO	TOTAL
RELAÇÃO COM REDES DE SOCIALIZAÇÃO BÁSICA	N	65	83	148
	%	43,9	56,1	100,0
CARÁTER INDIVIDUAL	N	43	105	148
	%	29,1	70,9	100,0
REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL E NÃO LETAL	N	40	108	148
	%	27,0	73,0	100,0
CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA	N	36	112	148
	%	24,3	75,7	100,0
INTEGRAÇÃO POLÍCIA E COMUNIDADE	N	8	140	148
	%	5,4	94,6	100,0
NÃO AVALIADOS	N	31	117	148
	%	20,9	79,1	100,0
OUTROS	N	5	143	148
	%	3,4	96,6	100,0

FONTE: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, PRVL, 2010

É importante destacar que todos os resultados descritos são desejáveis, louváveis e sua realização justifica investimentos de recursos públicos. Também está fora de dúvida que indiretamente eles podem contribuir tanto para a prevenção da violência, quanto para a redução da letalidade dolosa. Assumi-los como metas legítimas e valorizar o trabalho daqueles que se empenharam para alcançá-los, no entanto, não equivale a encará-los como suficientes, sobretudo quando temos em mente o modo como são apresentados e a forma com que se constata a sua realização.

A conclusão a que podemos chegar, portanto, é que, em linhas gerais, o cumprimento de procedimentos técnicos capazes de orientar as políticas e estimar seus resultados segue como um nó a ser desatado. Todas as perguntas cujas respostas foram apresentadas anteriormente eram sujeitas a mais de uma resposta. Isso quer dizer que optamos por uma estratégia de coleta de dados que fosse flexível e capaz de captar conexões e procedimentos múltiplos por parte dos programas a que estavam vinculados nossos entrevistados. Ainda assim, o cenário obtido pareceu-nos acanhado e pouco variado. Adicionalmente, nossos resultados parecem mostrar um modo de operar predominantemente pouco aberto à cooperação externa a suas próprias fronteiras institucionais, o que torna mais evidente as barreiras para a desejada integração de que tratamos na seção anterior.

CONCLUSÃO

Ao final da análise dos resultados obtidos temos um quadro razoavelmente expressivo, embora não necessariamente representativo, das políticas de prevenção à violência e de redução da letalidade dolosa nas onze regiões metropolitanas estudadas.

Embora ambas as questões estejam na agenda pública nacional há pelo menos dez anos, o volume de programas focados diretamente na abordagem do problema está longe de ser substancial. A totalização de 160 questionários aplicados surpreendeu negativamente, ficando bem aquém do que se supunha apurar em um trabalho de sondagem inicial. Além de representar um cenário pouco desenvolvido em termos de políticas públicas, a incidência extremamente baixa de programas compromete significativamente toda a análise que se possa fazer em termos de tendências e orientações predominantes nesse campo.

Assumindo, portanto, o volume reduzido do material com que lidamos, podemos indicar que boa parte dos programas apurados é de implantação recente, sendo 61,7% datados entre 2007 e 2010. Esse dado parece revelar que somente há muito pouco tempo políticas de prevenção e redução da letalidade passaram a ser encampadas de forma mais contundente no país. Nesse sentido, também constatamos um aumento no volume de projetos definidos como preventivos a partir do lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) pelo governo federal.

Levando-se em consideração que a redução de homicídios e os focos na adolescência e na juventude eram os critérios predominantes de seleção de casos para nosso universo, chama a atenção que em apenas 87 (57,6%) de 151 casos válidos a redução de homicídios foi assumida como um dos focos do programa. No que concerne à juventude, segmento mais vulnerável à vitimização letal intencional, 92 programas (60,6%) a abordaram dessa mesma forma. Por sua vez, o foco na adolescência foi apontado por 95 (63,3%) das iniciativas pesquisadas. Quando buscamos aplicar um filtro para estimar quantos programas assumiam a redução de homicídios como objetivo específico, o resultado foi mais modesto. Em apenas 19 de 155 casos válidos encontramos resposta afirmativa. Isso quer dizer que, na maior parte dos casos, a redução de homicídios ou não está no espectro de expectativas ou é encarada como resultado indireto da consecução de outros fins. Aparentemente, portanto, a centralidade do problema dos altos índices de homicídios no Brasil não parece se traduzir ainda em programas especificamente pautados para a sua redução.

A noção um tanto vaga e difusa de “vulnerabilidade social” surgiu como a única realmente efetiva para a caracterização do público-alvo dos programas pesquisados, que se situam predominantemente no campo da prevenção primária. Em diversos casos, as iniciativas selecionadas pelos entrevistados consistem em projetos tradicionais da assistência renomeados ou redirecionados e não em ações desenhadas a partir de uma análise de fatores de risco e de proteção relacionados à violência letal.

Uma contrapartida positiva dos resultados é estar consagrada uma percepção em que a prevenção da violência é entendida como um campo amplo, com iniciativas diversificadas e concernentes a variados tipos de intervenção do poder público. Nesse aspecto, podemos afirmar que pela abordagem preventiva, a discussão sobre segurança pública não se resume a intervenções policiais e não está restrita a ações da esfera das instâncias do sistema de justiça criminal. Esse é, sem dúvida, um avanço significativo.

Esses programas têm dois critérios dominantes para a definição de seu público-alvo. De 154 casos válidos, 102 (66,2%) assumiram o local de moradia como critério para sua encampação, enquanto 94 responderam positivamente ao uso do critério etário como referência de seu público-alvo. Temos, portanto, uma grande tendência a abordagens territorializadas, ainda que outras distinções no interior desse

universo, para além da faixa etária, aparentemente não sejam utilizadas. Nesse sentido, cabe ressaltar a falta de ênfase sobre os critérios de gênero e de raça, tendo em vista a relevância dessas variáveis nos estudos que possibilitam uma caracterização do perfil das principais vítimas dos homicídios no Brasil.

O fato de quase um terço dos casos válidos admitir ter problemas em relação ao público-alvo também é digno de nota. O desafio de coordenar demandas locais, expectativas do público-alvo e programas focados na prevenção é um ponto que merece reflexão e aprofundamento.

No encontro entre ações sociais e ações encampadas pelas polícias, percebemos a clara reiteração de uma espécie de divisão de trabalho. Ações encampadas por Secretarias de Assistência tendem a se concentrar mais em programas focados na infância e adolescência, enquanto que as Secretarias de Segurança, de Defesa Social e afins concentram-se predominantemente sobre jovens. Essa divisão se verifica também no que tange à redução de homicídios, problema mais abertamente assumido como pertinente ao campo da segurança e menos reconhecido como próprio da assistência social.

Embora não tenhamos como afirmar de maneira conclusiva, há claros indícios que a desejada integração intersetorial representa um problema a ser superado. Ela foi apontada como a maior dificuldade enfrentada por cerca de um terço das 152 respostas aferidas sobre esse item (50 casos que perfazem 32,9% das respostas). Essas dificuldades são atestadas pelos limites impostos à circulação dos atendidos de um programa para outro, pela frágil conexão entre as políticas voltadas para adolescentes e os programas com foco na juventude, pelo caráter endógeno que predomina no cumprimento das tarefas de diagnóstico, monitoramento e avaliação de impacto, bem como pelos problemas relativos à continuidade dos projetos.

Articulada aos problemas apontados no parágrafo anterior está outra questão a ser enfrentada: a sustentabilidade desses programas. Tal problema se manifesta em dois níveis distintos. Em sua vigência, não poucos programas enfrentam as consequências da morosidade do repasse de recursos, a inadequação dos equipamentos de infraestrutura e a escassez de recursos humanos qualificados. Tais dificuldades impõem limites à eficácia dos programas ainda em sua vigência. Uma vez completado o ciclo de atendimento previsto, uma nova dificuldade se coloca: uma vez fora do programa, os jovens não se encontram em situação melhor do que a anterior. Sem alternativas de inserção em espaços formais, os atendidos tampouco têm a seu dispor um leque variado de opções em outros programas. Daí o mencionado círculo vicioso em que se constitui um público que se movimenta em um circuito fechado, autorreferido, com baixa porosidade de migração para espaços que lhe ampliem horizontes e possibilidades de engajamento.

Finalmente cabe destacar uma outra divisão de tarefas no campo do poder público. À luz dos dados colhidos, o poder federal tem cumprido um papel importante de indução e financiamento de iniciativas. Na outra ponta do poder do Estado, temos o poder municipal agindo tanto como executor principal, quanto como parceiro em um grande número de programas. A eficácia desse modelo no que diz respeito à prevenção à violência é um ponto importante a ser observado. Ainda que apresentando dificuldades, as parcerias são frequentes (87,1%) e nesse aspecto também cabe destacar a grande incidência de ações que envolvem de alguma forma a chamada sociedade civil organizada.

Temos, portanto, um campo em formação. Longe de estar consolidado, ele não oferece subsídios suficientes para que dele formulemos hipóteses consistentes sobre seu impacto. Ainda assim, seria improvável obtermos um cenário semelhante há dez anos atrás. Com o intuito de conhecer mais detalhadamente as dinâmicas, os avanços e as dificuldades nele implicadas, selecionamos um programa de cada região metropolitana para a realização de um acompanhamento mais detido. Os resultados estão expostos a seguir.

ONZE EXPERIÊNCIAS de redução da letalidade e prevenção à violência

Na etapa inicial, com a realização do mapeamento geral dos programas, buscamos estabelecer uma estimativa a mais abrangente possível dos programas focados na redução da letalidade e na prevenção à violência nas 11 regiões metropolitanas selecionadas. Buscávamos, então, as linhas norteadoras dos programas, a percepção dos dirigentes e gestores sobre as políticas em curso, os problemas enfrentados etc. O passo seguinte deveria resultar em uma análise mais detida e verticalizada de pelo menos um programa por região.

Para dar início a esta etapa da pesquisa, realizamos, em novembro de 2009, no Rio de Janeiro, reuniões de trabalho com as equipes locais do Programa de Redução da Violência Letal (PRVL). Na ocasião, foi feito um balanço da primeira etapa e uma discussão destinada à seleção de iniciativas para o acompanhamento qualitativo. Nesse sentido, cada equipe local apresentou um panorama de sua região e o conjunto de programas e projetos que os gestores municipais e estaduais apontaram como promissores no questionário aplicado na primeira etapa da pesquisa. Em seguida, essas informações foram cruzadas com as indicações dos próprios pesquisadores e estagiários, e com os critérios estabelecidos pela supervisão técnica e pela coordenação nacional do PRVL, tendo por base o acompanhamento dos relatórios produzidos ao longo de todo o processo de levantamento inicial. O resultado dessa discussão foi a escolha das iniciativas que seriam acompanhadas de forma mais aprofundada na segunda etapa. Foram, então, selecionadas 11 experiências de prevenção da violência para um acompanhamento qualitativo.

Considerando que a pesquisa busca subsídios para a formulação e o fortalecimento de políticas públicas com o foco na redução dos homicídios de adolescentes e jovens, priorizamos a seleção de programas ou projetos com as seguintes características:

- Resultam de um diagnóstico prévio sobre a natureza e a magnitude do problema a ser enfrentado;
- São programas territorializados, ou seja, têm um foco num determinado segmento populacional de uma determinada região, bairro, comunidade etc.;
- Combinam iniciativas retributivas e distributivas;

- Articulam instâncias variadas do poder público com forte participação do poder local;
- Articulam instâncias da sociedade civil e participação comunitária;
- São veiculados como programas de corte predominantemente preventivo (reconhecem sua vocação preventiva e têm essa perspectiva abertamente declarada para o público).

É importante sublinhar que a definição desses eixos se deu a partir da convergência dos pontos formulados nos diferentes documentos analisados no primeiro capítulo e as questões reconhecidas como mais relevantes pela própria equipe do PRVL.

Além disso, consideramos que os programas deveriam dispor de mecanismos de monitoramento em períodos previamente estabelecidos e de mecanismos de avaliação. Apesar de sua relevância, esses últimos são menos recorrentes, de modo que não puderam ser utilizados como critério para a seleção das experiências acompanhadas nas 11 regiões estudadas pelo PRVL.

As diretrizes gerais do processo de acompanhamento também foram definidas nesse encontro. Durante as reuniões, foram discutidas diretrizes metodológicas, de modo que, respeitadas as especificidades de cada experiência estudada, tivéssemos uma padronização básica de procedimentos. A orientação estipulada definiu a realização de entrevistas com roteiro semiestruturado com todos os atores envolvidos diretamente com os projetos; entrevistas com o mesmo formato junto a moradores das áreas em questão não diretamente envolvidos com os projetos, sempre que fosse pertinente e acompanhamento regular das atividades implicadas nos projetos, de modo a identificar as dinâmicas, inovações, dificuldades e conquistas logradas pelos programas. A equipe de supervisão elaborou instrumentos de acompanhamento e roteiros de entrevistas e de relatórios mensais a serem enviados pelas equipes locais.

A expectativa da coordenação nacional do programa era de que o trabalho de campo fizesse uso, tanto quanto fosse possível, dos recursos próprios às pesquisas de corte etnográfico, com vistas a coletar o maior volume possível de informações qualitativas. Dados, contudo, o escasso tempo para a realização do trabalho de campo (cerca de seis meses) e as dinâmicas de funcionamento de vários projetos e seus respectivos cronogramas, conseguimos alcançar essa meta de forma muito limitada. Ainda assim, a despeito das significativas diferenças de articulação, amadurecimento, rotinização e alcance dos programas, julgamos ter alcançado resultados que nos permitem ter uma estimativa aproximada não somente do funcionamento de cada experiência selecionada, como do cenário geral das políticas para o setor nas 11 regiões metropolitanas estudadas.

Apresentamos a seguir os resultados parciais desse estudo mais verticalizado de 11 iniciativas preventivas focadas na redução da letalidade. Procuramos, na apresentação dos resultados, oferecer ao leitor um quadro da letalidade nas 11 cidades em que os programas estudados são desenvolvidos. Julgamos que tais informações são cruciais para o devido dimensionamento do cenário com que estamos lidando. Para isso, utilizamos basicamente duas fontes. A primeira delas é a última edição do mapa da violência letal, produzido pelo Instituto Sangari, sob a coordenação de Julio Jacobo Waiselfisz. Trabalho que vem sendo realizado sistematicamente nos últimos anos com o apoio do governo federal, o mapa da violência se tornou uma fonte importante de monitoramento do quadro de mortes por causas externas no Brasil nos últimos anos. Tal continuidade nos permite, hoje,

observar a linha evolutiva dos casos de mortes violentas no país, acompanhando diacronicamente o fenômeno através de diferentes recortes regionais e locais, bem como por grupos de vitimização (sexo, faixas etárias, cor das vítimas, por exemplo) e características gerais dos episódios¹⁵.

A segunda fonte de informações sobre violência letal foi o cálculo do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA). Formulado no escopo do PRVL, o IHA é um instrumento através do qual se pode estimar o número de adolescentes que tendo chegado aos 12 anos, terão suas vidas interrompidas antes dos 19 anos vitimados por homicídio. Inspirado no modelo de análise da *tábua de mortalidade*, utilizado no campo da saúde, ele é formulado através de uma sucessão de operações em que são calculadas as taxas de incidência de homicídios por grupos de mil habitantes para cada idade compreendida na faixa estipulada. A partir do cálculo da taxa para a idade inicial (12 anos), são calculadas as taxas para os 13 anos e assim sucessivamente, de forma iterativa, até chegarmos ao número daqueles que, com 18 anos, não chegarão a completar 19. O IHA é a soma das mortes acumuladas em cada uma dessas etapas. Ou, dito de forma direta, a soma de mortes esperadas nos sete anos subsequentes por mil habitantes de cada corte territorial (nesse caso, os municípios selecionados).

O IHA nos permite não somente uma análise mais detalhada sobre margens de risco entre adolescentes, como também possibilita estimar quadros futuros em números absolutos aproximados. Em nossa exposição, utilizamos os cálculos feitos com base nas taxas de 2007. Dessa maneira, apresentamos o índice de óbitos esperados de adolescentes por mil habitantes dessa faixa etária no último ano da série (2007) e a projeção, nesse mesmo ano, para os sete anos posteriores em números absolutos. Assim, temos não somente uma descrição do quadro atual, como as perspectivas futuras, caso as condições vigentes no ano da base de cálculo se mantenham. Uma vantagem adicional do uso do IHA reside no fato dele ser construído exatamente para a análise relativa ao público preferencial de estudo do PRVL¹⁶. Acreditamos que, doravante, seu uso será, assim como já é o caso do Mapa da Violência, um instrumento importante de diagnóstico e de acompanhamento do quadro da violência letal intencional contra adolescentes no Brasil.

Cabe notar que, a despeito de usarem métodos, recortes e procedimentos de análise diferentes, as duas fontes (Mapa da Violência e IHA), para o efeito ilustrativo que buscamos aqui, são complementares e os resultados a que chegam são totalmente compatíveis entre si.

É importante destacar, por fim, que esta etapa da pesquisa foi realizada no período de janeiro a julho de 2010. Nesse sentido, as informações coletadas correspondem a esse recorte temporal e/ou a uma unidade de análise específica e não ao programa ou projeto em sua totalidade. Portanto, elas devem ser encaradas como resultados parciais de um primeiro experimento de acompanhamento e de análise exploratória. Sendo assim, não temos a pretensão de ter uma avaliação do que encontramos – nossa expectativa foi tomar contato e aprender com os atores envolvidos nos programas estudados sobre as estratégias, dificuldades e desafios encontrados num campo que, como é de conhecimento público, ainda está em processo de formação no Brasil. Julgamos que seria da maior importância que esses e outros programas fossem alvos regulares desse tipo de iniciativa e, complementarmente, fossem abertos canais de diálogo e reflexão voltados para seu aperfeiçoamento ao longo dos anos vindouros.

15. Para maiores informações e acesso ao trabalho, ver **WASELFSZ** (2011).

16. **PRVL**. *Homicídios na adolescência no Brasil: IHA 2005/2007*. Brasília: UNICEF, Secretaria de Direitos Humanos/Observatório de Favelas/Laboratório de Análise da Violência, Dezembro de 2010.

O SEGURANÇA CIDADÃ em Belém

Segundo o Mapa da Violência, o Pará é o estado onde se verificou o maior crescimento das taxas de violência letal entre 1998 e 2008 na região norte do país. Nesses dez anos, as taxas de homicídio do estado cresceram 193,8%, processo que o levou à quarta posição nacional. Crescimento semelhante se deu no que se refere à vitimização de jovens entre 15 e 24 anos, que, em 2008, alcançou a taxa de 71,3 mortes por 100 mil.

Capital do estado, Belém também tem apresentado um crescimento constante a partir de 1999. Em 2008, ficou em sétimo lugar entre as capitais do país, com taxa por 100 mil habitantes de 61,7 vítimas de homicídio. Relativamente à população jovem, Belém passou de uma taxa de 53,8 em 1998 para 105,9 jovens assassinados em 2008, o que significou um crescimento de 96,8% em dez anos.

Segundo o cálculo do Índice de Homicídios na Adolescência com base no ano de 2007, a cada coorte de mil adolescentes que chegam aos 12 anos de idade em Belém, 2,9 não completarão 19 anos nos sete anos subsequentes. Isso nos leva a estimar que, mantidas as condições vigentes em 2007, 528 adolescentes não completarão 19 anos na capital paraense entre 2007 e 2014.

O *Segurança Cidadã* é um programa que tem como objetivo lidar com esse quadro de violência urbana observado no estado do Pará, adotando uma abordagem que tem como premissa a noção de que a garantia da segurança é um direito de toda a população. Logo nos primeiros contatos com o programa, porém, revelou-se um descompasso entre as proposições expostas no texto de apresentação e as ações que se observavam na prática. Cabe, portanto, fazer inicialmente uma breve descrição do *Segurança Cidadã* e das suas bases teóricas e metodológicas, a partir do seu documento oficial de apresentação e, num segundo momento, realizar uma análise do material construído ao longo do acompanhamento realizado pela equipe técnica do PRVL durante o primeiro semestre de 2010.

O *Segurança Cidadã* é apresentado como um “plano estadual de segurança pública” criado pelo governo do estado do Pará, cujo objetivo principal é estruturar as ações de segurança pública de modo articulado com outros projetos sociais – o que, por si só, segundo texto da governadora Ana Júlia Vasconcelos Carepa, publicado no material gráfico oficial do projeto, se configura como uma iniciativa pioneira. O pressuposto fundamental do programa é a mudança de um paradigma exclusivamente repressivo para outro que prima pelo desenvolvimento integrado de ações repressivas com iniciativas de caráter preventivo. Preconiza-se, assim, que as ações policiais sejam articuladas e incorporadas a outras formas de atuação de caráter não repressivo nos campos da educação, do esporte, da cultura e da capacitação profissional. O intuito, nesse sentido, é promover a prevenção da violência, minimizando as possibilidades e as dinâmicas relacionadas à ocorrência de atos violentos e/ou ilícitos.

Desse modo, ainda de acordo com a documentação analisada, o *Segurança Cidadã* representa uma transição, pois deixa de estar calcado na doutrina da segurança nacional e procura indicar os pilares fundamentais para a construção “de uma política de segurança pública embasada na cidadania e dignidade humana, seja dos agentes de segurança pública, seja da população atendida”¹⁷.

Nesse contexto, o *Segurança Cidadã* pretende se constituir como um modelo de política de segurança pública que:

a) tenha como público-alvo o cidadão comum; b) tente garantir a cidadania dos paraenses e a expressão de seus direitos; c) seja realmente público, para todos e todas; d) enquadre-se dentro de um projeto de desenvolvimento social das comunidades atendidas; e) facilite a aproximação entre polícia e comunidade e não encare o infrator como inimigo; f) preserve e proteja, não apenas reprima; g) cuide tanto da situação real da criminalidade como também priorize as ações que possam devolver a tranquilidade das pessoas e a convivência pacífica na comunidade e h) seja dotado de profissionais qualificados e equipados¹⁸.

Essas premissas metodológicas e normativas têm como objetivo garantir o desenvolvimento de uma atuação condizente com a realidade local, em que as diversas atribuições e funções existentes sejam repartidas por diferentes secretarias e órgãos, de maneira que as ações sejam pautadas por uma perspectiva transversal do poder público. Objetiva-se alcançar uma integração das políticas públicas, articulando as ações de infraestrutura, de assistência social, de esporte, cultura e lazer, de geração de trabalho, emprego e renda e de educação. Tem-se ainda em mente o foco em demandas sociais específicas de determinados grupos vulneráveis, respeitando a diversidade de suas características étnicas e culturais, bem como o contexto socioeconômico em que vivem. Suas ações são estruturadas a partir de sete pilares fundamentais:

1. *Eficácia*, que prevê o atendimento célere, para que nunca ocorra que uma demanda emergencial não seja atendida;
2. *Proximidade*, que busca fazer com que a polícia trabalhe de modo conjunto com os cidadãos, criando uma identificação entre policial e comunidade;
3. *Eficiência*, com uma polícia qualificada que consiga trabalhar de maneira ética, profissional e científica, garantindo uma justiça de fato;
4. *Responsabilidade*, de modo que todas as pessoas se responsabilizem pela construção de um ambiente de vida pacífico;
5. *Prevenção*, de maneira que seja abandonado o paradigma reativo anteriormente aplicado;
6. *Garantia dos direitos humanos*, fazendo com que a dignidade da pessoa humana seja norteadora das práticas de segurança, coibindo qualquer ação de agentes públicos que caminhe em sentido contrário;
7. *Qualidade de vida*, garantindo a valorização dos profissionais envolvidos nas práticas de segurança pública.

A partir desses pontos são constituídos os projetos do programa, que vão desde a modernização da força policial até a realização de atividades culturais, educacionais, esportivas e de lazer em territórios notoriamente atingidos pela violência. Seria garantida ainda a presença policial efetiva em um contato direto e diferenciado com os moradores de determinadas comunidades.

A partir da documentação do programa, portanto, é possível notar que o *Segurança Cidadã* tem algumas características centrais. A primeira questão a ser salientada é o fato de se tratar de um Plano Estadual de Segurança Pública, denotando uma disposição para criação de um tipo específico de “mentalidade” que regule as ações de segurança pública de maneira a servir como referencial para o modelo a ser desenvolvido no estado do Pará.

17. GOVERNO do Estado do Pará. *Segurança Cidadã*. Belém: 2009, p. 4.

18. GOVERNO do Estado do Pará. *Segurança Cidadã*. Belém: 2009, p. 10.

Entretanto, suas ações estão ainda voltadas, em grande medida, para uma reestruturação dos procedimentos concernentes à força policial. Essa atuação pode ser vista em questões mais operacionais e de logística como, por exemplo, a compra de equipamentos. Mas a preocupação com a polícia também é identificada na criação e implementação do policiamento comunitário.

No texto de apresentação do programa é notoriamente destacado que, dentre os cidadãos paraenses, a juventude de um modo geral – e principalmente os jovens moradores dos grandes centros urbanos do estado – estaria particularmente mais exposta ao fenômeno da violência, figurando tanto como autora dela, quanto como vítima.

No que concerne ao trabalho de campo do PRVL no Pará, podemos apontar algumas características importantes evidenciadas pelo acompanhamento das ações, tanto no que se refere ao processo de implementação do *Segurança Cidadã*, como com relação à dinâmica da violência no município de Belém, especialmente no bairro da Terra-Firme, território onde se concentrou a pesquisa local e, em 2008, ocorreu a implantação do programa.

Podemos dizer que os esforços para essa articulação inicial se centraram na implementação de novos sistemas de policiamento. Esse processo se deu sob a coordenação do Coronel Costa Júnior, então Comandante Geral de Polícia, que havia instituído o policiamento comunitário de modo exitoso na cidade de Santarém, região oeste do estado do Pará. Por conta dessa experiência, o Coronel Costa Júnior foi convidado pela governadora Ana Júlia Carepa para coordenar o *Segurança Cidadã*, tendo como atribuição principal o desenvolvimento de ações capazes de aproximar a comunidade local das ações governamentais do programa. A elaboração do programa é atribuída à **Secretaria Estratégica de Segurança Pública (SEGUP)** e sua execução ficou a cargo da **Secretaria de Governo (SEGOV)**, o que garante uma forma de interlocução mais direta com o governo do estado.

Segundo Skolnick e Bayley (2006), o modelo de policiamento voltado para a comunidade (policiamento comunitário) tornou-se tão popular, que seria quase impossível apurar um departamento de polícia nas democracias ocidentais em que não houvesse a declaração de ao menos um programa dessa natureza. A difusão e popularização do conceito foram tão vastas a partir dos anos 1960, que ele passou a ser utilizado para designar as mais variadas práticas, técnicas e metodologias de policiamento. Tal esgarçamento tem, como não poderia deixar de ser, o efeito de esvaziar o conceito de um sentido mais preciso, sendo usado frequentemente como mero recurso retórico para conferir uma espécie de lustro moderno e inovador para rotinas pouco distantes dos convencionais procedimentos da polícia.

No intuito de introduzir alguma substância a uma noção tão importante para novas abordagens do trabalho e do mandato policial, os autores estipulam quatro condições necessárias para a qualificação do policiamento comunitário.



[...] Quando os departamentos de polícia agem – ao invés de apenas falar sobre o policiamento comunitário –, tendem a seguir quatro normas: 1. organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; 2. reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais; 3. aumentar a responsabilização das comunidades locais e 4. descentralizar o comando.”¹⁹ (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, P.19)

19. SKOLNICK; BAYLEY (2006).

Para efeito de economia expositiva, tomaremos a sentença citada anteriormente como referência para o entendimento da política implementada pelo governo paraense, já que o quadro observado ratifica a argumentação dos autores sobre o alargamento do termo. O que é praticado em Belém possui apenas algumas dessas características, especialmente aquelas relacionadas à atuação de base comunitária e à organização do policiamento cotidiano em torno de serviços não emergenciais. A ausência dos outros pontos citados pelos autores pode ser indício, contudo, dos desafios que precisam ser enfrentados para a implementação de um policiamento comunitário de fato na cidade. Vejamos, a seguir, essas questões em detalhes.

No período do trabalho de campo, o programa estava presente nos bairros do Guamá, Terra-Firme, Tapanã e Coqueiro em Belém; nos bairros da Cidade Nova e Icuí Guajará, em Ananindeua e também nos municípios de Barcarena, Paragominas e Santarém. O bairro da Terra-Firme foi selecionado como território prioritário por apresentar altos índices de homicídios e grande volume de chamadas e de emergências policiais. Além disso, é um bairro muito populoso e que tem uma intensa presença do tráfico de drogas, sendo ainda caracterizado junto ao PRONASCI como um *Território de Paz*.

O tráfico de drogas está presente em Terra-Firme, segundo os policiais atuantes na base local, pelo menos desde a década de 1980. Existem pontos específicos marcados para esse tipo de atividade, tais como as passagens Nossa Senhora das Graças e Lauro Sodré, a rua São Domingos e a avenida Celso Malcher. Essa territorialização se restringe apenas ao comércio de drogas, uma vez que o poder desses grupos não afeta outras esferas da vida cotidiana dos moradores, como ocorre em outros centros urbanos brasileiros. Esse quadro, ainda segundo a polícia militar, ganha novos contornos a partir dos anos 2000, quando, devido a disputas entre traficantes, a incidência de mortes por acertos de contas ou mesmo execuções sumárias aumentaram consideravelmente, tendo como uma possível hipótese explicativa a rivalidade mais evidente e acirrada existente entre grupos das localidades de Lauro Sodré e de Celso Malcher.

O bairro tem duas praças, dois infocentros implantados pelo governo do estado e seis bibliotecas escolares, cujo acesso é permitido somente aos estudantes. Não há na Terra-Firme nenhuma biblioteca pública, nem teatro ou sala de cinema. Lá funcionam dois postos de saúde e uma unidade maior de saúde, mas não existem pronto-socorros ou hospitais. Encontram-se no bairro uma delegacia e uma seccional com mais serviços de polícia, além de duas bases comunitárias de policiamento do *Segurança Cidadã*. São 13 escolas, sendo quatro apenas para o ensino médio. Há uma creche e quatro centros culturais mantidos por instituições religiosas, cujos serviços são basicamente a oferta de oficinas, como capoeira, fotografia, informática e artesanato. A Igreja Católica local dispõe de um ginásio que costuma ser utilizado como sede de eventos. Encontra-se no bairro ainda uma série de outras instituições, como a Universidade Federal do Pará, a Universidade Federal Rural da Amazônia e o Museu Emílio Goeldi.

Os contatos com a comunidade revelaram problemas em outras esferas. É destacada pelos moradores a falta de serviços como saneamento, água e energia elétrica em alguns pontos do bairro, além da necessidade de melhorias nas vias e construções de pontes.

Os primeiros passos do acompanhamento consistiram na realização de entrevistas com os oito policiais militares que compõem a equipe gestora do *Segurança Cidadã* – cada uma das bases comunitárias conta com 16 soldados e um sargento responsável. A partir disso, os pesquisadores

foram apresentados aos policiais responsáveis pela coordenação de cada base e começaram a circular sistematicamente pela Terra-Firme. Foram feitas conversas formais e informais – gravadas ou não – com moradores, policiais e lideranças comunitárias. No processo de campo, foram presenciados episódios de violência, desde pequenos roubos até trocas de tiros entre traficantes e policiais.

Em Terra-Firme, o programa começou sua atuação em três frentes relativamente concomitantes: a “ocupação” da polícia, cujo objetivo central era a retirada do tráfico do local; o oferecimento de cursos de promotores de polícia comunitária, de modo que a população pudesse compreender tanto as potencialidades do policiamento comunitário como seu próprio papel na manutenção da segurança e a implantação do policiamento comunitário, através da criação de duas bases comunitárias de polícia. Ao mesmo tempo, vinha sendo oferecido treinamento ao efetivo policial que atuaria nas bases de policiamento.

Ao menos durante os meses de trabalho de campo, cujo desenvolvimento foi alvo de acompanhamento mais próximo da equipe local, pode-se dizer que o ponto central do *Segurança Cidadã* é certamente o policiamento comunitário. Seu objetivo principal é mudar o tipo de relação entre cidadãos e policiais, e seus idealizadores acreditam que esse processo pode levar a uma mudança na forma de pensar a segurança pública de modo geral no estado do Pará.

Os parceiros do *Segurança Cidadã*, até o final do período em que se desenvolveu o acompanhamento das ações do programa, eram lideranças comunitárias, o Tribunal de Justiça do Estado, o Ministério Público, a Ouvidoria da Secretaria Estadual de Educação, a comunidade escolar em geral, o movimento *Nossa Belém Segura*, que lida com dados da segurança para estabelecimento de indicadores sociais, e o *Fórum Belém*, que reúne empresários interessados em auxiliar a reduzir a violência em bairros comerciais. Na Terra-Firme, tem-se ainda o movimento ecumênico *Caravana da paz*, que está realizando um levantamento dos equipamentos urbanos existentes. Pode-se afirmar que a interlocução entre essas ações é bastante incipiente e que não são articuladas a partir de uma mesma estratégia. Durante o processo de acompanhamento, observamos tentativas por parte da equipe gestora do projeto em estabelecer parcerias, mas elas se encontravam ainda em fase muito inicial ou de negociação.

O projeto é financiado pelo governo do estado e a falta de recursos é apontada como um dos seus problemas principais. Segundo relatos, os recursos financeiros são utilizados inteiramente na manutenção básica do programa, não havendo condições de criar novas ações e nem de adquirir novos bens. Esse quadro reflete diretamente nas condições de trabalho de bases, como as da Terra-Firme e do Guamá, por exemplo, que durante o acompanhamento estavam com as centrais de ar-condicionado quebradas, contando com um número reduzidíssimo de viaturas para patrulhamento, motos em péssimo estado, sucateadas, além da falta material de expediente e insumos de primeira necessidade, os quais, segundo relatos, acabavam sendo comprados pelos próprios policiais.

A dinâmica do policiamento é centrada na realização de rondas pelos perímetros cobertos por determinada base. Há relatos de que, inicialmente, ocorriam visitas domiciliares dos policiais. Complementarmente, ocorre a divulgação do telefone da base, de modo que moradores possam fazer suas queixas de maneira mais direta.

Há uma identificação do *Segurança Cidadã* em sua vertente de policiamento comunitário com um projeto anterior, os chamados *PM Boxes*, que eram postos policiais de pequeno porte

instalados em alguns pontos estratégicos de Belém. Essa associação é frequentemente feita pela população, que nem sempre diferencia as duas propostas. Quando conhecem o projeto, porém, a avaliação dos moradores tende a ser positiva, reconhecendo que o tratamento dos policiais acontece de forma mais humanizada. Uma moradora de 35 anos da Rua da Paz, comerciante, mãe de três filhos e assaltada mais de seis vezes antes do *Segurança Cidadã*, diz que pensava nos policiais anteriormente como “bandidos fardados”, mas, com o desenvolvimento do programa e com a diminuição dos roubos, mudou sua avaliação.

Uma outra moradora, de 22 anos, mãe de uma menina, afirma que a partir do momento em que a base começou a fazer operações diárias, seu cotidiano foi facilitado, e que perdeu o medo de ser assaltada por



[...] vagabundos que amanhecem jogando baralho e fumando maconha na rua e que cedo atacavam as vítimas nos pontos de ônibus e voltavam para casa para dormir, pois seu dia, como dizem os ladrões, está ‘ganho’.” (MORADORA DA TERRA-FIRME)

Outra moradora, professora de 55 anos, mãe de duas adolescentes, aponta que com o funcionamento da base próxima a sua casa e pelo fato de ser comandada por uma mulher, adquiriu confiança na polícia e passou até a ligar para denunciar possíveis irregularidades.


Há pessoas que não veem modificações qualitativas no modelo e afirmam que não percebem o *Segurança Cidadã* como um programa inovador, mas o caracterizam como sendo apenas uma repetição de um modelo anterior, os antigos postos ou *boxes* da PM: “Polícia é polícia e não tem diferença.” Alguns reconhecem, porém, que a base próxima de suas residências alterou o cotidiano da localidade:



[...] Ficou melhor, temos polícia perto de casa, nos sentimos mais seguros; faz tempo que não acontece arrombamento de casa, roubo a ônibus ou nas paradas, como acontecia quando os universitários saíam da aula. De noite era horrível e isso melhorou, até já conhecemos os policiais e eles nos dão bom dia, temos agora o número do telefone da base e isso ajuda, pois quando visualizamos algum ‘malandro’, ligamos e eles de imediato chegam junto para fazer revistas.” (MORADOR DA TERRA-FIRME)


Não há relatos diretos sobre a ocupação ocorrida em 2008. As respostas dos moradores foram evasivas, mas há menções indiretas em depoimentos como o que segue: “[...] Te roubavam, te batiam e até matavam, se não quisesse entregar o bem; esses meninos que morreram eram um terror, que Deus os tenha.” É interessante notar aqui a referência ao momento da ocupação, no qual muitos jovens que praticavam atividades ilícitas foram mortos. A cobertura jornalística corrobora a versão de que foi um período violento e com muitas vítimas.

Uma crítica recorrentemente feita pelos moradores ao policiamento é o seu alcance restrito no território. O aumento das áreas de cobertura é uma reivindicação comum:


 O programa deveria ser estendido urgentemente, pois funciona bem e esse é um anseio do povo, que pede o mesmo modelo das bases para outras áreas do bairro, como aquelas dominadas pelo tráfico, onde o povo não aguenta mais tanta insegurança.” (MORADORA DA TERRA-FIRME)

Na organização do bairro, as áreas têm características distintas no que diz respeito à violência. O tráfico na Terra-Firme tem uma organização espacial conhecida tanto por moradores como por policiais. Essas áreas configuraram-se como um desafio para o *Segurança Cidadã* e também para a realização do trabalho de campo. Foram pouquíssimos os moradores dessas regiões que se disponibilizaram a conversar com os pesquisadores locais.

Outra preocupação é com relação ao que ocorreria com o programa no caso de uma mudança de governo, fazendo com que muitos moradores temam pela não continuidade nessa circunstância. Ao mesmo tempo, há aqueles que já caracterizam o programa como sendo tipicamente “eleitoreiro.” Uma moradora da Terra-Firme não se diz convencida da proposta:

 [...] Eles [políticos] vêm pedir voto em outubro e vão levar o que a Maria ganhou na capoeira [expressão comum em Belém para denominar rasteira, traição, vingança]. Queremos mesmo é continuidade nos trabalhos, sabemos que somos muito importantes para eleger qualquer um desses merdas [políticos], o que falta para nós é união e saber dizer ‘não’ a essa safadeza toda.”

Para uma consolidação do programa, contudo, a dificuldade central reside na efetivação de outras ações para além do policiamento, o que ainda não ocorreu. Essa percepção está presente tanto nos depoimentos dos moradores como nos de policiais.

 Li naquele livrinho [se referindo ao plano do Segurança Cidadã] que tem ações que são policiais e outras que não são; não queremos só polícia, estamos cansados de ser vistos como trouxas, todo mundo quer fazer algo pela Terra-Firme e depois não dá continuidade. As ruas estão cheias de lama, não conseguimos sair de casa quando chove, à noite é uma escuridão total, saímos de casa e não sabemos se voltamos. A coisa aqui tá preta! A polícia só entra até 21h, de noite não se vê polícia e quando chamamos pelo telefone da base, informam que já vêm e passam horas para chegar. Quando chegam, já foi resolvido o caso. A [rua da] Ligaçã virou terra de ninguém e nós moradores vivemos acuados, dentro de casa, sujeitos a todo tipo de violência.” (MORADORA DA RUA DA LIGAÇÃO, NA TERRA-FIRME)


 O governo do estado largou a PM sozinha no processo de desenvolvimento do Segurança Cidadã, sem nenhum apoio das outras secretarias da área social, que não têm feito nada para que o programa deslanche.” (POLICIAL MILITAR, INTEGRANTE DA EQUIPE GESTORA DO SEGURANÇA CIDADÃ)



FOTO: LÉO LIMA

Durante o processo de trabalho de campo, foram desenvolvidas algumas iniciativas, lideradas pela PM, no sentido de estabelecer parcerias mais sólidas com outras instâncias do governo estadual. Esse trabalho, que se resume basicamente à realização de reuniões, ainda é muito recente, sendo feito sempre a partir da iniciativa do próprio programa, sem contar com o necessário apoio de outros órgãos estaduais. Esse ponto indica que o *Segurança Cidadã* ainda não se tornou um referencial para a segurança pública como pretendido em seu desenho.

Desse modo, o *Segurança Cidadã* é reconhecido apenas pelos moradores que residem perto das bases de policiamento, que apontam mudanças em seus cotidianos, especialmente por garantir a circulação pelo território. Conforme conversas travadas com moradores de áreas mais distantes da base – ainda que dentro de seu perímetro de atuação –, predominam avaliações negativas e, especialmente, o desconhecimento do *Segurança Cidadã*. A visibilidade das ações e a própria atuação do programa, portanto, são limitadas.

A expansão do programa para outras áreas do bairro é contida pela falta de recursos, mas há outro ponto igualmente importante. Em conversas com os policiais integrantes, foi possível perceber que há uma resistência dentro da própria polícia militar com relação ao policiamento comunitário. Essa questão representa inúmeros impedimentos que se colocam no cotidiano do programa, mas é tomada como desafio pela equipe, que tenta transformar a mudança dessa “mentalidade” em uma das metas do *Segurança Cidadã*. Foi possível perceber na equipe uma grande coesão pautada numa crença nos ideais que baseiam o programa. São afinados em suas falas e não se mostraram reticentes na hora de expor as dificuldades ou os pontos negativos da polícia como instituição. Essa disposição, contudo, não é garantia de um funcionamento efetivo das ações pretendidas e há frustrações que se acumulam cotidianamente.

Em entrevista ao jornal O Liberal, em 7 de novembro de 2010, o Coronel Costa Junior ressalta algumas das melhorias conseguidas pelo programa, mas também salienta suas fragilidades: “A resposta às ocorrências ficou mais rápida e há policiais presentes em várias partes do estado. Por outro lado, sem a ampliação do programa, o que se vê nas ruas são policiais cansados, estressados e ‘enxugando gelo’ por não derrotarem a criminalidade.”

Os limites da atuação baseada na precariedade são claros. O que se observa, de modo geral, é que a realização do policiamento comunitário como ação efetiva e abrangente de segurança pública tem muitos obstáculos no estado do Pará. E a permanência do trabalho nessas condições tem consequências imediatas para a atuação do policial, que ao mesmo tempo se sente frustrado pela impossibilidade de realização de um bom trabalho e continua sendo cobrado pela comunidade.

Uma outra questão central é a não permanência dos policiais nas mesmas bases, o que contraria um dos fundamentos do policiamento comunitário. Em Belém, a troca de policiais entre bases e para outras funções é comum, não permitindo que haja a identificação mais sólida com os moradores. Além disso, a própria formação dos policiais tem ficado em segundo plano. Muitos começam a atuar nas bases sem que tenham passado pelo treinamento, que não é contínuo. Uma outra questão, nesse contexto, também é central: a alocação numa base comunitária, como dito, é vista como um posto menor dentro da corporação e, por conta disso, alguns policiais são designados para estes postos como forma de punição. Nas palavras do Coronel Costa Júnior:



A maioria dos novos policiais não é capacitada para o programa e está lá como punição por alguma falha. Não são policiais conhecidos pela população. Não há envolvimento. E sem a qualificação para esse modelo de segurança pública, os policiais vão continuar fazendo a mesma coisa, que é a ‘polícia de gato e rato’. Polícia que prende, mas não resolve a violência.” (ENTREVISTA AO JORNAL O LIBERAL, 07/11/2010)

A conjunção da falta de recursos com a maneira como esse tipo de ação policial é vista dentro da corporação é decisiva, mas não menos importante é a ausência de outras ações que pudessem dar suporte ao policiamento. Dessa situação, assim, surge uma questão importante que permeia algumas práticas de segurança pública, que é a centralidade dado ao policiamento de proximidade como imediatamente garantidor de uma melhoria dos quadros de violência.

Práticas de policiamento comunitário podem ser promissoras, desde que garantam de fato uma nova relação entre moradores de espaços populares e Estado. Mas para que isso ocorra – além de um investimento condizente com a empreitada, tanto em recursos materiais como em formação –, é necessário que o policiamento seja acompanhado também de novas conexões entre Estado e população em outros âmbitos, especialmente aqueles que se mostrem capazes de integrar uma *atitude* preventiva com relação às dinâmicas de violência. Nesse sentido, é importante que a atuação das políticas públicas se dê a partir do conhecimento dessa dinâmica.

Se em seu desenho o *Segurança Cidadã* tem como público a sociedade em geral, é significativo que haja uma identificação da juventude como um dos atores mais implicados nesse quadro de violência. Esse tipo de visão é ratificada em depoimentos de policiais que atuam no programa, que indicam que:



“Os adolescentes e jovens são autores e vítimas no processo de violência urbana e necessitam de novas políticas públicas que possibilitem acesso a educação, lazer e cultura de forma digna e instrutiva.” (POLICIAL MILITAR INTEGRANTE DA EQUIPE DO SEGURANÇA CIDADÃ)

A centralidade dos jovens como vítimas e autores em situações de violência – muitas culminando em homicídios – é conhecida e ratificada pelas estatísticas. Na Terra-Firme são múltiplos os episódios de violência envolvendo a juventude que tiveram mortes como consequência – há relatos de brigas de bar, assaltos, cobranças de dívida, violência policial, entre outros. Entre as percepções coletadas pela equipe local, porém, há um protagonismo, especialmente na percepção dos gestores, para a questão do tráfico de drogas. Esse certamente é um ponto importante, que precisa ser considerado. Mas se há também afirmações que indicam outras situações que levam à letalidade, seria importante pensar igualmente em dinâmicas que têm pouca ou nenhuma ligação com a venda de drogas. Dito de outra forma, é desejável que haja uma atenção permanente para uma possível naturalização do tráfico como agente central na violência observada em territórios populares, configurando-se como um resposta fácil para uma situação que é necessariamente multirreferenciada.

O *Segurança Cidadã*, portanto, é uma ação que tem um desenho promissor, mas que se encontra longe de uma implementação efetiva. Enquanto o programa ficar centrado numa única instância estatal, a polícia, suas possibilidades de interferência e mudança do quadro de violência continuarão reduzidas. É esperado que ocorra uma atuação intersetorial, que envolva outras instâncias do poder público e mobilize atores variados também da sociedade civil. Por outro lado, é central que as ações do programa, sejam elas de polícia ou não, tenham por base um conhecimento real das dinâmicas locais. Essa é uma possibilidade de atuação baseada na inteligência e o policiamento comunitário pode ser ferramenta interessante nesse sentido. Mas sua efetividade será comprometida enquanto não houver investimentos compatíveis e reconhecimento, especialmente dentro da própria força policial, de suas potencialidades.

O GOVERNO PRESENTE em Recife

Há pelo menos três décadas, o estado de Pernambuco lida com sérios problemas relativos à violência e à criminalidade, permanecendo, a cada ano, entre os estados brasileiros com maiores taxas de homicídios. Em 1998, quando o problema da criminalidade violenta se impunha de forma irrefutável como questão prioritária para as políticas públicas, Pernambuco ostentava as maiores taxas de homicídios do país com 115,7 vítimas por 100 mil habitantes. Dez anos após, os dados de 2008 não são menos preocupantes. A despeito de uma variação negativa de 13,8, que coloca os números do estado num sentido inverso ao de seus vizinhos da região nordeste (todos com uma variação positiva), as taxas de homicídios por 100 mil habitantes em Pernambuco são de 106,1, o que faz o estado ocupar o terceiro lugar entre os mais violentos do país. Assim como em outros estados, a situação é especialmente grave no que concerne aos estratos mais jovens da população. Nada menos que 57,7% dos jovens entre 15 e 24 anos que morreram em 2008 foram vítimas de homicídios.

A posição de Recife entre as capitais brasileiras não é melhor. Em 1998, ela era a capital com maior taxa de homicídios do país, com 114 vítimas por 100 mil habitantes. A variação negativa de 25,2, embora bastante expressiva, não reserva à capital pernambucana, em 2008, nada além do que o segundo lugar no *ranking* nacional. No que concerne aos jovens, a taxa de 211,3 vítimas por 100 mil habitantes também deixa Recife como a segunda capital mais perigosa para a população entre 15 e 24 anos.

Apesar desse quadro, até 2007 nenhuma política pública de segurança havia sido efetivamente implementada no estado, para além das convencionais ações repressivas da polícia. Nesse ano, foi elaborado o *Pacto pela Vida*, programa estadual de segurança pública, concebido e implementado pelo governo então recém-empossado, a partir de um amplo processo de debate com a sociedade civil, servidores da área de segurança pública e diferentes setores do governo. Ele é definido nos documentos oficiais como



[...] uma política pública de segurança, transversal e integrada, construída de forma pactuada com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União, que deixa para trás o tempo de ações desarticuladas, destinadas à resolução de problemas pontuais, e inaugura um novo tempo no combate à criminalidade.”²⁰

O trecho destacado acima é emblemático. Temos, em poucas linhas, algumas das diretrizes que foram conformando ao longo dos anos o discurso sobre as estratégias desejáveis para uma política para o setor. Nelas estão contempladas a importância da articulação com a sociedade civil, a transversalidade entre os diferentes poderes do Estado, a participação municipal e a importância de um planejamento gerencial passível de mitigar a fragmentação das políticas públicas. O acompanhamento de algumas das ações do *Governo Presente*, um dos programas articulados ao *Pacto pela Vida*, foi motivado pela relevância do formato, das expectativas e da ambição dele próprio e do programa mais geral a que está vinculado.

20. <http://www.pactopelavida.pe.gov.br/pacto-pela-vida/>. Acessado em junho de 2010.

O *Pacto pela Vida* foi lançado pelo governo estadual pernambucano como a primeira política pública na área de segurança, incorporando inovações políticas, técnicas e gerenciais, com base em experiências bem sucedidas em outros centros, e tendo como prioridade a redução dos crimes contra a vida. Em termos um pouco mais substantivos, o desenho da política foi orientado pelos seguintes princípios:



[...] a articulação entre segurança pública e direitos humanos, tendo como principal meta a garantia do direito à vida; a ênfase na prevenção social da criminalidade violenta combinada com a qualificação da repressão, baseada no uso de inteligência, informação, tecnologia e gestão; a execução de ações de segurança pública por todas as secretarias de Estado de forma transversal e não fragmentada; a adoção de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação em todos os níveis de execução das políticas públicas de segurança e a participação e controle social desde a formulação das estratégias até a execução das ações de todas as áreas que compõem o Pacto.”²¹

O *Pacto* foi organizado em seis linhas de ação: repressão qualificada, aperfeiçoamento institucional, formação e capacitação, informação e gestão do conhecimento, prevenção social do crime e da violência e gestão democrática. A linha voltada para a prevenção, por sua vez, subdivide-se em três grandes programas: intervenção comunitária local, prevenção e gestão, e prevenção situacional. No período de realização do trabalho de campo, a gestão cotidiana do *Pacto* estava sob responsabilidade de cinco câmaras técnicas, cabendo à **Secretaria de Articulação Social** a coordenação da **Câmara Técnica de Prevenção da Violência**²². As outras câmaras então estabelecidas são: repressão qualificada, ressocialização, articulação com a justiça e enfrentamento do *crack*.

Dentre os programas que compõem o *Pacto pela Vida*, o *Governo Presente*, iniciativa selecionada para o acompanhamento qualitativo na Região Metropolitana de Recife, integra a vertente preventiva. Trata-se de uma articulação de políticas e ações de diferentes secretarias do governo do estado de Pernambuco implementadas em territórios definidos como locais de grande vulnerabilidade social. O programa atua na área de prevenção, tendo a redução dos homicídios como foco principal e imediato, e articula-se com as ações de repressão por meio da gestão do *Pacto pela Vida*. Todas as ações do *Governo Presente* têm a prevenção da violência como objetivo final. Isoladamente, essas ações têm metas próprias, mas, de acordo com a documentação do programa, é a articulação entre elas que deve produzir os *impactos* sobre a violência e a criminalidade. O programa é coordenado pela Articulação Social, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e envolve outras sete secretarias de governo²³. No período de realização da pesquisa, estava em execução em 14 áreas de quatro municípios da Região Metropolitana de Recife.

A iniciativa baseou-se em um extenso diagnóstico preparado para o *Pacto pela Vida*, que contou com a colaboração de especialistas e de mais de 600 representantes de organizações da sociedade civil, movimentos sociais e órgãos públicos. Esse diagnóstico identificou áreas vulneráveis e os principais problemas de segurança do estado, servindo de base para a definição das ações do *Pacto*. Antes da chegada do *Governo Presente* em cada área, é feito um novo diagnóstico

21. <http://www.pactopelavida.pe.gov.br/pacto-pela-vida/>. Acessado em junho de 2010.

22. Como já foi mencionado, o trabalho de campo foi concluído no primeiro semestre de 2010. Como pudemos perceber em Recife e em outros centros, as dinâmicas dos programas implicam redefinições de atribuições, de focos de gestão e responsabilidades. Em alguns casos, pudemos apurar, após o término do trabalho de campo, mudanças de organograma que implicaram reordenações de responsabilidades. Tal fato foi mencionado nos demais estudos sempre que isso ocorreu e pudemos apurar.

23. A saber: Defesa Social, Saúde, Educação, Mulher, Esportes e Juventude.

específico para aquela localidade com o intuito de reunir informações sociodemográficas, dados sobre violência e criminalidade e identificar as organizações e redes sociais formais e informais que serão mobilizadas no desenvolvimento das ações.

A principal fonte de financiamento do programa é o governo estadual, mas há projetos com recursos federais: *Segundo Tempo*, do Ministério dos Esportes; *Células Culturais*, do Ministério da Cultura; *Protejo e Mulheres da Paz*, vinculados ao PRONASCI, do Ministério da Justiça; e *Cidadania Feminina*, apoiado pela Caixa Econômica Federal. A execução é de responsabilidade de cada secretaria, que conta com seus próprios recursos, em parceria com organizações comunitárias e a Universidade Federal de Pernambuco.

De acordo com o governo do estado, o sistema de monitoramento se baseia no levantamento de dados quantitativos e qualitativos e se dá em três etapas:

- **Monitoramento interno**, feito pela Câmara de Prevenção do *Pacto pela Vida* e pelo Comitê Gestor do *Pacto pela Vida*, com o objetivo de avaliar os resultados finais do programa, especialmente no que se refere à redução dos índices de violência e criminalidade;
- **Monitoramento externo**, feito pela ONG Etapas, que observa mais diretamente os aspectos técnicos do desenvolvimento das atividades e
- **Monitoramento com a comunidade**, realizado pela equipe da Secretaria de Articulação Social bimestralmente. As reuniões de monitoramento acontecem em cada uma das 14 áreas de abrangência do projeto, com o objetivo de analisar os *impactos* diretos das ações, por meio das sugestões e críticas da comunidade.

O bairro de Santo Amaro, onde foi realizado o acompanhamento efetivo do programa, é um dos mais antigos de Recife. Localizado em uma área central, com acesso facilitado, é um bairro muito grande e populoso – cerca de 30 mil habitantes – e, como outros bairros de Recife, é bastante desigual. O lado sul é uma área de classe média, com ruas largas e pavimentadas, e uma grande presença de instituições e equipamentos públicos e privados. O lado norte, por sua vez, caracteriza-se pela presença das comunidades de baixa renda, algumas das quais são “zonas especiais de interesse social” (ZEIS)²⁴. Em Santo Amaro localizam-se algumas das favelas, como o Campo do Onze, que adquiriram projeção na imprensa local por abrigarem grupos criminosos considerados extremamente violentos. A rivalidade entre grupos ligados ao tráfico de drogas, especialmente internos a Santo Amaro, mas também externos, como os da Ilha de Joaneiro, que fica do outro lado da avenida Agamenon Magalhães, é tida como a principal causa das mortes violentas na região.

Santo Amaro foi a primeira área a receber as ações do *Governo Presente*, em novembro de 2007, onde foram desenvolvidos 45 projetos. Na concepção do governo do estado, esse programa não é uma nova política, mas, sim, uma nova metodologia de gestão e execução de políticas. Todas as ações já estavam previstas em suas respectivas secretarias, inclusive com orçamento. O que o *Governo Presente* faz é redirecioná-las para um território específico, dando-lhes conteúdo preventivo e incluindo-as no sistema integrado de gestão do *Pacto pela Vida*. O quadro ao lado apresenta as ações que foram desenvolvidas em 2009, das quais 21 foram voltadas para jovens:

24. A Prefeitura do Recife define as ZEIS como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo poder público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária (<http://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/luos/soloZEIS.html>). Acessado em 28/01/10.

QUADRO 5. AÇÕES DO GOVERNO PRESENTE EM SANTO AMARO, 2009

SECRETARIA	AÇÃO/PROGRAMA	PÚBLICO
ESPORTES	SEGUNDO TEMPO	7 A 17 ANOS
	ESPORTE PELA VIDA	13 A 17 ANOS
	ESPORTE E LAZER DA CIDADE	TODOS OS MORADORES
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	ORQUESTRANDO PERNAMBUCO	7 A 15 ANOS
	VIDA NOVA	16 A 19 ANOS
	CURSO DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS	LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS
	NÚCLEOS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS	MORADORES EM GERAL
DEFESA SOCIAL	OFICINA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	MORADORES EM GERAL
	RODA CULTURAL	ALUNOS DA REDE PÚBLICA
	JUVENTUDE EM ALERTA – CURSO REEDITORES SOCIAIS	ALUNOS DA REDE PÚBLICA
	PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE SERES HUMANOS	ALUNOS DO ENSINO MÉDIO
	JUVENTUDE EM ALERTA – CAPACITAÇÃO	PROF. /ACSs E LIDERANÇAS
	JUVENTUDE EM ALERTA – PALESTRAS E OFICINAS	MORADORES EM GERAL
	RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA	MORADORES EM GERAL
NÚCLEO DE PREVENÇÃO SOCIAL À VIOLÊNCIA	MORADORES EM GERAL	
DEFESA SOCIAL / POLÍCIA MILITAR	RESGATANDO A CIDADANIA	MORADORES EM GERAL
	PATRULHA ESCOLAR	ALUNOS DA REDE PÚBLICA
EDUCAÇÃO	POLÍCIA AMIGA	MORADORES EM GERAL
	MODERNIZAÇÃO DA BIBLIOTECA DO CENTRO DA JUVENTUDE	12 A 24 ANOS
	ESCOLA ABERTA	ALUNOS DA REDE PÚBLICA
	BIBLIOTECA COMUNITÁRIA	MORADORES EM GERAL
	REFORÇO DE ESCOLARIDADE	JOVENS
	MELHORIA DA REDE FÍSICA	MORADORES EM GERAL
	ALFABETIZAÇÃO E ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE DE JOVENS E ADULTOS	MORADORES EM GERAL

(CONTINUAÇÃO)

SECRETARIA	AÇÃO/PROGRAMA	PÚBLICO
FUNRARPE	VISITA AOS MUSEUS	ALUNOS DA REDE PÚBLICA
	NOVOS LEITORES E NOVOS ESCRITORES	JOVENS
	CINE ANIMA	JOVENS
	COMUNICANDO CULTURA	JOVENS
	CÉLULAS CULTURAIS – FORMAÇÃO TÉCNICA	JOVENS
	SEMINÁRIOS COM GESTORES E PROFESSORES	GESTORES E PROFESSORES
	CÉLULAS CULTURAIS	MORADORES EM GERAL
JUVENTUDE E EMPREGO	COLÔNIA DE FÉRIAS	MORADORES EM GERAL
	AULAS-ESPETÁCULO	MORADORES EM GERAL
	FÓRUM DE CULTURA	MORADORES EM GERAL
	CINE-ESCOLA	MORADORES EM GERAL
MULHER	JUVENTUDE EM MOVIMENTO (PROTEJO)	16 A 24 ANOS
	QUALIFICA PERNAMBUCO	ALUNOS DO ENSINO MÉDIO
SAÚDE	MULHERES DA PAZ	JOVENS
	CIDADANIA FEMININA, TRABALHO E RENDA	MULHERES
	PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA INFANTO-JUVENIL	CRIANÇAS E JOVENS
CIDADES	PREVENÇÃO A DSTS	JOVENS
	FORMAÇÃO DE MULTIPLICADORES PREVENÇÃO DST/AIDS	JOVENS
	OFICINA SOBRE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS	PROFISSIONAIS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E LIDERANÇAS
	ESPAÇOS URBANOS SEGUROS	MORADORES EM GERAL
	CNH POPULAR	MORADORES EM GERAL

Visto no conjunto, o *Governo Presente* parece, de fato, um programa articulado que direciona suas ações para as áreas e questões que realmente poderiam produzir *impactos* sobre a redução da violência no médio e longo prazo. Mas a ida a campo e o contato com as equipes executivas dos programas mostrou um significativo distanciamento entre o desenho da política e as ações em curso no território. No período de realização da pesquisa, uma parte das ações ainda estava em fase de implementação; outras se tratavam apenas de ações pontuais, muito focadas, que já haviam sido concluídas; outras ainda não incorporavam explicitamente as questões de prevenção e, finalmente, havia um pequeno conjunto que tinha como objetivo central a prevenção à violência. As 45 ações apresentadas no desenho do programa, portanto, reduziram-se bastante e o componente de articulação, tido pelo governo como o elemento inovador e com maior potencial de indução dos resultados desejados, parecia estar ainda em fase inicial de implementação.

Das ações apresentadas pelo *Governo Presente*, inicialmente foram selecionadas nove para a observação direta, tomando como critério a sua maior proximidade aos objetivos da pesquisa (ações de prevenção da violência letal contra adolescentes e jovens voltadas diretamente para esse público). Foram elas: *Prevenção à Violência Infanto-juvenil*, *Mulheres da Paz*, *Juventude em Movimento (protejo)*, *Vida Nova*, *Escola Aberta*, *Patrulha Escolar*, *Juventude em Alerta* e *Qualifica Pernambuco*.

Um segundo conjunto de ações também foi selecionado por conter igualmente o objetivo explícito de redução da violência, apesar de ser voltado para a população em geral: núcleos de *mediação de conflitos*, *Núcleo de Prevenção Social à Violência*, *Polícia Amiga* e *Espaços Urbanos Seguros*.

No início do trabalho de campo, em janeiro de 2010, o *Governo Presente* estava finalizando em Santo Amaro o planejamento das ações para o ano e a documentação na qual se baseou o planejamento da pesquisa de campo era referente a 2009. Sendo assim, ao iniciarmos o acompanhamento efetivo do programa, algumas ações descritas nesse documento já haviam terminado e não foram repetidas, outras tinham encerrado o ciclo anual e não haviam recomeçado. Finalmente, algumas novas ações foram incluídas na agenda de 2010. A previsão era que a agenda fosse lançada depois do carnaval, mas o planejamento só foi concluído no final de junho de 2010 e a cartilha com a agenda não foi lançada, por conta dos limites da legislação eleitoral, até o final da pesquisa.

O trabalho de campo evidenciou que a execução das ações do programa não acontece com a articulação intersetorial que é apresentada na documentação oficial. Na prática, o que estava em andamento eram projetos isolados, dois dos quais ligados ao governo federal, dois outros que consistiam em ações policiais de prevenção e um terceiro que agrega as obras de infraestrutura na área. Dado o curto tempo de realização do campo e das dinâmicas diferenciadas de cada projeto, o acompanhamento restringiu-se à observação direta de quatro projetos: o *Mulheres da Paz*, o *Protejo*, o *Vida Nova/Centro da Juventude* e o *Polícia Amiga*. Cabe ressaltar que houve maior ênfase no acompanhamento direto dos três projetos de formação.

O projeto *Mulheres da Paz* é coordenado pela Secretaria da Mulher, que tem uma equipe específica designada para isso. Santo Amaro é um entre os 11 bairros da Região Metropolitana do Recife onde o projeto é desenvolvido. Sendo um programa desenhado pelo governo federal no escopo do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, pareceu-nos pertinente observar seu desenvolvimento no âmbito do *Governo Presente* para verificarmos as formas de encampação e articulação dele com programas mais antigos e desenhados nos planos municipal

e estadual. Desse modo, estaríamos, em um só movimento, acompanhando a implementação prática de um projeto federal ligado a um programa mais amplo da alçada estadual e analisando o alcance e o rendimento dessa articulação em termos de gerenciamento, uma das principais características da proposta do *Pacto pela Vida* e, conseqüentemente, do *Governo Presente*.

O objetivo da Secretaria da Mulher do governo de Pernambuco com a implementação do *Mulheres da Paz* é capacitar 1.100 mulheres, em 36 comunidades dos 11 bairros selecionados. Todos esses bairros, deve-se enfatizar, apresentam altos índices de violência. A secretaria pretende construir e fortalecer as redes sociais de prevenção e enfrentamento às violências de gênero, raça/etnia, doméstica e urbana. As mulheres participantes do projeto recebem uma remuneração mensal. A seleção das bolsistas é feita através de uma prova de português e de uma entrevista e, na opinião de uma técnica atuante em Santo Amaro, terminou por favorecer as mulheres mais jovens, mais preparadas tanto em termos do uso da língua quanto da participação em situações de entrevista.

A Associação de Mulheres de Nazaré da Mata, município da Zona da Mata Norte, é a responsável pedagógica pelo projeto. É ela que monta os conteúdos, fornece os materiais, designa as professoras, responsabiliza-se pelas aulas e pelo lanche das alunas. A Magis, instituição de pesquisa e consultoria de Recife, é responsável pelo processo de monitoramento e avaliação e pela condução das atividades externas, realizadas na comunidade. As duas organizações concorreram e venceram o edital público para a execução das ações do projeto. Em Santo Amaro, o projeto acontece na Escola Estácio Coimbra, que foi desativada como escola para ser utilizada como sede de projetos sociais do governo do estado.

A estrutura do curso é modular: oito módulos de aulas, intercalados com período de dez dias para avaliação, que inclui atividades das alunas na comunidade e reciclagem das professoras, finalizando com quatro meses para a implementação, na comunidade, de projetos elaborados pelas alunas durante os meses de aula. Quando iniciadas nossas visitas, estava em curso o Módulo V do projeto, dedicado à cidadania e políticas públicas. Ao longo do acompanhamento, uma questão recorrente foi a falta de clareza sobre o tipo de intervenção preventiva que se esperava que as mulheres realizassem nas comunidades. Esse é, por sinal, um dos dilemas implicados no programa, tal como desenvolvido em âmbito nacional.

No caso de Santo Amaro, as mulheres fizeram levantamentos sobre suas comunidades como forma de produzir subsídios para a intervenção, mas não sabiam exatamente como prosseguir. De acordo com relatos das alunas entrevistadas, nenhuma das professoras ou coordenadoras acompanhou as mulheres nesse levantamento. Ou seja, a equipe do projeto não conhece as comunidades em que as mulheres vivem. Entre as mulheres, observou-se durante as visitas que também havia certo receio quanto à continuidade do trabalho: seriam agentes sociais pagas para fazer trabalho comunitário? Ou serão apenas formadas e, posteriormente, perderão a bolsa e não terão o que fazer com o que aprenderam?

Em Santo Amaro, o projeto funciona com três turmas, cada uma delas totalizando cerca de 30 mulheres, que têm aulas três vezes por semana. A maior parte das mulheres, por volta de 80%, é jovem – pareciam ter menos de 25 anos. Segundo a coordenação técnica local, foram poucas as alunas que desistiram das aulas, mas essa não é a opinião das professoras. De acordo com elas, a frequência é muito baixa nas três turmas: matricularam-se entre 26 e 28 mulheres



FOTO: FRANCISCO CESAR

em cada turma, mas a frequência fica entre 16 e 18. Uma parte justifica as ausências por doença própria ou dos/as filhos/as, mas das outras não se tem notícia. Isso é motivo de preocupação não apenas pelo aspecto pedagógico ou dos resultados finais do programa, mas também por conta da bolsa de R\$ 190,00 que as mulheres estariam recebendo sem dar a contrapartida da frequência ao curso. Por outro lado, algumas mulheres não conseguiram receber a bolsa e o motivo não foi identificado, o que provocava insatisfação na turma. Em nenhuma das conversas houve referência a algum tipo de articulação entre o *Mulheres da Paz* e outras ações ou projetos, nem mesmo do próprio *Governo Presente*.

Assim como o projeto *Mulheres da Paz*, o *Protejo* também é uma ação vinculada ao PRONASCI e, portanto, financiada com recursos federais. Em Pernambuco²⁵, o *Protejo* se chama *Juventude em Movimento* e foi programado para ser desenvolvido em cinco municípios da Região Metropolitana. Recife, Bongi e Santo Amaro são as áreas de implementação das ações. Santo Amaro foi a primeira área de execução do projeto, que atende a população jovem das seguintes comunidades: Ilha do Chié, ZEIS Santo Amaro, João de Barros, Rua dos Casados, Ilha de Santa Terezinha e Ilha de Joaneiro. O projeto foi lançado em dezembro de 2008, na ocasião da instalação do *Território da Paz* em Santo Amaro, mas em função de processos burocráticos só iniciou suas atividades em outubro de 2009.

A equipe é formada por 34 profissionais, que trabalham em dois turnos de atividades com os 482 jovens integrados ao projeto – metade com atividades no turno da manhã (das 8h30 às 11h30) e metade à tarde (das 13h30 às 16h30). A questão do número de alunos não ficou muito clara:

quase 250 alunos por turno em três turmas daria uma média de 80 alunos por turma. No entanto, durante o trabalho de campo, foi possível verificar que nenhuma das turmas tem capacidade para mais de 30 alunos. Além disso, efetivamente, nas turmas observadas, não havia mais do que 15 ou 20 alunos em cada atividade. Encontrou-se, portanto, uma defasagem significativa entre o número de jovens inscritos (ou reportados como inscritos) e aqueles efetivamente acompanhando o projeto: 240 reportados e cerca de 60 observados, uma diferença de 180 jovens a menos em cada turno ou 360 no total. De acordo com a equipe técnica, tanto evasão como ausências – por falta de um controle pedagógico efetivo – poderiam explicar a defasagem, mas ninguém tinha um número exato para nos oferecer com relação à frequência média às atividades do projeto. Composta predominantemente por jovens, a equipe técnica revelou-se bastante empenhada e comprometida com o projeto.

Os jovens recebem uma formação geral dada pelos educadores sociais que trabalham temáticas transversais e que, na verdade, trata-se da já conhecida modalidade de “formação para a cidadania”, que envolve as temáticas dos direitos humanos, políticas públicas e acesso a direitos, entre outras. Além disso, optam por integrar uma das oficinas de arte oferecidas: fotografia, dança contemporânea, vídeo, grafite e teatro. No período da observação, havia uma negociação em curso com outro programa ligado ao PRONASCI, o *Esporte e Lazer na Cidade* (PELC), para a oferta de oficinas de esporte e lazer – jogos populares, dança popular e *break* – aos jovens do *Protejo*. De acordo com um técnico do *Protejo*, a equipe poderia ter optado por trabalhar com cursos profissionalizantes, mas há entre eles a convicção de que a arte e a cultura têm um maior poder de inserção social para o público com que trabalham. Cada educador no projeto organiza suas atividades didáticas a partir de suas experiências pessoais e políticas.

A coordenação aponta a convivência entre jovens de diferentes comunidades como uma dificuldade. Na tentativa de facilitar as interações, colocam música no horário do intervalo e no período de realização da pesquisa pretendiam estruturar uma rádio interna, operada pelos próprios alunos que estão fazendo formação nessa área.

Além das oficinas e aulas, o *Protejo* também oferece assistência psicossocial aos jovens e suas famílias por meio de uma equipe de cinco profissionais, que lidam cotidianamente com as questões ligadas à violência dentro e fora das instalações do projeto. Em uma de nossas visitas, a equipe buscava encontrar saídas para as tensões entre a comunidade e a polícia por meio de técnicas assistenciais e psicológicas, que colaborassem para a *mediação de conflitos*.

O projeto *Vida Nova*, por sua vez, tem por fundamento, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, a garantia de direitos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social, prioritariamente os que se encontram em situação de rua, na faixa etária de 0 a 29 anos. Sua atuação se dá através de serviços e ações/intervenções especializadas, com foco na proteção social especial de média e alta complexidades. O projeto tem cinco unidades de atendimento, entre as quais está o Centro da Juventude de Santo Amaro, que promove ações socioassistenciais e educativas para jovens, objetivando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como a qualificação profissional e inserção no mundo do trabalho.

O Centro da Juventude de Santo Amaro está localizado na avenida Norte e oferece oficinas, palestras e minicursos. Há muitas salas de aula, em geral cheias de alunos. Grande parte dos

25. GOVERNO de Pernambuco. Secretaria Especial de Juventude e Emprego. Termo de Referência para o Apoio à Gestão, Monitoramento, Avaliação e Sistematização do Projeto Juventude em Movimento/Protejo. Outubro de 2009. http://www.sje.pe.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2942:projeto-juventude-em-movimentoprotejo-&catid=63:sala-de-imprensa&Itemid=95. Acessado em junho de 2010.

curso está voltada para a formação profissional do público jovem morador de Santo Amaro. Para frequentar o espaço, os alunos devem estar estudando na rede pública. Diferentemente do *Protejo*, percebe-se aqui uma forte integração entre os alunos. Mesmo sendo de Santo Amaro, aparentemente o público apresenta características bem diferentes dos alunos do *Protejo*: são meninos que estudam, que estão à procura de uma formação profissional com interesses mais claros que os alunos do *Protejo*.

Assim como no *Protejo*, os jovens recebem uma bolsa mensal de R\$ 100,00 para participar do programa, mais uma ajuda para o transporte. O programa atende 100 jovens em cada centro e oferece formação durante um ano, por meio de atividades voltadas para a elevação da escolaridade – em parceria com o programa *Travessia*, que se utiliza de telecurso e prova de supletivo –, de formação profissional – com cursos variados, como carpintaria, construção civil, serviços gerais etc. – e arte-educação. O objetivo central é a inserção dos jovens no mercado de trabalho, mas a equipe não acompanha o jovem depois do término do ano letivo no programa.

Há 98 jovens matriculados no centro, residentes em diferentes áreas de Santo Amaro, mas também há jovens de outros municípios, porque, como parte dos alunos vive na rua, frequentemente migram de área. Cabe salientar, no entanto, que, apesar do projeto ter esse público como foco, a população de rua é pequena em relação aos outros alunos. De acordo com um técnico, todos os jovens em situação de rua estão em abrigos da prefeitura. O acesso ao projeto era inicialmente restrito a jovens em situação de rua ou em liberdade assistida e, à época do trabalho de campo, com a abertura para a população jovem residente em Santo Amaro, percebeu-se a chegada de jovens interessados em passar pela experiência formativa do centro. A bolsa ainda é um grande atrativo, mas a inserção no mercado de trabalho também o é.

O projeto trabalha com metas de inserção no mercado trabalho e, no caso de Santo Amaro, essas metas sempre são atingidas. Os cursos oferecem qualificações iniciais, mas com uma boa carga horária e uma grande quantidade de atividades práticas. Durante o período de visitas, o Centro de Juventude entrou em reforma, mas as atividades de aceleração escolar não foram interrompidas para não atrasar a certificação dos jovens.

No que se refere à atuação da polícia no território, acompanhamos o projeto *Polícia Amiga*. Trata-se de uma ação da polícia militar e da Secretaria de Defesa Social, que se propõe a deslocar o foco repressivo da ação policial para as ações preventivas. O Coronel José Lopes, ex-comandante da PM e idealizador do programa, utiliza-se de uma analogia empresarial para definir o programa. Em entrevista ao jornal Diário de Pernambuco, afirma: “Passamos a ver a polícia militar a partir de uma visão de empresa, que tem como seu principal objetivo atender bem a clientela. E nosso cliente é a população.” O *Polícia Amiga* foi implementado a partir da instituição do *Território da Paz* em Santo Amaro e a intenção do governo estadual é estender o programa para todo o estado.

Nas comunidades atendidas pelo *Governo Presente*, a polícia militar atua de duas formas: com o *Polícia Amiga*, realizando as ações de prevenção e de contato direto com a população, e com o Grupo de Apoio Tático Itinerante (GATI), que executa as ações de repressão qualificada e, portanto, lida diretamente com as situações de criminalidade. Pelo primeiro modelo, temos um tipo de atuação muito próxima do policiamento comunitário, em que os agentes policiais estabelecem laços de proximidade e cooperação com a população local, auscultando focos

potenciais de conflito e antecipando-se assim a eventuais episódios de violência. Com isso, espera-se superar hostilidades e desconfianças construídas ao longo de décadas e caracterizar o trabalho policial como um serviço pelo qual se provê um bem público, a segurança, à população local. A repressão qualificada implica o uso da força, prerrogativa característica do mandato policial. Pelo adjetivo aduzido à ideia de repressão busca-se explicitar que a ação repressiva é recurso a ser utilizado exclusivamente quando as circunstâncias assim exigem. Além disso, a repressão qualificada quer significar que o uso da força se dá exclusivamente mediante o respeito aos preceitos legais, de forma não abusiva e orientada pelos marcos do uso da inteligência, da lógica da proteção à população e do imperativo da manutenção da ordem pública.

Os dois grupos fazem parte do 16º Batalhão da Polícia Militar de Pernambuco, cuja circunscrição é toda a área central do Recife, sendo coordenados, portanto, pelo mesmo comandante. É importante destacar que a PMPE integra as Câmaras Técnicas de monitoramento do *Pacto pela Vida*, inclusive a de Prevenção Social da Violência, e responde pelos dois tipos de ações de natureza policial realizadas na comunidade. O comando único visa justamente a garantir a integração das ações, com base na compreensão de que a repressão qualificada e a prevenção social devem estar articuladas no território para produzir os resultados desejados. Temos, assim, dois modelos complementares de atuação policial integrados sob um mesmo comando, articulados com outras iniciativas e integrados em um projeto mais amplo. Além disso, pela primeira vez em Pernambuco, a PM e a polícia civil trabalham em articulação permanente, o que, segundo alguns gestores, tem sido decisivo para o alcance dos resultados do *Pacto pela Vida*. Infelizmente, não tivemos, ao longo da pesquisa, como chegar aos agentes da polícia civil envolvidos nesse empreendimento.

Pelo que pudemos apurar, contudo, o contato dos policiais militares com outras ações do programa é reduzido. Um policial militar, que também é gestor do projeto, afirmou que só tem contato com outros programas que são executados em Santo Amaro nas reuniões do *Governo Presente*. A exceção, ainda segundo nosso entrevistado, seria o *Protejo*, que, em função do público atendido, mereceria uma atenção privilegiada dos agentes policiais.

Para o planejamento das ações repressivas, estudou-se a dinâmica dos homicídios do bairro, verificando-se que a maior parte dos homicídios ocorria na noite de sexta e madrugada do sábado – que é o dia da chegada das drogas – e na tarde das terças-feiras, quando são cobradas as dívidas da droga comprada na sexta e que não foram pagas na segunda-feira. De acordo com um policial integrante do projeto: “Se o cara não paga na segunda, morre na terça.” Com isso, deslocou-se um maior número de policiais para atuarem na região nesses dias e horários.

A polícia está permanentemente em Santo Amaro, com 28 policiais nas rondas a pé e de moto, mais 24 em três viaturas de suporte e outros dez do *Polícia Amiga*. A equipe de contrarresposta, que é o GATI, tem duas viaturas e sete policiais, atuando cada uma 12 horas por dia. Em cada viatura há sempre uma policial feminina, que atende os casos de violência doméstica. O *Polícia Amiga* oferece respaldo para a ação repressiva na comunidade e nas escolas, com o objetivo de construir a sensação de segurança no bairro. Esses policiais também atuam como informantes: “A inteligência tá na *Polícia Amiga*, principalmente por causa da confiança que adquire junto à população.” A população, por sua vez, tem informado à polícia sobre a movimentação de pessoas envolvidas em atividades ilícitas, especialmente das que saem da prisão.

A ideia de repressão qualificada, assim, embora seja orientada pelo paradigma do respeito aos direitos humanos e conceda centralidade às ações de inteligência, evidentemente não exclui o uso da força. É justamente o uso da força que continua a produzir tensões entre a polícia e a comunidade, entre a polícia e as equipes técnicas de alguns programas e eventualmente no interior da própria corporação. O tipo de mudança que se pretende produzir nessa área é aparentemente o ponto mais sensível da política de segurança, afetando cotidianamente as ações do *Governo Presente* em Santo Amaro.

A partir do acompanhamento de diferentes projetos e ações foi possível observar que, apesar da existência de um coordenador de área, as ações acontecem de forma fragmentada no território sob a responsabilidade relativamente isolada de cada uma das secretarias envolvidas no programa. Isso dificultou imensamente a localização dos responsáveis pelas ações, atrasando o início do trabalho de campo.

Deve-se dizer, porém, que não foi encontrada qualquer resistência por parte de gestores e técnicos para nos oferecer informações e dar acesso aos programas. Ao contrário, a equipe de pesquisa sempre foi recebida com gentileza e disponibilidade. Não se tratou, portanto, de uma *atitude* dos agentes governamentais em dificultar o acesso ao programa. Ao que parece, há, de fato, problemas organizacionais e estruturais tanto no nível do planejamento integrado das ações, quanto de seu monitoramento cotidiano.

Aparentemente, o nível central ainda não instituiu mecanismos eficazes de gestão das informações e as secretarias, por sua vez, ainda não incorporaram a concepção de ação integrada. Deve-se ressaltar ainda que essa questão foi apontada pela Secretaria de Articulação Social do estado como o principal desafio a ser enfrentado pelo *Governo Presente*, como se percebe no trecho abaixo, extraído de entrevista concedida em outubro de 2009: “As dificuldades são o lento aprendizado da gestão integrada – é preciso romper com a cultura da fragmentação, da falta de disciplina e da aversão a instrumentos de gestão [...]”. Ainda de acordo com essa secretaria, o monitoramento técnico tem indicado principalmente problemas de infraestrutura e equipamentos, que não têm atendido às necessidades das ações.

Se tivermos em vista que a questão do gerenciamento é entendida como a chave inovadora do *Governo Presente*, bem como do *Pacto pela Vida*, de modo geral, os problemas apresentados nos parágrafos anteriores devem ser encarados com atenção. Eles indicam a magnitude do desafio que o governo se dispôs a enfrentar e as barreiras a serem transpostas. Mesmo que individualmente os projetos e as propostas andassem bem, ainda assim, aquilo que é a meta e a condição para o sucesso do programa não estaria, como não parece estar, cumprida. Por outro lado, cabe lembrar que o diagnóstico inicial que coloca ênfase no gerenciamento parece acertado e foi destacado por um enorme número de programas por nós pesquisados como um obstáculo para a consecução de seus fins. Do mesmo modo, e talvez em decorrência dessa dificuldade central, as mazelas relativas à precariedade da infraestrutura também é recorrente e o caso aqui abordado acabou se revelando uma espécie de estudo de caso em que elas se manifestam.

As comunidades, por outro lado, demandam uma maior participação na definição das ações, o que não tem sido possível nesses primeiros anos do programa, por ele ter sido montado a partir das ações que já estavam em execução nas diferentes secretarias. Uma das gestoras do programa

acredita que, com o tempo, isso será possível. Segundo ela, é comum que a comunidade apresente resistência a algumas ações no início dos trabalhos, mas os bons resultados têm reduzido esse tipo de situação. As principais queixas que recebem relacionam-se à forma como a abordagem policial é feita pelo GATI, Grupo de Apoio Tático Itinerante da polícia militar.

Para a Secretaria de Articulação Social, o principal resultado dessas ações é a redução dos homicídios, mas ressalta também o “fortalecimento da identidade coletiva da comunidade e da sua capacidade de trabalhar em conjunto”, uma vez que Santo Amaro era dividida em sub-áreas incomunicáveis, em função do domínio de grupos criminosos rivais. Esse segundo resultado pode realmente ser interpretado como produto das ações do *Governo Presente*, mas não diríamos o mesmo em relação à redução dos homicídios. De fato, segundo dados oficiais, observou-se uma redução de 60% de ocorrências criminais letais no primeiro ano de implantação do programa e 82% até o início de 2010. Até junho de 2010, foram registrados apenas cinco homicídios em Santo Amaro, o que é um resultado expressivo²⁶. Embora não haja evidências que sustentem avaliações taxativas, segundo os próprios responsáveis pelo *Governo Presente*, a redução dos homicídios deve ser creditada às ações globais do *Pacto pela Vida* e, sobretudo, à sua vertente da repressão qualificada. Ainda segundo esses mesmos gestores, o *Governo Presente*, dada sua natureza, só poderá apresentar resultados efetivos no médio e longo prazos. Para o secretário de Articulação Social, os obstáculos encontrados no desenvolvimento do *Governo Presente* são o lento aprendizado da gestão integrada. O trabalho de campo, porém, revelou outro conjunto de dificuldades, a serem tratadas a seguir.

A maior parte dos projetos do *Governo Presente* está no âmbito estadual, mas em geral os projetos federais são de maior duração e têm mais recursos. A diferença mais importante entre eles está na concepção das ações de prevenção. Os programas federais concentram-se nas áreas de formação para a cidadania, cultura e lazer, enquanto que, entre os programas estaduais, encontram-se as ações de profissionalização, inserção no mercado de trabalho, melhoria das condições de vida da população, repressão ao crime etc. Do ponto de vista preventivo, o governo do estado trabalha com uma concepção mais adequada no sentido de enfrentar as condições de produção da violência e do crime, mas os projetos federais ganham maior visibilidade pela sua dimensão: mais recursos, mais alunos, maior duração, mais presença na comunidade.

A principal característica apresentada no desenho do programa *Governo Presente* é a articulação entre diferentes iniciativas e atores governamentais e da sociedade civil, mas, por ser uma iniciativa pioneira, os seus coordenadores têm consciência de que o programa ainda está longe de sua realização plena. O nível central do governo, por meio da Secretaria de Articulação Social, coordena o processo de articulação e monitoramento das ações, que contam com o acompanhamento mensal do governador. Não há, porém, articulação no nível horizontal, ou seja, entre as secretarias, seja no plano da gestão ou da execução das ações no território. O governo articula no plano vertical, recolhendo e avaliando as informações da execução, mas as secretarias têm autonomia para definir e executar as ações e, pelo observado, não há diálogo entre elas para isso.

O mesmo acontece com relação à participação da comunidade, que avalia as ações em reuniões que acontecem a cada dois meses, mas não participam nem da definição nem do desenho das ações. A Secretaria de Articulação Social reconhece que isso é um problema e

26. Ver evolução dos **Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)** em Santo Amaro após a implantação do *Governo Presente* em www.pactopelavida.pe.gov.br

credita-o ao fato do *Governo Presente* não ter criado nenhuma ação, mas apenas articulado o que já existia. Com a consolidação do programa, é possível que se operem modificações no sentido de possibilitar tanto a criação de novos projetos, a partir da demanda das comunidades, como a ação articulada entre secretarias.

Apesar do *Governo Presente* se apresentar como a face preventiva do *Pacto pela Vida*, verificou-se que o cerne do programa é a articulação entre prevenção e repressão. A opção por incluir as ações da polícia militar no conjunto do programa e manter o Comandante do Batalhão da PM no grupo gestor de Santo Amaro são ilustrativas nesse sentido. Até o momento de encerramento do trabalho de campo, era perceptível que a linha da repressão qualificada do *Pacto pela Vida* apresentava maior consistência e, igualmente, um grau de investimento técnico, político e financeiro muito mais elevado do que a linha preventiva de caráter assistencial. É provável que o fato de estar sob responsabilidade de um único órgão, com diretrizes e comando claramente estabelecidos, tenha um peso significativo para tal desempenho. Com isso, os problemas de gerenciamento, por exemplo, ficaram minimizados. Devemos registrar, por outro lado, que não foram incomuns depoimentos informais de alguns moradores em que a ação da polícia era apontada como exatamente igual àquela tradicionalmente conhecida. Embora tais “denúncias” não representem necessariamente um relato fiel dos fatos, seria importante que os gestores não as descartassem aprioristicamente.

O bairro de Santo Amaro é um emblema da cidade do Recife por sua localização, por sua história e pelo recente histórico de violência e desresponsabilização do Estado em relação à segurança pública. A produção de bons resultados em Santo Amaro tem, por isso, um poder de irradiação para a população em geral. Com ela, contribui-se significativamente para a mudança nas percepções sobre a violência e também sobre o poder público. Por outro lado, sendo um bairro central, a efetiva redução da criminalidade e da violência ali é benéfica para toda a área do centro da cidade. Esse é um desafio urgente a ser vencido pelo poder público no estado de Pernambuco e especialmente em Recife.

Apresentamos, na abertura dessa análise, alguns dados sobre homicídios no estado e em sua capital. No que concerne à população entre 12 e 18 anos, Recife apresentou, em 2007, um índice de homicídios na adolescência de 7,3 vítimas por mil habitantes dessa faixa etária. Trata-se do mais alto IHA entre todas as capitais brasileiras. Mantidas as condições do ano de referência, nos sete anos subsequentes mais 1.351 vidas serão perdidas antes de chegarem à idade adulta. Essa é uma projeção suficientemente eloquente para que todos os esforços sejam feitos para o sucesso dos programas conduzidos em Recife.

A PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA EM MACEIÓ: um estudo da articulação de políticas territoriais em Benedito Bentes

Em uma pesquisa realizada em 1977 pela Secretaria de Planejamento e Gestão, a distribuição da população de Maceió foi descrita como irregular. Os vários vazios demográficos denotavam uma “ineficiente” ocupação do espaço. Na pesquisa, Maceió é apresentada com uma população de 343.852 habitantes, dos quais 294.243 seriam residentes de áreas urbanas.

Aproximadamente 30 anos depois, de acordo com dados do IBGE (2009), a cidade tem 936.314 habitantes. Neste intervalo a população quase triplicou e, no processo, novos desafios se colocaram para a vida urbana. A organização da cidade foi modificada, surgindo novos espaços e sociabilidades. Essas mudanças no espaço suscitaram e ao mesmo tempo são frutos de ações administrativas do poder público municipal com múltiplos objetivos. Pode-se incluir, nesse contexto, tanto estratégias de contenção da ocupação de certas áreas, especialmente por classes populares, como políticas sociais – nem sempre executadas de modo amplamente satisfatório – para a nova população.

Nesse sentido, houve iniciativas no âmbito da habitação, tanto coordenadas pelo município como por outras esferas do poder público. É nesse contexto que surge, em 1986, o Benedito Bentes, conjunto habitacional construído pela Companhia de Habitação (Cohab). Como boa parte dos conjuntos habitacionais criados em outros estados, o Benedito Bentes fica afastado do centro da cidade e foi destinado majoritariamente à ocupação por famílias de grupos populares.

Com o passar dos anos, o Benedito Bentes se transformou no segundo bairro mais populoso de Maceió – é o maior em extensão –, acompanhando de modo singular o crescimento da cidade. Foi elevado a bairro em 2000, a partir da junção de 80 logradouros. É denominado como complexo quando integra dois loteamentos circunvizinhos e duas “grotas”²⁷ – Grota da Alegria e Grota da Caveira. O Benedito Bentes tem plantações de cana de grandes dimensões, faz fronteira com uma usina de cana de açúcar, dispõe de alguns terrenos de grandes proprietários de terra do estado e é composto por variados conjuntos habitacionais, grotas e, agora, um *shopping center* em sua entrada. Segundo dados do IBGE, disponibilizados pela Secretaria de Planejamento e Gestão, o Benedito Bentes tinha, em 2007, 78.602 habitantes.

Há uma característica particularmente interessante em relação à formação e constituição do Benedito Bentes em comparação a outros bairros de Maceió: seu processo de ocupação está diretamente ligado a ações do poder público. Os conjuntos habitacionais que o compõem são construídos para receber moradores vindos de diversas partes da cidade – por políticas de remoção – e ainda para atender demandas de movimentos sociais como o MTL (Movimento Terra Trabalho e Liberdade).

Se é possível acompanhar a cidade de Maceió e o bairro de Benedito Bentes a partir de uma imaginária linha do tempo – que nos fala sobre o crescimento de sua população de 1977 até 2010, quando foi realizado o trabalho de campo –, pode-se ainda pensar os diferentes discursos que vieram se constituindo ao longo do tempo. Nesse processo, foram criadas versões sobre a cidade, o bairro e suas relações.

27. Grotas são conjuntos de casas espalhadas pelas encostas. O acesso às casas se dá através de ruelas habitualmente sem pavimentação. É um aglomerado precário em comparação aos conjuntos.

Nas descrições de Maceió, encontram-se variados relatos sobre uma cidade idílica, lugar de tranquilidade para seus moradores, que foram substituídas aos poucos por uma Maceió com níveis cada vez maiores de violência e criminalidade. Os indicadores que atestam a violência são envolvidos por diversas interpretações com implicações crescentes para o Benedito Bentes, que passa a ser compreendido como “um lugar violento.” Essas diversas percepções se ligam a diferentes modos de ação e posições no mundo social: de um lado, tem-se o poder público – especialmente o municipal, mais próximo do bairro como unidade de atuação –, de outro, os moradores do resto da cidade, que na criação de seus mapas individuais do espaço urbano tendem a qualificar aquele território dessa maneira e, por fim, os próprios moradores do bairro.

Essa variedade de discursos sobre o Benedito Bentes – ora bairro, ora conjunto, ora complexo, ora local de violência, ora tendo seu nome suprimido dos discursos que falam de sua área²⁸ – faz pensar na complexa rede de significações que adolescentes e jovens, moradores do local, lidam rotineiramente, interferindo em suas práticas cotidianas. O depoimento de um dos jovens entrevistados é ilustrativo deste contexto:



[...] Quando vou procurar emprego, não gosto de dizer onde moro, porque já me olham torto.”

O quadro de violência observado em Maceió é de fato grave. Nos últimos anos, tanto a capital quanto o estado de Alagoas têm aparecido entre os territórios com maior ocorrência de violência letal no Brasil. Os homicídios no estado cresceram 222,6% em um período de dez anos (1998-2008), segundo o Mapa da Violência de 2011. Se na virada do século as taxas eram moderadas comparativamente às demais unidades federativas, em dez anos ele passa a liderar o *ranking* da violência letal intencional do país, com crescimento constante a partir de 1999. Os números absolutos triplicaram, aumentando de 585 mortes no ano de 1998 para 1.887 em 2008. Em 1998, Alagoas ocupava a décima primeira posição, com a taxa de homicídio de 21,8 por 100 mil habitantes. Em 2008, aparece com 60,3, ocupando a primeira colocação nacional.

Na capital, o crescimento no número de homicídios é igualmente significativo. A taxa, entre 1998 e 2008, cresceu de 33,3 para 107,1 por 100 mil habitantes, com variação de 222,0%. Maceió, que ocupava o décimo quarto lugar entre as capitais mais violentas, subiu para o primeiro lugar no *ranking*.

Os índices relativos à juventude também tiveram aumentos expressivos e relevantes. A taxa de homicídios entre os jovens com idades entre 15 e 24 anos cresceu de 30,6, em 1998, para 125,3 por 100 mil habitantes, em 2008, fazendo com que Alagoas saísse do décimo terceiro lugar para a primeira colocação no ordenamento juvenil das taxas de homicídio dos estados.

Por sua vez, o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) destaca um nível alto de vitimização de adolescentes entre 12 e 18 anos para os próximos anos. Em 2007, o IHA de Maceió foi de sete adolescentes vítimas de homicídios por grupo de mil. Em números absolutos, isso significa que, mantidas as condições vigentes em 2007, é esperado um total de 884 mortes de adolescentes nos sete anos subsequentes ao ano base.

Sem negar a violência existente em Maceió e no Benedito Bentes, há que se levar em conta que para seus moradores o complexo é mais do que um lugar violento. É um lugar cheio de outros

significados, inscritos pelo uso como moradia e por sociabilidades específicas. Certamente alguns desses significados perpassam a dinâmica da violência, mas há outros.

Essa situação apresenta-se como desafio e potencialidade na construção de políticas públicas que lidem com a juventude e com a violência. Se o Benedito Bentes – e essa assertiva certamente é válida também para outros territórios – é mais do que “um lugar violento”, o enfrentamento dos processos de violência que ocorrem naquele espaço precisa levar em conta as outras dinâmicas que o permeiam. A ação a partir do território, por si só, pressupõe um conhecimento das práticas sociais, redes, iniciativas em curso e de suas sociabilidades, mas, além desse processo de reconhecimento, as dinâmicas podem ser vistas como catalisadoras de atuação para mudanças em um processo que as tenha como base de construção.

As potencialidades da atuação no território são conhecidas e fazem parte do texto de ações em segurança pública que se espalham pelo país. O reconhecimento dessa potencialidade, porém, nem sempre se traduz numa atuação efetiva em plano local. Inúmeras ações que se pretendem inscritas nessa abordagem acabam se revelando “estrangeiras” àquele espaço. São projetos elaborados externamente, que chegam prontos para a esfera comunitária, onde devem ser aplicados. Por outro lado, nem sempre a esfera comunitária, com seus códigos e laços de solidariedade e cooperação, é suficientemente articulada, de modo a forjar, por si só ou com a ajuda do poder público, a formalização sistêmica capaz de dar consequência pública e duradoura a ser traduzida em iniciativas e empreendimentos societários.

O trabalho de acompanhamento feito pelo PRVL em Maceió na segunda etapa se inscreveu nesse contexto. O levantamento efetuado na primeira etapa não revelou nenhuma iniciativa particularmente promissora na prevenção de homicídios de adolescentes e jovens. A rigor, o mapeamento de iniciativas e programas em Maceió foi um trabalho árduo em terreno relativamente inóspito ao longo de toda a preparação do campo. Foram nove secretarias contatadas, sendo realizadas três entrevistas com secretarias estaduais e quatro com municipais.

Quando realizamos a primeira parte do trabalho de campo, entrevistamos a **Secretaria de Defesa Social** no âmbito estadual e estabelecemos contato com a **Secretaria Municipal de Direitos Humanos, Segurança Comunitária e Cidadania**, que estava sendo criada naquele momento. Essa última, portanto, estava em fase de estruturação. Buscamos, assim, os canais disponíveis mais diretamente vinculados ao campo da segurança pública, tanto no estado como no município. O programa indicado pela Secretaria de Defesa Social foi o PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência –, que se define como um programa preventivo não diretamente focado na redução de homicídios. As demais secretarias estaduais indicaram os seguintes programas para acompanhamento: PAIF – Programa de Atenção Integral à Família (Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social) e *Protejo* – Programa de Atenção a Jovens em Território de Vulnerabilidade (Secretaria Estadual da Mulher, Cidadania e dos Direitos Humanos). PAIF e PROERD são ações que têm relação distante com o campo da prevenção de homicídios e o *Protejo* ainda se encontrava em fase de implantação. Todos os três são programas federais, desenhados para aplicação em diferentes centros do país.

O cenário geral que encontramos merece menção: cinco dos sete programas citados nas entrevistas com secretarias – municipais e estaduais –, realizadas na primeira etapa da pesquisa,

28. As propagandas do *shopping center* recém-inaugurado na região omitem o fato deste estar localizado na entrada do Benedito Bentes. Diz-se, apenas, se tratar de uma “localização nobre”.

eram desenhados pelo governo federal e funcionavam graças a seu financiamento. Dos três indicados com maior recorrência, dois deles eram bem distantes da abordagem do problema da letalidade de adolescentes e jovens. Também não fomos muito bem sucedidos na tentativa de contatos com instâncias da sociedade civil. Resumidamente, portanto, temos um indicativo de que as ações em curso são frágeis, muito recentes e não foram formuladas localmente, o que nos autoriza a afirmar que não há um grande investimento municipal ou estadual nesse campo.

Ao mesmo tempo, um outro ponto chamou nossa atenção: as repetidas menções ao Benedito Bentes como palco dos programas citados. Supusemos assim que talvez houvesse um número considerável de ações direta ou indiretamente relacionadas com segurança pública em curso naquele território. Diante desse quadro, optamos por realizar o acompanhamento com um foco – ao menos inicialmente – no bairro, ao invés de realizarmos a abordagem a partir do estudo de um programa entendido como unidade de análise. Essa escolha deu um caráter um pouco mais etnográfico ao trabalho de campo, que se desenrolou através do acompanhamento sistemático do cotidiano no Benedito Bentes. Ressalte-se, nesse contexto, que o estagiário de Maceió reside no complexo desde que nasceu.

São variados os projetos em curso, especialmente porque o Benedito Bentes foi definido como um dos Territórios da Paz, programa vinculado ao PRONASCI, e passou a abrigar algumas ações, programas e projetos em sua área. *Mulheres da Paz, Protejo, PELC (Programa de Esporte e Lazer na Cidade), PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Policiamento Comunitário, Escola Aberta*, dentre outras ações mais pontuais, qualificadas como ações que visam ao “acesso a direitos e [à] ampliação de cidadania”, tais como retirada de documentos, cartões SUS e outros, foram encontradas no território.

Durante o trabalho de campo, verificou-se uma concentração de ações em uma das áreas do complexo: o Conjunto Selma Bandeira. Isso ocorre em função da existência de um número considerável de equipamentos públicos nesse local. Outro ponto também mereceu destaque: no Selma Bandeira, há um projeto de policiamento comunitário promissor, que teria, segundo seus gestores, conseguido reduzir as taxas de homicídio²⁹. Além disso, a possibilidade de trabalhar com uma unidade territorial menor tornaria possível evidenciar as tensões nos usos do espaço como orientador de ação política e social. Dessa forma, foi feito um exercício pelo qual ora se trabalha tendo a cidade como objeto, ora se tem como unidade o complexo Benedito Bentes e, por fim, o Selma Bandeira, que seria uma parte desse todo.

O Conjunto Selma Bandeira foi criado pelo poder público para moradores da Lagoa Mundaú, removidos, e outros moradores de diversas habitações precárias conhecidas como “cidades de lona.” O Conjunto tem um posto de saúde, uma escola que atende crianças até a 5ª série do ensino fundamental, uma instalação do *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, além de ser o local onde foi instalada a primeira Polícia Comunitária da cidade de Maceió e do estado de Alagoas.

A organização espacial é marcada por uma avenida que atravessa todo o conjunto e que parece dividi-lo fisicamente ao meio. De um lado, os equipamentos públicos – a Escola Selma Bandeira, o posto de saúde, a sede do policiamento comunitário e poucas casas. Do outro lado, ruas paralelas onde se encontram quase a totalidade das casas dos moradores, dois mercadinhos, a sede do PETI e a associação de moradores.

29. Segundo os policiais do posto de policiamento, ocorriam seis homicídios por mês. Esse número teria sido reduzido para um a cada seis meses desde o início do policiamento.

A disposição descrita acima faz pensar, a princípio, na divisão estabelecida entre poder público e moradores, que poderia estar refletida no espaço físico. Um fato interessante é ver que as áreas das calçadas/passeios das instalações públicas estão constantemente ocupadas por crianças, adolescentes, jovens e/ou adultos. Mas é fácil observar que as calçadas e passeios desses locais se transformam, no uso, em “campos de futebol”, área de encontro, lugar de brincadeira com tampinhas de garrafas (jogos de bola de gude), e “quadra de bola.” O Selma Bandeira não tem praças públicas e uma única linha de ônibus interliga o Conjunto ao Benedito Bentes.

Todas as sedes dos equipamentos públicos – posto de saúde, escola, policiamento comunitário, PETI – têm espaços ao redor de suas instalações que não são aproveitados. A escola não desenvolve atividades nessa área, ficando circunscrita às salas de aula e ao pátio. O posto de saúde dispõe de uma grande área não aproveitada, onde algumas crianças tentam jogar bola. O PETI restringe as atividades com crianças e adolescentes a duas salas; uma área coberta, quente, que fica trancada e separada, por grades e cadeados, se destina aos profissionais que mantêm o programa, como assistentes sociais e coordenadores.

FOTO: A. F. RODRIGUES



A polícia comunitária é responsável por uma área de dois quilômetros, dispondo, para isso, de quatro guarnições e uma viatura, além de 17 policiais. A iniciativa foi implementada no Selma Bandeira devido aos altos índices de homicídio: cinco a seis por mês. Foi salientado pelos policiais da base que, desde o começo da atividade da polícia comunitária – implementada em fevereiro de 2010 –, o número de homicídios diminuiu: cinco homicídios em seis meses, nenhum deles atingindo adolescentes e/ou jovens. A polícia comunitária trabalha com ações preventivas e visitas domiciliares, desenvolve atividades integradas com a escola local, o posto de saúde, o corpo de bombeiros e instituições religiosas. Foi apontado pela polícia que o maior problema enfrentado pelos adolescentes e jovens na área é o uso de álcool.

A sede fica em uma área ampla, de cimento, que lembra uma quadra de futebol, mas que é transpassada de postes de iluminação, dando ao lugar um desenho mal definido. Olhando, não se tem ideia do que seja. Nesse local podem ser vistos diariamente jovens jogando bola, em um campo improvisado e quente. O prédio do policiamento fica em um dos cantos desse pátio, abaixo do nível da rua. Dispõe ainda de um lugar onde podem ser estacionados três carros.

Os moradores têm opiniões distintas com relação ao Selma Bandeira e suas características definidoras. Nos depoimentos dos moradores mais antigos, o conjunto aparece como um espaço diferente em dois momentos: o primeiro seria marcado por sua construção – com lama, poeira, sem asfalto – e pelo processo de criação de equipamentos públicos, como posto de saúde, escola e transporte público; o segundo momento se refere à chegada do policiamento comunitário, trazendo a tranquilidade de caminhar nas ruas e a diminuição da violência.

Nas conversas com policiais, o conjunto foi exposto inicialmente através de números de violência e pelo tamanho do território de ações do policiamento comunitário. Foi retratado ainda como um lugar muito violento, onde anteriormente assassinatos aconteciam à luz do dia, nas ruas, com grande número de pessoas usando álcool e com intenso tráfico de drogas. Os assassinatos e a criminalidade haviam diminuído, mas os problemas com o álcool persistiam como basilares da dinâmica de violência. Festas e comemorações têm que passar agora pelo crivo do policiamento. As ações e projetos são compreendidos, ainda pelos policiais, como auxiliares para melhor prevenir a violência e para melhorar a qualidade de vida dos moradores.

Já os adolescentes e jovens, embora mantenham a referência a um local mais violento antes da chegada do policiamento comunitário, ressaltam outras características. O Selma Bandeira é um lugar onde pouco há para se fazer. Não há campo de futebol e o que existia foi desativado. A quadra em frente à sede do policiamento, que antes era um lugar de cavalcada e festas, agora é o lugar dos policiais – a proibição é justificada pela possibilidade de danificar a viatura estacionada. Um dos jovens entrevistados afirmou que o lazer do Selma era jogar futebol e fumar maconha, mas que isso não é mais possível. O ônibus que faz a linha do Selma Bandeira foi descrito como precário: “Parece que vai explodir.” Há relatos ainda de que os ônibus não param para levar os estudantes às escolas que ficam no Benedito Bentes. Os adolescentes e jovens quase nunca saem do Selma Bandeira, a não ser para ir à escola ou a alguma festa ocasional. Esse último traço é muito importante para reflexão. Chamou a atenção dos pesquisadores a baixíssima disponibilidade dos jovens de circular pela cidade para além das fronteiras da região onde moram, o que é característica de uma organização espacial da cidade fortemente estratificada, apartada e estigmatizante.

No âmbito específico da violência contra jovens e adolescentes, coletamos depoimentos de diversas naturezas. Em grande medida esse tema surgia quando da apresentação do PRVL pelos pesquisadores antes das conversas. Na maioria das respostas, a violência surge atrelada à precariedade das escolas e “à ociosidade da juventude.” Aqui, entre agentes do policiamento comunitário, profissionais que trabalham no conjunto ou mesmo moradores adultos do Selma Bandeira, as respostas partiram da percepção de que falar em violência *contra* adolescentes e jovens é falar da violência *perpetrada por* adolescentes e jovens.

Profissionais que trabalham no conjunto, mas não moram nele, como assistentes sociais, profissionais de recreação, guarda municipal, explicam a violência a partir de uma *cultura local*. O lugar de moradia de crianças, jovens e adolescentes é pensado como um lugar de “cultura violenta”, dificultando a compreensão por parte dos moradores dos potenciais de ações e projetos desenvolvidos no conjunto, por conta dessa diferença entre as proposições trazidas e as predisposições existentes.

As falas dos jovens, por outro lado, são centradas habitualmente em experiências de violência vividas por eles ou acompanhadas de perto. Os graus de proximidade são variáveis: um teve o irmão assassinado nas ruas do Selma Bandeira, outro, um conhecido ou um amigo e assim por diante. Há relato de tiroteios e brigas, que seriam relativamente comuns no cotidiano do conjunto. Os adolescentes e jovens apontaram as variadas violências na condição de vítima, especialmente de violência policial, seja a partir do relato de conhecidos, especialmente ao serem revistados sem motivo aparente, seja através de mortes de familiares, amigos ou conhecidos.

Quando perguntados sobre a existência ou não de diferença entre o policiamento comunitário e a outra polícia, a maioria os jovens e adolescentes afirmaram que, em relação à violência, a abordagem era a mesma. Apenas uma resposta divergiu: um jovem, que havia participado de um curso de *Agentes da Paz*, afirmou que as práticas tinham diferença: segundo este jovem, “o policiamento comunitário conversa ao invés de bater.” Afirmaram ainda que os policiais não fazem visitas com frequência às casas dos moradores, como realizavam no começo da implementação do projeto. Quinze jovens, dos 26 entrevistados, afirmaram que o policiamento não servia para nada, que os policiais ficavam na base o dia inteiro e que há ocasiões em que eles se negam a fornecer auxílio.

O quadro traçado até aqui se liga à evidente falta de diálogo com o espaço em que os programas e projetos serão e estão sendo implementados e a uma precária, quando não inexistente, articulação entre suas diferentes instâncias. Esse ponto pode ser pensado a partir de processos que estão ligados ao município de modo geral e que reverberam em plano local. O *Território da Paz*, por exemplo, chegou a Maceió com uma implementação rápida por conta dos prazos estabelecidos – segundo a Secretaria de Defesa Social – e às pressas vai formando o *Mulheres da Paz*, o PELC, o *Protejo*. Todas essas ações se encontram em curso no Selma Bandeira, mas seu alcance é reduzido.

O *Mulheres da Paz*, embora tenha participantes no Selma Bandeira, é amplamente desconhecido pelos adolescentes e jovens entrevistados. Todos eles afirmaram ter visto mulheres vestidas com uma blusa com o nome do projeto, mas não sabiam do que se tratava – e não procuraram saber. Por sua vez, segundo informações obtidas, algumas mulheres moradoras do Selma Bandeira desistiram de participar do projeto porque recearam que as ações colocassem suas próprias vidas em perigo.

O *Programa de Esporte e Lazer na Cidade* (PELC), vinculado à Secretaria de Esporte e Lazer, informou desenvolver suas atividades no *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI),

vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social. Nas visitas realizadas ao PETI, uma das assistentes sociais desconhecia o que eram as atividades do PELC e apenas conseguiu lembrar-se quando uma funcionária do PETI desenrolou um pôster do PELC no canto da sala. Nenhum dos adolescentes e jovens entrevistados participavam de algum esporte ou atividade do PELC.

O policiamento comunitário, por sua vez, diminuiu as mortes – segundo os policiais da base – no Conjunto Selma Bandeira e parece evidente – como apontou o trabalho de campo – que sua implementação devolveu as ruas aos moradores. Mas alguns pontos merecem reflexão: se é possível dizer que pela diminuição das mortes os moradores do Selma Bandeira tiveram um aumento do uso dos espaços do conjunto (as ruas agora são transitáveis e eventualmente locais de encontro), por outro lado pode-se pensar numa diminuição dos espaços do Conjunto pelo próprio policiamento comunitário na descrição presente nos depoimentos dos jovens. Houve uma diminuição da área anteriormente dedicada a festas e lazeres – o espaço destinado a cavalhadas e festas transformou-se, segundo os jovens, “no pátio da polícia.”

Esses pontos trazem um questionamento sobre o modelo de prevenção e qualidade de vida que está sendo realizado pelo policiamento comunitário, fazendo com que sua atuação possa parecer meramente repressiva. Aqui se pode fazer uma ligação entre as variadas formas de classificação do Benedito Bentes: bairro, conjunto, complexo e suas diversas dinâmicas internas – que certamente têm relação com disputas políticas. É afirmado, portanto, o desafio do trabalho em âmbito comunitário de modo que haja um protagonismo do plano local nos processos de formulação de ações; há complexidades expressas nessas unidades cujas tensões nem sempre são levadas em conta nas políticas públicas. O desafio de se ter um espaço onde os problemas individualizados de cada conjunto possam ser transformados em questões coletivas, de todo o Benedito Bentes, é, portanto, grande.

Num rápido inventário desses problemas, podemos assinalar o aparente insulamento dessa população que, por medo ou incorporação de estigmas, circula pouco para além de suas fronteiras. O desconhecimento ou desinformação a respeito de projetos federais que estão em curso sugere fissuras graves nos canais de comunicação e interlocução entre o poder público e a comunidade. Embora a presença da polícia seja reclamada, o policiamento comunitário ora é encarado como uma versão remodelada de velhas práticas, ora é visto como um elemento inibidor de antigas formas de socialização. Diante desses problemas, além daqueles enfrentados pela equipe quando buscava dar início ao mapeamento em Maceió, temos algumas pistas sobre as razões do quadro da letalidade dolosa na capital de Alagoas, além de indícios sobre quais os nós que devem ser desatados. Baixíssimos investimentos públicos para o setor, políticas de segregação urbana das populações mais pobres e capacidade associativa precária são alguns dos ingredientes que concorrem para o grande crescimento da letalidade. Não é demais lembrar as taxas de letalidade apresentadas por Maceió nos últimos anos. Tampouco é excessivo reforçar as projeções estabelecidas a partir do índice de homicídios na adolescência para um futuro que já está em curso. O estado de Alagoas e sua capital merecem uma atenção específica do poder público. Do contrário, uma parcela significativa de sua população adolescente não chegará à vida adulta.

OS JOVENS MULTIPLICADORES em redução de danos de Salvador

Em fevereiro de 2010, a Secretaria de Segurança Pública da Bahia lançou uma campanha com o tema “A Bahia luta pela paz.” Exibida nos principais veículos de comunicação da capital e do interior, seu objetivo era “alertar as famílias e a população jovem sobre o risco do consumo de drogas.” As peças publicitárias informavam que 80% dos homicídios no estado eram causados pelo crack. Em virtude de sua temática e do teor das imagens escolhidas, a campanha conseguiu gerar mobilização da mídia, que produziu uma série de textos e reportagens televisivas sobre a questão.

As peças publicitárias³⁰ mostram o contraste entre uma juventude que joga bola em um dia de sol e um corpo sobre uma maca, com uma etiqueta de identificação nos pés. Associadas às imagens, aparece o seguinte texto: “Vida: não deixe que o crack tire isso de você.” A campanha publicitária reverberou também entre pesquisadores de violência urbana:



Aqui na Bahia as coisas são muito informais, as pessoas falam às vezes sem muita fundamentação. Houve uma campanha dizendo que os homicídios em Salvador estão relacionados ao uso de crack. Aí você pergunta de onde vem esse dado e ninguém sabe responder, mas isso não é só irresponsabilidade da polícia, tem muita gente que fala, fala e você vai atrás e não tem subsídio.” (PROFESSOR DA UFBA)

Posteriormente, esses números revelaram-se uma estimativa. A conexão entre homicídios e drogas, evidenciada por esse episódio, parece ser uma das preocupações centrais da atuação do setor de segurança pública no estado. Seria importante, nesse contexto, buscar compreender de que maneira essa articulação é pensada através de ações que lidem com essas duas esferas. A escolha do projeto acompanhado pelo PRVL na Bahia tem ligação direta com esse quadro.

Ao longo da primeira etapa da pesquisa, quando foram levantadas ações para potencial acompanhamento, os projetos de cunho preventivo eram poucos e estavam em estágio incipiente de realização. Diante desse quadro, optou-se pelo acompanhamento de um programa sem ligação direta com a segurança pública, o *Jovens Baianos*, cuja coordenação é da **Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDES)**.



30. Imagens retiradas do site <http://www.portaldapropaganda.com>. Disponível em: <http://www.portaldapropaganda.com.br/portal/component/content/article/16-cap/16214--crack-e-responsavel-por-80-dos-homicidios-na-bahia-alerta-campanha-publicitaria.html>

O foco desse programa é a juventude. Suas ações têm como objetivo a



[...] inclusão socioproductiva de jovens entre 16 e 24 anos em situação de vulnerabilidade social nos territórios de identidade do estado da Bahia. O conjunto de ações desenvolvidas pelo Programa é voltado para o protagonismo juvenil, com foco na segurança alimentar, envolvendo as interações familiar, comunitária e escolar, tendo como público-alvo os jovens de famílias em situação de vulnerabilidade.”³¹

O *Jovens Baianos* desenvolve 11 ações, executadas em Salvador e também no interior, em cidades como Camaçari e áreas rurais no extremo sul da Bahia. A proposta central é atuar para a promoção de uma “formação cidadã” através de cursos variados, como construção civil, formação em rádio e TV, moda, música e agricultura. É interessante observar que a formação cidadã, nesse caso, está articulada à inserção da juventude no mercado de trabalho, majoritariamente a partir de cursos profissionalizantes.

Por indicação da própria coordenação do *Jovens Baianos*, a ação acompanhada no trabalho de campo foi o projeto *Jovens Multiplicadores das Ações de Redução de Danos*, que estaria mais próximo das preocupações com relação à vitimização de jovens e adolescentes, interesse direto do PRVL. O projeto foi incorporado ao programa *Jovens Baianos* quando já estava em execução, não sendo, portanto, de autoria da SEDES. De qualquer forma, é significativo que a Secretaria de Desenvolvimento Social entenda que essa ação está associada à prevenção de homicídios.

O *Jovens Multiplicadores* é uma iniciativa da equipe técnica da **Aliança de Redução de Danos Fátima Cavalcante (ARD-FC)**, um núcleo de extensão permanente do **Departamento de Medicina da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**. A *Aliança* tem entre seus parceiros e financiadores o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) e a Faculdade de Medicina da Bahia (FAMED)/UFBA. O projeto é de abrangência municipal, com foco de atuação nos bairros do Calabar e do Engenho Velho da Federação e conta com suporte local, como as associações de moradores dos bairros, as unidades de saúde da família e agentes do Programa Saúde da Família (PSF).

As primeiras iniciativas de pesquisa e intervenção preventiva entre usuários de drogas foram realizadas em Salvador pelo “Programa de Redução de Danos da Universidade Federal da Bahia” (PRD/UFBA), no Centro Histórico (Pelourinho), em 1992. Inicialmente, elas aconteceram através do Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas (CETAD) e, a partir de 2004, passaram a ser desenvolvidas na ARD-FC – ambos serviços de extensão da Faculdade de Medicina da Bahia. Segundo o coordenador geral do projeto, por conta do perfil da população que usa drogas, a *Aliança* acaba lidando com uma população expressiva de pessoas jovens, com idades entre 15 e 25 anos. O público nessa faixa etária chega a mais da metade dos atendidos. Para o professor, esse perfil “coincide” com o de jovens vitimados pela violência letal na cidade e isso acabou se refletindo na forma como lidavam com o atendimento ao público e pensavam a redução de danos na realidade local:



[...] Nós não temos uma ação específica voltada para a violência, embora seja uma questão impossível de se dissociar da Redução de Danos. Quando nós começamos a fazer redução de danos, a gente tinha um olhar muito voltado para a saúde e hoje a gente vê, por exemplo, que a questão da violência é muito mais importante dentro da perspectiva de redução de danos do que as ações de saúde em si. Em Salvador, você tem, em determinado período, uma média de seis assassinatos por dia e a maioria dessas pessoas são jovens, são socialmente excluídas e são assassinadas em nome do combate ao tráfico de drogas ou [tem suas mortes] atribuída[s] ao tráfico de drogas. Você não tem nem de longe esse número de pessoas morrendo de AIDS ou de hepatite ou de tuberculose. A mortalidade relacionada à repressão é imensamente maior do que o próprio consumo de drogas e isso incide sobre a população jovem e socialmente excluída.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)


Segundo a coordenação do projeto, ainda há uma visão distorcida do trabalho com foco na redução dos danos causados pelo consumo abusivo de drogas, principalmente quando esse trabalho é voltado para o público juvenil, já que as pessoas normalmente associam o discurso da redução a um incentivo ao consumo. As campanhas publicitárias comumente dizem para os jovens que não usem drogas, mas não atingem os que já usam e são fortemente rotulados e estigmatizados por conta do consumo. Essas campanhas costumam ter um posicionamento meramente proibicionista, o que acaba se revelando ineficiente e, por vezes, tem o efeito contrário ao esperado. Não informa, reforça estigmas e perpetua abismos.




A Redução de Danos sempre tem esse problema, de muitas vezes ser acusada de apologista. A gente não é contra as drogas, a gente compreende uma outra nuance da utilização, que é o usuário, a pessoa que usa. Então a abordagem da Redução de Danos é para atingir o usuário. Se você simplesmente diz ‘não use drogas’, você não vai atingir o usuário [...]” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)

A ideia de fazer um projeto de intervenção direcionado para jovens no âmbito da redução de danos surgiu a partir de uma oficina que duas integrantes da ARD-FC – que viriam a integrar a coordenação do projeto – desenvolveram para trabalhar com jovens em um encontro de uma pastoral de juventude. A partir dessa experiência, surgiu a ideia de criar um projeto que pudesse dialogar com o jovem – fosse ele usuário ou não –, capacitando-o para tornar-se uma referência comunitária no contexto da redução de danos pelo uso de drogas. O projeto deveria levar em conta que


31. SECRETARIA de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Estado da Bahia. Na trilha da juventude. Ano 1, número 1, março de 2010, p. 6.

 [...] a linguagem dos jovens pode atingir outros jovens. E se a gente fizesse um projeto onde os jovens são os agentes multiplicadores e não uma pessoa adulta? Ele já tá inserido no contexto do uso, ele já tá dentro da escola, ele tem a linguagem certa, ele é daquele grupo.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)


Financiado pelo CNPq, o projeto é uma iniciativa que conjuga intervenção e pesquisa, com dois públicos alvo: de um lado, os alunos em ambiente escolar que sejam usuários ou que já tenham tido alguma experiência com drogas; e de outro, alunos expulsos das escolas. Esse último grupo era o de maior interesse para o projeto, já que um dos objetivos é exatamente reintegrar alunos egressos:

 A ideia era, primeiro, trazer de volta meninos que tinham saído da escola por causa de problemas com drogas. Meninos que dentro da escola sofrem preconceitos e saem da escola ou são expulsos da escola ou abandonam, porque não se sentem pertencentes ou são perseguidos. A perseguição é fato dentro da escola, se o menino é usuário. Para mim não existe redução de danos que não passe por dentro da escola.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)

O projeto *Jovens Multiplicadores* das Ações de Redução de Danos, nesse contexto, tem por objetivo central capacitar, em articulação com escolas da rede pública de ensino, jovens em redução de danos nas comunidades onde os agentes comunitários das unidades de saúde da família já foram capacitados, para ampliar a adesão a essas informações nas comunidades. São formados, assim, jovens agentes multiplicadores em redução de danos, tentando trazer de volta ao ambiente escolar jovens usuários que tenham abandonado a escola e, ao mesmo tempo, transformá-los em referências comunitárias.


 Se a escola não estiver preparada para lidar com o fato que é o uso de drogas entre jovens não adianta nada do que a gente fizer, o curso que a gente der, porque quando a professora descobre que o menino tá usando um baseado, ela chama a mãe e pede para tirar o menino da escola e vai para o histórico dele que saiu do colégio porque fumava maconha. E que outra escola vai querer esse menino, ele vai para onde? [...] Ele faz escondido, mas se ele for descoberto ele tem um problema.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)

Entre os objetivos específicos do projeto estão:

 1) Promover a sensibilização de jovens para as estratégias de redução de danos, prevenindo-os de usos e comportamentos arriscados; 2) Envolver mais membros das comunidades nos problemas decorrentes do uso e abuso de drogas em áreas e camadas populares, minimizando os impactos destes; 3) Prevenir,

entre esses jovens, o uso abusivo de drogas e práticas de risco; 4) Fixar as informações de Redução de Danos dentro das comunidades através de seus membros mais jovens; 5) Ressocializar adolescentes e jovens adultos, através da concessão de valor social e utilidade pública; 6) Envolver as escolas locais, aproximando jovens estudantes daqueles que estão fora da escola para estimular/viabilizar o retorno de adolescentes e jovens adultos ao ambiente escolar; 7) Fortalecer ou criar conselhos locais de saúde para que ainda mais membros da comunidade sejam envolvidos nessas estratégias; 8) Facilitar o acesso dos usuários de psicoativos dentro das comunidades aos postos de saúde, encaminhamentos médicos e informações preventivas; 9) Produzir materiais educativos para serem utilizados pelos Jovens Agentes Multiplicadores de Ações de Redução de Danos em campo, com identidade visual empática.”³²

Para atingir esses objetivos e trabalhar com o público-alvo previsto pelo projeto, a equipe da *Aliança* teve que lidar com os professores, funcionários e diretores das escolas onde as capacitações do projeto ocorreram:

 É um projeto que visa a capacitar jovens, agentes multiplicadores, com esses dois perfis [alunos em ambiente escolar que sejam usuários ou não e alunos expulsos das escolas por conta do uso], diretores de escola e pessoas da comunidade. Foi muito interessante isso, porque as pessoas, os gestores de escola são totalmente despreparados para lidar com essa questão.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)

O projeto teve início em fevereiro de 2009 e tinha previsão de término para dezembro do mesmo ano. Porém, em consequência de problemas orçamentários e do calendário escolar, o projeto acabou sendo prorrogado e teve a etapa de qualificação encerrada em março de 2010. Mesmo com esse encerramento, os jovens receberam uma bolsa, oferecida pela SEDES, até dezembro desse mesmo ano. Esse descompasso de calendários gerou uma série de questões, já que houve um período inicial em que os profissionais do projeto eram pagos, mas os alunos não recebiam as bolsas, e um período final em que ocorreu o oposto: os alunos recebiam bolsas, mas os profissionais não tinham remuneração.

As ações previstas pelo projeto estão centradas em duas frentes: primeiro, há um curso teórico com temáticas variadas ligadas à redução de danos e ao uso de drogas; posteriormente, ocorrem oficinas, com o objetivo de preparar para a prática como multiplicadores. Também participaram desse processo de capacitação diretores e alguns funcionários das escolas, além de lideranças comunitárias. Depois dessa fase, seriam pensadas oportunidades em que os jovens pudessem empregar, sistematicamente, os conhecimentos adquiridos – o que, como veremos, acabou ficando em segundo plano. O objetivo central do projeto é não apenas capacitar os jovens e outros moradores da comunidade nas informações sobre redução de danos e usos menos arriscados de

32. ANDRADE (2008), p.12.

drogas, mas também estabelecer vínculos dentro da comunidade que permitam que os problemas decorrentes do uso de drogas sejam discutidos de forma sistemática e qualificada. Entende-se por comunidade aqui o entorno da unidade de saúde que teve seus agentes comunitários de saúde (ACS) capacitados e as imediações do distrito sanitário percorridas por esses.

A escolha das comunidades que receberam o projeto se deu a partir dos seguintes critérios: experiências anteriores da *Aliança* no território, vínculos com organizações comunitárias locais e existência de redutores de danos atuantes vinculados à *Aliança* que residiam nesses locais. Ressalte-se também o fato de se tratarem de localidades com altos índices de violência.

A primeira escola a receber o projeto foi a Escola Estadual João das Botas, que se situa no bairro da Barra, onde a maioria dos jovens do Calabar – comunidade pobre de Salvador e um dos focos do projeto – passam a estudar depois que saem do ensino básico. O Calabar está situado entre o bairro do Alto das Pombas e os bairros de São Lázaro/Federação (onde fica a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA), Ondina, Morro do Gato e Jardim Apipema. Literalmente cercado por bairros “nobres” e turísticos da cidade, o Calabar tem uma longa trajetória de luta e resistência para se manter nesse espaço, onde há uma grande especulação imobiliária. Com ruas em terreno bastante acidentado, com construções desordenadas e com pouquíssimas áreas de lazer, o bairro não dispõe de unidades de ensino de nível fundamental e médio, contando apenas com uma escola comunitária para séries iniciais da educação básica.

Já no Engenho Velho da Federação, a capacitação teórica se deu no colégio Estadual Henriqueta Martins Catharino, que fica no bairro da Federação, localidade próxima ao bairro do Engenho Velho. Diferente do Calabar, o bairro dispõe de mais equipamentos públicos e melhor infraestrutura, também por ser muito maior, com aproximadamente 80 mil habitantes. O bairro está localizado num morro às margens da avenida Vasco da Gama, que o separa do Acupé de Brotas. Ele faz fronteira com o Alto do Sobradinho e é limitado pela avenida Cardeal da Silva. Nas proximidades do bairro está o Engenho Velho de Brotas, avenida Vasco da Gama, Garibaldi e Rio Vermelho. Localizado como uma continuação da Federação, há uma praça, uma pequena feira e algumas lojas de roupas na área central. Estão localizadas no bairro diversas casas de candomblé, sendo o bairro com maior concentração de terreiros da cidade. O Engenho Velho da Federação tem duas escolas, uma igreja católica e associações culturais.

O Calabar tem uma dinâmica diferenciada, por ser uma comunidade menor e com uma forte cultura política, forjada pelos anos de luta e resistência para se manter no local. Internamente o Calabar é dividido entre as comunidades do Camarão e da Bomba, dominados por grupos de tráfico diferentes. Inúmeras vezes, em conversa com os jovens, foram relatados problemas na execução do projeto em decorrência dessa divisão, já que os residentes no Camarão tinham receio de vir para a Bomba, onde fica a associação de moradores e onde acontecia parte das atividades do projeto. Os jovens, em maior ou menor grau, acabam por reproduzir cotidianamente essa disputa de território: dividem o bairro, seus relacionamentos e deslocamentos locais a partir disso, mesmo quando não são usuários. Esse tipo de situação também foi identificado pela coordenação local do projeto:



Uma coisa que a gente descobriu foi muita restrição de área. Se você é da Baixa da Égua, você não pode ir para o Segundo Largo, no Engenho Velho. Se você é da Bomba, você não pode passar para o Camarão, no Calabar. [...] A delimitação de área acontece por isso: se a galera é da Bomba, vai comprar com a galera da Bomba, a galera do Camarão vai comprar com a galera do Camarão, mas isso não se restringe ao usuário. As pessoas acabam repetindo: ‘Não pode passar. Quem é da Bomba não pode passar para o Camarão’.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)

Já o Engenho Velho apresenta mais divisões internas. Segundo relato dos jovens, são quatro grandes divisões territoriais: o Final de Linha, o Segundo Largo, o Vale da Muriçoca e a Baixa da Égua. Como todas as atividades do projeto aconteceram no colégio que fica na Federação e este seria entendido como um território neutro, a circulação não foi problema.


O processo de capacitação teórica ocorreu nas escolas mencionadas e contou com jovens, lideranças comunitárias, além de funcionários das escolas. Ele é avaliado de forma positiva, mesmo que se reconheça a existência de algumas tensões no processo de reaproximação entre escola e egressos ligados ao uso e venda de drogas:




Isso teve um processo de resistência muito grande dos diretores das escolas. ‘Como é que eu vou trazer aqui para dentro um aluno que já foi expulso, como é que ficam os outros alunos, o que as famílias vão pensar?’ E teve efetivamente alguma dificuldade. Alguns alunos desses, ao participar da capacitação que era feita dentro da escola, entraram na escola armados, queriam vender drogas dentro da escola, complicando um pouco a situação. Então tiveram algumas situações difíceis, mas com o tempo o projeto foi se impondo, eles foram se adequando a isso. [...]

Então pra conversar com esses diretores, que não queriam que esses alunos voltassem, a gente terminou envolvendo a própria Secretaria de Educação. A própria secretaria se deu conta do vazio que existe nessa área, dentro das escolas.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)

A forma como se lida com os usuários dentro das famílias também é relevante no processo de aproximação entre projeto e comunidade. A equipe do *Jovens Multiplicadores* chama atenção para o sentido do uso de drogas nas comunidades empobrecidas, que é ligado a um contexto de medo. Isso se evidenciou durante a capacitação de lideranças comunitárias ao longo do projeto:


 A capacitação das lideranças foi conflituosa, terrível, teve um dia em que saí de lá chorando. Uma mulher disse assim: ‘Sabe o que eu fiz quando achei um baseado na mochila do meu filho?! Eu acendi, apaguei na boca dele, tranquei ele no quarto e fiz ele ficar cinco dias tomando água. Eu dava um pão para ele todo dia e dava água e perguntava: tu tá alimentado? Tá alimentado? Meu dinheiro é para comprar drogas? Meu dinheiro não é para comprar drogas, meu dinheiro é para comprar comida.’” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)

Esse tipo de discurso foi comum durante o processo de capacitação, apoiado pelos demais participantes e reafirmado com frases do tipo: “Quem sabe é o pai, quem sabe é a mãe...” A partir desse momento, passou-se a perceber que existem outros públicos demandantes de uma política de redução de danos sociais³³ do consumo de drogas.

 E aí eu percebi que as pessoas mais demandantes, quem mais precisava de capacitação eram justamente os pais, justamente as pessoas que conviviam, eram irmãos, eram filhos, eram os pais, não eram as lideranças necessariamente. Eram pessoas que precisam de um acompanhamento para lidar com o uso dentro de casa.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)


Uma característica do discurso de redução de danos, a não criminalização do usuário, nem sempre é bem vista inicialmente pela comunidade. Mudar esse tipo de visão é um foco central da atuação do projeto. Para isso, os *jovens multiplicadores* revelam-se particularmente adequados, já que estão próximos não apenas de jovens, mas também de familiares e outros sujeitos locais.

A grande maioria dos jovens entrevistados soube do projeto no colégio, onde a equipe da *Aliança* esteve fazendo uma seleção de pessoas que tivessem interesse em atuar como redutores de danos nas comunidades. Os jovens passaram por uma capacitação de sete meses, com formação em sala de aula e mais aprendizado prático nas ruas, sendo, posteriormente, certificados pela *Aliança*. Os grupos dos dois bairros participaram de feiras de saúde no Calabar, onde puderam dialogar com moradores sobre o que aprenderam ao longo do projeto. Além da capacitação teórica, foram feitas oficinas, com apresentações teatrais, orientadas por um arte-educador, e a produção de materiais gráficos. Esse processo foi avaliado de modo positivo pelo coordenador do projeto não apenas em seu objetivo direto:

 Esse processo é muito interessante porque pessoas que inclusive tinham sido expulsas da escola se revelaram pessoas de destaque, em elaborar textos, em atuar. E isso, quando voltou para a escola, surpreendeu os diretores, que achavam que aqueles indivíduos estivessem reduzidos a um marginal, porque ele consumia drogas, porque ele tinha envolvimento com o tráfico.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)


33. Há uma distinção entre danos individuais, que se ligam ao corpo do usuário, e danos sociais, que dizem respeito às relações estabelecidas pelo usuário na família e em contexto comunitário.

Os jovens passaram também por uma capacitação para operação de recursos audiovisuais. A partir dessa experiência, produziram um pequeno documentário sobre redução de danos e a comunidade³⁴. Essa capacitação teria acontecido para os dois grupos, mas apenas o Calabar teve autorização local para fazer as filmagens:

 A gente queria fazer um documentário, mas não saiu perfeito, na verdade nada sai perfeito, mas não saiu do jeito que a gente queria, porque eram duas comunidades a serem mostradas no vídeo, que era o Engenho Velho da Federação e Calabar. Só que devido à violência, os próprios moradores do Engenho Velho da Federação, eles mesmos disseram que não queriam que fizesse nada lá, porque tinham medo que entrasse com câmeras e que os traficantes de lá achassem que iria gravar demais e aí poderia bater na gente ou coisa assim. Eles que trouxeram isso aí, os jovens de lá, ficaram com medo. [...] A gente nunca foi na comunidade deles. Se eles que moram lá estão dizendo que não é para a gente ir, como é que a gente vai se arriscar?! Não fomos, só foi gravado aqui no Calabar.” (JOVEM DO CALABAR)


Após o processo de capacitação teórica, os jovens do Calabar e do Engenho Velho da Federação foram integrados em um outro espaço. Os dois grupos passaram a se reunir na sede do Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal da Bahia (DCE/UFBA), que fica no bairro da Federação, mas para onde os jovens do Calabar podiam ir a pé, já que os dois bairros estão bem próximos geograficamente. Ao comentar sobre o momento de integração dos grupos, muitos jovens falaram sobre o receio de estarem juntos, já que existia uma rivalidade entre os bairros do Calabar e do Engenho Velho, que teria sido superada pela amizade.

Foi recorrente nos depoimentos dos jovens e das lideranças comunitárias, nas duas comunidades, o problema com repasse das bolsas (de responsabilidade da SEDES) e pequenas questões de organização das ações do projeto, como mudança de local onde as atividades aconteceriam e ausência da coordenação em alguns momentos. Foi colocado também que o projeto não teria tido um fim adequado, como aponta a presidente da associação de moradores do Calabar:


 No final ficou meio solto, não teve fechamento, alguns falaram que não receberam certificado. Eu acho que quando chegou no final não amarrou, não fechou. Eu mesma esperava que quando chegasse no final a gente fosse sentar, associação, projeto e os meninos para gente definir nomes, quem vai para onde, separar equipes e já dar função para esse pessoal. Foi nesse final que a gente se perdeu um pouco, pelo menos a associação, e eu tô tendo essa dificuldade. E essa coisa da bolsa também, [...] e os meninos chegam a dizer assim: ‘Tá vendo, se eu tivesse vendendo droga, tava com o meu dinheiro.’ Porque R\$ 180,00 é pouco, mas para eles é importante ter, porque não adianta dizer que eles ficam pelo projeto, não é verdade, o projeto é interessante, transforma. É visível a transformação, é muito bom, os meninos ficam com outra cabeça, porém a bolsa ajuda. São adolescentes, precisam das coisas deles.” (LIDERANÇA COMUNITÁRIA)

34. Vídeos disponíveis em: <http://www.youtube.com/watch?v=T45wIodzW3A> e <http://www.youtube.com/watch?v=3znb9QrL9xs>


Apesar da menção recorrente ao atraso das bolsas, os jovens relatavam também a satisfação de terem participado dessa iniciativa que percebem como diferente de outros projetos de que já tinham participado. Salientavam as amizades que constituíram e como foi importante para, segundo eles, reduzir preconceitos entre usuários e não usuários e entre os moradores do Calabar e do Engenho Velho.

 Em tudo que eu faço minha mãe e meu pai me apóiam, mas tiveram muitas mães que diziam, 'Você tá participando de um curso que só tem maconheiro e sacizeiro!', mas na verdade para mim fez muita diferença, porque de uma certa forma eu tinha uma visão diferente desse pessoal, os usuários de drogas. [...] Eu passei a tratar essas pessoas totalmente diferente. Hoje eu sei que, mesmo sendo um vício, é uma opção deles e eu tenho que respeitar." (Jovem do Calabar)


Uma das questões que mais chamou a atenção ao longo dos vários diálogos com os jovens e a equipe técnica do projeto foi a evasão dos jovens das ações posteriores à capacitação. Quando indagados sobre os motivos que levariam os demais participantes a abandonarem as atividades, os jovens foram unânimes em dizer que teria sido devido ao atraso das bolsas, embora façam questão de afirmar que não teriam se vinculado ao projeto por essa razão.

 Os meninos que a gente perdeu no projeto, não foi porque eles não queriam discutir isso, nós perdemos eles porque eles foram trabalhar, porque eles queriam ganhar dinheiro. Então eles foram trabalhar, foram estudar." (Integrante da Coordenação do Jovens Multiplicadores)


Segundo os jovens, o atraso, associado às diversas promessas frustradas de que a bolsa de R\$ 130,00 sairia, fez com que alguns se desinteressassem pelo projeto. A coordenação relata que inicialmente não foi pensada a distribuição de bolsas para os jovens, pois não havia qualquer ligação com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES). Essa articulação ocorreu após o início do projeto:

 O projeto não tem nada a ver com bolsas, o projeto não envolve nada de bolsas. [...] Foi um processo muito complicado e conturbado, porque se criou nos alunos a expectativa de uma bolsa e agora eles passaram a trabalhar com essa expectativa e a SEDES não pagava as bolsas, criou uma certa tensão. Eu fiz uma carta para o secretário, porque nós assinamos um convênio, envolvendo o reitor, o secretário..." (Integrante da Coordenação do Jovens Multiplicadores)

Outra questão frequente na avaliação dos jovens sobre o projeto é a falta de planejamento. Depois da capacitação na escola, haveria um desdobramento, com a equipe do projeto auxiliando os jovens em ações, mas isso não ocorreu. Eles relatam que ficaram "soltos" e que sozinhos não conseguiram dar prosseguimento às ações na comunidade. Segundo a coordenação do projeto, isso ocorreu porque ações do projeto teriam acabado, assim como os recursos disponíveis para pagar os profissionais envolvidos, mas os jovens continuavam recebendo a bolsa da SEDES.

 Projetos como esses precisam de gente. E dinheiro para contratar a gente não tinha. A gente trabalhou com muito pouco dinheiro, porque você precisa de professores, precisa contratar gente. Foi uma equipe muito pequena." (Integrante da Coordenação do Jovens Multiplicadores)

Foram relatados, ainda, problemas com o repasse de verbas pelo CNPq:

 Durante o início do segundo semestre, quando nós deveríamos estar trabalhando com outros contingentes de alunos, professores e diretores, não houve repasse de verbas. O CNPq só veio repassar recursos quase em novembro, quando já estava próximo das férias de novo." (Integrante da Coordenação do Jovens Multiplicadores)

São citados também outros obstáculos impostos para a continuidade das ações posteriores à qualificação. A ideia inicial era continuar trabalhando com os jovens após o término do projeto em outras ações da *Aliança*, utilizando-os como multiplicadores de práticas de saúde dentro da comunidade. Porém, para que isso ocorresse, seria preciso que um outro projeto da *Aliança*, em parceria com a prefeitura de Salvador e que envolve mais de 50 pessoas, tivesse seu financiamento renovado, o que não ocorreu no período previsto.

O desenvolvimento do *Jovens Multiplicadores* traz questões importantes relacionadas à dinâmica das drogas da perspectiva do usuário. Além disso, é central que, nos desenhos gerais de programas de prevenção e de redução da letalidade, se tenha uma intervenção desenhada da perspectiva do campo da saúde. Há ainda outras situações abordadas pelo projeto que se ligam de modo direto às dinâmicas que vitimizam jovens e adolescentes em Salvador. Seria interessante a realização de um quadro com os números de letalidade na Bahia e, em especial, em sua capital, associados ao consumo de drogas. Existe um padrão discursivo nacional que associa drogas e violência letal. Tal associação, em geral, tende a focar no problema do tráfico, mais do que nas inúmeras questões que têm como pano de fundo o consumo e as estratégias de obtenção de recursos para esse fim. O programa baiano tem o inegável mérito de se voltar para esse problema. Tem o mérito adicional de fazê-lo sem incorrer em estratégias de reforço de estigmas e condenações. É importante realçar, contudo, que mesmo as já consagradas teses que associam drogas e violência letal se baseiam muito mais na plausibilidade de suas hipóteses do que em informações conclusivas. Seria desejável que uma iniciativa com os méritos do *Jovens Multiplicadores* não incorresse na mesma tendência. Desenhada e encampada por uma instituição de ensino e pesquisa e dispondo de recursos de agências de fomento para a pesquisa, ela seria um campo propício para isso.

É importante notar que a Bahia foi o segundo estado de maior crescimento da taxa de letalidade dolosa por 100 mil habitantes no Brasil entre os anos de 1998 e 2008. Nesse período, o aumento foi de 237,5%, inferior apenas ao do Maranhão. Na faixa etária entre 15 e 24 anos, o crescimento da taxa no mesmo período foi de 328,8%, também segundo maior do país e abaixo apenas, mais uma vez, do Maranhão (406,2%). Em Salvador, o crescimento das taxas ainda foi mais acentuado. Entre 1998 e 2008, as taxas de homicídios por 100 mil habitantes na capital baiana cresceram 289,1%, na população em geral, e 370,7% entre jovens de 15 a 24 anos, sendo, em ambos os casos, o maior percentual de crescimento nacional entre as capitais para o período.

No que diz respeito especificamente às perspectivas dos adolescentes, a situação de Salvador não melhora. O cálculo do IHA para 2007 foi de 3,7 adolescentes mortos por grupo de mil. Mantidas as condições que propiciaram o crescimento vertiginoso apontado no parágrafo anterior e que levaram a um IHA tão elevado em 2007, teremos, nos sete anos subsequentes, cerca de 1.191 adolescentes que não chegarão a completar 19 anos porque serão vítimas de homicídio.

O quadro delineado pelos números aponta para uma situação grave e que se reflete nas dinâmicas que circundam o programa acompanhado. É possível notar que diferentes agentes identificam uma conexão entre drogas e violência. Viu-se, por exemplo, o modo como o poder público fez essa ligação, quando divulgou números imprecisos que criam uma interpretação distorcida e estigmatizante para essa relação: a ênfase recaía para usuário de *crack* enquanto agente no contexto dos homicídios. O *Jovens Multiplicadores*, por outro lado, possibilita, a partir de seu aprendizado enquanto agente presente no cotidiano de territórios, uma outra perspectiva para essa relação.

Essa abordagem é especialmente importante, inclusive, como uma contraposição a uma outra tendência fortemente enraizada em Salvador. A assunção da perspectiva proibicionista tende a legitimar o uso da força e justificar ações policiais que, segundo a percepção de vários entrevistados, extrapola os preceitos legais. Dito de outra forma, há indícios de que a ação policial é hoje em Salvador um fator de incremento dos homicídios, através de ações armadas e execuções sumárias sob a justificativa de combater o tráfico. Assim, temos que a persistência de abordagens convencionais atua no sentido oposto àquele que, em tese, seria seu objetivo: reduzir a criminalidade e a violência letal.

Nesse sentido, é possível e necessário fazer, como propõe o programa, uma leitura mais qualificada da interação entre tráfico e letalidade. Isso é particularmente interessante na medida em que se multiplicam ações e políticas em outros contextos territoriais que tomam essa relação como ponto pacífico.

A atuação comunitária que o projeto sustenta produz ressignificações importantes. Temos novas possibilidades para a compreensão das dimensões do consumo de drogas, oferecendo perspectivas diferentes no lidar com uso e usuário. Nesse processo, porém, outras questões são colocadas. O trânsito pela cidade, seja do Calabar para o Engenho Velho, seja desses bairros para a Universidade, também é uma experiência relevante e ajuda a transformar os significados atribuídos pelos jovens a esses espaços.

Experiências semelhantes se colocam, ainda, para a equipe do projeto, que tem sua visão sobre o uso de drogas relativizada. A equipe relata, por exemplo, que reviu a forma de lidar com o tema nas comunidades, passando a tratá-lo de modo que também pudesse ouvir o que a comunidade tivesse a dizer a partir de seu cotidiano:



[...] São experiências de morte, de violência, de agressividade. Então muitas vezes você acha que tá ensinando alguma coisa, mas você tava sendo ingênuo. Fui colocada no meu lugar, de quem não tá entendendo. ‘Você não tá entendendo’, ouvi isso várias vezes. ‘As pessoas morrem porque elas usam, elas morrem porque elas vendem, então isso que você tá dizendo aí, que droga

não mata, é lá para o pessoal da Graça, para o pessoal da Barra [bairros de classe média alta em Salvador]. Para eles não tem problema usar, mas aqui...’. E é verdade, eu repensei, tanto que eu comecei no Engenho Velho e depois fui para o Calabar. A minha experiência no Calabar foi melhor, porque eu já tava descolada, eu já tinha aprendido. Eu fui inocente, ignorante. Eu fui educada pela comunidade, eles me botaram no meu lugar várias vezes. Aí, na minha relação com o Calabar foi mais de troca, no Engenho Velho foi mais conflituosa. No Calabar eu já tava amadurecida, eu já sabia mais.” (INTEGRANTE DA COORDENAÇÃO DO JOVENS MULTIPLICADORES)

O uso e tráfico de drogas, portanto, são cingidos de diferentes significados pelos atores que de alguma forma são implicados na sua consecução. Nos espaços populares, muitas vezes palco do tráfico armado e de sua repressão pelas forças policiais, essas relações são vivenciadas e explicadas de maneira própria. O projeto *Jovens Multiplicadores* apresenta-se como uma inserção importante nesse contexto. Trata-se de uma ação da área de saúde, desenhada no âmbito de uma universidade e que congrega agentes locais variados (escolas, associações, jovens locais etc.), criando perspectivas interessantes, num contexto em que, à luz do que observamos na primeira etapa da pesquisa, carece de iniciativas dessa natureza.

Ações desse tipo, portanto, tendem a conseguir uma multiplicação não institucionalizada de seus preceitos, através de uma espécie de contaminação positiva por uma linguagem menos vazada por preconceitos e mais atenta para o uso de informações qualificadas. No caso do *Jovens Multiplicadores* é significativo, porém, que alguns processos de gestão e planejamento tenham atuado de maneira negativa numa ação que poderia ter impactos ainda maiores. Esse último ponto não pode ser negligenciado.

Exatamente pelas qualidades, potenciais e avanços do projeto, destacados anteriormente, torna-se necessário salientar as dificuldades e limitações apuradas. A primeira delas está relacionada às dificuldades de repasse de recursos, cujas consequências vão muito além da já grave deserção de alguns participantes. Na lide cotidiana de projetos como o aqui estudado, um problema dessa natureza pode colocar sua credibilidade em questão, neutralizando avanços e esterilizando potenciais de expansão. Segundo problema: a impressão que temos é de que o programa é mais efetivo em alcançar jovens que não compõem exatamente o seu público preferencial. Se tal inquietação é procedente, caberia a reflexão sobre maneiras de chegar mais perto dos usuários recorrentes de drogas e trazê-los para dentro das atividades da *Aliança*, seja através dos projetos já existentes, seja a partir de novas ações. Desafio difícil de ser superado, sobretudo se tivermos em vista que – terceiro problema – as dificuldades em dar continuidade e consequência ao trabalho de formação inviabilizam vínculos mais duradouros dos jovens engajados no projeto ou sua incorporação a outras iniciativas. Talvez seja querer demais de um projeto que já apresenta tantas qualidades lidar também com isso. Se for assim, então, seriam necessárias outras iniciativas geminadas, principalmente quando pensamos no alto índice de crescimento de homicídios verificado na Bahia e em Salvador, bem como nas perturbadoras projeções extraídas do cálculo do IHA para o estado da Bahia e sua capital.

O PROGRAMA PICASSO NÃO PICHAVA do Distrito Federal

O Distrito Federal dispõe de uma organização administrativa própria em relação às categorias classificatórias pelas quais opera habitualmente o Estado brasileiro. Possui governador, mas não é subdividido em municípios conforme exige a constituição federal para a conformação de um estado. É um ente federado especial, que se divide em regiões administrativas. Seu governo pode arrecadar tributos estaduais, como IPVA e ICMS, e também municipais, como IPTU.

Não há como se pensar a realidade do Distrito Federal sem levar em conta outros municípios que estão em seu entorno. Há interações entre estes territórios em múltiplos aspectos, seja pelo fluxo de pessoas, em busca de emprego e serviços públicos, seja por questões econômicas e políticas. Nesse contexto, foi criada uma categoria especial para dar conta dessas relações interterritoriais e ao mesmo tempo geri-las: a Rede Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE).

A RIDE³⁵ foi criada com o objetivo de integrar ações administrativas entre a União, os estados de Minas Gerais e Goiás, e o Distrito Federal. Ela é constituída pelo Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no estado de Goiás. Além delas, fazem parte da RIDE os municípios de Unai e Buritis, no estado de Minas Gerais.

As áreas prioritárias para ação conjunta são aquelas ligadas à infraestrutura urbana, especialmente de transportes, geração de emprego e renda, saneamento, proteção ao meio ambiente, saúde, assistência social, serviços de telecomunicações, turismo e segurança pública. A gestão da RIDE fica a cargo do COARIDE, conselho formado por membros do governo federal, dos estados integrantes (Goiás e Minas Gerais) e do Distrito Federal. Sua principal função é “coordenar as ações dos entes federados que compõem a RIDE, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.”

A questão das desigualdades, tanto entre as regiões administrativas do Distrito Federal como entre algumas destas e os municípios do entorno, é expressiva. Brasília concentra a maior parte da riqueza e da renda de toda a RIDE, superior em mais de três vezes da média nacional (Codeplan/PDAD, 2005). Uma forte singularidade de Brasília é sua distância em relação aos municípios e regiões administrativas que a circundam, muitos deles grandes bolsões de pobreza que cercam o Plano Piloto. São nessas áreas do entorno que se concentram a maior parte dos homicídios de adolescentes e jovens do Distrito Federal.

De acordo com o Mapa da Violência de 2011, o Distrito Federal é a sexta unidade da federação com a maior taxa de homicídios do país, apresentando, em 2008, 34,1 vítimas por 100 mil habitantes. Entre 1998 e 2008, ainda segundo o mapa, os índices relativos à juventude revelam aumento de 2,2%. A taxa de homicídios entre os jovens (15 a 24 anos) subiu de 75,6, em 1998, para 77,2 em 2008.

O Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) em Brasília em 2007 foi de 2,2 vítimas de homicídios com idades entre 12 e 18 anos por grupo de mil adolescentes. O que quer dizer que, mantidas as condições vigentes, são esperadas mais 667 mortes que poderiam ser evitadas nos sete anos seguintes

35. A RIDE foi instaurada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000, e mais uma vez em 2011, pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio.

ao ano de cálculo. Em municípios do entorno, como Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás temos índices de homicídios de adolescentes e projeções futuras ainda mais sombrias.

Vários são os fatores utilizados para a explicação dessa dinâmica de letalidade. Há, porém, uma predominância – tanto no senso comum como na percepção de estudiosos e gestores públicos – para a associação entre a atuação de gangues e assassinatos. Em uma pesquisa publicada em 1999, procurou-se analisar essas possíveis correlações partindo dos seguintes termos:



Pode-se, portanto, levar esse mesmo raciocínio [ausência de laços sociais mais amplos entre excluídos e sociedade em geral levando ao surgimento de outras sociabilidades] à formação das gangues, afirmando que os seus membros, de forma mais informal e restrita, vinculam-se a grupos buscando uma “integração perversa” que se torna uma saída para os jovens. É possível que essa seja a explicação para o fenômeno da violência e da formação de gangues juvenis no espaço urbano brasileiro. Essa é a hipótese central que orienta a presente pesquisa sobre as gangues nas cidades da periferia do Distrito Federal.”³⁶

Nota-se, desse modo, uma explicação sociológica que toma a crise de esferas de socialização primária típicas de certas teorias da modernidade como fator importante na formação de novos grupamentos, que têm expressões simbólicas diferenciadas. As gangues e sua atuação poderiam ser compreendidas nesses termos. A pesquisa evidenciou, desse modo, uma centralidade da violência nas vivências dos jovens e em determinadas formas de socialização. Essa questão estaria colocada em seus cotidianos, em que condutas e práticas violentas fazem parte de sua rotina. Esse ponto apareceu de maneira mais ou menos evidente em alguns depoimentos levantados naquela oportunidade.

Em certos depoimentos, a violência é naturalizada, entendida como parte da natureza humana, sendo o ser humano considerado muito violento. Percebe-se que há um certo desprezo pela vida alheia, justificando e banalizando a violência. Essa, muitas vezes, não é controlada, acontece “sem querer”, quase que por instinto, e pelo fato de a pessoa “estar nervosa”, “de cabeça quente”³⁷.

Central nesse contexto, porém, são os conceitos de violência que apareceram nos depoimentos dos jovens considerados pela referida pesquisa. Se por um lado há uma dimensão de violência física, há também a incidência de uma violência moral – explícita nas desigualdades socioeconômicas, no abandono familiar, na falta de amor e de respeito pelo outro – apontada recorrentemente em diversas ocasiões. Essa complexificação do conceito é central para a compreensão dos sentidos da violência na vida dos jovens de periferia. No relato dos jovens, as gangues são identificadas e tipificadas como grupos de pichadores, assaltantes, ladrões, ligados a drogas etc. O fato de afiliar-se a uma gangue pode levar os jovens a pichar, mas também a realizar uma série de atividades de contravenção e delinquência³⁸.


Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que as gangues da periferia do Distrito Federal não dispunham de uma grande coesão, nem princípios de ação definidos. Por outro lado, havia lideranças fortes, cujas determinações substituía, em muitos casos, os preceitos ausentes.

36. ABRAMOVAY (1999), p. 21.

37. Op. Cit., p. 60.

38. Op. Cit., p. 177.

De qualquer modo, a afiliação a uma gangue foi apontada pela pesquisa como uma opção de afirmação para os jovens “socialmente excluídos”:

 A gangue apresenta-se, portanto, como uma forma de socialização de jovens que buscam formas alternativas de inclusão, com valores similares [aos da sociedade em geral], porém com normas e procedimentos diferentes dos demais. Nesse sentido, roubar, assaltar, vender droga, apesar de ilícitos, são comportamentos reconhecidos como válidos pelos componentes das gangues, porque o produto de suas transações permite que tenham acesso mais fácil ao dinheiro, para o que eles consideram ser suas necessidades.”³⁹

Em pesquisa posterior, publicada em 2010⁴⁰, esse cenário foi revisitado, mas com um enfoque diferente. Com uma abordagem mais qualitativa, o trabalho girou em torno de situações colocadas para esses grupos que não necessariamente estão centradas na violência. Na realidade, o que ocorre é uma implosão do pressuposto sociológico que orientou a primeira pesquisa. Se no texto de 1999 procurou-se compreender de que maneira as gangues funcionavam como substitutas para outros pertencimentos institucionais negados aos jovens de periferia pela “sociedade em geral”, no trabalho mais recente é evidenciado de que maneira esses grupamentos dispõem de positivities em si mesmos, a partir de suas construções e visões de mundo. Ou seja, a relação com a violência deixa de ser uma hipótese anterior, passando a ser compreendida num universo simbólico – expresso em relações – mais extenso, em que é apresentada como uma possibilidade de expressão de resistência ao processo de exclusão. A primeira pesquisa parece querer revelar um “jovem violento”, enquanto a segunda procura compreender jovens de periferia a partir de seus próprios termos.

A própria organização da publicação de 2010 evidencia a existência de relações e temas que não foram considerados anteriormente. A pesquisa se ocupa, assim, de uma análise das gangues calcada no nível da interação, dando ênfase para os momentos de encontro entre e intra gangues, para seus códigos de funcionamento, para suas práticas definidoras e para as sociabilidades que engendram. A temática norteadora para análise – e para construção do texto – é a de gênero, que perpassa as práticas dos jovens pesquisados e formatam suas relações. A dimensão da violência não está excluída do texto, mas é lida em relação a outras práticas igualmente importantes para os jovens da periferia do Distrito Federal.

Sem negar a importância que as gangues possam ter para o quadro de violência observado no Distrito Federal, esse ponto precisa ser relativizado e analisado com cautela. Essa situação fica especialmente latente quando se pensa em dinâmicas de violência que chegam à letalidade.

O uso e o tráfico de drogas, numa perspectiva bastante distinta, também são apontados por gestores da área de segurança pública do GDF como uma causa importante da letalidade entre adolescentes e jovens. Uma droga que até pouco tempo atrás era tipicamente associada à letalidade de adolescentes e jovens na RIDE, a merla, vem perdendo espaço para outros tipos de drogas sintéticas, como o *crack*.

39. ABRAMOVAY (1999), p. 181.

40. ABRAMOVAY (2010).



“Até bem pouco tempo o nosso principal problema [no contexto de vitimização de adolescentes e jovens] era merla. Mas agora o crack está se tornando uma coisa preocupante. Tem várias regiões, tanto aqui no plano piloto como nas cidades-satélite, onde se pode encontrar usuários.” (POLICIAL MILITAR DA SUB-SECRETARIA DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS)

Baseado nessa dinâmica local e nos dados de homicídios, o programa *Picasso não Pichava* surge no ano de 1999, com a estratégia de redução e prevenção da violência, principalmente ligada a atuação dos pichadores.



O programa foi criado num primeiro momento para trabalhar diretamente com pessoas envolvidas na pichação, porque a pichação vai além daquele rabisco que a gente vê na parede. A gente escutou, conheceu profundamente esses aspectos porque a pichação já é a manifestação de uma organização [...]: chama-se gangues.” (COORDENAÇÃO DO PROGRAMA PICASSO NÃO PICHAVA)

O programa é inspirado em iniciativas implantadas em Nova York, agrupadas sob o rótulo de “tolerância zero”⁴¹. As ações anteriores à implantação foram a visita a programas similares ao *Picasso não Pichava* e ao *Esporte à Meia Noite* (outra iniciativa da mesma sub-secretaria, de caráter preventivo) em Nova York, seguida de pesquisas nas Regiões Administrativas do Distrito Federal, levantando aquelas com maiores índices de criminalidade e que, num primeiro momento, seriam as localidades contempladas com os programas em questão. Ele é coordenado pela **Sub-Secretaria de Assuntos Comunitários (SUPROC)** vinculada à **Secretaria de Segurança Pública**.

A coordenação do programa afirma que a ideia do *Picasso Não Pichava* surgiu de um escrivão de polícia, que trabalhava com adolescentes. As ocorrências envolvendo jovens e pichação eram inúmeras, configurando, na percepção dos policiais, uma questão central em sua atuação cotidiana. A partir desse quadro, ele procurou o então secretário de Segurança que apoiou a ideia e investiu.

O programa foi iniciado dispondo de apenas quatro profissionais e hoje conta com 29, sendo 19 contratados da sociedade civil, nove policiais e um bombeiro. Segundo a coordenação, o *Picasso não Pichava* já atendeu 280 mil adolescentes e jovens durante os 11 anos de existência, entre os cursos oferecidos, palestras e apresentações.

O objetivo do programa é a prevenção à pichação, à formação de gangues e ao uso de drogas. Segundo a documentação do programa, a principal finalidade das atividades desenvolvidas é possibilitar que os adolescentes desenvolvam as suas habilidades artísticas e, ao mesmo tempo, estabeleçam outros padrões de sociabilidade, de realização e valorização pessoal.

Dentre os objetivos específicos, destacam-se:

- Revelar talentos entre os jovens envolvidos com grupos de pichação e outros tipos de crimes;
- Fortalecer a autoestima e o respeito pelo outro;
- Promover valores humanísticos e éticos entre adolescentes e jovens envolvidos com pichações e outras atividades ilícitas;

41. Modelo popularizado por uma política de segurança implementada em Nova York, pelo prefeito Rudolf Giuliani, em 1994. Para reduzir os índices de criminalidade na cidade, foi adotada uma postura de não tolerância pelo poder público com relação a todo tipo de delito. O objetivo, assim, era repreender todas as práticas que pudessem de alguma maneira depredar o espaço público. Concomitantemente a essa diretriz, a política de Nova York encampou uma série de iniciativas de “cunho social”, em que se buscava criar meios de socialização para os jovens, alternativos à associação às gangues. Nessa linha, foram organizadas atividades esportivas e culturais que ocorriam exatamente nos períodos do dia em que o apelo aos encontros de membros de gangues era mais pronunciado.


- Desenvolver e fortalecer o processo de formação para a cidadania individual e coletiva;
- Evitar a estigmatização dos adolescentes e jovens envolvidos com pichação e outros tipos de crimes por meio de uma oportunidade de superação dessa realidade;
- Habilitar adolescentes e jovens para inserção no mercado de trabalho e geração de renda;
- Capacitar monitores e professores especialmente para o trabalho com o público atendido do programa;
- Promover o intercâmbio cultural entre os participantes do programa e instituições afins.

A atuação do *Picasso não Pichava* ocorre nas áreas esportiva e cultural, oferecendo aos adolescentes e jovens cursos de grafite, *break*, capoeira, violão, informática básica e serigrafia, permeados por formação para a cidadania. Os coordenadores do programa afirmam que a oferta dessas atividades é apenas um pretexto para levar mais adolescentes e jovens a participar da iniciativa, tendo por objetivo central a educação para a prevenção/redução da violência.


O programa se distribui territorialmente através de unidades espalhadas por regiões administrativas. O processo de nucleação se iniciou em Ceilândia, por se tratar de um território com maior quantidade de pessoas – cerca de 500 mil habitantes – e altos índices de homicídio. Após a criação dessa unidade, houve a ampliação de mais um núcleo para o centro de Brasília, trazendo participantes das periferias, com o comprometimento dos administradores de deslocar o público das regiões administrativas para esse local, no período noturno. Hoje o programa conta com sete núcleos: Ceilândia, Paranoá, Varjão, Sobradinho, Braslândia, Itapuã e Cruzeiro.

A equipe do projeto é formada por uma coordenação geral, alocada na Secretaria de Segurança Pública, composta por um policial militar e um bombeiro, que atua como sub-coordenador. Além deles, cada um dos núcleos conta com um coordenador local e professores responsáveis pelas oficinas. Os relatos de campo, porém, apontam para uma espécie de protagonismo dos oficinairos na gestão dos núcleos.

Nos primeiros anos do programa, o horário de funcionamento era congruente com o de maior atuação de gangues, que seria de 23h às 2h da madrugada.

 Nós funcionávamos nesse horário, porque a gente pegava os pichadores, as pessoas que eram envolvidas, levava para dentro de uma sala de aula e começava a trabalhar ele [...]. A gente viu que conseguia, que tinha resultados.” (COORDENAÇÃO DO PICASSO NÃO PICHAVA)


Em tese, pela própria concepção do programa, todas as atividades de lazer que o espaço do núcleo oferece devem ser intercaladas com momentos de palestras, discussões e debates que mostrem os riscos da criminalidade e do uso de drogas. A palestra é o principal instrumento de prevenção da violência:

 A palestra começa enfatizando o problema da pichação, que é um problema que destrói os patrimônios públicos e privados e ela vai enfatizando o problema que está por trás, que são as gangues e os crimes que são gerados por essas gangues. Geralmente, [são abordados] crimes que envolvem jovens, adolescentes e as variedades desses crimes [...].” (COORDENAÇÃO DO PICASSO NÃO PICHAVA)

Na SUPROC, além do *Picasso não Pichava*, existem os projetos *Esporte à Meia Noite*, *Pátria Amada*, *Conselhos Comunitários de Segurança* e *Programa Segurança Comunitária*. A sub-secretaria apenas gere o projeto e disponibiliza o espaço físico e a alimentação. Os recursos para pagamento de funcionários e para a compra de materiais vêm atualmente de uma parceria com o Banco Regional de Brasília (BRB), que investe R\$ 25 mil reais mensais por um período de um ano, para custeio de mão de obra e uma pequena porcentagem para compra de material de consumo.

O coordenador afirma que os pagamentos envolvem uma organização não governamental que recebe a verba do financiador externo e faz a distribuição, através do pagamento de serviços, compra de materiais e contratação de pessoas. Nos primeiros anos do programa, a Petrobras também era financiadora, mas essa parceria se encerrou no final de 2008, por decisão da empresa. Os recursos pagam o material utilizado e a bolsa oferecida aos professores, na maioria ex-alunos do próprio *Picasso não Pichava*. Quando não há recursos para o programa, porém, esses professores acabam realizando suas atividades de modo voluntário. Durante o ano de 2010, houve também um forte investimento do PRONASCI, principalmente na compra de materiais e espaço para as atividades.

O programa conta com parcerias, destacadamente com Conselhos Tutelares e com a Secretaria de Educação, que oferece espaço nas escolas para serem realizadas as palestras. Vale ressaltar que essa articulação possibilita a ampliação do público no programa, pois esses agentes têm relação sistemática com grande número de adolescentes e jovens. Os instrutores das oficinas são policiais ou, como ocorre na maioria dos núcleos, ex-alunos.

 A gente acha esse policial, requisita e ele atua com sua habilidade diferenciada do policiamento normal. Por exemplo, a gente tem um policial professor de capoeira, tem um policial professor formado de artes cênicas, tem um professor formado de cinema, a gente tem um professor grafiteiro policial militar formado em línguas; há várias formações e é policial, um diferencial... A gente tem coordenadores também setorizados da polícia, porque ali ele também está engajado na coisa. Muitas vezes, se você coloca um da comunidade que só quer realmente o dinheiro, talvez ele não se interessaria tanto. Apesar de que a gente olha muito isso e é importante: a organização. Quando você tem alguém da comunidade, ele passa também a colher frutos ali.” (COORDENAÇÃO DO PICASSO NÃO PICHAVA)

Um integrante da Sub-secretaria de Assuntos Comunitários ressalta, no mesmo contexto, que a intenção de proximidade é projeto de toda a polícia, tanto nos programas como em sua atuação cotidiana.

Essa é uma questão pensada para toda atuação policial. Houve um termo do Comando Geral da polícia, falando que a partir daquele momento toda a atuação no DF seria comunitária.” (INTEGRANTE DA SUB-SECRETARIA DA SUPROC)



FOTO: RATÃO DINIZ

Essa proposição, porém, parece estar ainda embrionária no plano prático, especialmente nas regiões destacadas do Plano Piloto.

Em tese, um núcleo do *Picasso não Pichava* tende a atender os moradores da Região Administrativa em que está localizada a sua sede física, mas isso não impede que muitos jovens de outras regiões também participem. O foco do trabalho qualitativo realizado na segunda etapa do PRVL foi um dos núcleos do projeto, com sede na região do Paranoá. A inserção no campo foi relativamente tranquila e a escolha pelo local citado se deu por orientação da SUPROC, que considerava o Paranoá um núcleo consolidado e organizado. Os professores e o responsável pela unidade do programa não se opuseram e sempre se mostraram receptivos às perguntas e à estada dos pesquisadores no local.

O Paranoá tem cerca de 40 mil habitantes⁴² e apresenta renda familiar média de R\$ 630,00⁴³. Foi uma das primeiras comunidades do Distrito Federal constituída por pequenas colônias agrícolas e, posteriormente, por operários ali acampados para a construção da barragem do Lago Paranoá. Com o crescimento das obras, houve um inchaço populacional que deu origem à Vila Paranoá, que apresentava problemas infraestruturais e não contava com apoio estatal. Na década de 1970 já era um grande povoado, com problemas graves de abastecimento de água, rede de luz elétrica, educação, moradia etc. Nos anos 1980, mulheres e homens que atuaram nas diversas lutas da comunidade do Paranoá se uniram a um grupo de jovens da igreja católica – Grupo Tuca – e formaram o grupo pró-melhoria, com a frase de ordem “Daqui não saio, daqui ninguém me tira”, em 1983. Iniciaram a alfabetização de jovens e adultos em 1985 e assumiram a Associação de Moradores de 1985 a 1986⁴⁴.

Hoje a região conta com praticamente 100% de sua área asfaltada, água, saneamento básico e energia elétrica. Ela dispõe de um dos hospitais mais modernos do Distrito Federal e praticamente todos os serviços básicos de atendimento, como escolas, postos de atendimento do DETRAN, Secretaria de Fazenda, Assistência Social, Trabalho etc. Embora tenha passado por todo esse processo de consolidação, isso não se reflete em alta escolaridade, na medida em que mais de 55% da população local não completaram o 1º grau (PDAD, 2004).

A sede do *Picasso não Pichava* do Paranoá, considerando a parte edificada e o pátio, conta com cerca de 700m². O prédio tem uma antessala onde as pessoas são recebidas e onde fica guardado o controle de inscrições nas oficinas e de presença

dos participantes. Logo na entrada são encontradas telas de grafite feitas por instrutores e alunos que ficam expostas ao longo das paredes, decorando todo o interior do prédio. Uma porta dá passagem para o salão maior, onde é realizada a maioria das oficinas, excetuando as de *break* e capoeira, que acontecem na parte externa. Lá existem três estantes que guardam alguns livros didáticos de ensino médio e fundamental e alguns livros de literatura. Ao lado das estantes existem duas mesas grandes com cadeiras que dão suporte para as aulas de violão, grafite e serigrafia. Já a parte exterior do ambiente é repleta de desenhos e grafites realizados nas paredes, dando ao local uma peculiar característica, destoando dos demais prédios da Administração Regional do Paranoá que se encontram no local. Logo se vê que o prédio do *Picasso não Pichava* está em uma localização privilegiada, na região central, em uma quadra que concentra a maioria dos prédios públicos da Região Administrativa. A quadra é rodeada pelos principais serviços e postos de comércio, como supermercados, bancos, correios e farmácias.

O núcleo funciona de segunda a quinta e as oficinas são ofertadas em dois dias alternados, sempre nas segundas e quartas ou nas terças e quintas. Nas terças e quintas são ministradas oficinas de *break*, grafite e capoeira. Já nas segundas e quartas são ministradas as oficinas de violão e serigrafia.

Na pesquisa de campo foi possível perceber que no Paranoá havia a participação de muitos adolescentes de Regiões Administrativas mais próximas que até pouco tempo não dispunham de núcleos, como o Itapoã. Alguns professores destacaram certo receio do esvaziamento de atividades em função dos novos núcleos abertos e a migração de participantes para locais mais próximos de suas residências.

Apesar da intenção de atingir um público específico, não existe, segundo a coordenação local do Paranoá, um critério de seleção para a participação nas atividades oferecidas pelo *Picasso não Pichava*, tanto que é possível encontrar pessoas das mais variadas faixas etárias. Facilmente, porém, se percebe que o público majoritário é de adolescentes e jovens, principalmente nas atividades diurnas. Já nas atividades noturnas, em que há capoeira e violão, são encontradas pessoas de idade mais avançada, pais e mães de família, e também jovens. Esses, na maioria dos casos, trabalham e usam o espaço como um local de diversão ou descanso.

O perfil dos participantes é basicamente da população de baixa renda e um pré-requisito para a participação nas atividades é a frequência escolar – essa questão, contudo, não parece ser observada de modo muito rígido no Paranoá. Mas de fato o programa ajuda nesse sentido, já que os alunos se sentem orgulhosos de fazer apresentações nas escolas, o que ocorre com alguma periodicidade. Essas apresentações são o principal meio de divulgação e mobilização de novos participantes. A estratégia funciona, pois os alunos do *Picasso não Pichava*, na maioria dos casos, ficaram sabendo das atividades do núcleo pela escola, por incentivos de amigos ou por divulgação televisiva.

Vale ressaltar que, nos locais em que a demanda de adolescentes e jovens para participarem do programa é muito grande, há um processo de seleção mais criterioso. É avaliado, nesse caso, a renda e o envolvimento em atividades ilícitas. Para isso, são realizados vários procedimentos, incluindo visitas domiciliares.

O acompanhamento e a avaliação do desempenho dos participantes são realizados por uma equipe multidisciplinar, considerando também a autoavaliação dos jovens, quanto ao seu desempenho artístico e comportamental. Os jovens que atingem 90% da frequência das

42. Dados de 2005 obtidos no site da CODEPLAN (<http://www.siedf.codeplan.df.gov.br/sienew/planihaMontada.asp>). O GDF está compilando os dados da PDAD (Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios) 2010-2011, mas até o momento ainda não foram divulgados os dados para o Paranoá (RA-VII).

43. Dados de 2000 obtidos no site da CODEPLAN (<http://www.siedf.codeplan.df.gov.br/gftv/gftdefault.asp?publico=sim>).

44. Informações retiradas do jornal O Paranoá em movimento, do Centro de Cultura e Desenvolvimento do Paranoá, em <http://forumeja.org.br/df/sites/forumeja.org.br/df/files/PANFLETO%20DO20CEDEP.pdf>.

atividades são certificados e concluem o curso. Ao final, uma mostra do resultado dos trabalhos é organizada para familiares e público em geral. Os recursos obtidos com as vendas de objetos são revertidos aos seus autores. Trata-se, ainda, de uma meta que balizará de alguma maneira o curso, oferecendo-lhe um pouco mais de dinamismo e estímulo. Não há previsão formal de ações que possam envolver os alunos depois que terminam o curso. Um caminho comum trilhado por alguns deles, porém, é que se tornem oficinairos.

Nas conversas com jovens, foi possível perceber que muitos deles têm vivências de violência, seja como vítimas diretas, seja através de experiências de familiares e amigos próximos. Mas também há um número considerável que teve envolvimento com práticas de violência, uso de drogas ou pichações. Percebem o programa como fundamental para minorar tais questões, porém, quando perguntados como isso ocorre, têm dificuldade em elaborar sobre o tema. Normalmente enfatizavam a importância de estarem no núcleo, pois, segundo seus depoimentos – que mimetizam os preceitos do projeto –, o tempo que ficam ali os impede de ter contato com atividades criminosas. Há alguns jovens, contudo, que ressaltam a importância que o programa teve em suas vidas, e relatam episódios pessoais envolvendo drogas, violências e roubos. São notáveis as redes que constroem no ambiente do programa e que acabam se estendendo para os dias em que não há atividades. São criados laços de amizades, saem juntos para as festas, treinam passes de *break* fora dos dias das atividades, fazem rodas improvisadas de capoeira e tocam músicas aprendidas nas aulas de violão. Nota-se, assim, que há uma sociabilidade que, iniciada no âmbito do programa, acaba sendo ampliada para outros campos da vida cotidiana. Isso porque, segundo alguns jovens afirmam, as atividades não se restringem apenas àquelas propostas pelo *Picasso não Pichava*. A partir das relações estabelecidas surgem outras formas, geradas por iniciativas próprias, de encontros, relações e atividades de lazer.

Durante o trabalho de campo foi possível perceber que os participantes das oficinas de *break* e grafite são os mais entusiasmados com o projeto e pode-se notar que essas oficinas são as mais concorridas. Alguns jovens mais engajados manifestaram ainda o desejo de se tornarem futuramente instrutores no programa e, para isso, dedicam-se com afinco às atividades.

Existem, por outro lado, dificuldades no cotidiano do programa. Dados importantes dessa natureza relatados em campo foram a sua desarticulação em certos dias da semana e as fases de mudança de horário, de oficinas e de oficinairos, causando um certo esvaziamento em algumas atividades.

A atenção dos jovens acaba centrada nas oficinas, dando importância menor para os princípios norteadores do programa. Vale mencionar que, apesar de se mostrarem pouco entusiasmados pela parte mais teórica do programa, focada no que seus executores entendem como de formação, destinada à discussão de questões relacionadas à violência, à criminalidade e ao uso de drogas, os participantes reiteram insistentemente a importância do programa em suas vidas. Não se cansam de falar que se não fosse pelo programa estariam nas ruas, tornando-se usuários de drogas ou envolvidos em atividades ilícitas. É interessante observar a reiteração desse modelo discursivo por parte dos jovens. A despeito do relativo desinteresse pelas atividades mais doutrinárias do programa, é flagrante nessas manifestações a incorporação, que por vezes soa um pouco artificial, da retórica que orienta seus objetivos mais gerais.

O maior desafio apresentado para o programa, porém, está no campo político, especialmente em função da instabilidade das práticas de gestão decorrentes de mudanças administrativas e dos processos eleitorais. Um novo gestor, quando assume, muitas vezes interrompe um trabalho porque chegam novas pessoas que nem sempre dão continuidade àquilo que vinha sendo feito. Por fim, os coordenadores também apontam dificuldades no monitoramento e na avaliação do programa por falta de pessoal e recursos.

O *Picasso não Pichava* é uma ação consolidada no campo da segurança pública no Distrito Federal. É um projeto que, ao longo de mais de dez anos, lidou com diferentes questões para sua manutenção e que se adaptou a diversas contingências em sua trajetória. Dentro do que se propõe – ser uma ação majoritariamente ocupacional, ou seja, que acredita que ocupar o tempo livre de jovens significa preservá-los da inserção na criminalidade –, conseguiu atingir um número muito significativo de participantes e transformou-se em referência no contexto onde atua, garantindo atenção midiática e aporte de recursos privados. A despeito de eventuais críticas acerca de sua real efetividade em relação à redução da violência e da neutralização da capacidade de atração de grupos vinculados a ações criminais sobre a juventude, tem o inegável mérito de ser uma experiência longa, pautada pelo esforço de estabelecer canais de interlocução com a juventude a partir do uso de linguagens e atividades próprias do universo em que atua e representa um experimento de ação em que jovens e policiais, dois grupos cujas relações costumam se pautar pela hostilidade recíproca, inventam um espaço compartilhado de convivência. Caso fosse agregado a um conjunto mais amplo de iniciativas, o *Picasso não Pichava* provavelmente poderia se expandir, tornar suas atividades ainda mais regulares e, quem sabe, obter maior efetividade em suas ações.

OS NÚCLEOS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE de Belo Horizonte

A **Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais** foi criada em 2003 como resposta ao grande crescimento da ocorrência de crimes violentos no estado a partir da década de 1990. A nova secretaria redefiniu a arquitetura institucional da antiga Secretaria de Segurança Pública para abrigar uma estrutura fundamentada na integração entre a polícia militar, polícia civil, corpo de bombeiros, defensoria pública, sistema penitenciário e sistema socioeducativo. A Secretaria de Defesa Social instituiu, no mesmo ano, uma **Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC)**, elaborou o Plano Estadual de Segurança Pública e estabeleceu as diretrizes da política de prevenção que seria implementada a partir de 2003.

A SPEC tem como objetivo desenvolver a política de prevenção social à criminalidade através de programas, projetos e ações que buscam promover “o acesso da população aos direitos universais e desenvolver ações para localidades com altos índices de criminalidade violenta”⁴⁵, e atualmente coordena programas que atuam em três níveis de prevenção: 1) a *prevenção primária*, que envolve ações encampadas diretamente nas áreas de maior incidência criminal, fazendo intervenções antes que o crime aconteça, tais como campanhas educativas, formação qualificada, estímulo a iniciativas comunitárias e a práticas pessoais preventivas contra a violência, atividades coletivas de cidadania, esporte e cultura, atendimento ao público, propostas de educação e socialização; 2) a *prevenção secundária*, direcionada às pessoas que tiveram experiências de determinados crimes, vindo a cumprir penas ou medidas alternativas à prisão, com o foco principal de possibilitar o cumprimento da pena ou medida em instituições com finalidade social, trabalhando a inclusão como forma de diminuição da reincidência criminal; 3) a *prevenção terciária*, que tem o objetivo de diminuir a reincidência, com atuação direta sobre os indivíduos que cometeram delitos ou crimes, egressos do sistema prisional, e pessoas envolvidas com outros níveis de violência.

Os *Núcleos de Prevenção à Criminalidade* (NPCs), iniciativa escolhida para o acompanhamento qualitativo do PRVL, são espaços de referência em municípios e localidades com altos índices de crimes violentos⁴⁶. Suas intervenções são realizadas por equipes técnicas que desenvolvem, em parceria com instituições públicas e privadas e lideranças comunitárias, diagnósticos da criminalidade local, *fóruns comunitários*, grupos de discussão com gestores locais, planos de prevenção, policiamento comunitário, seminários e atendimento a demandas individuais e coletivas.

A escolha do *Núcleo de Prevenção à Criminalidade*⁴⁷ se deu pela amplitude de suas ações e, principalmente, por se tratar de um programa voltado para a prevenção com foco no território e na redução de homicídios entre adolescentes e jovens. A pesquisa, portanto, priorizou o acompanhamento de um núcleo de prevenção que desenvolve programas de base local (*Fica Vivo e Mediação de Conflitos*), mas sem desconsiderar as articulações com os programas de base municipal.

Os *Núcleos de Prevenção à Criminalidade* de base municipal são geridos diretamente pela Superintendência de Prevenção. Os núcleos de base local também estão sob a responsabilidade da Superintendência, no entanto, a perspectiva é que os programas *Fica Vivo e Mediação de Conflitos* sejam executados diretamente pelas prefeituras. Para a Superintendência de Prevenção

à Criminalidade (SPEC), a política de prevenção deve ser conduzida a partir da articulação do governo do estado com os municípios onde a política é implantada. Embora o governo do estado tenha a atribuição de zelar pela segurança pública, suas ações para esse intuito demandam um diálogo com as demais políticas, especialmente as políticas sociais, por se tratarem de intervenções que incidem no âmbito local. No ano de 2009, a SPEC buscou articular as bases para a consolidação de políticas de cogestão com os municípios por ela atendidos. Para isso, o governo do estado repassa aos municípios o aporte financeiro para a realização da iniciativa, disponibiliza equipe técnica e compartilha diretrizes metodológicas. O município de Betim (Região Metropolitana), por exemplo, tem desenvolvido através de cogestão os programas *Fica Vivo e Mediação de Conflitos*. No caso de Belo Horizonte, a municipalização dos programas também tem sido discutida com a prefeitura. Tal processo, porém, precisou ser interrompido em função das restrições legais relativas à eleição estadual do ano de 2010. A prefeitura de Belo Horizonte, assim como as demais prefeituras envolvidas, são, segundo a SPEC, parceiras imprescindíveis para a implantação e desenvolvimento da política de prevenção.

Para a contratação de pessoal, gestão da estrutura física, aquisição de insumos e materiais de consumo, oficinas e outras despesas dos núcleos, a secretaria investiu, no ano de 2009, R\$ 34.377.300,00. O investimento é feito com recursos do tesouro estadual. Para a municipalização dos programas *Fica Vivo e Mediação de Conflitos*, a prefeitura arca com 10% do valor total do repasse do recurso como contrapartida do município.

No que diz respeito à articulação institucional, o NPC empreende diálogos com instâncias fundamentais como a prefeitura do município onde o núcleo será instalado, a polícia militar, para o estabelecimento do Grupo Especializado em Áreas de Risco (GEPAR) no território e uma OSCIP (organização da sociedade civil de interesse público) responsável pela contratação de toda equipe técnica. Além disso, a diretoria do *Fica Vivo* dialoga com a polícia civil, o Ministério Público e o poder judiciário através do eixo de intervenção estratégica do programa. A articulação com essas instâncias é imprescindível para o planejamento e a viabilidade do processo de implementação. No âmbito local, a articulação é realizada, primeiramente, com a rede de instituições e serviços existentes no território. A descrição da composição e natureza dos participantes da rede é feita inicialmente pelo CRISP, através da realização de um diagnóstico do território. De posse desse diagnóstico, os gestores e técnicos que irão atuar no *Núcleo de Prevenção à Criminalidade* realizam os primeiros contatos e apresentam os programas para a rede local, instância que também conta com a participação de lideranças comunitárias. A diretriz para a implementação do núcleo nos territórios atendidos é que tal fase seja realizada com o conhecimento e participação dos agentes locais e da comunidade.

A inserção do *Núcleo de Prevenção à Criminalidade* na rede local também é feita através do estímulo à criação de espaços para a discussão da segurança pública e a prevenção à violência. Para tanto, são chamados os atores locais estratégicos, transformando-os em multiplicadores da discussão em outras instâncias. O curso de gestores é um exemplo de tais espaços. Nele, gestores, técnicos e lideranças são preparados para a elaboração de um plano local de prevenção que, a princípio, orienta as ações de prevenção no território não apenas para o NPC, mas também para a rede local. Tais propostas são discutidas e qualificadas nos *Fóruns Comunitários*, onde toda a comunidade é convidada a participar. A criação, permanência e frequência desses fóruns variam de território para território.

45. GOVERNO do Estado de Minas Gerais. *Sistematização da Metodologia da Política de Prevenção Social à Criminalidade desenvolvida pela Secretaria de Estado de Defesa Social*. Belo Horizonte: 2009.

46. Essas áreas são selecionadas a partir de diagnósticos realizados pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - CRISP/UFMG. Os Núcleos de base local executam programas de prevenção primária em territórios com alto índice de criminalidade e violência e os Núcleos de base municipal executam os programas de prevenção secundária e terciária. Em cada NPC é mantido, pelo menos, um programa de prevenção, seja ele de prevenção primária, secundária ou terciária. Os Programas *Fica Vivo* e *Mediação de Conflitos* são programas de base local enquanto que o Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional (PRESP) e a Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA) são de base municipal.

47. No período de realização do trabalho de campo, havia 31 núcleos em funcionamento no estado de Minas Gerais, mas a nossa pesquisa se deteve no núcleo Pedreira Prado Lopes, um dos mais antigos.

As atividades do Núcleo Pedreira Prado Lopes se inserem no eixo de prevenção primária e estão divididas entre o programa *Mediação de Conflitos* e o programa *Fica Vivo*. O *Mediação de Conflitos* é destinado à resolução de conflitos extrajudiciais e ao acesso a direitos e à justiça. O programa é desenvolvido através de atendimento individual e coletivo/comunitário, além de projetos temáticos e institucionais. Já o programa *Fica Vivo* é direcionado a adolescentes e jovens de 12 a 24 anos, através de proteção social, principalmente com a oferta de oficinas (esporte, cultura e inclusão produtiva), entendidas como instrumento de aproximação do público-alvo. O *Fica Vivo* tem como principal objetivo a redução do homicídio de adolescentes e jovens nas áreas atendidas. O programa também envolve uma metodologia de intervenção estratégica, articulando os órgãos de defesa social e sistema de justiça visando à repressão qualificada⁴⁸ no território atendido. Para o desenvolvimento das ações do núcleo, a articulação com os outros equipamentos e serviços e com a comunidade torna-se essencial, já que o núcleo conta com a disponibilização dos espaços existentes no território e com o trabalho dos oficinairos que são, em sua maioria, moradores da comunidade.

Pedreira Prado Lopes (PPL) é uma das poucas favelas da área central de Belo Horizonte e, apesar de ter sofrido repetidas remoções, conseguiu reconstruir-se no mesmo local ao longo do tempo. Em 2004, foi palco da morte de 64 pessoas, resultado de um conflito entre grupos criminosos armados que disputavam o domínio do território. Esse episódio levou a Secretaria Estadual de Defesa Social a implantar o GEPAR e o programa *Fica Vivo*. No entanto, a Pedreira Prado Lopes continua sendo um dos principais pontos de venda de drogas em Belo Horizonte, o que mantém a frequência de conflitos armados seguidos de mortes em seu cotidiano.

Por outro lado, no que tange ao desenvolvimento de projetos sociais, a PPL foi e continua a ser cenário de uma gama de projetos criados por atores internos e externos à comunidade. Destaca-se também a presença de um equipamento da polícia civil, o Departamento de Investigações (DI), que agrega cinco delegacias de homicídios, além de unidades especializadas em localização de pessoas desaparecidas, fraudes eletrônicas e informática, falsificações e defraudações.

A sede do Núcleo Pedreira Lopes funciona em um equipamento gerenciado por uma entidade conveniada da prefeitura, na entrada da vila. A Associação Grupo Espírita *O Consolador* é parceira do programa desde a sua implantação e disponibiliza duas salas conjugadas com a recepção para as equipes do *Fica Vivo* e do *Mediação de Conflitos*.

As primeiras atividades acompanhadas foram indicadas pelas duas equipes dos programas *Fica Vivo* e *Mediação de Conflitos*, que construíam um cronograma de atividades que poderiam ser acompanhadas semanalmente. Já a imersão na comunidade se deu inicialmente através de visitas para o reconhecimento do território. Posteriormente, foi estabelecido contato com uma liderança comunitária que viabilizou a circulação pelo território.

Embora o *Núcleo de Prevenção à Criminalidade Pedreira Prado Lopes* seja a materialização da política de prevenção na instância local, os programas que o compõem são desenvolvidos de forma independente e foi dessa maneira que eles foram apresentados para o acompanhamento qualitativo da pesquisa. Nesse sentido, cabe descrever os programas para, por fim, analisar as ações e frentes de trabalho que os interligam e conferem identidade ao NPC.

No programa *Mediação de Conflitos*, o atendimento é feito de maneira interdisciplinar e conta com a participação de duas pessoas, combinando técnico com técnico ou técnico com

estagiário. Pelo que pôde ser observado durante o trabalho de campo, o atendimento, apesar de ser apenas um dos eixos, é a grande porta de entrada do programa e é o que demanda um maior investimento por parte da equipe.

Foi possível perceber, nas reuniões de trabalho acompanhadas, que na discussão dos casos são considerados aspectos como o perfil psicológico dos atendidos, o contexto familiar, a forma de inserção do indivíduo na comunidade e seus desejos sobre o desfecho do caso.

No que se refere à natureza dos casos atendidos, a equipe destacou o grande número relacionado a questões previdenciárias/trabalhistas e penais, além de problemas familiares, partilha de herança, casos de violência doméstica e ameaça à vida. Em termos quantitativos, outra demanda importante que chega ao *Mediação de Conflitos* é a busca pelo acompanhamento do processo de pessoas presas.

No momento dos atendimentos, as técnicas e estagiárias informam aos requerentes os passos realizados pelo programa que basicamente consistem em: a) orientação jurídica referente à especificidade de cada caso e, se necessário, encaminhamento a órgãos de defensoria pública e b) busca pela mediação a partir da promoção de uma tentativa de interação entre as partes envolvidas em uma demanda.

No eixo *Projetos Temáticos* foi possível acompanhar apenas uma atividade desenvolvida pelo programa. As atividades relacionadas a esse eixo podem acontecer de forma simultânea em alguns núcleos ou mesmo serem criadas e implementadas por um núcleo apenas. Elas se dão, portanto, a partir de demandas e especificidades locais. A atividade acompanhada foi a finalização de um curso de fotografia oferecido pelo programa aos membros do grupo de mobilização constituído por alguns moradores da vila. O curso também ocorreu em outros núcleos e teve o objetivo de possibilitar a reflexão acerca dos conflitos presentes na vila e suas possíveis soluções através da utilização dos recursos da fotografia.

Para o programa *Fica Vivo*, o mais importante é ter acesso ao jovem, principalmente aquele envolvido na criminalidade ou com possibilidades fortes de envolvimento. Para que esse acesso possa se dar, são utilizadas estratégias já estabelecidas nas diretrizes do programa e também aquelas elaboradas pelas equipes de acordo com cada realidade local. Tais estratégias fazem parte do eixo de proteção social. Nesse eixo são realizadas ações orientadas diretamente para o público de adolescentes e jovens com idades entre 12 e 24 anos, ações direcionadas aos jovens envolvidos na criminalidade e ações voltadas para a comunidade de forma geral. A principal ação desse eixo é a oferta de oficinas de esporte, lazer, cultura e inclusão produtiva.

As oficinas são o principal instrumento de aproximação entre os jovens e o programa. O próprio gestor do *Núcleo de Prevenção à Criminalidade* da Pedreira Prado Lopes chegou a mencionar mais de uma vez na entrevista realizada que, em sua percepção, a comunidade vê e compreende o *Fica Vivo* primordialmente como um programa de oficinas. Não só a comunidade, mas também alguns gestores de equipamentos locais e lideranças já relataram sobre a limitação do programa em função de “apenas oferecer oficinas”, como se pode observar no depoimento a seguir:



O Fica Vivo só realiza oficinas. Acho que é uma ação muito pontual que não serve para impedir os assassinatos dos jovens daqui [PPL]. Outros serviços também oferecem atividades de esportes e tudo isso atinge o jovem, não só o Fica Vivo.” (GESTORA DE EQUIPAMENTO LOCAL)

48. Materializada através do modelo de policiamento para as áreas do programa: o Grupamento Especializado de Policiamento em Áreas de Risco – GEPAR.

Na percepção dos gestores do programa, os atores locais, principalmente os moradores da comunidade, não têm o entendimento do alcance da política de prevenção como um todo, mas ressaltam ao mesmo tempo que o *Fica Vivo* é muito complexo e dinâmico e, por isso, as dificuldades de compreensão são justificáveis. No entanto, são ressaltadas ainda a importância e a centralidade das oficinas na rotina do programa, bem como a importância do papel do oficinairo para o acesso aos jovens da comunidade.



Os oficinairos, pra mim, são os caras, assim... para esse acesso, pra pensar no jovem, pra pensar na dinâmica⁴⁹, pra trazer elementos da dinâmica que vão nos alimentar pra trazer isso para outras instâncias. [...] É o agente parceiro do programa.” (GESTOR DO NÚCLEO DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DA PEDREIRA PRADO LOPES)

Na Pedreira Prado Lopes, o programa conta com 22 oficinairos e as atividades oferecidas variam entre artesanato, *rap*, circo, vôlei, dança, futsal, entre outras. As modalidades são escolhidas a partir da demanda do público atendido e das habilidades dos oficinairos, já que o programa trabalha com a perspectiva de absorver prioritariamente oficinairos que residem na comunidade. Esse critério, segundo a gestão do programa, é adotado para valorizar os profissionais do território e, principalmente, para facilitar o contato com os jovens. Os oficinairos, por serem também moradores, contam com um grande conhecimento sobre a realidade local, sobre a rede de serviços oferecidos nas vilas e sobre o perfil de cada jovem atendido. Cabe a eles a articulação com os atores locais a fim de utilizar os espaços existentes na comunidade para o desenvolvimento das oficinas. É importante salientar que as oficinas são realizadas em espaços e equipamentos públicos como campo de futebol, quadra, escolas, na própria sede do programa e, em alguns casos, nos becos das vilas.

Além do objetivo principal da oficina, que é ter acesso ao jovem, ela também tem como diretriz proporcionar a circulação do jovem atendido, tanto dentro do próprio território quanto para além dos limites da comunidade, proporcionando sua circulação na cidade. Para isso, paralelamente à oferta de oficinas, são realizados eventos na comunidade, que buscam possibilitar o acesso dos moradores dos diferentes territórios existentes nas duas vilas atendidas. Para a circulação na cidade, o programa disponibiliza ingressos e vales-transporte para espetáculos de música, teatro, dança e passeios a lugares de referência na cidade.

Ainda sobre as oficinas, foi observado que a oferta é alvo de duas grandes críticas por parte dos moradores da região e de alguns membros da equipe do programa, respectivamente. A primeira delas corresponde às opções de modalidades existentes que muitas vezes não consideram as demandas e as potencialidades do território em sua totalidade. Outra crítica observada diz respeito à qualidade das oficinas ministradas. Ouvimos algumas alegações sobre uma suposta inexistência de metodologia sistematizada para a orientação dos oficinairos, o que lhes deixaria excessivamente soltos para conduzirem suas atividades. Deve-se notar, no entanto, que observamos a existência de uma rotina de acompanhamento em que a equipe técnica realiza reuniões individuais, com pequenos grupos e com

49. O termo “dinâmica” é utilizado para se referir ao cenário criminal ou às potencialidades criminais e/ou conflituosas presentes nas vilas em um determinado período.

o total de oficinairos, justamente para acompanhar as atividades realizadas, avaliar seus resultados e programar novas iniciativas. Além disso, a equipe técnica faz a leitura dos relatórios mensais produzidos por cada oficinairo, com o intuito de monitorar o trabalho realizado.

Em função das atribuições dos oficinairos que foram enfatizadas pelos gestores do programa – “problematizar com o jovem o projeto de vida [...], apresentar para esses jovens projetos de vida diferentes, colher algumas informações e problematizá-las com a equipe”⁵⁰ –, pode-se constatar que o conteúdo programático das oficinas não é o grande foco dessa frente de atuação do programa. As oficinas se constituem como instrumentos, meios através dos quais o programa pode ter acesso não apenas aos jovens, mas à realidade criminal, pois os oficinairos também são solicitados a relatarem sobre a dinâmica e a configuração da violência no território.

No eixo de Proteção Social, a pesquisa de campo também acompanhou reuniões com o GEPAR⁵¹ e reuniões sobre a “dinâmica da criminalidade” realizadas entre a equipe técnica do programa. As reuniões com o GEPAR acontecem uma vez por mês e contam com a participação do comando da equipe do GEPAR que atua na Pedreira Prado Lopes, do gestor do NPC, da equipe do programa *Fica Vivo* e, mais recentemente, da equipe do programa *Mediação de Conflitos*. As reuniões têm por objetivo possibilitar a troca de informações acerca da realidade criminal da área atendida para que a equipe técnica adquira um conhecimento mais qualificado sobre o contexto local. Elas acontecem necessariamente fora dessa área, normalmente no batalhão de polícia da qual a área faz parte.

As informações discutidas nas reuniões entre a equipe técnica e os oficinairos do programa também são importantes para auxiliar na compreensão da “dinâmica”, da vida cotidiana e das relações no território e são repassadas para a diretoria do programa. Há uma reunião específica para isso em que a equipe de cada área faz uma apresentação sobre a organização da criminalidade do lugar. Quanto à relação entre as ações desenvolvidas pelas equipes dos dois programas, rede local e as ações repressivas, verificou-se alguns limites. No caso específico do *Núcleo de Prevenção à Criminalidade* Pedreira Prado Lopes, o GEPAR não participa das instâncias de interlocução presentes na comunidade. Tal participação também varia de núcleo para núcleo. Há NPCs em que os policiais pertencentes ao GEPAR possuem assento cativo em fóruns locais e regionais, não só aqueles organizados pelas equipes do programa, mas também pelos atores ligados à rede de proteção. Nesses casos, é possível perceber que a construção da participação dos policiais nestas instâncias é viabilizada principalmente pela dinâmica local e pela relação cotidiana que os policiais estabelecem com a comunidade.

A não participação do GEPAR nas instâncias locais da Pedreira Prado Lopes reflete um histórico conflituoso da relação entre polícia e comunidade. Embora haja uma diretriz por parte do programa e um esforço por parte do grupamento para a mudança de atuação, a percepção dos moradores é fortemente marcada pela truculência que historicamente caracterizou a presença desses agentes no cotidiano da Pedreira Prado Lopes. A comunidade, segundo relatos, não faz diferenciação entre o GEPAR e outras corporações que atuam no território.

Sobre o desenvolvimento do *Fica Vivo* no interior da Pedreira Prado Lopes, tanto as técnicas do programa, quanto a sua coordenação geral, apontaram a dificuldade e a pressão que representa

50. Gestor do *Núcleo de Prevenção à Criminalidade* de Pedreira Prado Lopes.

51. Vale destacar que as reuniões do Eixo de Intervenção Estratégica não foram acompanhadas por nossa pesquisa. De acordo com a documentação do programa, esses encontros não contam com a participação de técnicos e oficinairos e acontecem em caráter reservado. Trata-se de um mecanismo operacional e prático que objetiva desburocratizar os fluxos de trabalho. Nesses encontros, polícias, sistema prisional, socioeducativo, judiciário e Ministério Público desenvolvem um trabalho de inteligência e levantamento processual de pessoas que interferem na dinâmica da região.

o trabalho nessa comunidade, visto que a mesma é considerada como referencial de área violenta em Belo Horizonte. Tal cenário faz com que o *Fica Vivo*, nesse espaço, seja foco de cobranças e expectativas oriundas dos moradores, dos outros atores, públicos e privados, que atuam na PPL, da mídia e do próprio governo.

Quanto ao funcionamento interno do *Fica Vivo* na Pedreira Prado Lopes, as técnicas apontaram que a proximidade emocional que muitos dos oficineiros guardam com jovens envolvidos em redes ilícitas constitui um dificultador para o pleno desenvolvimento do programa. Os laços estabelecidos, muitos deles de parentesco, impedem uma troca direta entre os oficineiros e equipe técnica, sobre o cenário que verificam no território em que atuam. A isso se deu o nome de “territorialização dos oficineiros”, o que acarreta, por parte dos mesmos, um “medo dos usos da informação” que prestam. De fato, esse é um elemento que merece atenção no *Fica Vivo* como um todo. Os oficineiros, pela sua dupla condição de jovens e moradores da comunidade, têm acesso privilegiado ao público atendido pelo programa, mas essa mesma condição os coloca em uma situação vulnerável e ambígua e levanta constantemente algumas questões para estes atores: “Quando eu deixo de ser oficineiro para ser morador? Quando percebo que algum conflito está para acontecer, devo intervir? Como? A quem recorrer, o que fazer?”⁵² Essas questões não encontram respostas institucionais e carregam a atuação desses profissionais de tensões e dificuldades.

Sobre a relação mais ampla entre *Fica Vivo* e polícia, enfatizou-se de modo geral o pouco respaldo que alguns grupos de polícia dão ao programa e a forma truculenta como fazem abordagens no interior da Pedreira Prado Lopes. Alguns oficineiros já foram abordados, no momento da realização das oficinas, por policiais agindo dessa forma. Resumidamente, pode-se dizer que, a despeito de sua centralidade no desenho da estratégia geral que envolve os programas aqui estudados, a atuação da polícia é ambígua e suas relações com os demais atores envolvidos tende a ser bastante tensa. Alguns segmentos do grupamento, inclusive de comando, não parecem realmente encampar as diretrizes preventivas, dão pouca importância às ações dos programas de prevenção e partilham de uma percepção convencional da natureza do trabalho policial. Dessa forma, os vínculos cooperativos não parecem suficientemente sólidos e não se pode afirmar que tenham a confiança recíproca por base.

As ações comuns aos dois programas e que dão unidade à atuação do *Núcleo de Prevenção à Criminalidade* se situam, basicamente, em dois campos: articulação com o GEPAR, já relatada; apoio e fortalecimento da rede local, que podem ser divididos em duas frentes: uma que diz respeito à participação em instâncias da rede entendida como um conjunto de equipamentos e serviços locais e outra que corresponde ao fomento e apoio às ações comunitárias.

É interessante perceber que, com o desenvolvimento da política, a necessidade de aproximação dos dois programas de base local foi identificada. A resposta a essa necessidade é a figura do gestor do *Núcleo de Prevenção à Criminalidade*, cargo criado em 2007, no município de Belo Horizonte. O papel do gestor é justamente aproximar e integrar as equipes e reforçar as diretrizes que são atribuídas ao núcleo – e não a um ou outro programa isoladamente – a partir de reuniões quinzenais e grupos de estudo em que o gestor e as equipes estabelecem discussões a respeito de temas pertinentes à sua área de atuação.

Segundo a gestão do núcleo Pedreira Prado Lopes, a política de prevenção, desenvolvida pela superintendência, apesar de recente dentro da estrutura do Estado, ganha papel importante, a começar pela própria criação de uma Secretaria de Defesa Social em substituição à extinta Secretaria de Segurança. Ao longo dos seis anos de atuação da superintendência, a política de prevenção conquistou assentos em instâncias importantes para a discussão sobre segurança pública, o que possibilita sua sustentabilidade e diminui o risco de retrocessos que uma possível mudança de gestão possa desencadear.

Como limites, a gestão do *Núcleo de Prevenção à Criminalidade* de Pedreira Prado Lopes apontou a ausência de mecanismos de gestão mais eficientes e eficazes no que diz respeito à produção e à alimentação de dados e indicadores. Outro aspecto destacado foi a necessidade de institucionalizar a intersectorialidade dentro da estrutura do Estado. De fato, o diálogo entre os atores e os setores também se faz necessário entre os programas que compõem o núcleo de prevenção. Desde as primeiras atividades acompanhadas, foi possível perceber a reduzida interlocução entre as equipes locais. Essa percepção foi corroborada pelo depoimento do próprio gestor durante a entrevista realizada.

O fato de os programas *Fica Vivo* e *Mediação de Conflitos* terem tempos institucionais diferenciados dificulta a interlocução. O desenho original da política de prevenção não contemplava inicialmente a conjugação dos programas em uma única base local. O *Fica Vivo* é instalado na Pedreira Prado Lopes em 2004 e apenas no final de 2005 é que o território recebeu o *Mediação de Conflitos*. Eram dois programas diferentes e independentes e, segundo a gestão do NPC PPL, não mantinham nenhuma interlocução, apesar de atuarem na mesma comunidade.

A despeito dos desafios e limites identificados, o *Núcleo de Prevenção à Criminalidade* está consolidado nos municípios onde foi implantado tendo em vista o caráter de suas ações e o envolvimento e grau de articulação dos atores parceiros oriundos das várias instâncias. Destaca-se, também, o papel da Superintendência de Prevenção dentro da estrutura da Secretaria de Defesa Social, que pode ser encarado como um grande avanço considerando o curto período de sua existência.

O fato de a superintendência estar trabalhando na construção de processos de municipalização do *Fica Vivo* e do *Mediação de Conflitos* para que as prefeituras assumam os programas, inicialmente, num regime de cogestão até que possam absorver por completo os programas em suas estruturas, é considerado uma das formas de garantia de sustentabilidade e continuidade de suas ações. Embora talvez esse seja um diagnóstico excessivamente otimista, ele parece estar fundado na expectativa de que a municipalização seja a melhor forma de difundir os programas pelo estado, tornando-os extensivos a vários municípios e comunidades que lidam com altos índices de criminalidade e de violência letal.

A despeito dos esforços do governo do estado e das orientações dos programas preverem um potencial de irradiação dos efeitos positivos de suas estratégias, o cenário em Belo Horizonte inspira cuidados. De modo geral, a avaliação de programas como o *Fica Vivo* e o *Mediação de Conflitos* é positiva. Tratam-se de programas bem desenhados e inspirados em experiências de sucesso em outros grandes centros⁵³. Os números de homicídios em Minas Gerais, no entanto,

52. SIMÕES, K. S. *Sem título*. In: Revista do programa Fica Vivo. 3ª edição. Minas Gerais, 2010-2011.

53. Sobre as avaliações do programa, ver OLIVEIRA; OLIVEIRA (2009) e SILVEIRA (2007).

ainda são expressivos, embora os dados do Mapa da Violência de 2011 indiquem uma reversão a partir de 2004 até 2008, mais evidente na capital e região metropolitana. No município de Belo Horizonte, a taxa geral de homicídios para o ano de 2008 foi de 41,9 vítimas por 100 mil habitantes. Cabe notar que, embora ocupe uma posição intermediária no *ranking* das capitais brasileiras (décimo quarto lugar em 2008), Belo Horizonte é a única capital de estado na região sudeste que apresenta percentual de crescimento dos homicídios na série histórica compreendida entre 1998 e 2008. No que diz respeito aos jovens entre 15 e 24 anos, Belo Horizonte teve uma taxa de 116,3 mortos por 100 mil no ano de 2008. Nessa faixa etária, o crescimento na série histórica apresentada no último Mapa da Violência é de 170,8%.

O quadro revelado pelo cálculo do IHA também não é dos mais favoráveis para a capital mineira. Tendo o ano de 2007 por base, o índice a que se chegou foi de 5,6 mortes de adolescentes por grupo de mil. Trata-se do segundo maior IHA entre as capitais brasileiras, empatado com Vitória. Ainda com base nos cálculos do IHA, mantidas as condições vigentes em 2007, são previstas 1.472 mortes de adolescentes antes de chegarem aos 19 anos até 2014.

Temos, assim, um cenário em que as virtudes e estratégias de prevenção do governo mineiro são desafiadas pela persistência de altos índices de violência letal que têm tornado o estado menos eficaz do que outros centros brasileiros que lidam com magnitudes semelhantes desse fenômeno.

OS COMITÊS DA PAZ de Vitória

Em 2005, a prefeitura de Vitória elaborou um programa de atuação no âmbito da segurança urbana, o *Vitória da Paz*. Na carta à cidade que abre sua documentação, a prefeitura explica tratar-se de uma:



[...] resposta democrática, participativa e responsável [do município] no combate à criminalidade e à violência, nos limites de suas atribuições constitucionais. É um conjunto estruturado de políticas públicas que se desdobra em programas de inclusão social, integração e mobilização comunitária, fiscalização e monitoramento, educação e de desenvolvimento urbano." (PREFEITURA DE VITÓRIA, S/D, P. 4)

As ações elaboradas a partir desses preceitos deveriam garantir a retração da violência no município, perceptível nos altos índices de criminalidade que, potencializados pela abordagem dada ao tema pela imprensa nacional, teriam relação direta com a sensação de insegurança.

O Espírito Santo é o segundo estado com a maior taxa de homicídios do país, segundo o Mapa da Violência de 2011. Em 2008, suas taxas foram de 56,4 vítimas por 100 mil habitantes. No que concerne à população entre 15 e 24 anos, a taxa estadual é ainda mais preocupante. Para essa faixa etária, a taxa por 100 mil habitantes chega a 120 mortes por 100 mil habitantes. Entre 1998 e 2008, a taxa de homicídios contra jovens cresceu 17,4%.

Na capital, os índices são ainda maiores. De 1998 a 2008, as taxas de homicídios conheceram uma significativa queda de 30,7%, mas, ainda assim, a capital capixaba ocupa o terceiro lugar entre as capitais mais violentas do país, apresentando uma taxa de 73,9 vítimas por 100 mil habitantes. Entre os jovens também houve uma queda no período de dez anos. Ela representou uma redução de 10,3%. Ainda assim, Vitória teve uma taxa de 181,9 assassinatos de jovens entre 15 e 24 anos em 2008, o que lhe garantiu o terceiro lugar entre as capitais do país.

Passando agora para as informações obtidas a partir do cálculo do IHA, relativos à faixa etária de 12 a 18 anos, o cenário continua sombrio. A taxa de vítimas de homicídio entre 12 e 18 anos por mil habitantes com essa mesma faixa etária foi estimada em 5,6. Isso quer dizer que, caso as condições vigentes em 2007 perdurem, é esperado um total em torno de 195 mortes de adolescentes entre 2007 e 2013 no município de Vitória.

O grave quadro de violência letal observado em Vitória, especialmente a partir da década de 1990, é explicado por Paulo Jorge Ribeiro⁵⁴ por duas vias. De um lado, tem-se o crescimento do tráfico de drogas e das disputas que esse tipo de comércio propicia. De outro, há uma deterioração do crédito institucional no estado do Espírito Santo como um todo, por conta das relações de atores do poder oficial com o crime organizado. Nesse contexto, alega-se com frequência que uma questão central a ser enfrentada é a penetração desse tipo de crime nas polícias civil e militar, bem como no poder judiciário.

A despeito da persistência da gravidade do caso da letalidade em Vitória, já faz algum tempo que sucessivas administrações municipais têm tentado soluções para o problema. Em 1994, foi criada a Secretaria Municipal de Cidadania, tendo como objetivo a promoção do bem estar da

54. Cf. RIBEIRO (2005).

população em geral e em especial dos mais pobres. A partir de uma reformulação desse órgão, criou-se em 1998 a Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública, que tinha no Núcleo de Políticas de Segurança Pública o referencial institucional para lidar com o tema no âmbito da cidade. Em 2005, foi criada a **Secretaria de Segurança Urbana**, com o objetivo de:



[...] propor e executar ações de prevenção à violência e à criminalidade a partir de estratégias de inclusão social, participação comunitária, fiscalização e monitoramento. A juventude é o maior foco da atenção da secretaria, por ser o grupo social mais atingido pela violência.”⁵⁵

Esse é o órgão hoje responsável pelo programa *Vitória da Paz*, cujo objetivo é atuar no contexto de violência, acoplando tanto as questões relacionadas à letalidade como aquelas mais amplas, não relacionadas diretamente aos crimes que levam à morte. Nota-se, a partir da documentação do programa, que seu foco principal está na implementação de ações que promovam uma “cultura de paz.”

Alguns pontos marcam a atuação do *Vitória da Paz*: de um lado, a defesa de um tipo específico de prática na área da segurança, focado em ações preventivas em detrimento daquelas de caráter punitivo e repressivo; de outro, a partir da constatação de que os mais atingidos pela violência urbana são jovens, o foco em iniciativas voltadas para a juventude.

As ações do programa são articuladas em seis eixos. São eles: 1) Prevenção; 2) Humanização do trânsito; 3) Cidade legal; 4) Ações de reforço ao enfretamento da violência criminal; 5) Ações de estudo, pesquisa e monitoramento da violência e 6) Mobilização da sociedade pela construção da cultura da paz.

Para um acompanhamento qualitativo sistemático, foi escolhido no âmbito do programa o projeto *Comitê da Paz*, que é uma das principais ações do eixo de “Mobilização da sociedade pela construção da cultura da paz.” O objetivo desse projeto é articular um conjunto de iniciativas que visam à incorporação de lideranças comunitárias, religiosas, sindicais e empresarias, além de agentes de órgãos públicos no desenvolvimento de alternativas pacíficas de resolução de conflitos, de prevenção, enfrentamento da violência e promoção da paz. A iniciativa é descrita, por seus criadores, como inédita no município de Vitória e no estado do Espírito Santo.

O *Comitê da Paz* é proposto como um espaço sistêmico de discussão, aberto a todas as organizações e segmentos locais de determinada comunidade que se interessem em refletir sobre desafios, trabalhos e projetos de prevenção à violência. Pretende estimular e mobilizar as referências e os equipamentos comunitários, tais como instituições religiosas, esportivas, educacionais, associações de moradores, ONGs, dentre outros, visando a construir coletivamente ações de prevenção à violência. Articula, ainda, ações criativas e educativas, estabelece parcerias e fortalece a identificação dos problemas, procurando direcionar respostas que afirmem a “cultura da paz” e “não violência.”

A gestão, coordenação e execução do projeto são de responsabilidade da Gerência de Prevenção da Violência da Secretaria Municipal de Segurança Urbana. A equipe é composta pelos seguintes profissionais: um gerente de prevenção, duas assistentes sociais, três guardas municipais que

atuam na gerência do projeto, um auxiliar administrativo, três estagiários de serviço social e um estagiário de administração. Essa equipe é responsável, dentre outras coisas, pela mobilização das comunidades, articulação das redes, acompanhamento de reuniões e ações e sistematização da rotina, além de articulações eventuais com outros órgãos estaduais e polícias.

O principal financiador do projeto é o governo federal, através do PRONASCI, que exige uma contrapartida municipal. Porém, é importante enfatizar que se trata de uma ação criada em âmbito municipal e que apenas posteriormente foi contemplada pelo programa federal através, fundamentalmente, de recursos financeiros. Esse é um tipo de articulação diferenciada, já que normalmente as ações do governo federal chegam “prontas” para as cidades, cabendo aos poderes municipais apenas a sua encampação.

A atuação dos comitês é focada na valorização da especificidade e história locais, para a construção da “identidade” e fortalecimento da “autoestima da comunidade.” No momento do campo, havia sete comitês localizados nos bairros da Penha, Resistência, Nova Palestina, Ilha do Príncipe, São Pedro, Santo Antônio e Forte São João. Os bairros para a implementação dos *Comitês da Paz* foram selecionados a partir da pesquisa de vitimização realizada em Vitória, entre 29 de novembro e 07 de dezembro de 2006, pela empresa CP2 Consultoria, Pesquisa e Planejamento Ltda. Essa pesquisa teve por objetivo caracterizar socioeconomicamente a população, além de verificar, por bairro, os graus de vitimização, percepção da violência e notificação, a partir da análise de diferentes variáveis (etária, de gênero, por ocupação, escolaridade etc.). Objetivava-se também mensurar o grau de conhecimento e participação em programas, projetos e serviços ofertados pelo poder público municipal.

Quanto à composição dos comitês, não há critérios rígidos de seleção dos participantes. Inicialmente, são feitos contatos com referências comunitárias existentes nos bairros (representantes de igrejas, escolas, associação de moradores, projetos sociais e outros), para apresentar a ideia do projeto e estabelecer uma comunicação inicial para conhecer outras lideranças a partir de indicações. Depois disso, é realizada uma reunião para apresentação do projeto à comunidade, sensibilizando-a para a formação do comitê local.

Nesse processo, são cadastradas as pessoas e entidades locais que desejam integrar o órgão e participar do curso de capacitação de *Multiplicadores da Paz*. O curso tem duração de 70 horas/aula, em dias e horários definidos entre os participantes. Esse curso é executado pelo Instituto Aprendiz⁵⁶, que é responsável pela organização, material didático e pagamento dos facilitadores.

O curso é dividido em dez módulos que giram em torno dos seguintes temas: 1) Violência, 2) Juventude, 3) Drogas/Alcoolismo, 4) *Segurança Cidadã*, 5) Mídia e Meios de Comunicação, 6) A questão dos negros, 7) Política para o idoso, 8) Diversidade sexual, 9) Política para mulheres e 10) Elaboração de projeto.

Ao final do curso de capacitação é proposta a elaboração e execução de um projeto de intervenção para o bairro elaborado pelos próprios participantes do curso. Esse projeto geralmente se constitui de atividades culturais, educativas, esportivas, lúdicas, apresentações artísticas e outras variações de acordo com a realidade local. Após o curso de formação, é implementado o comitê, cuja atividade central é promover reuniões periódicas (quinzenais ou mensais) para discussão e reflexão em torno da possibilidade de criar ações de prevenção à violência na comunidade. Eventualmente, são realizadas outras atividades, como seminários e oficinas.

55. Disponível em: <http://www.vitoria.es.gov.br/semsu.php?pagina=oquefazemos>. Acesso em 17/05/2011.

56. Empresa especializada em cursos de formação e treinamentos, que ganhou licitação para tal fim.

Durante o trabalho de campo, foram acompanhadas atividades que ocorreram nos comitês, sendo feitas também entrevistas em profundidade com alguns atores centrais na execução do projeto, bem como com aqueles que participaram de sua elaboração inicial. Entre as atividades acompanhadas, podem ser destacadas as oficinas de formação, um seminário de acompanhamento (do qual participaram membros de todos os comitês), assim como reuniões dos comitês, que deveriam ser periódicas. Um entrave inicial para o trabalho de campo residiu na periodicidade dessas reuniões. A princípio, seriam acompanhados apenas dois deles, mas por conta do espaçamento entre as atividades, optou-se por tomar todos os comitês como objeto. De qualquer modo, no período do trabalho de campo só ocorreram ações sistemáticas em três deles: Ilha do Príncipe, Resistência (Região da Grande São Pedro) e Forte São João. Em função desse quadro, a realização das entrevistas foi fundamental para a caracterização do campo e permitiu a compreensão de algumas questões até então não identificadas apenas no acompanhamento de atividades.

O contato com os participantes dos comitês se deu a partir das próprias reuniões. De maneira geral, o perfil dos participantes é comum em todas as comunidades: adultos e idosos, lideranças comunitárias e religiosas e a predominância no número de mulheres. A ideia do projeto, em consonância com as proposições do programa maior do qual faz parte, o *Vitória da Paz*, era ter primordialmente jovens entre os participantes ativos nos comitês. Essa meta, porém, não foi atingida. A equipe gestora do projeto acredita que isso está relacionado às estratégias de mobilização e à metodologia de funcionamento do programa.



Para atingir os jovens tem que ter uma metodologia de trabalho bem diferente. Essa ideia de capacitação, de reunião é um pouco maçante para o jovem. A metodologia de trabalho tinha que ser outra. Acessar o mundo do jovem é muito difícil, requer conhecer esse universo muito bem, entender pelo que esse jovem se interessa e atuar dessa forma. Para trabalhar com jovem, a proposta tinha que ser outra, totalmente diferente. [...] A metodologia não funcionou bem para a juventude, tinha que ser uma coisa mais interativa, alguma coisa de vídeo, em que os meninos podiam ir para rua, para praça.” (TÉCNICA DA GERÊNCIA DE PREVENÇÃO)

Tendo em vista a relação próxima com o território – o princípio norteador mais central do projeto – é importante situar os bairros onde ficam os comitês selecionados, especialmente no que diz respeito às dinâmicas de violência.

Ilha do Príncipe conta com uma boa estrutura urbana, com ruas asfaltadas, saneamento básico, escola municipal de educação fundamental, centro de educação infantil, unidade de saúde, delegacia de polícia, telecentro etc. Os equipamentos públicos se encontram em ótimo estado de conservação e funcionamento. As reuniões do *Comitê da Paz de Ilha do Príncipe* acontecem no auditório da unidade de saúde. Com relação à violência no bairro, os registros de crimes contra a vida, principalmente homicídios e tentativas de homicídio, não apresentaram marcas elevadas no período de 2004 a fevereiro de 2010, segundo os dados da gerência de pesquisa estratégica e monitoramento da violência urbana. Ilha do Príncipe não dispõe de uma

“tradição” em crimes desta natureza – a região é caracterizada por ocorrências de crimes contra o patrimônio e envolvendo entorpecentes (posse/uso e tráfico). Uma moradora do bairro, em entrevista concedida aos pesquisadores locais, chama a atenção para uma particularidade do tráfico de drogas na Ilha. De acordo com ela, os traficantes não andam armados pelas ruas. Portanto, tiroteios e homicídios não são comuns na comunidade.

O bairro de Resistência, por sua vez, localizado na Região da Grande São Pedro, conta com vários equipamentos públicos (unidades de saúde, policlínica, creches, escolas municipais e estaduais, Cajun⁵⁷, circuito cultural, consórcio pela vida, CRAS), bem como organizações não governamentais (Instituto Joana D’arc, Fundação Batista, Casa Verde, Fundação Alfonso Pastore), organizações locais (Associação de Moradores, Associação de Mulheres Unidas de São Pedro (MUSP), Associação de Jovens Unidos de São Pedro (JUSP), Associação das Desfiadeiras de Siri) e órgãos privados (cartório civil, Faesa, Banco do Banestes, correios, casa lotérica, posto de gasolina, consultórios odontológicos, empresas de empréstimo). Vários dos equipamentos públicos foram criados como respostas a articulações do Movimento Social Urbano da Região da Grande São Pedro. No que diz respeito à dinâmica da violência em Resistência, no último ano ocorreu uma elevação nos números de homicídios. Esse aumento também foi verificado para as tentativas de homicídios, cuja marca em 2009 foi a maior do bairro desde 2005.

Forte São João, por fim, conta com uma boa estrutura urbana e com bons equipamentos públicos, como: escola municipal de educação fundamental, centro de educação infantil, unidade de saúde, delegacia de polícia, telecentro etc. As reuniões do *Comitê da Paz do Forte* ocorrem no refeitório de uma das escolas de ensino fundamental. Sobre a dinâmica da violência, trata-se do bairro onde foi registrado o maior número de homicídios consumados entre os *Territórios de Paz de Vitória*⁵⁸, entre 2004 e 2010, com 159 casos. Esse número, porém, deve ser relativizado: está localizado no Forte São João o Hospital São Lucas, referência estadual em emergência, onde são registrados inúmeros óbitos com origem externa ao bairro.

Os *Comitês da Paz* se inserem nesses contextos locais. São bairros com graus diferenciados de criminalidade e homicídios, mas que contam, de modo geral, com boa estrutura urbana, o que indica atenção do poder público. A atuação do projeto nesses bairros, portanto, deve ser pensada como estratégica em virtude de suas características não só no que diz respeito à violência, mas também no que representam para o restante da cidade.

Gestoras do projeto e assistentes sociais relatam a dificuldade para a compreensão do quadro de violência em Vitória por se tratar de um fenômeno ligado a diversos fatores. Em virtude disso, destacam a necessidade das políticas preventivas serem pensadas também de forma múltipla e não sob a ótica policial. Afirmam que a violência no município não está centrada em uma única localidade e sim em todas as regiões da cidade. No entanto, o que ocorre é uma variação dos tipos de violência:



O que podemos perceber é que existem diferenças nos tipos de violência, que acontecem, por exemplo, em bairros considerados de classe média, média alta e nos bairros considerados de periferia, que é o crime contra o patrimônio e o crime contra a vida. Os bairros com mais demandas sociais, mais vitimados, são os que mais sofrem com os homicídios.” (TÉCNICA DA GERÊNCIA DE PREVENÇÃO)

57. O projeto *Caminhando Juntos (Cajun)* é voltado “para a promoção da cultura, arte, esporte e inclusão [...]”. Atende crianças e adolescentes, de sete a 17 anos, moradores de Vitória. O projeto tem como objetivo desenvolver o potencial dos meninos e meninas, promovendo a autoestima e fortalecendo o vínculo com suas famílias, a escola e a comunidade. O *Cajun* integra, em Vitória, a rede de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Vitória conta com unidades e núcleos socioeducativos do projeto, que atendem crianças e adolescentes da maioria dos bairros da capital, oferecendo, gratuitamente, atividades lúdico-recreativas, esportivas e culturais”. Disponível em http://www.vitoria.es.gov.br/se-mas.php?pagina=oquesao_cajuns. Acessado em 28/06/2011.

58. São *Territórios da Paz* os bairros de Forte São João, Ilha do Príncipe, São Pedro e Resistência. Há *Comitês da Paz* em todos esses bairros.

Com relação aos homicídios, as entrevistadas afirmam que é um problema ligado ao tráfico de drogas, seja por envolvimento direto ou como consequência indireta. Para elas é necessário compreender a motivação dos jovens para o envolvimento com o tráfico de drogas a partir das relações de poder dentro das comunidades. A vocação comunitária dos comitês e a pretensão de atuação junto aos jovens poderiam colaborar neste sentido, mas não é exatamente isso o que ocorre. Cabe discutir alguns resultados e dificuldades do projeto.

São apontados como resultados esperados dos comitês: a formação de novas lideranças para intervenção nas comunidades; a conformação de um grupo de pessoas para discussão dos problemas da comunidade, especialmente os relacionados à prevenção da violência, à segurança pública e à proposição de estratégias e ações para o enfrentamento dessas questões; a valorização das comunidades; a mudança de valores e comportamento das pessoas, pautadas, a partir da atuação dos comitês, na tolerância e no respeito. Trata-se, então, de um projeto de formação de lideranças, “empoderamento” local e propagação de uma “cultura de paz.”

Tanto atores institucionais como o público-alvo apontam inúmeros desafios para os comitês. Eles se referem à falta de mobilização e participação da comunidade; à parca articulação do projeto com a rotina, dinâmica e instâncias locais; à desarticulação com as demais secretarias da prefeitura; à condução e metodologia das reuniões, com pouca criatividade e autonomia da comunidade.

Um outro ponto importante é o que deve ser encaminhado, pelos participantes do projeto, quando acaba o processo de formação:



O Comitê da Paz é um projeto maravilhoso, a proposta é maravilhosa, mas ainda tem uma falha, porque alguma coisa emperra lá em cima, na secretaria. Veio capacitar as pessoas e capacitou. Você precisa ver, nós tivemos oportunidade com esses cursos de ouvir palestras que a gente nunca teria oportunidade se não tivesse em uma faculdade. Mas o projeto em si ainda não aconteceu. Não saiu do papel.” (PARTICIPANTE DO COMITÊ DA PAZ DA RESISTÊNCIA)



A única ação que fizemos aqui na comunidade foi uma festa. Ótima a festa! Mas isso não soma tanto, não faz agir, não dá resultado de nada. [...] O Comitê da Paz é um projeto, eu diria, assoprado. Se conversa muito, se fala muito, se assina muita ata, se tira muita foto. Só. O resto é vento.” (PARTICIPANTE DO COMITÊ DA PAZ DA ILHA DO PRÍNCIPE)

Os depoimentos destacados são expressivos de alguns dos dilemas enfrentados por projetos dessa natureza. A despeito de seu desenho ser bem feito e de iniciativas previstas se concretizarem, há uma dificuldade concreta de torná-los efetivos e dotados de sustentabilidade. A articulação comunitária não chega a se consolidar ou alcançar patamares superiores ao momento anterior ao projeto e o público-alvo sequer é atingido nos momentos de maior mobilização.

Em relação aos atores institucionais, os depoimentos estão recorrentemente centrados nas dificuldades enfrentadas devido à escassez de recursos em geral. Essa pode ser a causa

de algumas outras questões identificadas pelos entrevistados no processo da pesquisa, como: desmobilização, desarticulação, excesso de burocracia, falta de acompanhamento efetivo das ações e a carência de investimentos. Convém destacar que existem outros projetos sob gestão e execução da Gerência de Prevenção da Violência e a falta de recursos humanos para lidar com a grande carga de trabalho foi uma das dificuldades apontadas pela coordenação.

A dificuldade mais enfatizada, nesse contexto, é a participação de jovens, público prioritário do projeto, que tem sido muito reduzida – a média geral de participantes nas reuniões é de 15 a 20 pessoas por comitê. As ações têm se restringindo aos participantes dos comitês, não conseguindo extrapolar os espaços de reuniões e pautar ações que envolvam outros atores nas comunidades.

Outro ponto visto como problemático está na articulação dos *Comitês da Paz* com as iniciativas locais. Uma das ideias do projeto é fortalecer a integração entre essas referências e potencializar o que já existe na comunidade. Mas com a adesão limitada, esse tipo de ação acaba sendo de *impacto* reduzido.

De acordo com as entrevistas, o *Comitê da Paz* sofreu algumas modificações no decorrer do processo. Quando foi pensado inicialmente, o público-alvo prioritário era os jovens, no entanto, não se conseguiu atingir esse segmento. Outra mudança destacada nas entrevistas é metodológica. Caracterizada por uma das entrevistadas como excessivamente burocratizada, a condução das atividades e reuniões carece, segundo ela, de maior espaço de autonomia para a atuação da comunidade, através da valorização de seu leque próprio de proposições.

Os *Comitês da Paz*, assim, são um projeto interessante, ao levar para o âmbito local discussões sobre segurança pública. Essa iniciativa é relevante para a proposição de ações preventivas, pois elas são mais efetivas quando pensadas a partir do território. De outro lado, uma preocupação comum entre os *Comitês da Paz* e o PRVL, que é exatamente trazer a juventude para o debate sobre as dinâmicas de violência em seus contextos, permanece como desafio. Essa questão é apontada pelos próprios gestores do projeto como um nó a ser desfeito, pois, ao mesmo tempo em que reconhecem essa realidade e a apontam como sendo um problema, têm dificuldades em elaborar ações que operem nesse sentido.

Os *Comitês da Paz* podem, portanto, ser entendidos como um programa de prevenção comunitária. Nesse sentido, ele parece cumprir todas as expectativas esperadas para a formulação adequada de um projeto dessa natureza: é encampado a partir de um diagnóstico prévio que circunscreve o território de sua atuação, busca articular-se com agências e entidades locais, tem um público-alvo definido e estabelece diretrizes em que, ao menos em tese, contempla os recursos disponíveis em seu campo de atuação. Levado a termo pelo poder municipal, tenta beneficiar-se da vascularidade social própria a essa instância do poder público. Por outro lado, parece sofrer dos mesmos males que assolam a prática desse tipo de programa: dificuldade de atingir seu público preferencial, problemas ligados à suas sustentabilidade e baixa efetividade de curto prazo. A convergência das virtudes e problemas enfrentados pelos *Comitês da Paz*, longe de resultarem em sua desqualificação, sublinham a relevância de continuarmos acompanhando sua aplicação, buscando alternativas estratégicas que os levem a produzir os resultados pretendidos.

AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA no Rio de Janeiro

Historicamente identificado como cartão-postal do país e centro da política nacional, o Rio de Janeiro se transformou, a partir da metade dos anos 1980, em referência para um dos principais problemas que, nas décadas posteriores, alçaria o topo da agenda pública no Brasil: a violência urbana e o crime associado ao tráfico de drogas nas grandes capitais brasileiras. Esse processo relativamente rápido de inversão de sinais, que feriu simbolicamente e introduziu elementos novos e perturbadores ao cotidiano de sua população é o compósito de um número variado de vetores. Eles se cruzam, se superpõem e tornam a política de segurança no estado do Rio de Janeiro e, em especial, em sua capital, um foco de atenção e inquietação constantes.

Por um lado, a ausência de poder regulador do Estado nas favelas⁵⁹ associada a características espaciais dessas localidades – marcadas por becos, vielas e ruas estreitas, que dificultam o acesso da polícia – propiciaram um terreno fértil para o aumento do controle territorial por grupos criminosos armados vinculados ao tráfico de drogas no varejo e outras atividades ilícitas. Parcamente organizados, tais grupos passaram a disputar entre si esses espaços identificados como capital fundamental para uma atividade que, com o passar dos anos, foi se revelando mais atrativa financeiramente. À medida que tal apelo aumenta, recrudescem as disputas armadas entre esses grupos, o acirramento dos confrontos com a polícia, a difusão do uso de armas de alto calibre e a naturalização da violência letal nos espaços populares.

Por outro lado, um Estado abúlico, incapaz de dar respostas a antigas mazelas sociais da cidade, desprovido de recursos para se posicionar diante dos novos e inesperados desafios impostos em um contexto de grave crise econômica e incipientes mudanças políticas inscritas no processo de redemocratização do país, reage lançando mão de métodos tradicionalmente utilizados pra lidar com problemas decorrentes da fragilidade social e política brasileira: o uso da força. Associado a isso e ainda na chave de antigos problemas do Estado brasileiro, o acionamento exclusivo da força para lidar com um problema que já nas suas origens se revelava tão complexo acentua um aspecto comum e problemático das agências públicas no Brasil: sua forte porosidade à prática da corrupção e do uso arbitrário e ilegítimo da autoridade.

A rentabilidade do comércio varejista de drogas, a parca capacidade de organização dos grupos dedicados a esse negócio, a inadimplência social do Estado, o recurso exclusivo ao uso da força para lidar com a criminalidade e a corrupção das agências estatais (no caso específico, sobretudo das instituições policiais) compuseram um cenário frequentemente diagnosticado com expressões orientadas pela lógica do confronto dotadas de forte *impacto* e pouca substância para descrever a situação do Rio de Janeiro. Ao longo das últimas três décadas, as políticas de segurança no Rio de Janeiro alternaram-se por orientações discursivas que ora apelavam ao respeito dos direitos humanos, ora apelavam ao imperativo da lei e da ordem, com o predomínio maior desse último. Até essa alternância discursiva, assumida nesses termos por autoridades e lideranças políticas, explicita o desamparo e a indigência a que o estado e sua capital foram relegados.

59. É importante diferenciar a ausência de poder regulador da ausência de oferta de serviços por parte dos órgãos estatais. Afinal, eles ampliaram de forma progressiva sua presença nas favelas – ainda que, comumente, de forma precária e equivocada – por meio de serviços e equipamentos (escolas, postos de saúde, urbanização etc.) e através de seu aparelho repressor.

Para lidar com os problemas associados ao controle territorial por grupos criminosos armados, as forças de segurança pública passaram a agir de modo que fez parecer a antiga política do “pé na porta” uma vaga lembrança de tempos pacíficos. Ocupações militarizadas e enfrentamentos armados entre policiais e traficantes se tornaram a tônica de sucessivas administrações públicas. A história da segurança pública nas últimas três décadas no Rio de Janeiro tem sido a reatualização (em dimensões modernizadas pelo desenvolvimento da indústria de armas) das tradicionais formas de discricionariedade e violência com que são tratados os setores mais pobres da população. A conta tem sido paga predominantemente pelos jovens desse segmento e o preço tem sido, com frequência desconcertante, suas próprias vidas.

Entre os anos de 1998 e 2008 morreram no Rio de Janeiro, vítimas de homicídio doloso, um total de 78.988 pessoas. Dessas, nada menos do que 29.604 tinham entre 15 e 24 anos. Em 1998, o estado do Rio de Janeiro detinha a terceira maior taxa de homicídios por 100 mil habitantes do país (55,3). Na população jovem, essa taxa chegava a 110,7 por 100 mil, o que deixava o estado em segundo lugar no *ranking* geral brasileiro.

A capital do estado apresenta um quadro semelhante. Nela, no mesmo período destacado anteriormente, ocorreram 32.850 mortes por homicídio doloso, sendo que 12.837 dessas vítimas tinham entre 15 e 24 anos. Em 1998, a cidade do Rio de Janeiro estava em quinto lugar entre as capitais mais violentas do país, com uma taxa de 62,6 vítimas por 100 mil habitantes. Entre os jovens de 15 a 24 anos, essa taxa chegou a 141,1, o que deixava a cidade em terceiro lugar no *ranking* nacional. É verdade que desde 2005 as taxas no estado e na capital têm declinado, com queda acentuada e constante nos anos de 2007 e 2008. Ainda assim, o quadro é grave e no último ano da série foram registrados 5.395 óbitos por homicídios dolosos no estado.

O cálculo do IHA de 2007 resultou para o Rio de Janeiro em um índice de 4,9 mortes de adolescentes por mil habitantes para os sete anos subsequentes ao ano-base de cálculo. Em números absolutos, a projeção para o Rio de Janeiro é a mais grave entre todas as capitais do país. São esperados nada menos do que 3.025 adolescentes mortos antes de completar os 19 anos porque serão vítimas de homicídio entre 2007 e 2013.

Certamente é em função desses números, do indistigável fracasso das estratégias convencionais de segurança, de seu caráter indefensável do ponto de vista ético e político, que uma experiência levada a cabo pela polícia militar fluminense numa favela relativamente pequena da zona sul do Rio de Janeiro e, posteriormente, encampada pelo governo do estado como política para o setor, tem atraído tanto interesse dos mais variados segmentos. A chamada Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) foi, em função dessa peculiaridade, o campo escolhido para nossa investigação.

Criadas em 2008, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) representam, de acordo com o seu *site* oficial,



um novo modelo de segurança pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos.”

Concebidas pela atual gestão da **Secretaria de Estado de Segurança Pública**, as UPPs trabalham, segundo esse órgão do governo, com os princípios da polícia comunitária – “um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública”⁶⁰. De acordo com informações oficiais, houve um investimento inicial de R\$ 15 milhões aplicado na qualificação da Academia de Polícia para que, até 2016, sejam formados cerca de 60 mil policiais.⁶¹

As UPPs são apresentadas frequentemente pela Secretaria de Segurança Pública como “uma ‘arma’ do governo do estado do Rio para recuperar territórios perdidos para o tráfico e levar a inclusão social à parcela mais carente da população.” Segundo o secretário de Segurança do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, a ideia é “recuperar para o Estado territórios empobrecidos e dominados por traficantes”, trata-se de “uma nova ferramenta para acabar com os confrontos”⁶². Ao falar sobre o projeto, o Comandante Geral da polícia militar do Rio de Janeiro, Mário Sérgio de Brito Duarte, afirma que, “por duas décadas, as áreas carentes do Rio de Janeiro infelizmente viram crescer a ditadura do narcotráfico se impondo à população menos favorecida, ditando-lhes regras e subjugando-lhes a vontade”⁶³ e que, com a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora, os territórios apropriados por criminosos serão retomados pelo Estado. Nesse sentido, a proposta inicial do projeto é que, após a ocupação policial, ocorra a entrada de diferentes projetos sociais envolvendo várias secretarias estaduais e municipais.

Assim, as UPPs representam a tentativa de instauração de um novo modelo de política de segurança pública, que busca romper com a lógica do confronto em espaços populares, característica das ações policiais convencionais. Visam a promover a aproximação entre a polícia e a comunidade, realizando inicialmente um processo de “pacificação”, no qual se busca retirar o tráfico armado da favela e inserir o policiamento nesse território.

Ao final do ano 2008, início de 2009, ocorreu a implantação das três primeiras UPPs no Rio de Janeiro: Santa Marta, Cidade de Deus e Batan. Essas ocupações não contaram com um planejamento efetivo da Secretaria de Segurança Pública, já que todas foram criadas para atender demandas específicas dessas comunidades, ligadas a questões socioeconômicas e de segurança. Até o início dessas ocupações, não havia sido realizado um esforço de sistematização das UPPs.

Em meados de 2009, os gestores de segurança pública pensaram em transformar essas ocupações policiais em uma política pública de âmbito estadual. Com esse intuito, identificaram, através do serviço de inteligência da Secretaria de Segurança Pública, as comunidades no Rio de Janeiro que apresentavam características para receber essa modalidade de ocupação policial. Após um estudo de diferentes territórios, constatou-se a presença de 97 áreas da região metropolitana do Rio de Janeiro com tais características. Todas essas áreas foram submetidas à apreciação das polícias militar e civil, que estabeleceram uma ordem de priorização a elas. Ao final desse processo, no total, 47 comunidades foram consideradas passíveis de receber uma UPP.

O decreto 41.650, promulgado em 2009, dispõe sobre a criação das UPPs no estado do Rio de Janeiro. Segundo essa determinação, as UPPs, na estrutura da polícia militar estadual, estão subordinadas ao Comando do Estado Maior (Art. 1º). De acordo com o decreto, elas têm como finalidade executar ações especiais concernentes à “pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes” (Art. 1º). Caberá ao secretário de Segurança do estado editar atos, com vistas a disciplinar a execução das ações especiais das UPPs, além de estabelecer os requisitos necessários para a lotação de policiais militares nessas unidades.

O texto do *site* oficial do projeto dispõe que, com a implementação das UPPs, não é esperado que o tráfico de drogas se extinga nas favelas e no Rio de Janeiro de forma geral, mas se busca produzir uma mudança, de maneira que algumas de suas características, como o domínio sobre determinado território e a presença de armamento pesado, sejam suprimidas. De acordo com gestores de segurança pública, espera-se que o tráfico perca o seu “protagonismo” no cenário estadual e se torne uma mera “modalidade de crime”, tal como o homicídio, o furto e o roubo. Ele continuará sendo reprimido pelas forças de segurança, entretanto, deixará de dispor da força que apresenta atualmente.

A ocupação policial nas favelas é dividida em quatro fases: 1) retomada do território pelas forças de segurança do estado; 2) estabilização, na qual são garantidos os meios de permanência policial na comunidade, como, por exemplo, a construção ou a tomada de edificações onde será estabelecida a administração da UPP; 3) ocupação definitiva, em que os policiais passam a fazer parte do cotidiano da comunidade e 4) pós-ocupação, que diz respeito à consolidação da ocupação policial na favela e à entrada de serviços que não necessariamente estão relacionados a ações de segurança pública.

Segundo a Sub-secretaria de Ensino e Programas de Prevenção, o projeto⁶⁴ das UPPs prescreve quais características as favelas devem apresentar para receber uma unidade. Assim, as UPPs devem ser instaladas em: áreas conflagradas pelo crime; áreas dominadas territorialmente; áreas marcadas por “ideologias de facções criminosas”; áreas onde é constatada a existência de armamentos pesados. Além de contarem com tais características, inicialmente esses espaços deveriam ser pequenos, com poucas entradas e saídas, como é o caso da favela Santa Marta.

De acordo com os gestores de segurança pública, antes mesmo das ocupações policiais, alguns comandantes de batalhões e agentes de segurança pública já realizavam o “policiamento comunitário” em poucas regiões da cidade e do estado. Entretanto, essas práticas sempre estiveram muito pulverizadas e precariamente articuladas ao Comando Geral da polícia. Atualmente, com a presença das UPPs, o policiamento comunitário se “institucionaliza”, se disseminando por toda a corporação policial.

Até o momento em que concluímos nossa pesquisa haviam sido implantadas 16 UPPs⁶⁵, todas na capital do Rio de Janeiro, com financiamento do governo estadual, em parceria com a iniciativa privada, que procurou a Secretaria de Segurança Pública para investir nas ocupações policiais em favelas, tendo em vista a redução dos índices de criminalidade.

A unidade acompanhada em nossa pesquisa foi a do morro Santa Marta, situado no bairro de Botafogo, Zona Sul do Rio, que possui 54.692 metros quadrados e seis mil moradores. Inaugurada no dia 19 de dezembro de 2008, a Unidade de Polícia Pacificadora do Santa Marta foi a primeira a ser implementada e opera com 123 recrutas, que foram preparados em um curso de especialização, sob o comando da capitã Priscilla de Oliveira Azevedo. Por ter sido ocupada pela a polícia há mais tempo, essa Unidade apresenta, ao menos em tese, medidas mais estruturadas, quando comparada com outras comunidades onde a UPP foi implantada.

O trabalho de campo se efetivou, primeiramente, através do contato com alguns moradores e lideranças do Santa Marta. Posteriormente, foram contatados gestores da Secretaria de Segurança Pública, da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria de Governo do estado e também policiais militares que atuam na UPP do Santa Marta. Além de entrevistas semiestruturadas com esses atores, a equipe local da pesquisa realizou a observação do cotidiano e participou de reuniões e eventos na favela.

60. Site oficial do programa: www.upp.rj.gov.br. UPP/Conceito UPP: A Polícia da Paz. Acessado em 25/05/2011.

61. Site oficial do programa: www.upp.rj.gov.br. UPP Acessado em 25/05/2011.

62. Site oficial do programa: www.upp.rj.gov.br. Palavra do Secretário. Acessado em 25/05/2011.

63. Site oficial do programa: www.upp.rj.gov.br. Palavra do Comandante. Acessado em 25/05/2011.

64. Apesar de termos solicitado uma cópia do projeto da UPP, a Secretaria de Segurança não a disponibilizou à pesquisa. Tal projeto apenas foi citado durante as entrevistas.

65. São elas: Andaraí, Babilônia/Chapéu Mangueira, Batan, Borel, Cidade de Deus, Coroa, Fallet/Fogueteiro, Escondidinho/Prazeres, Formiga, Macacos, Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Salgueiro, Santa Marta, São João/Matriz/Quieto, Tabajaras/Cabrito e Turano.

A partir das primeiras visitas ao morro Santa Marta, pode ser constatado que a parte mais baixa da comunidade apresenta moradias em melhor estado de conservação do que as construções localizadas na parte superior do morro. Alguns moradores dizem que, como essa região é de difícil acesso, antes da construção do plano inclinado era muito complicado carregar materiais de construção até a parte alta da favela.

Os moradores relatam que toda a extensão do morro era marcada pelo consumo e venda de drogas. A região central da favela era menos afetada pelas atividades do tráfico. Uma moradora afirma ter sempre morado em uma posição relativamente “privilegiada” da favela, porque sua residência ficava distante das bocas de fumo e próxima a áreas de policiamento da comunidade.

Para a UPP ser implementada no Santa Marta, inicialmente, foi realizada uma operação com o BOPE, Batalhão Florestal, Batalhão de Choque e Companhia de Cães na região. No total, havia cerca de 50 homens participando dessa operação. Ocorreu, nesse sentido, um processo no qual as pessoas envolvidas com o tráfico foram identificadas e reprimidas pela polícia. Os membros do Comando Vermelho, facção criminosa que dominava a favela antes da implementação da UPP, já tinham sido avisados sobre uma possível ocupação policial, mas pensavam que ela iria demorar a ocorrer de fato. Com isso, eles não tinham preparado armamento nem estratégias de defesa para uma situação de ocupação policial. Portanto, durante o confronto, o tráfico resistiu um pouco, mas não teve forças para vencer o domínio policial que começava a se instaurar no território.

Após esse confronto preliminar, o BOPE levou os policiais militares que iriam atuar na comunidade para conhecer a região. Foram mostrados os locais onde eram estabelecidos os principais pontos de venda e consumo de drogas, as casas dos traficantes mais importantes etc. A partir desse primeiro reconhecimento, a polícia militar entrou efetivamente no Santa Marta e instalou-se em um prédio, no pico do morro, que originalmente abrigaria uma creche comunitária.

No período inicial de ocupação, as revistas feitas pela polícia aos moradores eram frequentes, causando transtornos à vida da população do Santa Marta. Ao chegar à favela, a polícia vistoriou algumas casas em busca de armas, drogas e outros objetos ilícitos. Ainda assim, alguns moradores ressaltam que a entrada policial ocorreu de maneira bastante “tranquila”, não afetando a rotina do local. Mencionaram que foi feito uma espécie de acordo entre policiais e traficantes para que não houvesse sérios confrontos na comunidade.

Aos poucos a polícia começou a fazer parte do cotidiano da comunidade, reprimindo qualquer manifestação ostensiva e armada do tráfico de drogas. Para continuar a trabalhar no comércio de drogas, alguns membros do Comando Vermelho tiveram de sair da favela, indo morar em outras comunidades do Rio de Janeiro. De acordo com os moradores e policiais, atualmente ainda existe a venda de drogas para consumo local, mas, aparentemente, essa atividade não conta com a utilização de armas.

Em algumas entrevistas, moradores chegaram a confundir o tipo de policiamento realizado atualmente no Santa Marta com a presença anterior da polícia na favela através do Destacamento de Policiamento Ostensivo (DPO). Antes mesmo da inserção da UPP, havia dois DPOs na favela. Para os entrevistados, a principal diferença entre esses policiamentos é o fato de que, alguns anos atrás, os conflitos armados faziam parte do cotidiano da comunidade e, atualmente, isso não é mais uma constante no local.

Os moradores entrevistados relataram que, no início da implementação da UPP, foram submetidos a constantes revistas policiais e, nos casos em que não estavam de posse de suas



FOTO: RATÃO DINIZ

identificações civis, eram encaminhados à delegacia de Botafogo para receber uma autuação. Sobre esse ponto, vale ressaltar que não existe qualquer lei brasileira cujo conteúdo prescreva a necessidade de o cidadão portar, em todos os momentos, sua carteira de identidade.

Na tentativa de combater os abusos cometidos por alguns policiais da Unidade Pacificadora houve, em meados do mês de março de 2010, o lançamento da “Cartilha popular do Santa Marta sobre abordagem policial.” Esse trabalho foi realizado pelo movimento local *Visão Favela Brasil*, em parceria com a Comissão de Direitos Humanos da ALERJ, Justiça Global, Centro de Defesa de Direitos Humanos de Petrópolis, Instituto de Defensores de Direitos Humanos, Associação de Moradores do Santa Marta, Grupo Eco, Fundação Heinrich Böll, Ação Mundo Solidário e Anistia Internacional.

Os autores da cartilha esperam que, a partir da sua leitura, os moradores do Santa Marta se informem sobre seus direitos e deveres de cidadão, conhecendo os limites da atuação policial. O documento reforça ainda que é necessário “preservar o policial que faz o seu papel dentro da lei e denunciar os maus policiais”⁶⁶. Para tanto, cabe à população identificar os abusos realizados pela polícia e denunciá-los.

66. **CARTILHA** Popular do Santa Marta sobre Abordagem Policial. Rio de Janeiro: 2010, p. 4.

Alguns moradores afirmam que, no início da pacificação, houve estranhamento dos moradores. Atualmente, porém, o tratamento entre os policiais e a população, de forma geral, é definido como “normal”, não indo além de uma relação respeitosa e educada. Uma jovem diz que sua mãe a aconselha a não ter uma relação muito próxima com os policiais, assim como antes não tinha “amizade com bandido.” A entrevistada não pode estabelecer qualquer tipo de laço com a polícia. O mesmo nível de desconfiança atribuído ao “bandido” é aplicado à polícia. Isso, de certa maneira, vai de encontro aos objetivos do projeto que pretende que a polícia participe da rotina da favela, para se inteirar dos conflitos entre os moradores, dos problemas infraestruturais do local, com vistas a, dentro de sua margem de ação, resolver essas questões ou acessar outros serviços capazes de solucioná-los.

Por outro lado, a própria polícia, de forma geral, desconfiava dos moradores de favela. A rotina de confrontos, segundo o Comandante Geral das UPPs, acabou por desgastar a imagem que a polícia tem dos moradores de comunidade, gerando suspeitas em relação a essas pessoas.

Em conversa informal, um policial militar alegou que não se relaciona com os moradores do Santa Marta, conhecendo alguns de vista e outros poucos por nome. Ressalta que, da mesma maneira que os moradores estranham a presença policial na favela, os policiais não conseguem confiar nos moradores. Esse contexto é resultado do tipo de ação policial que foi estabelecida no estado do Rio de Janeiro. Ao invés de identificar os conflitos, buscando a sua prevenção e resolução, a polícia procura somente extingui-los.

Um policial que atua no Santa Marta ressaltou que a UPP não pode ser concebida como política de segurança pública. Ao contrário, ela se constitui como uma ação de “controle de favelados.” Esse policial acrescenta ainda que, se os gestores quisessem melhorar de fato as condições de vida na comunidade, eles adotariam medidas similares às executadas, por exemplo, na Rua São Clemente, região de classe média de Botafogo. No seu modo de ver, o Estado perdeu há tempos sua soberania sobre o local. Caso isso não tivesse ocorrido, o Santa Marta estaria com uma qualidade de vida parecida a de outras regiões do bairro. Então, o governo estadual não precisaria adotar uma ação nos moldes da UPP.

O distanciamento entre policiais e moradores se amplia por esses agentes de segurança utilizarem armamentos pesados durante as rondas pela favela, como o fuzil. Para uma liderança local, a polícia trouxe uma “paz armada” para as comunidades, de forma que saiu o tráfico e entrou um policiamento que, longe de ser o comunitário, amedronta os moradores da comunidade com seus fuzis.

Durante o trabalho de campo, foi possível perceber, contudo, tentativas de aproximação entre policiais e moradores. Há um projeto esportivo oferecido pela polícia em parceria com a SUDERJ na sede da UPP, desde o ano de 2009. Segundo um dos coordenadores do curso e morador da comunidade, inicialmente não havia alunos inscritos. Somente a partir de divulgação e convencimento, realizados por ele em casas onde residem crianças e jovens, a primeira turma foi formada. Posteriormente, alunos do curso conversavam com outras pessoas, divulgando o projeto. No período de realização da pesquisa, tal iniciativa contava com 70 inscritos e ainda apresentava uma lista de espera. Um curso de música também é ministrado na sede da UPP para as crianças e jovens do local. Entretanto, esse curso não é desenvolvido pela polícia. Uma organização da sociedade civil conseguiu autorização da Secretaria de Segurança para utilizar o prédio policial. Os policiais apontam que a atividade possibilita um maior contato do morador com a polícia, aproximando-os.

Apesar das iniciativas de aproximação apontadas acima, os conflitos entre policiais e moradores ainda ocorrem na comunidade Santa Marta. A principal tensão gira em torno da regulação, por parte de policiais da Unidade Pacificadora, de eventos culturais na comunidade. A proibição de se realizarem bailes *funk* e a imposição de que fossem respeitados os limites de horário previstos na chamada lei do silêncio causaram tensões entre o comando local da UPP e jovens da comunidade, tensões essas que, ao que parece, se reproduzem em outras comunidades também ocupadas.

Para além da relação dos moradores com a polícia, outros órgãos governamentais sentiram dificuldades para travar algum tipo de relação com os moradores do Santa Marta, após a entrada da UPP na favela. Uma assistente social da Secretaria de Governo descreve que encontrou obstáculos para conseguir um espaço físico na comunidade para trabalhar. A população tinha receio de falar com ela, porque acreditava que a UPP e todas as outras ações vinculadas a ela não teriam continuidade e, em breve, o tráfico voltaria a atuar na favela.

Muitos moradores partilham da ideia de que a UPP apresenta a fragilidade comum a muitas políticas públicas no Brasil, por serem programas relacionados a certos políticos, não se tornando efetivamente uma política de Estado. Ou seja, teme-se que a UPP não se sustente e não tenha continuidade após o término do governo estadual de Sérgio Cabral. Em contrapartida, gestores de segurança pública afirmam que as UPPs “materializam um sonho de liberdade” e vieram “para ficar”⁶⁷.

Assim como alguns moradores, certos policiais afirmam que a UPP se extinguirá com o término do governo estadual do Sérgio Cabral. Alguns policiais crêem que o tipo de policiamento implantado em determinadas comunidades cariocas faz parte de uma ação de governo e não de Estado. Dessa maneira, essa política irá se extinguir ao término do governo que a propôs. Há o exemplo do GPAA, outra iniciativa em que se tentou implantar o policiamento comunitário em algumas favelas, durante o governo Anthony Garotinho. Após o fim de seu mandato, o programa foi aos poucos perdendo força, ficando sem continuidade.

Alguns gestores ressaltaram ainda que, com o tempo, não será mais necessária a permanência da polícia militar em algumas favelas do Rio de Janeiro. Pretende-se que, ainda que a polícia não faça mais parte diretamente do cotidiano da comunidade, o tráfico ostensivamente armado não volte a atuar nesses territórios. A expectativa do governo do estado é que própria população não permita a volta de traficantes em suas comunidades.

Enfatizar a atuação da polícia, em detrimento das políticas sociais, pode recair na formação de um Estado de caráter policial nas favelas pacificadas. Nesse sentido, esses espaços populares deixariam de estar sob o poder de traficantes de drogas e passariam a ser meramente dominados por policiais. Isso já foi uma realidade na favela em questão. No final da década de 1990, o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da polícia militar ocupou o Santa Marta por aproximadamente oito meses. De acordo com o presidente da associação de moradores, não existiu uma boa articulação entre a polícia e a comunidade, sendo realizado um “policiamento truculento”, que violava os direitos dos moradores. Não eram permitidos bailes e festas nos finais de semana, porque a polícia reprimia qualquer tipo de manifestação cultural.

Entretanto, durante o trabalho de campo, foi possível observar no Santa Marta a intenção de inserir ações que não estão somente vinculadas às atividades de segurança pública. Há, ao menos em um plano formal, um projeto de integrar a política de segurança a atividades de outros

67. Site oficial do programa: www.upp.rj.gov.br. *Palavra do Comandante*. Acessado em 25/05/2011.

setores. É perceptível a inserção na comunidade de projetos elaborados por empresas privadas, em parcerias com a sociedade civil. A justificativa para a entrada desses novos tipos de serviços se inscreve no fato de a favela estar livre da atuação do tráfico, permitindo o desenvolvimento de iniciativas que antes não eram realizadas.

É importante destacar que, para alguns moradores, essa abertura representa um entrave na vida da favela, porque, antes da ocupação policial, as pessoas não precisavam pagar luz, televisão a cabo e água. Com a chegada da polícia, a comunidade precisou arcar financeiramente com esses serviços. Para amortecer parte desse *impacto*, a Secretaria de Governo e a Light, companhia de eletricidade da cidade, assinaram, em julho de 2009, um termo de cooperação para ampliação da tarifa social na conta de energia dos moradores da comunidade Santa Marta. Para ter direito a essa tarifa, a família deve estar cadastrada no programa Bolsa Família. Entretanto, alguns moradores alegam dificuldade no cadastramento da tarifa comunitária, tendo de pagar esses serviços integralmente.

Outro aspecto negativo, apontado de forma recorrente pelos moradores, foi o aumento do valor dos aluguéis, que cresceu no último ano após a “pacificação”, porque os imóveis foram valorizados com o término dos conflitos armados no local. Também afirmam, com certo tom de revolta, que muitas propagandas governamentais mostram o Santa Marta como a “favela modelo”, entrevistando “moradores” que são completamente favoráveis à UPP. Entretanto, tais entrevistados nem mesmo moram no local, sendo meros atores contratados pelo governo estadual para bem dizer suas políticas.

Em janeiro de 2011, o governo do estado do Rio de Janeiro lançou o decreto nº 42.787. O documento dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora. Em seu artigo 9º, o decreto institui que a estrutura das UPPs deverá ser objeto de revisão a cada 24 meses pelo Conselho Permanente de Avaliação das UPP, de forma a manter a eficiência e a eficácia de suas ações, bem como os padrões mínimos de qualidade. O documento delimita ainda a composição desse conselho: I - Secretário de Estado de Segurança, na qualidade de presidente; II - Secretário de Estado Chefe da Casa Civil; III - Sub-secretário de Planejamento e Integração Operacional da Secretaria de Estado de Segurança - SESEG; IV - Diretor-presidente do Instituto de Segurança Pública - ISP; V - Comandante Geral da polícia militar do estado do Rio de Janeiro - PMERJ; VI - Coordenador-geral da Coordenadoria de Polícia Pacificadora - CPP.

O documento também institui as atribuições do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ) no processo de acompanhamento das Unidades de Polícia Pacificadora. Caberá a esse órgão realizar um monitoramento semestral das atividades desenvolvidas pela UPP, em seus aspectos quantitativos e qualitativos. Além disso, o ISP deve ser responsável por produzir o *Programa de Polícia Pacificadora*, em que deverá constar, dentre outros tópicos, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação e relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais nas áreas de atuação das UPPs.

Embora os dados oficiais referentes ao desempenho das UPPs apontem que os índices de criminalidade estão diminuindo nas favelas ocupadas, inclusive no Santa Marta, os gestores da Secretaria de Segurança afirmam que a redução desses índices criminais não é fruto somente da implantação das UPPs. Existem projetos desenvolvidos paralelamente às ocupações policiais nas favelas que têm menor visibilidade junto à sociedade em geral. No entanto, muitas dessas ações surtem efeitos diretos sobre a segurança pública em âmbito estadual.

De acordo com entrevista realizada com a superintendente da Sub-secretaria de Planejamento e Integração da Secretaria Estadual de Segurança Pública, o “gargalo” das ocupações policiais é o número insuficiente de agentes de segurança aptos a trabalharem nas UPPs. Para realizar todas as ocupações previstas até o final de 2014, são necessários mais 12.500 policiais militares no estado do Rio de Janeiro. Atualmente, a polícia militar apresenta em seu quadro um total de 38.000 homens. Ou seja, para completar os processos de ocupações, seria necessário basicamente um terço de todo efetivo policial atual do estado. Por outro lado, a polícia militar tem a evasão anual de cerca de 1.200 agentes. Com isso, torna-se necessária a efetivação de uma estratégia que simultaneamente reponha o efetivo policial adequado às ações ostensivas em âmbito estadual e preencha os quadros necessários às UPPs. Mas para os gestores o governo estadual já avançou bastante nessa questão de estruturação do efetivo para as ocupações policiais previstas.

No entanto, para o êxito dessa experiência, apenas a presença permanente das polícias nas favelas não é suficiente. O trabalho policial se esgota em ações relacionadas à segurança pública, sendo necessárias, entretanto, ações de cunho social e infraestrutural que não dizem respeito às atribuições da Secretaria de Segurança Pública. Torna-se essencial, de acordo com os gestores, a participação de outros órgãos estaduais, como a Secretaria de Assistência Social, por exemplo.

Nesse sentido, em abril de 2010, a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) do estado recebeu a responsabilidade de coordenar um conjunto de políticas sociais nas comunidades com UPPs. Além da oferta de serviços e equipamentos básicos, a SEASDH recebeu a atribuição de favorecer o desenvolvimento econômico e estabelecer canais de participação comunitária e controle social, principais lacunas do projeto original. A encampação dessa meta, sobretudo no que diz respeito ao controle externo através de canais dialógicos consistentes, é condição necessária para o não desvirtuamento do projeto.

No dia 4 de janeiro de 2011, foi publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro o decreto que criou a UPP Social Carioca, para integrar as ações sociais e os diversos serviços públicos sob a responsabilidade da prefeitura nas comunidades pacificadas. A partir da publicação desse documento, cabe ao presidente do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos coordenar, supervisionar, articular e integrar todas as ações sociais a serem desenvolvidas e os serviços públicos locais a serem prestados pelo município do Rio de Janeiro no âmbito das Unidades de Polícia Pacificadora sediadas na cidade.

O sucesso das ocupações policiais também depende do alinhamento das ações federais, estaduais e municipais. O superintendente da Sub-secretaria de Planejamento e Integração considera que isso já é uma realidade para as UPPs. Além da criação da UPP Social Carioca, o município paga uma gratificação no valor de R\$ 500,00 aos policiais que atuam nas favelas pacificadas. O governo federal financia cursos de aperfeiçoamento direcionado aos policiais, além de custear as obras infraestruturais nas comunidades ocupadas. O governo estadual, por outro lado, tem a função de planejar, estruturar e instaurar as UPPs em diferentes territórios do Rio de Janeiro. Em suma, os gestores de segurança pública apontam um esforço de congruência de ações dos três níveis governamentais nesse processo de ocupação policial em favelas cariocas.

Cumprе ressaltar, entretanto, que apesar de a maioria dos profissionais envolvidos nesse processo apontar para o alinhamento das iniciativas das diferentes esferas governamentais e

para o desenvolvimento de ações que não estão somente pautadas em atividades de segurança pública, em nenhum momento do trabalho de campo foram explicitados claramente quais e como os projetos estão sendo de fato executados nos territórios “pacificados.” Há uma dificuldade muito grande em identificar as ações sociais e de segurança pública em desenvolvimento nas favelas ocupadas, como foi constatado na comunidade Santa Marta, além de ser complicado encontrar gestores e profissionais dispostos a expor esses projetos em curso. No período de realização da pesquisa, somente uma assistente social da Secretaria Estadual de Governo se mostrou aberta a conversar a respeito do processo de urbanização em desenvolvimento na favela Santa Marta, contudo, não foi explicitado o projeto e os documentos referentes a essas obras não foram franqueados à equipe.

Até o momento de conclusão da redação do relatório de nossa pesquisa, havia, na cidade do Rio de Janeiro, 16 UPPs. A essa altura, a despeito das expectativas e potencialidades divisadas nessa experiência, é possível inventariar dúvidas, dilemas e perspectivas para um futuro próximo. Embora seja veiculado pelo governo estadual como o principal investimento no campo da

FOTO: EDMILSON LIMA



segurança pública, não há ainda um programa formalizado definindo metas, objetivos, estratégias operacionais e formas de monitoramento. Não há um programa documentado para além das portarias e decretos anteriormente mencionados. Com isso, abre-se espaço para toda a sorte de ceticismo e reticências, como as que tivemos oportunidade de observar no período de campo, externados pelos próprios moradores da comunidade por nós estudada. Como não há um conjunto de metas e mecanismos de monitoramento, não se tem ainda como dimensionar o *impacto* das UPPs, tanto nas áreas em que foram implantadas, quanto em suas adjacências e em outras partes da cidade e de seu entorno. Poucos recursos estão disponíveis, por exemplo, para se estimar eventuais efeitos da migração de grupos armados para territórios ainda não “pacificados.” Menos ainda para dimensionarmos possíveis efeitos perversos sobre regiões como a Baixada Fluminense, municípios do norte do estado ou da Região do Lagos.

Além dos impasses mencionados no parágrafo anterior, preocupa a possibilidade de que as hostilidades historicamente construídas entre moradores e polícia representem obstáculos mais resistentes do que aqueles até agora captados. O mesmo vale para as práticas de uso abusivo da força e da corrupção policial. A criação de mecanismos de controle e de supervisão da ação dos policiais nas favelas ocupadas é fundamental para que antigas e novas formas de violação não se instaurem, levando todo o projeto à ruína. Até o presente momento, as áreas ocupadas eram predominantemente controladas por grupos armados ligados ao tráfico de drogas e pouco se tem explorado no que se refere a territórios em que se verifica a atuação de milícias. A demora da instauração de programas sociais tem levado, em alguns casos, a que a própria polícia tome a iniciativa de implantar programas esportivos e assemelhados. O risco de imputar a essa força atribuições de natureza diversa à sua vocação deveria ser encarado com seriedade pelas autoridades como uma tendência a ser evitada. O deslocamento da coordenação da chamada UPP Social para um órgão da prefeitura indica o risco de descaracterização do programa como uma política estadual, gerando inquietações acerca de um possível abandono de outros municípios, como os da Baixada Fluminense, em que a violência é um problema tão grave quanto aquele observado na cidade do Rio de Janeiro.

A notícia boa em meio a tais impasses é uma abertura inédita das autoridades da segurança pública, em especial do próprio comando das UPPs, ao diálogo com pesquisadores, lideranças comunitárias e atores da sociedade civil em geral. Há hoje equipes de várias instituições em campo, observando, coletando dados empíricos e procurando entender as dinâmicas de cada unidade. Tudo indica que em pouco tempo teremos uma massa expressiva de informações sobre acertos, erros, nós a serem desatados e possibilidades a serem exploradas. Fazer bom uso delas é um desafio cujo enfrentamento não é exclusivo da polícia militar do Rio de Janeiro. O relato aqui apresentado pode ser encarado como um primeiro passo desse processo.

Por fim, é importante destacar que, embora as Unidades de Polícia Pacificadora representem uma mudança de atuação da segurança pública em territórios populares, tradicionalmente marcada por uma política de confronto, e possuam um forte *impacto* na vida de adolescentes e jovens, apresentam, como vimos, uma série de limites com relação a sua ampliação e sustentabilidade. Trata-se, portanto, de uma iniciativa ainda muito recente que necessita de acompanhamento e de um amplo debate público para sua consolidação.

O VIRADA SOCIAL de São Paulo

Tomando os dados de 2007 como base, o cálculo do índice de homicídios entre adolescentes para a cidade de São Paulo apresenta uma perspectiva de 1,3 mortes por grupo de mil. Isso quer dizer que, a despeito do investimento da capital paulista nos últimos anos, é prevista a perda de 1.502 vidas de adolescentes que, tendo completado 12 anos a partir do ano base, não chegarão aos 19, nos sete anos subsequentes. A redução dessa estimativa está diretamente relacionada a mudanças nas condições vigentes na capital paulista. À luz do que tem ocorrido nos últimos anos, não é impossível que tal projeção não se efetive possibilitando a preservação de ao menos uma parcela dessa vidas.

No ano de 1998, o estado de São Paulo contabilizava de 39,7 mortos por homicídios por 100 mil habitantes. Era o quinto estado mais violento do país. Na faixa entre 15 e 24 anos, o estado ocupava a mesma posição no *ranking* nacional, com uma taxa de 79,2 vítimas por 100 mil habitantes. Nos dois anos subsequentes, suas taxas crescem, mas a partir de 2001 há uma inflexão na linha de crescimento e, desde então, as taxas de homicídios paulistas não pararam de cair. Na última série histórica de que dispomos (de 1998 a 2008), o estado de São Paulo apresenta uma redução das taxas de homicídios da ordem de 62,4% de vítimas na população em geral, e de 68,1% das vítimas entre 15 e 24 anos.

São Paulo, capital, viveu processo semelhante. Em 1998, a cidade de São Paulo ostentava uma taxa de 61,1 mortos por homicídios por 100 mil habitantes. Era, então, a sexta capital mais violenta do país. Na faixa entre 15 e 24 anos, ela ocupava a mesma posição no *ranking* nacional, com uma taxa de 122,3 vítimas por 100 mil habitantes. Após testemunhar um crescimento dessas taxas no ano seguinte (1999), São Paulo rompe o século XXI com uma rota de decréscimo que leva a uma redução em dez anos (a contar de 1998 até 2008) de 75,8% dos homicídios em geral e de 80,9% dos homicídios de jovens. As taxas de 14,8 mortos em 2008 fazem de São Paulo a capital com menor incidência de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes no Brasil. A mesma posição ocupada quando desagregamos esse universo pelo grupo de vítimas entre 15 e 24 anos (23,4 vítimas por 100 mil).

A singularidade e expressividade do “caso paulista” (KAHN, 2011), como vem sendo chamado, tem se imposto como uma questão em aberto para pesquisadores e gestores públicos, havendo uma proliferação de hipóteses explicativas na busca dos fatores determinantes para a redução registrada nos índices de violência letal.

No que se refere às ações no campo da segurança pública, é importante salientar não somente o aumento expressivo do orçamento destinado ao setor nos últimos anos, mas sobretudo a forma de utilização desses recursos. Parte substantiva deles é convertida no desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias, como o videomonitoramento das ruas, o investimento em inteligência policial, a criação de sistemas de informação criminal (Infocrim) e a construção de um banco de dados com informações georreferenciadas de incidências criminais. Por esse último, pode-se estabelecer horários, locais e dias da semana de maior volume de ocorrências, bem como é possível definir perfis preferenciais de vítimas e perpetradores de violência. Além disso, houve uma reestruturação do sistema de formação policial, com a incorporação aos currículos de temas como direitos humanos e policiamento preventivo.

Outros fatores comumente apontados como determinantes para a redução da criminalidade em São Paulo são as ações destinadas à redução do acesso a e da circulação de armas de fogo, cujos marcos foram a aprovação do *Estatuto do Desarmamento* e a campanha para o desarmamento, com a implementação do programa de incentivo à entrega de armas de fogo às autoridades policiais. Adicionalmente, há interpretações que explicam a redução dos homicídios em São Paulo como o efeito da adoção de uma política de encarceramento em massa, traduzida em um aumento expressivo da taxa de aprisionamento. Finalmente, as mudanças na composição demográfica da população, em especial a redução da proporção de jovens que, em geral, constituem o grupo populacional com maior risco de vitimização por homicídios, também costuma ser apontada como fator relevante para a redução dos índices de letalidade dolosa.

É evidente que as diversas versões explicativas para a acentuada redução dos homicídios em São Paulo não são excludentes entre si. Cada uma dessas iniciativas pode estar articulada e, com pesos diferenciados, incidir positivamente para os resultados produzidos nos últimos anos. A pluralidade de versões, por outro lado, atesta as dificuldades de dimensionamento preciso e indisputável sobre os fatores que incidem mais decisivamente sobre o comportamento dos dados criminais. Além desses fatores anteriormente assinalados, todos eles vinculados a investimentos na esfera do sistema de justiça criminal, é plausível supor que investimentos na área social e em empreendimentos participativos também têm tido um papel importante para a configuração do cenário paulistano e do estado de São Paulo como um todo.

Renato Sérgio Lima no Seminário Crime, Violência e Cidade, realizado em 2009, levantou ainda duas hipóteses adicionais⁶⁸: 1) A atuação da gestão municipal, com predomínio de ações preventivas (políticas de recuperação de espaços públicos como praças e áreas de lazer, iluminação pública, ações de prevenção envolvendo as escolas e o setor de saúde através das secretarias municipais) e 2) o papel do crime organizado na consolidação de novos mecanismos de controle social. Essas hipóteses vêm sendo discutidas com base em resultados de estudos etnográficos que ressaltam a importância dos mecanismos de controle social de facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC).

Desse modo, não existem respostas conclusivas com respeito a essa tendência, o que reforça a percepção de que a queda da violência letal é um fenômeno complexo que envolve a presença e a ação de muitas causas. Intuitivamente e com base nas informações relativas a experiências internacionais bem sucedidas, podemos sugerir que a articulação de ações repressivas no campo propriamente dito da segurança pública com outras intervenções de cunho social (de caráter preventivo e desenvolvidas, especialmente, em territórios que apresentam maior vulnerabilidade social) pode ser um fator importante para a queda no número de homicídios registrada no estado de São Paulo e em sua capital.

Com base nessa aposta, a iniciativa escolhida para o acompanhamento qualitativo em São Paulo representa uma atuação que extrapola os campos da violência e da segurança pública. O *Programa Virada Social* (PVS) é uma iniciativa do governo do estado de São Paulo, com coordenação compartilhada entre a **Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS)**, a **Secretaria Municipal de Coordenação das Sub-prefeituras do Município de São Paulo** e as sub-prefeituras das regiões de abrangência do programa. De acordo com documentos oficiais, trata-se de um programa de segurança e desenvolvimento social que tem por objetivo diminuir a violência a partir da revitalização do território e concentração de ações que visam à ampliação e à melhoria dos serviços públicos e da qualidade de vida dos moradores desses espaços.

68. LIMA (2011), p.17-26.

O programa surgiu a partir da experiência de oito Operações Saturação por Tropas Especiais (OSTE) da polícia militar do estado de São Paulo, realizadas entre os anos de 2005 e 2007. Segundo o governo do estado, essas operações em bairros populares demonstraram a necessidade de uma articulação maior entre a ação policial e a atuação dos serviços que integram a rede estadual de proteção social.

Assim, a ideia central do *Virada Social* é transformar o território, concentrando a implementação de programas nas áreas de assistência e desenvolvimento social, cultura, educação, esporte e lazer, justiça, habitação, meio ambiente, promoção da cidadania e dos direitos humanos, saúde, trabalho, segurança pública, revitalização e infraestrutura urbana. Ele é composto por um conjunto de ações desenvolvidas de forma articulada entre os diferentes atores envolvidos na sua implementação em um processo que tem início com a análise dos indicadores de violência e exclusão social nos bairros selecionados a partir do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).

O projeto-piloto foi a revitalização do Bairro Jardim Elisa Maria localizado no Distrito da Brasilândia, na cidade de São Paulo, que passou pela Operação Saturação, com 600 policiais militares no bairro, entre março e abril de 2007. De acordo com o governo do estado, o programa foi responsável pela diminuição da criminalidade durante o período de execução. Após a saída do programa, permanece no bairro uma unidade móvel da polícia militar enquanto se aguarda a construção da unidade fixa.

Em junho de 2008, o Jardim Rio Claro, região de São Mateus, na zona leste de São Paulo, também recebeu o projeto e desde fevereiro de 2009 o programa está em andamento no complexo Paraisópolis-Jardim Colombo, zona sul de São Paulo, onde foi acompanhado pela equipe local do PRVL. Para esta edição, foi utilizado como base o *Projeto de Urbanização* da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), que já estava em andamento no período de realização da pesquisa. Foram planejadas cerca de 130 ações efetivas de curto, médio e longo prazos. Para apoiar a implementação, o acompanhamento e a sistematização das ações, o *programa Virada Social* conta com o *Sistema Pró-Social*, sistema informatizado criado pela SEADS que permite a gestores consultar informações detalhadas sobre beneficiários e programas estaduais, federais, municipais e de entidades privadas cadastradas⁶⁹. Os custos do PVS no Complexo Paraisópolis estão incorporados nos orçamentos setoriais previstos em cada secretaria envolvida em sua implementação, conforme planejamento estratégico de cada área governamental, havendo casos em que o programa gera a priorização de agendas.

A Operação Saturação, primeira ação implementada no território encampada pela segurança pública, tem por objetivo “reduzir a criminalidade e preparar a área para a revitalização do bairro e desenvolvimento da cidadania”⁷⁰. São realizadas operações policiais para o cumprimento de mandados de prisão e ações contra os principais crimes ocorridos na região, como o tráfico de drogas. A operação saturação permanece no bairro ou favela por aproximadamente 80 dias, 24 horas por dia. Esse é o primeiro passo para o desenvolvimento das ações do *programa Virada Social*. A partir da segunda semana são iniciados os trabalhos sociais e, posteriormente, sob a coordenação da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, é realizado junto com as demais secretarias e órgãos públicos estaduais, a prefeitura e parceiros da sociedade civil, um diagnóstico da vulnerabilidade desenhando o plano de ações integradas para o programa na região.

69. Diagnóstico – Virada Social – SEADS e Coordenadoria Técnica, p. 6.

70. GOVERNO do Estado de São Paulo. *Programa Virada Social Complexo de Paraisópolis*. São Paulo: fevereiro de 2010.

Segundo o governo do estado de São Paulo, trata-se de uma “uma ação múltipla, um tratamento integral das questões que se apresentam nessa região com vistas a diminuir a violência, por um lado e por outro, ter condições mais decentes de vida.” O programa parte do pressuposto de que a questão da violência não deve ser resolvida somente com a repressão policial e que a inclusão social é um importante instrumento de segurança pública conforme explica sua coordenadora:



Estamos trabalhando em Paraisópolis com um conceito de segurança um pouco maior, por isso queremos montar esse GT de segurança, pois a segurança é muito mais que ter polícia na rua. É preciso ter, mas também são outros fatores que levam a situações de insegurança. Por exemplo, a comunidade pode criar situações de insegurança quando põe um morro de entulho onde propicia que, quando as pessoas passam, sejam roubadas naquele ponto.” (COORDENAÇÃO DO VIRADA SOCIAL)

Nota-se, desse modo, uma preocupação com o que pode ser modificado no espaço urbano para prevenir as situações de violência. Nesse sentido, há um caráter de “desenvolvimento social” que permeia o projeto, marcado essencialmente pelo ordenamento urbano. “Entre as ações mais aparentes do programa, assim, estão aquelas que se ligam à habitação e obras públicas, que não estão, na concepção do programa, desligadas da garantia da segurança pública.”⁷¹

O acompanhamento efetivo do *Virada Social* foi feito no Complexo de Paraisópolis. Trata-se de um território que abrange mais dois bairros (Porto Seguro e Jardim Colombo). Há cinco regiões que formam o território de Paraisópolis: Grotão, Grotinho, Centro (Comercial), Antonico e Brejo/Córregos, com população de aproximadamente 85 mil habitantes⁷². “É a segunda maior favela de São Paulo e apresenta grandes problemas sociais, sendo os mais evidentes a precária condição habitacional e de urbanização.”⁷³

Os grupos locais estão bastante articulados. Além da Associação e da União de Moradores da Comunidade, existe o Fórum de Multientidades, que reúne semanalmente várias organizações existentes na comunidade e a Associação de Mulheres (com cerca de 700 mulheres em sua organização), que trabalha com o tema da violência doméstica. Assim, a inserção do trabalho de campo se deu a partir de organizações sociais da comunidade. Posteriormente, a equipe local da pesquisa participou das reuniões da Comissão Executiva Geral do *programa Virada Social* e de reuniões do GT de meio ambiente, Consegs (Conselhos de Segurança), sub-prefeituras e reuniões gerais para encaminhamento das demandas do programa. A equipe local ouviu gestores, técnicos e público atendido pelo PVS, além de moradores do Complexo de Paraisópolis.

O contato com a coordenação do programa e a participação nesses encontros possibilitou uma maior compreensão sobre a articulação e o alcance das ações do *Virada Social* no território. Vale destacar, entretanto, que a iniciativa é pouco conhecida pela população local, as pessoas que conhecem estão vinculadas ao programa através da representação de alguma organização ou são público direto de suas ações, sobretudo do programa de habitação.

A equipe técnica destaca algumas ações realizadas pelo *Virada Social* no território, desde sua implantação. Dentre elas, a “grafitagem” da quadra de skate, apropriação efetiva pela população do

71. Entrevista realizada com a coordenação do programa *Virada Social*.

72. Os dados populacionais citados no projeto do PVS são os dados levantados pela Secretaria Municipal de Habitação, em diagnóstico que serviu como base para o elaboração do plano de ação do programa em Paraisópolis.

73. Diagnóstico – Virada Social – SEADS e Coordenadoria Técnica, p. 6.

Centro Educacional Unificado (CEU); a ampliação das equipes técnicas nas duas unidades básicas de saúde (enfermeiros, médicos, atendentes); a antecipação da instalação da Escola de Tecnologia (ETEC); a finalização do Centro de Educação Infantil; a criação de um CRAS específico em Paraisópolis; a sinalização viária e a finalização dos conjuntos habitacionais com 787 apartamentos, entre outras. Encontram-se ainda em fase final de construção três equipamentos de saúde: mais uma unidade básica de saúde, uma unidade de assistência médica ambulatorial com atendimento 24 horas e um centro de apoio psicossocial com seis leitos com equipamentos adquiridos e equipes já selecionadas.

De acordo com o último balanço apresentado em março de 2011, das 126 ações previstas, 48 foram concluídas, 34 são iniciativas de execução contínua, 26 estão em andamento, sete não foram iniciadas e 11 estão paralisadas. A análise desses dados indica que 70% das ações previstas foram concretizadas. O relatório de monitoramento divulgado nesse período informa que a previsão de término de todas as ações é agosto de 2012.

Segundo informações da investigação da 89ª delegacia, que faz cobertura da maior parte do território, Paraisópolis não é uma comunidade violenta. O número de homicídios na região é baixo, a média fica em torno de um por mês. Sobre o porte de arma de fogo, não há um número significativo de apreensões em Paraisópolis. O que é mais comum são crimes contra o patrimônio, como roubo de veículos e de telefones celulares, em geral cometidos por adolescentes (entre 13 e 18 anos) moradores da comunidade, 90% do sexo masculino e já reincidentes, apresentando alguma passagem pela Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA). A região de maior ocorrência é a avenida Giovanni Gronchi, local de grande contraste social – fronteira da favela com o Morumbi, bairro de classe alta.

Ainda segundo informações da 89ª delegacia, os casos de violência são mais recorrentes no entorno de Paraisópolis do que dentro da comunidade e o grande motivador desses casos é a proximidade entre pobres e ricos e as desigualdades no potencial de consumo para os moradores da favela. Essa proximidade e o fato de Paraisópolis ser a segunda maior comunidade popular de São Paulo foram as razões atribuídas por muitos interlocutores da pesquisa para a implementação do programa *Virada Social* em Paraisópolis.

Segundo a coordenação do programa, essa definição é feita a partir de uma avaliação direta do governo do estado e sua Secretaria de Segurança Pública:



A gente não sabe dizer porque entrou, talvez em função daquele episódio na avenida Giovanni Gronchi, em que num período muito curto houve muitos assaltos, gerando uma revolta total da população e quando a polícia entrou, teve queima de veículos. O que eles apresentaram foi a justificativa da Operação Saturação lá no território em virtude da violência, roubos e tráfico de drogas. No relatório que eles apresentam, os homicídios não eram maiores, mas os furtos, o uso e a apreensão de drogas eram grandes. Nesse sentido, era justificado. Quando entramos após a Operação Saturação, não perguntamos o porquê da escolha ou não.” (COORDENAÇÃO DO VIRADA SOCIAL).

A sub-prefeitura local, nesse contexto, ressalta a proximidade com um bairro rico, o Morumbi, como sendo fundamental para a importância que se tem dado para Paraisópolis. A centralidade do

projeto estaria na questão da habitação, com riscos reais em algumas áreas, mas suas motivações poderiam ser explicadas por outro viés. Paraisópolis seria uma “bomba-relógio política”, pois os políticos estariam interessados no bairro por conta de uma conjunção de fatores que facilitariam a atuação no território – é um lugar sem grandes conflitos sociais e que conta com estrutura de cidade, além de grande volume populacional – gerando visibilidade, tanto entre os moradores do bairro como entre os da elite do entorno.

A proximidade do Morumbi também poderia ser explicativa por uma outra perspectiva. Para além de ser um bairro rico, há grandes possibilidades de que o estádio do Morumbi seja sede de jogos da Copa do Mundo de 2014. O evento, assim, também é utilizado para explicar o porquê da escolha de Paraisópolis para a execução do *Virada Social*. Uma última versão está relacionada ao fato de Paraisópolis ser a segunda maior comunidade popular de São Paulo, o que atrairia atenção tanto da mídia, como da sociedade mais geral.

Para os moradores entrevistados, existem percepções diversas sobre a violência e as ações do *Virada Social* em Paraisópolis. Para uma jovem, que desenvolve trabalhos de mobilização na comunidade, os jovens que morrem são aqueles que estão envolvidos com as drogas, não havendo uma letalidade alta no bairro, mas apenas casos isolados de violência. O que ela apontou como mais significativo foi a violência praticada pela polícia durante a Operação Saturação.

Outro morador entrevistado relatou episódios de violência ocorridos no território:



Quando teve aqui na comunidade uma guerra, a gente tentou manifestar a violência que a gente vinha sofrendo nas mãos dos policiais. Na verdade, foi um protesto referente às ações de uns policiais. A mídia colocou como uma ação isolada de bandidos. A polícia e a mídia colocaram que isso era uma ação isolada de bandidos. Na TV, foi colocado a gente como um bando de marginais, todos tacando pedras contra a polícia e todos bravos, toda televisão colocou a gente como vândalos, como bandidos, mas ninguém veio aqui perguntar pra gente por que estávamos tomando essas atitudes. Essas atitudes estavam sendo tomadas, porque a polícia estava entrando aqui, estava batendo nas crianças, crianças! Os mesmos moleques que estavam lá tacando pedras neles eram os mesmos que estavam apanhando. O índice de jovens em Paraisópolis mortos pela polícia agora diminuiu, mas se você puxar de dez anos atrás vai ver quantas pessoas eles já mataram. Eles não têm critérios, eles simplesmente vêm aqui, pegam, levam, forjam, matam... Temos histórias aqui de mortes horríveis cometidas por policiais. A gente sabe que foi! A comunidade viu ele catando o moleque, colocando na viatura, levando o moleque embora. De repente, no dia seguinte, o moleque aparece morto, aberto, cortaram seus órgãos, suas orelhas, coisas horríveis.” (JOVEM MORADOR DE PARAISSÓPOLIS)

Já uma moradora, que trabalha como voluntária no programa de habitação, diz “acreditar que o governo olhou um pouco mais para os pobres.” Ela explica que o programa de construção das unidades habitacionais está em processo desde 1999 na SEHAB e que 3 mil famílias já foram



FOTO: RATÃO DINIZ

beneficiadas. Essa seleção é feita de acordo com a área em que as famílias vivem, de maior ou menor risco, e também segundo o tempo que as famílias estão no aluguel social. Por fim, a entrevistada mostrou preocupação em relação à vida de seus moradores, como um todo, pois “além do apartamento, eles precisam também ter um bom nível de escolaridade e trabalho – o que garantiria bancar os próprios custos do apartamento e uma maior qualidade de vida.” Ou seja, em sua opinião, os conjuntos habitacionais sozinhos não asseguram qualidade de vida.

Há ainda quem acredita que o *programa Virada Social* não tem alcance na comunidade:



Eu vou ser bem sincero: existem cento e poucas ações na comunidade, eu não vi nenhuma. O governo só entra aqui em forma de polícia ou para mostrar serviço para as pessoas de fora [...] Mas, como já disse, eles não vão fazer uma Copa do Mundo aqui no Morumbi e deixar essa favela desse jeito, eles não teriam coragem, seria péssimo para a reputação deles [para o Estado]. Se tem alguma ação, ela está começando a acontecer agora e ainda vai ser feita, ainda está em fase de reunião fechada, com meia dúzia de nego que a gente não sabe muito bem quem é, que vem aqui e toma umas decisões. A comunidade ainda não está a par disso. Isso ainda é muito novo, muito pequeno, está começando. Há os interesses pessoais, os interesses por trás disso que não sabemos o que é. A população não sabe que isso vai acontecer, ela nunca sabe o que vai acontecer.” (MORADOR DE PARAIÓPOLIS)

Para a coordenação do programa, a consolidação de metodologias próprias de trabalho, o reconhecimento e aceitação da comunidade local e a articulação intersetorial (saúde, educação, justiça e segurança pública) são os principais resultados a serem destacados. Durante seu desenvolvimento, o programa agregou a parceria de algumas instituições, entre elas o *Recicla Morumbi*, o *Reciclando Esperança*, o *Programa Bióleo*, o *Cobrape*, a *Faculdade de Saúde Pública da USP*, o *Espaço Múltiplo de Inclusão Social*, o *EcoUrbis* e o *Limpurb*.

É importante destacar que, apesar do diagnóstico que deu origem ao plano de ações para Paraisópolis ter apontado os adolescentes e jovens como a população mais vulnerável do território, existem poucas ações específicas para esse público. Há o *Esporte Social* (apresentado, no escopo do programa, como um projeto de prevenção), mas seu foco maior é a infância (cerca de 300 atendidos direta e indiretamente). Por outro lado, as ações de pavimentação, construção de praças, quadras e áreas de lazer (vinculadas à educação e habitação), a construção da Escola de Tecnologia (ETEC) e a reabertura do Centro Educacional Unificado (CEU) de Paraisópolis têm grande reconhecimento por parte dos moradores.

Verificou-se uma boa articulação do programa com instituições, grupos políticos e a iniciativa privada de Paraisópolis. No entanto, falta articulação com a população local. A maioria dos moradores entrevistados ainda desconhece o programa ou não associa as ações implementadas no território com o *Virada Social*. Apesar da necessidade de considerar as características do local e da população residente ser uma das diretrizes para a elaboração do plano de ação, a ausência de interlocução do programa com a comunidade foi mencionada de forma recorrente pelos moradores de Paraisópolis.

Assim, na visão da sub-prefeitura, nem sempre os projetos partem de uma escuta dos moradores, procurando trabalhar a partir de seus anseios. Alguns gestores locais temem, nesse contexto, que, feitas sem o entrosamento com a população de Paraisópolis, as reais necessidades da comunidade não serão atingidas. Essa situação seria problemática, pois serviria como indício de que o projeto em si não está sendo “feito para a população local.” Essa característica faz com que o próprio reconhecimento do programa pela comunidade fique prejudicado, conforme foi verificado em campo.

As principais dificuldades apresentadas pela coordenação foram manter a crença dos moradores no programa e articular grupos com interesses e preocupações diversas. A equipe técnica do *Virada Social* também aponta o desafio da interlocução com a comunidade, que faz com que o programa tenha dificuldade em atender aos anseios e necessidades da população⁷⁴ e destaca como principal potencialidade o planejamento das ações, o estabelecimento de metas e o trabalho intersetorial.

A despeito das dificuldades, das reticências e dos argumentos críticos acerca das reais motivações que levaram o *Virada Social* para Paraisópolis, o acompanhamento do programa nesse bairro nos levou a lembrança dos processos de reconfiguração urbana por que a cidade de São Paulo passou nas duas últimas décadas do século passado, registrados por Teresa Caldeira em importante trabalho sobre o tema⁷⁵. Em seu estudo, que se tornaria referência para o campo, Caldeira relata o processo de disseminação de uma cultura do medo decorrente do aumento da criminalidade violenta verificada em São Paulo a partir da metade da década de 1980. Uma das consequências dessa disseminação do medo foi o rápido desenvolvimento da chamada indústria da segurança pública. Deu-se, então, uma ampla difusão do uso de tecnologias de segurança, como sistemas de câmeras, alarmes e toda uma parafernália tecnológica consumida vasta e

74. Muitos relatos apontaram que as ações do PVS teriam maior alcance e sustentabilidade se houvesse um vínculo maior com a comunidade.

75. CALDEIRA (2000).

76. Sobre esse assunto, ver, por exemplo, os estudos reunidos em HIRSH; GARLAND; WAKEFIELD (2000) e CLARKE (1997).

vorazmente pelas camadas mais altas da sociedade que buscavam proteger-se de um cenário visto como ameaçador. Outra consequência foi o crescimento do mercado de segurança privada, que se ampliou de forma inédita no país sem qualquer controle do poder público. Finalmente, consolidou-se a adoção do conceito de espaços fechados, cercados por muros e por sistemas de proteção, de modo a preservar seus habitantes e usuários da ameaça dos que ficavam de fora. Condomínios fechados, *shoppings* e áreas de lazer são isolados da presença ameaçadora das “classes perigosas”, conferindo uma sensação maior de proteção e segurança. A literatura criminológica tem um termo para isso: é o chamado espaço defensivo, fartamente utilizado como conceito, sobretudo nas abordagens situacionais de prevenção ao crime. Há pesquisadores desse campo que, ainda que de forma cuidadosa, argumentam que tal recurso funciona e reduz a incidência de crimes⁷⁶. Na abordagem de Caldeira, contudo, trata-se simplesmente de uma nova modalidade de segregação espacial, em que, conferido um rosto ao crime e à ameaça, cabe isolá-los dos “homens de bem.” Um dos bairros estudado por Caldeira é justamente o Morumbi, vizinho de Paraisópolis.

Talvez seja demasiado otimismo supor que um projeto como o *Virada Social* represente uma nova forma de lidar com proximidades que perturbam e ameaçam, como aquela entre ricos e pobres em um mesmo território ou em áreas muito próximas. É plausível, contudo, imaginar que independentemente de motivações últimas, a adoção de programas como esse aponte para uma nova forma de abordagem das dinâmicas implicadas na ocupação urbana das grandes cidades brasileiras. À medida que os condomínios fechados se disseminavam em São Paulo, cresciam os indicadores de violência na cidade e em suas cercanias. Nos últimos anos, essa tendência se inverteu drasticamente. É relevante cogitar que, além das providências inscritas no sistema de justiça criminal, iniciativas focadas na melhoria da qualidade de vida também têm a ver com esse processo.

O PROGRAMA ATITUDE em Piraquara

O programa selecionado para ser acompanhado pela equipe local do PRVL na região metropolitana de Curitiba foi o *Atitude*, mais especificamente as atividades desenvolvidas no município de Piraquara, estado do Paraná. Esse programa é vinculado à **Secretaria de Estado da Criança e da Juventude** (SECJ) e foi implementado com recursos do Fundo da Infância e da Juventude, conforme a deliberação 19/2007 do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR). Segundo a documentação do programa, trata-se de “uma política pública com perspectiva sistêmica, integrada e articulada, dirigida a crianças e adolescentes que estejam localizados em áreas com alta incidência de fatores de risco a sua formação e desenvolvimento integral.”⁷⁷

De acordo com a SECJ, o programa *Atitude* é uma proposta inédita de participação social na busca pela superação das violências que envolvem crianças, adolescentes e suas famílias, em territórios com baixas condições socioeconômicas, enfraquecimento dos vínculos familiares e comunitários, evasão escolar, opções restritas de cultura, de esporte e de lazer, facilidade de acesso a drogas lícitas e ilícitas, tráfico de drogas, entre outros. O programa *Atitude*, em todos os municípios de atuação, tem como seus princípios metodológicos: o planejamento, monitoramento e avaliação contínuos e integrados; funcionamento em rede; aproveitamento dos recursos públicos e comunitários disponíveis em cada localidade e, sobretudo, o protagonismo juvenil.

Sua implementação ocorreu a partir de março de 2009, simultaneamente em dez municípios⁷⁸ que juntos totalizam 34 núcleos de atuação no estado do Paraná. Cada núcleo conta com uma equipe padrão composta por profissionais das áreas de psicologia, serviço social, educação física, artes e ciências sociais⁷⁹, além de estagiários, voluntários, líderes comunitários e bolsistas-*atitude*⁸⁰.

No município de Piraquara, o programa *Atitude* é vinculado à Secretaria de Ação Social e conta com três núcleos de atuação: Núcleo Guarituba I ou Betonex; Núcleo Guarituba II ou Elfride, ambos localizados no bairro Guarituba; e Núcleo Macedo, localizado no bairro Vila Vicente Macedo. Desses, Betonex e Elfride foram os núcleos elencados para o acompanhamento na segunda etapa do trabalho de campo do PRVL.

Os municípios selecionados para implementação do programa deveriam atender alguns critérios⁸¹, dos quais Piraquara/PR apresentava⁸²:

- População total acima de 70 mil habitantes – concentração populacional (IBGE, 2007);
- Receita per capita abaixo de R\$ 1.100,00 (Secretaria do Tesouro Nacional, 2007);
- Localizados em áreas metropolitanas ou conurbadas;
- Alto índice de violência juvenil, considerando os seguintes indicadores: número de apreensões de adolescentes em delegacias acima de 115 (Grupo de Apoio e Planejamento/Sesp, 2006), registros de procedência dos adolescentes internados em unidades socioeducativas superior a 20 (Secretaria de Estado da Criança e da Juventude – SECJ, 2006) – (Fonte: Relatórios Estatísticos da Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente – SECJ, 2005/2006);
- Alto índice de violência praticada contra crianças e adolescentes, considerando os seguintes indicadores: número de homicídios de crianças e de adolescentes entre um e 19 anos acima de dez (Sistema de informações do SUS, Ministério da Saúde, 2001-2005); número de registros

77. Deliberação 19/2007 do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR), programa *Atitude*: ações integradas em áreas prioritizadas 2008-2009.

78. Os dez municípios são: Foz do Iguaçu, Cascavel, Sarandi, Cambé, Londrina, Ponta Grossa, Almirante Tamandaré, Colombo, Piraquara e São José dos Pinhais.

79. Cada equipe conta com dois profissionais de psicologia, um de serviço social, um de educação física, um de artes, enquanto um mesmo cientista social é contratado para atender até três núcleos de atuação do programa. Assim sendo, o município de Piraquara conta apenas com uma cientista social, que, por ser a única técnica comum aos três núcleos/equipes atuantes no município, passou a ser referendada como “técnica de referência”, mantendo contato mais estreitado com as coordenações municipal e estadual do programa.

80. Os bolsistas-*atitude* são atores centrais na execução do programa. As suas atribuições serão exploradas mais adiante.

81. Deliberação 19/2007 do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR).

82. Vale ressaltar que na Deliberação 19/2007 do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR), o município de Piraquara não aparece no quadro dos dez municípios prioritizados a partir dos critérios acima elencados. Nesse quadro consta o município vizinho, Pinhais, que na época não havia aderido ao programa. Assim sendo, conforme previsto na deliberação, o recurso fora redirecionado para Piraquara, que passou a figurar como um dos municípios prioritizados pela SECJ para a implementação do programa *Atitude*.

de violência física, psicológica e sexual superior a 25 (Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA, Secretaria de Estado da Criança e da Juventude – SECJ, 2006);

- Expressivo contraste econômico-social em um espaço territorial comum e próximo, intensificando os indicadores de violência urbana (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, *Os vários Paranás*, 2005).

De acordo com a Deliberação 19/2007 do CEDCA/PR, o programa *Atitude* é composto por diversas ações integradas e articuladas entre estado, municípios, comunidades, entidades, conselhos, universidades, movimentos sociais e comunitários e serviços e equipamentos já existentes de outras políticas públicas. O programa se estrutura por meio de ações de execução do estado e do município, podendo esse último incluir a participação de entidades não governamentais.

Quanto ao financiamento, o programa recebe recursos do estado do Paraná para a execução de suas linhas gerais e também para projetos complementares como a construção de centros de juventude, serviços especializados ou qualquer outra ação que potencialize a rede de proteção à criança, adolescentes e jovens atendidos pelo programa. Os municípios têm a responsabilidade de agregar serviços, disponibilizar espaços físicos e realizar o plano de ação de melhorias nas comunidades. Esses convênios devem ser monitorados técnica e financeiramente pela Secretaria de Estado da Criança e da Juventude e pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente/PR. O monitoramento e a supervisão das ações são realizados pelas estruturas de coordenação e pelos comitês gestores por meio da verificação *in loco* das atividades estabelecidas no plano de trabalho e da análise dos relatórios parciais e final. Além disso, foi elaborada uma planilha denominada “Indicadores do programa *Atitude*”, que permite a quantificação de participantes, bolsistas, atendimentos, acolhidas, visitas etc., sendo um importante instrumento de monitoramento de aspectos como a quantidade, rotatividade e adesão de participantes ao programa⁸³.

De modo geral, a gestão do programa apresentou alguns problemas no que se refere aos papéis exercidos por estado e municípios. Havia, tanto em Piraquara quanto, segundo depoimentos de técnicos e gestores, em outros municípios onde o programa foi implementado, um distanciamento entre a gestão estadual, a municipal e as equipes técnicas, o que gerou uma série de problemas no desenvolvimento das ações, principalmente no primeiro ano de implementação. Essas dificuldades envolviam desde a demora na aquisição de material e locação de espaços para realização das atividades, até distorções entre as visões e perspectivas relacionadas ao modo de atuação de cada ator envolvido no programa. Segundo os próprios gestores, houve um reconhecimento dessas falhas de comunicação e de clareza das funções a serem exercidas, além de um redimensionamento no papel atribuído aos municípios, aumentando sua inserção no planejamento e gestão das ações desenvolvidas.

Uma das principais diretrizes do programa é o conceito de protagonismo juvenil, desenvolvido a partir do trabalho dos bolsistas-*atitude*. Segundo a deliberação 19/2007 do CEDCA/PR,



os bolsistas-*atitude* serão prioritariamente os jovens da comunidade que, demonstrando e desejando assumir um compromisso consigo mesmo e com sua comunidade, desenvolverão oficinas, campanhas educativas, atividades lúdicas e esportivas nas escolas – nos finais de semana, em festas, em eventos e em trabalhos cooperativos e colaborativos.”⁸⁴

83. Vale destacar que, durante o acompanhamento do programa, a equipe local do PRVL não teve acesso à essa ferramenta de monitoramento.

84. Deliberação 19/2007 do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR).

No *site* da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude a descrição do bolsista-*atitude* é a que segue:



Jovens lideranças das comunidades podem participar do programa *Atitude* desenvolvendo ações educativas, socializadoras e de produção cultural nos núcleos. Estes jovens são os bolsistas-*atitude*. Eles têm entre 14 e 24 anos, moram próximo às localidades atendidas, estão estudando e recebem uma bolsa de R\$ 100,00 por mês (conforme determinado pela Lei Estadual 16.021/2008).

Para ser um bolsista-*atitude*, os jovens devem inscrever um projeto de atuação em sua comunidade que se encaixe nos eixos de atuação do programa *Atitude*. Os projetos aprovados poderão ser desenvolvidos com o apoio da equipe do núcleo por um período que pode variar de seis meses a dois anos.”⁸⁵

A adesão do público atendido e a distribuição dessas bolsas geraram alguns problemas ao longo da implementação do programa. Foi apontado um número reduzido de bolsistas-*atitude*. Um dos fatores relacionados a esse fato é a presença de visões e concepções distintas sobre o perfil desses jovens entre estado, município e equipe técnica.



A equipe *Atitude* não sabia muito o que nós estávamos fazendo, eu percebia isso muito claro, de qual seria o nosso papel e para nós o nosso papel estava claro. Vocês vieram para fazer a geração de renda e cultura [...] e a equipe *Atitude* não compreendia bem como seria esse fator, da geração de renda, na área da cultura e esporte [...] e nos dizia que havia muita adesão nessa área e não é isso que a gente presencia até hoje [...]. Não teve no meio dos jovens esse desejo [...]. O que eu vejo é que nós gestores, nós presidentes de associação, nós pais, nós adultos é que queremos isso, é que queremos oferecer isso aos nossos jovens, mas não é isso que eles querem [...]. Eles tinham dificuldades de dizer o que queriam [...]. Agora você vai na lan house, [todo mundo lá] é a era tecnológica. Por isso que nós colocamos a questão informática, web design, jornalismo com web design, sempre com a informática integrada pra ver se puxava o jovem.” (DIRETORA DA EQUIPE LOCAL DO INTERCULT⁸⁶)

Outro importante elemento relacionado a essa questão foi a dificuldade para se cadastrar os bolsistas em função da documentação incompleta, na medida em que, para se efetuar o cadastro dos bolsistas, é necessário a apresentação de RG, CPF e abertura de conta bancária na Caixa Econômica Federal.

De acordo com o Plano Municipal de Segurança Pública e Enfrentamento da Violência, de 27 de novembro de 2008, considera-se que com a perda do distrito de Pinhais, área mais próxima da capital, com densa malha urbana e industrial, Piraquara sofreu queda na arrecadação de tributos

85. <http://www.secj.pr.gov.br/modulos/conteudo/conteudo.php?conteudo=300>

86. O Centro Cultural Internacional – *Intercult* é uma Oscip que foi contratada pela prefeitura de Piraquara para implementar a Metodologia de Capacitação Massiva como parte das atividades do programa *Atitude* no município. Tal metodologia busca identificar as necessidades e potencialidades locais para a construção de uma empresa cooperativa, ou seja, para fazer uma avaliação do território visando à sustentabilidade da comunidade pautada nas suas atividades produtivas. A partir dessa sondagem, iniciaram-se os Cursos Pré-Profissionalizantes de Geração de Emprego e Renda, totalmente gratuitos, nas áreas de construção civil, serviços, comunicação, cultura e outros.

e na capacidade de investimentos. Entretanto, o município continuou a receber grande fluxo migratório de população predominantemente jovem, com pouca escolaridade e qualificação profissional, o que aumenta a vulnerabilidade desse grupo etário. Considera-se, ainda, que características como o rápido crescimento demográfico, a baixa industrialização, o caráter de cidade-dormitório, o alto índice de desemprego e a grande área municipal de reserva ecológica, impactam fortemente as condições materiais de vida da população.

De acordo com o Mapa da Violência de 2011, Piraquara é um dos municípios que apresentam altas taxas de mortes violentas no Brasil, sobretudo de jovens. A respeito dos homicídios da população em geral, o município ocupou, no ano de 2008⁸⁷, o 35º lugar do país, com uma taxa de 77,9 mortes por 100 mil habitantes. Quanto aos homicídios entre a população jovem de 15 a 24 anos, Piraquara encontrava-se, em 2008, no 20º lugar, com taxas de 159,1 mortes por 100 mil no ano de 2008. Cabe notar ainda que para essa faixa etária Piraquara fica atrás somente de Foz do Iguaçu, entre todos os municípios com mais de 100 mil habitantes do Paraná.

Para a prefeitura de Piraquara⁸⁸, as mortes violentas são o principal indicador da gravidade da situação de violência no município, uma vez que são episódios terminais e acarretam maior número de Anos Potenciais de Vida Perdidos – APVP. Ainda segundo o Plano Municipal de Segurança Pública e Enfrentamento da Violência, a região do Guarituba é aquela em que mais se evidencia a expressiva concentração de fatores de risco para as agressões e outras modalidades de violência. Trata-se de uma ocupação recente e irregular, onde vivem cerca de 40.000 pessoas em condições insatisfatórias de habitação, saneamento, transporte, infraestrutura urbana, educação e lazer. Não há praças, parques, nem centros culturais e as escolas ficam fechadas nos finais de semana. Um levantamento feito pela VISA/SMS, em 2004, nessa área, mostrou que 65% dos moradores possuíam renda familiar mensal abaixo de R\$ 400,00. Outros indicadores oficiais, como os dados do IBGE e IPARDES, confirmam a prevalência desse percentual ainda no ano de 2007. Os índices de desemprego e sub-emprego são elevados, assim como os indicadores de prostituição, de uso de álcool e de outras drogas.

O trabalho de campo em Piraquara teve início a partir de uma reunião da equipe local do PRVL com a técnica de referência do programa *Atitude* da região, que delineou um panorama geral da proposta metodológica e das ações desenvolvidas pelo programa. Além disso, dispôs-se a apresentar a equipe aos demais atores envolvidos, aos técnicos e estagiários e às coordenações estaduais e municipais.

Durante toda a permanência dos pesquisadores no território, não houve qualquer impedimento ou entrave para o acompanhamento das atividades do programa no município de Piraquara. O acompanhamento foi realizado junto às seguintes atividades: a parceria do programa com o Centro Cultural Internacional – *Intercult*, efetivada por meio da Oficina Organizacional de Terreno de Piraquara (atividade de formação profissionalizante) e pelas oficinas culturais e esportivas oferecidas nos três núcleos de atuação do programa no município; as reuniões do Comitê Gestor; os *Fóruns Comunitários*; as oficinas culturais e esportivas oferecidas pela equipe técnica do programa *Atitude* em seus núcleos; os encontros com os bolsistas-*atitude*; atividades internas dos núcleos, tais como reuniões de planejamento e avaliação.

87. PREFEITURA de Piraquara. *Plano Municipal de Segurança Pública e Enfrentamento da Violência*. Piraquara: 2008. Documento de uso interno.

88. PREFEITURA de Piraquara. *Plano Municipal de Segurança Pública e Enfrentamento da Violência*. Piraquara: 2008. Documento de uso interno.

A maior parte dos gestores entrevistados tem um perfil profissional ligado às ciências humanas e/ou à área da saúde, variando entre psicologia, ciências sociais, letras e enfermagem. A maioria dos membros da equipe gestora já contava com alguma experiência profissional ligada à atuação em projetos sociais que de alguma forma se relacionam ao trabalho de prevenção da violência.

Um ponto interessante é a vinculação existente, em certa medida, com a rede de atenção em saúde mental. Além de constar como parte importante da experiência profissional relatada por algumas gestoras, o trabalho desenvolvido pelo programa *Atitude* chegou a ser apontado como parte dessa rede, a partir de uma relação estabelecida entre o tema da violência e as questões relativas à drogadicção – especialmente entre adolescentes e jovens moradores de espaços populares.

Do ponto de vista dos entrevistados, a violência apresenta muitas causas e fatores a ela relacionados, não comportando uma visão simplista nem sendo procedente a eleição de um fator específico ou determinante do problema. Como aponta a Coordenadora Administrativa do programa *Atitude*:



[...] Tem uma gama muito grande de fatores que estão envolvidos na causalidade e que interferem mesmo sobre a violência. Acho que existem causas sociais, o histórico de cada pessoa, de como viveu suas relações interpessoais, até cultural, histórico. Podem ser vários fatores, [...] para mim é um conceito que ainda está em construção [...].” (COORDENADORA ADMINISTRATIVA DO PROGRAMA ATITUDE)

De modo geral, a violência é apontada como um produto da realidade social vivenciada pelos sujeitos, na medida em que coexistem fatores interrelacionados, tais como condições socioeconômicas desfavoráveis, falta de trabalho ou de oportunidades para geração de renda, existência de uma cultura da violência que acaba por valorizar uma postura ou comportamento agressivo expresso a partir de modos violentos de resolução de conflitos, violência como meio de afirmação de si, de masculinidade e/ou poder, enfraquecimento dos laços familiares e comunitários, drogadicção que leva ao cometimento de pequenos crimes e o envolvimento no tráfico de drogas, com diversos problemas relacionados à inserção e ao contato com essa atividade ilícita, o consumismo e a afirmação de si por via do consumo, aquisição e ostentação de produtos e bens como roupas de marca, motocicletas etc., levando a prática de atividades ilícitas.

No que se refere à violência letal, pode-se dizer que não existe uma argumentação ou leitura desvinculada da violência em geral, apresentando, portanto, a mesma complexidade e profusão de causas e fatores relacionados. A questão da presença e valorização das armas de fogo, apesar de ser interpretada como um fator crucial dentre as causas elencadas para a violência letal, não contou com a mesma atenção ou importância dada para aspectos subjetivos ou mesmo para as condições socioeconômicas desfavoráveis. Foi destacada, inclusive, a tensão entre fatores como uma cultura da violência, o consumismo e a falta de dinheiro para realização desses anseios de consumo. Essa tensão estaria mais diretamente ligada às altas taxas de homicídios registradas nos territórios contemplados pelas ações do programa.

Com relação às articulações do programa com outras instâncias locais e instituições do poder público, de modo geral, foram apontadas dificuldades na relação entre as instâncias estadual

e municipal, o que gerou uma série de contradições e visões diferentes do papel que cada um deveria assumir no desenvolvimento das ações.

Essas dificuldades ocorreram principalmente devido à forma como inicialmente fora concebido o programa, havendo uma gestão mais abrangente das ações por parte da coordenação estadual que repassaria a verba aos municípios, estando esses incumbidos de funções de ordem administrativa ou de infraestrutura das atividades, tais como espaço, lanche, compra de material etc.

Esse primeiro arranjo institucional gerou uma série de conflitos com os técnicos, educadores e mesmo com os serviços públicos existentes no território. Tais conflitos foram expressos coletivamente em reuniões e outros dispositivos de monitoramento e avaliação do programa, o que propiciou um redimensionamento das ações. Esse rearranjo permitiu uma maior apropriação das atividades pelo município, havendo uma maior participação das equipes técnicas ligadas a equipamentos municipais no planejamento e coordenação das atividades, como pode ser verificado no depoimento da coordenadora municipal do programa:

“Na implantação do programa, o que nos foi passado pelo estado é de que essas três equipes estariam vindo para o município e quando a gente perguntou qual a participação que o município teria com essa equipe, em um primeiro momento nos foi respondido que quem cuida da equipe é o estado. O estado se responsabiliza em todas as instâncias. Por conta disso, a gente ficou mesmo distanciado, cuidou do restante do programa, porque ele é grande, tem uma série de outras ações, e o programa *Atitude* era uma relação muito administrativa [...]. Esse ano a gente sugeriu para a equipe do estado, que coordena o programa, que a gente precisava dar uma reforçada e se a gente poderia colaborar e a equipe entendeu que sim, que a gente precisava estar mais próximo da equipe e a gente conseguiu diminuir um pouco esse distanciamento. A gente caminha para isso” (Coordenadora municipal do programa *Atitude*).

O avanço fica patente na forma como o programa é analisado pelos gestores, mas aparece com mais contundência nas análises realizadas pelos técnicos e educadores. Para esse grupo, o principal fator presente nesse avanço se relaciona com um maior conhecimento do cotidiano da comunidade por parte das equipes técnicas municipais, justamente por sua maior capilaridade e contato com o território, suas dinâmicas sociais e formas de convivência.

Pode-se dizer que os técnicos e gestores compartilham a concepção da violência como um fenômeno complexo de causas variadas e interrelacionadas. De certo modo, porém, percebe-se entre os técnicos a inclusão da ociosidade e da falta de equipamentos de cultura e lazer como fatores marcantes na comunidade em questão.

Diante dessa visão, a análise dos técnicos contatados aponta para uma adequação da intervenção desenvolvida pelo programa junto aos adolescentes e jovens da localidade. Por outro lado, apesar disso, todos apontam uma baixa adesão – ou uma adesão aquém da esperada – por parte da comunidade às ações culturais e esportivas desenvolvidas pelo programa. Ou seja, a despeito da atenção dada pela equipe técnica às estratégias adotadas e de seu empenho em adequá-las às contingências locais, o programa acaba lidando com um problema que assombra várias iniciativas inscritas nesse campo.

De modo geral, os técnicos – que são basicamente arte-educadores e professores de educação física com alguma experiência de trabalho em espaços populares e/ou projetos sociais – entendem

essa baixa adesão como decorrente de problemas relacionados ao processo de implementação do programa. Segundo a análise desses profissionais, esses problemas se vinculam principalmente a dois fatores: as dificuldades na relação entre as instâncias governamentais e as equipes técnicas e a desarticulação do trabalho realizado pelo *Intercult* junto à comunidade. Essa discrepância ocorreria por conta do caráter fechado da metodologia proposta por esse parceiro, distinguindo-se do caráter aberto das ações propostas pelo programa e não se adequando propriamente ao cotidiano e à dinâmica local. Isso se expressa a partir de exemplos como o início das atividades ter ocorrido no período de férias escolares, a existência de uma expectativa da comunidade relacionada a um caráter de lazer nas ações previstas, quando na verdade foi inicialmente desenvolvido um trabalho de qualificação profissional e de inserção produtiva no mercado de trabalho. Adicionalmente também é mencionada a parca exploração das possibilidades de diálogo e participação dos adolescentes e jovens no planejamento e desenvolvimento das ações, dentre outros.

Em um segundo momento, mudou-se a estratégia da ação desenvolvida pelo *Intercult*. Ele se tornou mais aberto à comunidade, procurando trazer o público beneficiário para uma posição mais ativa no processo. No entanto, esse redimensionamento não foi capaz de resolver o problema da baixa adesão. Existe uma diferença marcante entre as interpretações para esse problema e o trabalho desenvolvido pelo *Intercult* por parte dos técnicos e dos gestores. Apesar de haver a leitura do processo como uma inadequação da proposta por seu caráter fechado e por uma espécie de cultura assistencialista que condicionaria a participação dos moradores em projetos sociais, as ênfases dadas pelos técnicos e gestores distinguem-se notadamente. Enquanto os técnicos dão um peso maior ao caráter fechado da metodologia de trabalho proposta, as gestoras atribuem a baixa adesão principalmente à reprodução de uma cultura assistencialista na operacionalização do projeto.

Os adolescentes e jovens que integravam o grupo de bolsistas do programa afirmaram, em sua maioria, conhecer pessoas ligadas a atividades como assaltos e tráfico de drogas que foram mortas por estarem vinculadas a elas. Apesar de alguns poucos casos relatados de parentes assassinados, a maioria alegou não ter um contato próximo com pessoas envolvidas nessas atividades.



FOTO: A. F. RODRIGUES

É possível afirmar, conforme já foi delineado anteriormente, que o grupo dos bolsistas apresenta um perfil diferenciado, no que tange à vivência dos problemas relacionados à violência na comunidade. A maioria relatou ser muito caseira, somente saindo de casa para a escola ou para outras atividades. Apesar de conhecerem pessoas ligadas ao uso e venda de drogas e, em alguns casos, a assaltos e outras ações ilícitas, esse contato é muito pequeno, não os deixando propriamente aptos a realizar leituras aprofundadas da violência existente. Não obstante, há uma compreensão de que a violência letal é especialmente vinculada a adolescentes e jovens ligados a atividades ilícitas, não atingindo outras pessoas da comunidade. A maior parte dos assassinatos estaria relacionada a dívidas, vinganças e demais questões ligadas a essas atividades. No entanto, também foram citados casos de mortes causadas por motivações banais, tais como brigas, crimes passionais e vinganças, ainda que em sua maioria estejam relacionadas com pessoas envolvidas com atividades criminosas e/ou uso de drogas.

Praticamente todos os bolsistas afirmaram que o aprendizado obtido a partir dessa experiência causou um *impacto* positivo em suas vidas. A maioria mora na região desde que nasceu e demonstra orgulho de morar no território, não afirmando querer morar em outros locais quando ficarem mais velhos, com uma ou outra exceção. A maioria tem vontade de ingressar na universidade e completar um curso superior.

Com relação ao futuro da comunidade, muitos não conseguem fazer uma previsão sobre como vislumbram essas mudanças, nem definir com clareza o que pensam que deveria ser modificado. Apesar disso, a promoção de direitos como lazer e cultura, junto com um processo de urbanização e melhorias no transporte e nos equipamentos públicos de saúde e educação são apontados como as transformações positivas que o bairro vivenciou nos últimos tempos – mas que ainda requerem um maior investimento e aperfeiçoamento de suas ações, espaços e projetos. Opções de cultura, esporte e lazer são lacunas recorrentemente apontadas pelos adolescentes e jovens.

Nesse contexto, o programa *Atitude* é visto como uma oportunidade de desenvolvimento pessoal e como uma maneira de contribuir para o próprio desenvolvimento de sua comunidade, através das ações educativas, culturais e esportivas que são percebidas como formas de atuação positivas no que se refere à prevenção da violência. Todos expressaram o desejo de continuar as atividades desenvolvidas, havendo, a princípio, uma motivação em levar adiante o trabalho mesmo sem o recebimento da bolsa-auxílio.

Vale destacar que nenhum grupo entrevistado pôde apontar com clareza o *impacto* causado pelo programa na comunidade, além de fatores subjetivos e pessoais que, em geral, estão relacionados aos bolsistas-*atitude*. Existe uma aposta na consolidação do diálogo entre os atores sociais e as redes formadas entre os serviços públicos e as instituições comunitárias locais.

O programa *Atitude* se desenvolve no sentido de que a comunidade se aproprie das iniciativas e das ações desenvolvidas de modo a dar continuidade às mesmas após a saída da equipe técnica do município. No período de realização da pesquisa, a gestão municipal anunciou que vem pensando alternativas para absorver os bolsistas-*atitude* após o término das ações previstas e destacou como um dos legados do programa para Piraquara a possibilidade de gerar um espaço permanente de discussão sobre o tema:



[...] discutir a questão da violência com toda a comunidade, não só nos espaços institucionais, que é o que a gente faz com a rede de proteção, mas que a gente consiga criar um espaço de discussão da violência; pra que a gente não banalize esse tema e para que a gente não tenha tanto medo, que deixe a gente numa paralisia; que todo mundo entenda que é atribuição do Estado, não só no que se refere à segurança pública de você estruturar a polícia civil e militar, esquecendo que para superação disso a gente precisa estar com toda a sociedade envolvida e mobilizada para esse tema; para que a gente consiga construir estratégias também discutindo as políticas [...].” (SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL DE PIRAQUARA)

Por outro lado, o programa também atua no sentido de fortalecer os serviços pré-existentes no território, tanto os governamentais quanto os não governamentais. Nessa perspectiva, identifica e encaminha os casos que necessitam de atendimento pelo CRAS, por exemplo, orientando pessoas como as presidentes das associações de moradores sobre como fazer tais encaminhamentos.

Uma das principais características do programa *Atitude* é as parcerias estabelecidas com ações e serviços, governamentais e/ou comunitários, já existentes no território. Segundo relatos de gestores e técnicos, tanto no âmbito estadual quanto municipal, durante a implementação do programa, essas parcerias estiveram basicamente voltadas para a utilização dos espaços para a realização de atividades como oficinas, fóruns, eventos etc.

O programa ainda compõe a rede de proteção às pessoas em situação de risco, mantendo parceria com os serviços da Secretaria de Ação Social, em especial com o CRAS, o CREAS, o Programa de Liberdade Assistida e o Construindo a Liberdade. Mas o que se percebe é um movimento muito mais intenso por parte do programa *Atitude* na busca e manutenção dessas parcerias, do que o contrário.

Essa relação com os serviços e as instituições locais foi intensificada ao longo desse processo de implementação, a partir da noção de que as equipes técnicas vinculadas a esses equipamentos públicos e mesmo os atores sociais locais dispunham de um conhecimento ampliado da dinâmica territorial que devia ser levado em consideração, o que, sem dúvida, colabora para o fortalecimento das ações realizadas. Desse modo, houve uma reformulação do papel dessas instâncias e instituições, com uma maior abertura para as possíveis contribuições desses no planejamento e desenvolvimento das atividades do programa.

Houve ainda uma série de questões relacionadas às diversas instâncias governamentais envolvidas. Como já foi mencionado anteriormente, as deliberações e condições iniciais de implementação do programa não delimitavam com clareza as funções do governo do estado e dos municípios. Além disso, por seu caráter inovador e por apresentar como premissa a adoção de uma metodologia aberta, que seria construída ao longo do processo de implementação, obedecendo às características e dinâmicas locais vivenciadas no território em questão, uma série de dúvidas e conflitos foram deflagrados. No entanto, esses mesmos conflitos e contradições encontraram no viés participativo e nos dispositivos de monitoramento e avaliação coletivos das ações um espaço de trocas que possibilitou um rearranjo institucional e o aperfeiçoamento da gestão.

Conforme contatos realizados com o público atendido e a equipe técnica do programa, existe uma ação policial registrada no local, reprimindo o uso e tráfico de drogas nas ruas do bairro. Em geral, os relatos são mais voltados para questões como a violência entre grupos de jovens, o uso e o tráfico de drogas, a prostituição e os homicídios, mas se comenta muito pouco sobre ações policiais. Quando muito, há alguma referência a alguém que está preso ou uma ou outra ação repressiva no bairro. É interessante notar que colhemos muitos depoimentos em que há grande ênfase na necessidade de uma atuação mais efetiva da polícia para coibir o uso de drogas, o tráfico e demais práticas violentas existentes na região.

De acordo com o Diagnóstico Participativo do programa *Atitude*, o único posto policial que existia no bairro está desativado. Ainda em consonância com o Diagnóstico Participativo, o policiamento no bairro fora uma das demandas da comunidade tanto na Conferência Municipal de Segurança Pública, quanto em Conferências Livres locais, ocorridas no ano de 2009.

Segundo técnicos e gestoras municipais do *Atitude*, há a expectativa de que a presença do programa no município de Piraquara faça com que a discussão sobre a violência se torne pauta obrigatória nas diversas esferas do poder público. Espera-se ainda que a comunidade se aproprie dos espaços em que o programa desenvolve suas atividades: escolas, unidades de saúde, CRAS, campos de futebol etc. Mas sobretudo há a expectativa de continuidade do trabalho dos bolsistas junto à comunidade, dentro da perspectiva do protagonismo juvenil.

Assim como pudemos perceber em outros casos em que o sucesso da iniciativa depende do seu alcance, de sua capacidade de atrair o público jovem e de seu poder de mobilização comunitária, o programa *Atitude* enfrenta diversos desafios. Num contexto de vulnerabilidades acentuadas, o programa consegue incorporar jovens que se beneficiam e reconhecem como positiva a atuação do programa. Esse mérito inegável, contudo, não deve mascarar o fato de que jovens em condições de maior risco e comprometidos de formas variadas em redes que os tornam mais vulneráveis não são atingidos pelo programa. É um ponto positivo do *Atitude* a impressão que nos foi deixada de que, cientes dessa limitação, os responsáveis pelo programa buscam maneiras de contorná-la. Também nos pareceu positiva a inquietação dos responsáveis pelo programa com a realização de ajustes da metodologia adotada e a criação de estratégias de aperfeiçoamento da integração entre as instâncias que atuam localmente. O reconhecimento de dificuldades tão recorrentes é, certamente, um passo importante para a possibilidade de superá-las.

O PROGRAMA VIZINHANÇA SEGURA de Porto Alegre

Em 1989, foi implementado em Porto Alegre o orçamento participativo, modelo de dotação dos recursos financeiros municipais com participação popular. A partir de decisões tomadas em assembleias com participação da população, a distribuição dos recursos financeiros da cidade é feita para áreas priorizadas pelos próprios munícipes. Esse processo de criação não foi corriqueiro e teve fases distintas ao longo das duas últimas décadas, com negociações e aprendizado tanto da população como do poder público municipal. De qualquer modo, atuações desse tipo são ao mesmo tempo construídas por – e construtoras de – uma vida associativa razoavelmente articulada. Foi também na cidade, por exemplo, que ocorreram os primeiros Fóruns Sociais Mundiais.

As diversas práticas em segurança pública que marcam a trajetória recente do município de Porto Alegre devem ser pensadas nesse contexto. Trata-se de uma cidade que tem práticas de gestão diferenciadas, correlatas a preceitos administrativos da iniciativa privada, o que, juntamente com a marca da mobilização popular, cria um cenário singular para compreensão da elaboração e execução de políticas públicas.

O investimento recente em segurança pública de Porto Alegre teve momentos importantes, marcados por reformulações da estrutura institucional. O primeiro movimento nesse sentido foi a contratação pela prefeitura, em 2001, de especialistas em segurança, em regime de consultoria, para elaboração de um diagnóstico e plano inicial de atuação nesse campo. As proposições da consultoria foram pensadas a partir das características que, em tese, dificultariam a atuação municipal nesse âmbito, transformando-as em potencialidades:



(a) já que os municípios não têm as polícias, eis aí uma excelente oportunidade de explorar com imaginação o potencial de intervenções preventivas; (b) se as guardas municipais ainda são instituições embrionárias, sem identidades marcadas e com funções parcialmente indefinidas, oferecem, por isso mesmo, uma oportunidade para a reinvenção radical do significado e das estruturas das agências públicas de segurança; (c) se os poderes municipais têm um alcance limitado, do ponto de vista das definições políticas estratégicas, por outro lado, estão mais próximos do cotidiano da população, da realidade dos bairros e dispõem de recursos mais capilarizados de intervenção, o que pode ser uma vantagem decisiva; (d) se não há instrumentos próprios para a aplicação de políticas de segurança, impõem-se a apropriação, para a atuação na esfera da segurança, de instituições orientadas para outros fins, mas cujas interfaces com a segurança possam ser potencializadas.”⁸⁹

A partir desses pontos foram apresentadas possibilidades de atuação pelo poder municipal, com ações cujo foco recaísse centralmente no campo da prevenção. Além disso, foi proposta a execução de uma *matriz de gerenciamento integrado*, cujo objetivo central era fazer com que diversas secretarias e órgãos municipais atuassem conjuntamente no campo da segurança.

89. SOARES, L. E.; GUINDANI, M. "Porto Alegre: relato de uma experiência". In: SENTO-SÉ, J. T. *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 287.


Um outro momento crucial da construção de um campo da segurança pública de alçada municipal foi a criação, em 2003, da **Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana**. Esse órgão, também previsto pela consultoria, deu suporte ao desejo de formalizar/institucionalizar as ações de enfrentamento da violência em uma política pública de fato. A secretaria congregou ainda, os anseios de aliar as práticas de segurança aos direitos humanos, além de colocar a guarda municipal como o agente central de suas ações.

Essas articulações institucionais podem ser parcialmente explicadas pela dinâmica da violência na última década. Mesmo que o Rio Grande do Sul não figure nas primeiras posições dos *rankings* nacionais de letalidade, os índices mostram um aumento expressivo no número de homicídios. Segundo o Mapa da Violência de 2011, o estado teve um crescimento de 56,3% em suas taxas de homicídios entre 1998 e 2008.


Na capital, a taxa de homicídios entre 1998 e 2008 aumentou de 31,4 para 46,8 por 100 mil habitantes, apresentando um aumento de 49,2%. Porto Alegre, que ocupava o décimo quinto lugar entre as capitais mais violentas do país, passou para a nona posição. Os índices relativos à juventude apresentam aumento de 42,1% no mesmo período. As taxas de homicídios entre os jovens (15 a 24 anos) em Porto Alegre subiram de 67,6 em 1998 para 96 vítimas por 100 mil habitantes, em 2008. Trata-se de um aumento de 42,1%, em dez anos, que levou a capital gaúcha a se tornar a nona mais violenta do país no que concerne aos jovens.

Em relação especificamente à adolescência, o IHA de Porto Alegre no ano de 2007 apontou uma projeção de 3,6 mortes de adolescentes para cada grupo de mil. Caso as condições de 2007 se mantenham inalteradas, estima-se que 552 adolescentes serão vítimas de homicídio em Porto Alegre entre 2007 e 2013.

A atuação presente do município de Porto Alegre para lidar com esse quadro está centrada no programa *Vizinhança Segura*. Elaborado e mantido pela prefeitura, ele concentra as ações voltadas para segurança pública executadas pelo município. Seu objetivo central é:

 atuar de forma preventiva e comunitária em ações de segurança por meio da guarda municipal, buscando a integração com outras forças policiais e promovendo o ambiente seguro, os direitos humanos, a segurança no trânsito, a prevenção ao vandalismo e a redução dos espaços de marginalização.” (PPA 2010-2013, P. 195);

e se justifica pela:

 necessidade de integrar os serviços de segurança fornecidos aos municípios mediante atuação comunitária e conjunta, conhecendo os problemas locais para desenvolvimento de ações de prevenção à violência e à criminalidade, e defesa de Direitos Humanos.” (PPA 2010-2013, P. 195)

Nota-se, assim, que se trata de um programa pautado pela ação preventiva, que coloca a guarda municipal como seu agente central, prevendo ainda uma atuação em plano comunitário.

É importante ressaltar que esses objetivos e justificativas estão colocados no *Plano Plurianual*, que congrega as ações baseadas na lei orçamentária de Porto Alegre. O programa, assim, está contido na legislação municipal, ganhando mais solidez como política pública. Trata-se de um modelo de gestão que articula diversas secretarias – e outras instâncias do poder municipal – em torno da segurança pública. Seu público-alvo é a “sociedade em geral”, voltando-se para toda a cidade.

Uma compreensão efetiva do *Vizinhança Segura* não é possível sem um entendimento da estrutura de gestão da própria prefeitura. Desde 2005, a atuação do município é articulada a partir de programas estratégicos organizados em três eixos: o social, o econômico e o ambiental. O orçamento municipal é distribuído entre esses programas nas diversas áreas pertinentes para atendimento dos cidadãos. A grande vantagem apontada pelos gestores para utilização desse modelo é o fato de possibilitar uma comunicação maior entre as secretarias municipais, conseguindo uma transversalização da atuação em âmbito municipal.

Todos os programas estão subordinados ao Gabinete de Planejamento Estratégico e esse, por sua vez, é diretamente ligado ao gabinete do prefeito. No organograma municipal, estão acima, portanto, das secretarias municipais. Os programas têm gerentes responsáveis, que estão em contato permanente, na medida em que trabalham no mesmo setor no palácio municipal, criando um ambiente favorável à interação. Existem três pontos norteadores que dão unidade aos programas em consonância com os propósitos municipais: a transversalidade, a transparência e a territorialidade.

Além dos gerentes, cada um dos programas estratégicos tem um secretário coordenador. Até 2009, o responsável era o secretário da pasta em que se concentrava o maior número de ações. Atualmente, porém, há um rodízio trimestral entre os secretários participantes. Os secretários coordenadores de cada programa têm assento no comitê gestor do município. Esse órgão é central na administração municipal, pois tem a função de articular ações e tomar decisões sobre os programas estratégicos.

Os programas estratégicos estão divididos em ações e cada uma delas se divide em etapas. As ações são controladas por responsáveis ligados a uma determinada secretaria municipal. Eles são, no léxico dos programas, os “líderes de ação.” Se as ações estão sob a coordenação de uma secretaria específica, as etapas podem ser executadas por secretarias diversas. A formulação das ações dos programas fica a cargo das secretarias e devem constar do PPA, Plano Plurianual (lei orçamentária do município que dita a aplicação do orçamento a cada quatro anos), sendo, posteriormente, incluídas no Portal de Gestão. Há ainda uma validação anual das ações, de modo que elas podem ser desativadas de acordo com a avaliação do gabinete em conjunto com o gerente do programa.


O principal dispositivo de gestão dos programas é um portal na internet mantido pela prefeitura, o Portal de Gestão. Esse mecanismo tem várias funções: em primeiro lugar, é uma ferramenta de planejamento, já que são previstas as etapas e passos envolvidos na execução de determinada ação; em segundo lugar, serve ao monitoramento e avaliação, pois, no momento em que são previstas as ações, são também pensados indicadores, periodicamente avaliados, que devem ser atingidos ao longo da execução; em terceiro lugar, é um dispositivo de contato entre diferentes líderes, pois possibilita o conhecimento dos outros membros do governo municipal (que têm acesso a todas as informações postadas no portal) sobre as ações desenvolvidas por outros programas e ações; em quarto lugar, temos a transparência da administração municipal,



FOTO: LÉO LIMA

já que o portal está disponível – atualmente em parte, mas é projeto da prefeitura disponibilizar integralmente – para acompanhamento de qualquer cidadão interessado. Os gerentes de programas bem como os líderes de ações são responsáveis por alimentar o portal com informações.

Os dados do portal são monitorados pelo Gabinete de Planejamento Estratégico, através do EGPE (Evolução de Gerenciamento dos Programas Estratégicos). Essa avaliação contempla diversos pontos, como o nível de detalhamento das ações; relação entre número de ações existentes e ações em atraso; comparecimento dos líderes nos grupos de trabalho e dos gerentes nas reuniões do comitê de gerenciamento; o acompanhamento dos indicadores dos programas e das ações tendo em vista os objetivos previstos; a execução orçamentária dos diferentes setores; o gerenciamento das ações; a complexidade das ações (diferenciação entre os programas grandes ou pequenos, com mais ou menos orçamento). O alcance dos indicadores é traduzido num sistema de pontos que, levantados mensalmente, ajudam os gerentes a compreenderem seus processos de gestão, já que identificam quais os aspectos que precisam de melhorias.

 Meu programa teve uma pontuação baixa por quê? Os líderes não foram aos GTs, as ações não aconteceram no cronograma planejado etc.? Nesses pontos se vêem os critérios de financiamento e se pode pensar a melhoria dos programas.” (GERÊNCIA DO VIZINHANÇA SEGURA)

A partir desses dados, que integram o sistema de capacitação e reconhecimento, são premiados – mensalmente e anualmente – os programas com maior pontuação. O *Vizinhança Segura* já foi premiado em duas oportunidades.

A gestão dos programas é feita através de dois pontos mutuamente informados. De um lado, há o já mencionado Portal de Gestão e, de outro, diversos grupos de trabalho (GTs) contando com participação dos diferentes atores envolvidos. No GT individual, o gerente se reúne, por convocação, com um líder de ação e resolve problemas. Já no GT geral, que acontece mensalmente, participam todos os líderes de ação do programa, objetivando a troca de informações e a garantia da unidade dos programas. Há ainda os GTEs, grupos de trabalho especial, mais comuns em programas com muitas ações, em que se reúnem líderes de ação, com a participação ou não do gerente. Os GTs até aqui mencionados articulam a gestão interna do programa. O processo de gestão dos programas como um todo é feito pelo comitê de gerenciamento, de poder decisório, do qual participam todos os secretários, e no GT de políticas, que conta com o secretariado e com o prefeito.

As 11 ações do *Vizinhança Segura* são efetivadas por quatro secretarias. A maioria das ações está sob coordenação da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana. São elas: *Ambiente Seguro* (que busca possibilitar uma presença efetiva da guarda municipal nos parques da cidade); *Centro de Formação e Treinamento da Guarda Municipal* (que visa a trabalhar na qualificação técnica dos guardas municipais através de cursos e oficinas, bem como garantir a segurança do trabalhador); *Cooperação entre as Polícias – Relações Institucionais* (que tem por objetivo a promoção da integração da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e a Secretaria Estadual de Segurança Pública, especialmente através de suas forças policiais e na articulação para captação de recursos); *Modernização da Guarda* (que objetiva a compra de equipamentos para a guarda municipal); *Centro de Referência às Vítimas de Violência* (é um serviço de atendimento, especialmente psicossocial, a vítimas de violência); *Prevenção à Violência e Defesa dos Direitos Humanos* (que conjuga ações, especialmente em nível comunitário, na defesa dos direitos humanos e prevenção à violência); *Publicidade* (que objetiva a aquisição de espaços em veículos de comunicação para divulgação de ações) e *Administração Geral* (que centraliza a gestão administrativa do programa, garantindo os recursos para sua manutenção). A folha de pagamento de um número significativo de servidores da secretaria, inclusive os guardas municipais, está alocada nessa última ação, consumindo parte significativa do orçamento do programa. A Secretaria de Meio Ambiente é responsável por uma ação (*Qualificação da Manutenção dos Parques, Praças e Jardins da Cidade*), cujo objetivo é garantir a contratação de serviços e compras de equipamentos para manutenção das áreas verdes da cidade. A Secretaria de Obras e Viação, por sua vez, é responsável pela conservação e ampliação da rede de iluminação pública, que prevê a ampliação da rede pública de iluminação, garantindo segurança para o trânsito noturno de cidadãos. Por fim, a Fundação de Assistência Social, que tem *status* de secretaria, é responsável pela ação *Atendimento à*

Defesa Civil, que procura articular a ação conjunta dos diversos órgãos da prefeitura em casos de calamidade, situações emergenciais e desastres.

O *Vizinhança Segura* agrega todas as ações preventivas previstas no PPA e que dispõem de orçamento próprio. Essa integração é entendida como possibilidade nova, a partir da gestão por programas de governo:



[...] De repente a Secretaria de Esporte estava atuando com um adolescente em situação de vulnerabilidade e a FASC também estava. Por que não fazer uma ação que trabalhe com jovens em situação de vulnerabilidade e cada secretaria tem uma etapa para tratar do tema que lhe diz respeito? Desse jeito se consegue visualizar melhor o serviço prestado pela prefeitura.” (GERÊNCIA DO VIZINHANÇA SEGURA)

Se o público do *Vizinhança Segura* é a sociedade em geral, o encaminhamento para um público específico, quando necessário, é feito pela secretaria que recebe o caso:



Se chega uma demanda na saúde com relação à segurança, como haverá necessidade de recursos, a Secretaria [de Saúde] certamente verá que as necessidades daquela ação têm mais a ver com a segurança pública e fará um encaminhamento para o *Vizinhança Segura*.” (GERÊNCIA DO VIZINHANÇA SEGURA)

Esse procedimento de alocação de recursos a partir de um programa específico garantiria ainda sua aplicação correta. Segundo a Gerência do *Vizinhança Segura*, “a gente só pode dar a liberação do recurso se ele estiver apropriado com o objetivo da ação. Necessariamente, portanto, as ações que dependem de recursos não estão fora de foco.”

Boa parte das ações do programa, de outra perspectiva, é anterior à sua criação, que articulou especialmente a partir da centralização do orçamento. Os antecedentes do programa são variados. Vários dos preceitos em vigor atualmente nas ações do projeto podem ser associados aos processos iniciais de atuação em segurança pública, especialmente pela consultoria de 2001 mencionada inicialmente. Um deles é a territorialidade, vista, por exemplo, num projeto elaborado num bairro considerado estratégico no início dos anos 2000, o *Estúdio Multimeios*, e que ainda está em pleno funcionamento.

Um outro marco importante é o projeto *Cidadania e Paz*. Criado em 2005, ele conjugava uma série de ações preventivas de caráter comunitário, cujas propostas foram baseadas num diagnóstico prévio, financiado pela SENASP/MJ, que apontava as áreas de maior vulnerabilidade. A partir de 2006, ano de criação do *Vizinhança Segura*, esse projeto passa a ser uma ação dentro do programa, sendo extinto logo depois. Boa parte das ações do *Cidadania e Paz* foi, então – mesmo que com nomes novos –, incorporada ao *Vizinhança Segura*.

As principais características do *Vizinhança Segura*, desse modo, estão centradas na criação de novos mecanismos de gestão. A transversalização conseguida pelo modelo é de grande

importância, bem como os dispositivos utilizados para realização de monitoramento e avaliação. É importante, porém, ter em mente que o programa congrega muitas ações pré-existentes, fazendo com que essa rearticulação pela gestão central nem sempre signifique uma mudança na integração real. O grande desafio do *Vizinhança Segura* – que é também o de todos os programas estratégicos, diga-se de passagem – é articular a característica transversal dos programas com a estrutura administrativa da prefeitura, ainda verticalizada. A cultura organizacional dominante ainda é marcada por uma lógica fragmentada de trabalho, baseada em políticas setoriais. Os programas, em tese, estão em nível hierárquico superior ao das secretarias, mas essa estrutura não é unívoca, já que as secretarias não são apenas executoras, mas também formuladoras de novas ações. Há assim uma participação ativa das secretarias no desenho do programa. Há tensões entre secretarias e programas, o que se configura como desafio tanto na manutenção do programa, como na criação de novas ações. O fato de o *Vizinhança Segura* ser um grande articulador de recursos colabora na construção dessa tensão.

O acompanhamento do programa por parte das pesquisadoras locais mostrou-se desafiador. O escopo do programa é extenso, incorporando, num mesmo grande guarda-chuva, ações tão distintas quanto a compra de equipamentos para a guarda municipal e o atendimento a vítimas de grandes catástrofes. O trabalho de campo, assim, organizou-se, em grande parte, no sentido de mapear essas ações, especialmente através de entrevistas em profundidade com seus líderes. A disponibilidade e receptividade da grande maioria dos gestores contatados foi fundamental, pois permitiu uma melhor compreensão de um programa tão complexo.

A partir dessa compreensão do desenho global do *Vizinhança Segura*, sentiu-se a necessidade de fazer um acompanhamento qualitativo sistemático de uma de suas práticas. Escolheu-se, assim, uma das etapas da ação *Prevenção à Violência e Defesa dos Direitos Humanos*, o projeto *Dois Caminhos, Uma Escolha*, elaborado e executado pelo Núcleo de Ações Preventivas (NAP) da guarda municipal.

O projeto tem por objetivo promover debates e reflexões de alunos de escolas municipais, basicamente através de oficinas, sobre temas ligados a diversas formas de violência urbana. As oficinas são todas ministradas por guardas municipais. O *Dois Caminhos, Uma Escolha* também atua junto aos professores e pais, fazendo com que suas diretrizes cheguem a outros agentes ligados ao cotidiano dos jovens.

Priorizam-se, na execução do projeto, escolas e turmas que apresentam altos índices de ocorrências escolares por indisciplina e também que tenham número significativo de registros na Delegacia Especial da Criança e do Adolescente (DECA). A partir dessa seleção inicial, faz-se uma conversa com os professores da instituição. Essa receptividade dos docentes, assim como sua avaliação sobre a escola no contexto de violência, é levada em conta para a continuidade do projeto.

Os temas debatidos nas oficinas são retomados nas aulas. Isso ocorre através da atuação dos “professores referência”, que são aqueles que dão continuidade ao trabalho da equipe do NAP a partir de trabalhos desenvolvidos dentro da disciplina que ministra. Os temas mais trabalhados são: violência doméstica, criminalidade, drogas, direitos humanos, pichações e “valores.”

O projeto, desse modo, caracteriza-se pelo trabalho preventivo feito com crianças e adolescentes em algumas escolas do município, especialmente com relação ao uso de drogas, através de oficinas. A

90. A escolha dos gerentes dos programas é feita através de uma seleção aberta a todos os servidores públicos interessados. A gerente, quando do trabalho de campo, por exemplo, candidatou-se à seleção de 2009 e foi escolhida para se manter no cargo. Esse processo de seleção é feito através de avaliação curricular com base em critérios pré-estabelecidos, especialmente ligados à formação acadêmica do candidato, como graduação e pós-graduação, bem como à participação em programas de capacitação voltados especificamente para gestão municipal, o sistema de capacitação e reconhecimento. No período da pesquisa, a vigência do tempo de gerência ainda não estava definida. Antes de 2009, o cargo era definido por indicação.

equipe local observou o projeto tanto em nível gerencial, participando do dia a dia dos técnicos, como no das intervenções do projeto propriamente ditas. Evidenciou-se, no acompanhamento do projeto, a potencialidade da atuação em plano comunitário. Se é difícil quantificar os resultados obtidos em ações desse gênero, uma coisa é certa: a guarda municipal é um referencial comunitário. Esse dado aparece tanto em relatos dos gestores como dos próprios guardas e atores locais.

Talvez seja essa também uma das chaves explicativas para a centralidade da guarda municipal no programa. A dimensão da territorialidade é preceito norteador de toda a administração porto-alegrense e a atuação da guarda tem sido articulada exatamente nesse sentido, com os mesmos guardas frequentando os mesmos territórios, seja por meio de rondas, seja em função da vigilância das escolas. Desse modo, é estabelecida uma relação mais sólida com a comunidade, havendo um conhecimento estruturado das dinâmicas locais. A gerente do programa no período do trabalho de campo, nesse sentido, era guarda municipal há sete anos e tinha ocupado todos os postos da corporação, desde a patrulha até o comando geral da instituição. Além disso, tem conhecimentos específicos de gestão, obtidos através de capacitações ofertadas pela prefeitura e em cursos externos.⁹⁰

O *Vizinhança Segura*, assim, apresenta muitas potencialidades e também grandes desafios. Sua maior contribuição seria garantir que as ações previstas sejam de fato atingidas, através de mecanismos de gerenciamento e monitoramento. No mesmo sentido, seria possibilitada uma melhor utilização dos recursos, feita de modo mais objetivo e seguindo diretrizes claras. Ao mesmo tempo, pode-se ter uma visão real da aplicação orçamentária do município, sendo possível saber como estão sendo empregados os recursos em segurança, já que o total desses recursos está necessariamente alocado no *Vizinhança Segura*. Os indicadores, atualizados também pelo portal, permitem conhecer o número de pessoas atendidas e o andamento da execução dos projetos previstos. Esse tipo de funcionamento faz com que seja possível um processo contínuo de readequação, já que há uma avaliação permanente, proporcionando bases claras para novas proposições.

A transversalização traz mais uma questão importante. Dado que os programas são formatados a partir da articulação de diversas secretarias, é difícil definir quem são de fato os autores das ações. Essa dimensão da autoria é central porque está diretamente ligada aos possíveis ganhos sociais – e políticos – obtidos pela criação de uma iniciativa exitosa em âmbito municipal. As ações transversais habitualmente têm vários autores, dividindo créditos, o que quase nunca é estratégico politicamente.

Existem, ainda, dificuldades no processo de implementação desse modelo por conta do uso do portal como ferramenta de trabalho dos gestores, já que se trata de mais uma demanda para profissionais muitas vezes já sobrecarregados. Esse processo de trabalho, porém, é visto como algo que está em fase de implementação, de modo que seus resultados são ainda provisórios.

Há um grande otimismo com relação ao programa, especialmente pelo fato de conseguir articular diferentes instâncias em seu processo de concretização:



Quando se consegue ver a transversalidade das ações, vêem-se os méritos. Eu acho difícil que essa questão seja abandonada nas gestões futuras. Pode-se mudar o nome, talvez operar de um modo distinto. Quem conhece o sistema, é uma coisa difícil de retornar. É como uma empresa que está com um processo de gestão que consegue ser mais eficiente, gastar menos luz, ser ambientalmente consciente e depois decidir retornar, gastar mais.” (GERÊNCIA DO VIZINHANÇA SEGURA)

Ressalte-se, portanto, o caráter positivo de um programa que se propõe a articular diferentes instâncias municipais na construção de sua política de segurança pública. Pela natureza dos fenômenos de violência urbana, esse tipo de ação conjunta, que agrega diferentes forças e competências, deve ser elogiado. A efervescência participativa local, especialmente – mas não apenas – através do orçamento participativo, que já conta com mais de 20 anos em Porto Alegre, ajuda a compreender o desenho do *Vizinhança Segura*, com sua construção inovadora, principalmente no que diz respeito aos seus processos de gestão.

Alguns pontos prioritários do PRVL, por fim, têm no *Vizinhança Segura* uma abordagem própria. Duas delas merecem destaque especial. A primeira é a existência de duas ações dentro do programa que têm adolescentes como foco: o *Estúdio Multimeios* e o projeto *Dois Caminhos, Uma Escolha*; e a segunda é o fato de haver um programa estratégico municipal, de caráter essencialmente educacional, voltado para crianças: o *Lugar de Criança é na Escola*.

A questão da letalidade, por sua vez, não é vista como prioritária pela administração municipal. A dinâmica da violência é marcada, segundo os gestores, pelo uso de drogas que se traduz em alta incidência de roubos e furtos perpetrados primordialmente por usuários. É ressaltado pela gerência do projeto que os índices de homicídio nem sempre são captadores reais de dinâmicas de violência.

A característica mais central do *Vizinhança Segura*, ser um modelo de gestão, chama atenção para uma maneira específica de pensar a administração pública. Esse ponto é característico das práticas de governo compreendidas como sistemas de gerenciamento e sua eficácia está ligada a uma cultura associativa particular dos munícipes.

CONCLUSÃO

Como foi explicitado na abertura do capítulo, a escolha dos programas a serem acompanhados obedeceu a critérios estabelecidos previamente. Dentre eles, cabe reiterar, apenas a título de ênfase, iniciativas que tivessem uma abordagem forte na adolescência e/ou juventude, cuja atuação fosse orientada por recorte territorial e combinasse estratégias retributivas a outras de caráter distributivo. Quanto a esse último ponto, leia-se, a concatenação de estratégias repressivas e de controle com expectativas de tornar acessíveis direitos civis e sociais passíveis de concorrer para a redução da vulnerabilidade das populações mais pobres, com ênfase, naturalmente nos adolescentes e jovens desse segmento. É importante reiterar esse ponto para que fique claro que eventuais políticas que são consideradas capazes de reduzir a letalidade, como programas de monitoramento da violência, ações policiais e judiciais mais duras ou políticas de prevenção de corte situacional, estariam a princípio descartadas como ações a serem abordadas por nós nessa fase específica da pesquisa. Não é o caso de entrarmos aqui na aparentemente interminável discussão acerca da efetividade e eficácia dessas e de estratégias equivalentes no que se refere à redução da letalidade. Não foi por isso que programas com esse perfil foram desconsiderados como campo de acompanhamento regular. Tal escolha se deu simplesmente pelos critérios estabelecidos *a priori* para a seleção dos tipos de programas que mais nos interessavam. Escolhas podem representar ganhos e perdas, mas são invariavelmente necessárias para a circunscrição de um universo de investigação, principalmente quando tratamos de um problema de difícil delimitação, pouco explorado e sujeito ainda a mais investimentos em pesquisas e reflexão.

As observações do parágrafo anterior se justificam para deixar claro que não tivemos a pretensão, ao escolher 11 iniciativas, de apresentar a partir delas o cenário mais geral das políticas de redução da letalidade e de prevenção à violência nas regiões em que estivemos. É inegável, por outro lado, que, ao acompanhar cada uma delas, julgamos estar em contato com políticas públicas estruturadas, diretamente vocacionadas para a prevenção da violência e com bom potencial de adoção em outros centros. Nesse sentido, podemos dizer que, incorporado esse espírito, temos notícias boas e ruins. Iniciativas promissoras e outras claudicantes. Avanços efetivos e potenciais coexistindo, num mesmo espaço, com antigos problemas e dificuldades conhecidas há tempos e de difícil superação.

É digno de nota, por exemplo que das 11 iniciativas, duas são protagonizadas por prefeituras e as nove restantes pelos governos estaduais. Esse resultado não surpreende, mesmo levando-se em conta que lidamos, basicamente, com 11 das mais estruturadas capitais do país. Aparentemente, a despeito dos esforços de incorporação das municipalidades às formulações de políticas voltadas para a segurança pública, mesmo quando lidamos com projetos que assumem interfaces sociais, são os governos estaduais que revelam maior capacidade de planejamento, ação e responsabilização. Acreditamos, portanto, que ainda há um maior aprendizado a ser cumprido para que os municípios sejam capazes de atuar mais efetivamente em políticas destinadas à segurança pública e, ao mesmo tempo, inscritas numa perspectiva de ação social.

Um sintoma especialmente relevante do caráter incipiente da atuação do poder municipal está na escassa presença de programas que contam com a atuação das guardas municipais. Esse personagem de criação relativamente recente do aparato de segurança continua sendo uma figura híbrida, com atribuições pouco definidas. A exceção para tal tendência foi justamente o caso de Porto Alegre, cujo programa, da prefeitura, tem forte participação da guarda local. Em

todos os demais casos, a guarda municipal não apareceu como ator relevante e seu potencial fica ainda a ser explorado. Essa foi a impressão deixada mesmo no segundo programa municipal por nós estudado, os *Comitês da Paz*, de Vitória. Nesse município, onde há uma secretaria que há anos se empenha no desenho de programas de prevenção, a guarda não apareceu com destaque.

É verdade que encontramos vários casos em que o crescimento do papel dos municípios está na agenda. Em Belo Horizonte, por exemplo, há expectativas de municipalização dos dois programas por nós acompanhados, o *Fica Vivo* e o *Mediação de Conflitos*, inscritos no Programa de Prevenção à Violência do governo de Minas Gerais. Os ganhos com esse deslocamento são uma incógnita, mas essa era a aposta do governo mineiro à época em que realizamos a pesquisa. Em outros, como em Salvador e Recife, por exemplo, a despeito das tentativas de estreitamento de parcerias, os poderes municipais, apesar do empenho de técnicos e gestores, ainda parecem ter atuação secundária.

Uma tendência encontrada em alguns dos programas é a grande preocupação dos gestores em articular políticas já existentes em um programa de gestão que potencialize seus resultados. Essa é uma prática que aparentemente começa a ganhar força e foi observada em experiências como a de São Paulo, de Recife e, principalmente, de Porto Alegre. Nota-se ainda em algumas dessas experiências um esforço para tentar garantir, a partir de procedimentos de gestão, a preservação das políticas já em andamento. O objetivo é articulá-las com novos programas e conferir-lhes um alcance mais efetivo no que diz respeito à prevenção à violência. Essa nova orientação de políticas públicas representa um desafio que vai para além do campo exclusivo da segurança pública. Trata-se de uma inovação institucional nos modos tradicionais de condução de políticas no Brasil.

Assim como ocorreu no levantamento mais geral de programas, cujos resultados foram expostos no capítulo dois, observamos uma grande dificuldade na articulação de programas entre si, sejam eles de instâncias diferentes do poder público (municipais, estaduais e federais), sejam da mesma instância, mas vinculados a diferentes pastas. Notamos a grande dificuldade de integração de ações do *Governo Presente*, de Recife, e *Virada Social*, de São Paulo, a despeito do empenho e investimento no ordenamento de um plano de gestão embutido no projeto. Vimos ainda como um programa avançado e bem desenhado, como o *Jovens Multiplicadores*, de Salvador, encampado inicialmente por um grupo de trabalho da Universidade Federal da Bahia, acabou enfrentando dificuldades na viabilização de uma parceria com o poder estadual, quando esse último se dispôs a contribuir oferecendo bolsas aos jovens vinculados ao programa. Esse cenário é indicativo de que a área da prevenção à violência pode ser hoje um laboratório interessante para observarmos os esforços de superação próprios ao funcionamento do Estado brasileiro e a sua forma de prover políticas sociais. Nesse sentido, temos aí um campo fértil de observação e análise para os próximos anos.

Dificuldade semelhante àquela apontada no parágrafo anterior foi também observada no que diz respeito à integração das comunidades aos programas. Embora todos os programas estudados apresentem, em graus e com ênfases variados, essa expectativa, alguns deles têm na integração e na participação comunitária sua ideia-força, como observado nos *Comitês da Paz* de Vitória. A literatura internacional está coalhada de exemplos em que programas desenhados com a expectativa de firmar essa articulação, geralmente voltados para o estímulo do que se convencionou chamar de protagonismo social, enfrentam sérios problemas, sobretudo nas áreas e junto aos segmentos que mais precisariam construir formas de organização e mobilização

locais⁹¹. Do mesmo modo, os resultados obtidos a curto prazo em iniciativas como essas são pouco significantes. Ainda assim, pareceu-nos instigante perceber que os envolvidos nos projetos têm consciência dessas dificuldades.

Um ponto que talvez contribuisse para a redução das dificuldades frente à integração com as comunidades seria um maior investimento na publicização das iniciativas. Buscamos, em todas as 11 frentes de pesquisa, ouvir, sempre que possível, moradores das áreas em que os programas eram desenvolvidos sem estarem neles engajados. Em todas em que isso foi feito, percebemos que era muito alta a incidência de desconhecimento dos projetos ou um conhecimento bastante superficial e estereotipado. A curto prazo, talvez seja possível imaginar medidas que atenuem o fosso que aparentemente persiste entre as iniciativas e os moradores de onde elas são levadas a termo. É importante levar em consideração também a ambivalência da relação dessas populações e o Estado. Historicamente negligenciadas, essas populações têm expectativas de serem contempladas com políticas sociais e com maior atenção do poder público. Por outro lado, o tratamento historicamente conferido a elas fez com que vicejasse um ceticismo sólido quanto às reais intenções e o alcance concreto de políticas sociais quando elas surgem em seus bairros.

Ceticismo semelhante, ainda que de outra natureza, foi observado quando o público a ser atendido das comunidades era especificamente a juventude. Programas como o *Atitude*, do governo paranaense, o *Fica Vivo*, de Minas Gerais, o *Picasso não Pichava*, do DF e o *Jovens Multiplicadores*, de Salvador, têm um foco muito diretamente voltado para os jovens. Tratam-se de programas bem desenhados, reconhecidos local e/ou nacionalmente. As avaliações feitas pelos jovens, porém, oscilam entre críticas e percepções positivas, mas um tanto artificiais. Vimos as dificuldades do *Atitude* e dos *Comitês da Paz*, por exemplo, de chegarem aos jovens que seriam seu público preferencial. À relativa escassez de programas voltados especificamente para adolescentes e jovens, porém, podemos confrontar o aprendizado a ser extraído de programas que, com maior apoio e atenção, têm condições de funcionar como referência para outros centros e se espalharem pelo país.

Um outro aspecto a ser salientado do conjunto de programas estudados na segunda fase do trabalho de campo diz respeito à participação das instituições policiais em iniciativas preventivas. Embora não se fizesse presente em todas, elas apareceram como atores relevantes em muitas delas, especialmente com variações de modelos de “policimento comunitário.”

Como foi mencionado na seção dedicada ao *Segurança Cidadã*, de Belém, a ideia de policimento comunitário é tão difundida e popularizada que passou a ser entendida de formas variadas. No Brasil, em que o modelo foi uma das primeiras alternativas ao policimento convencional a ser veiculada, não é diferente. Para cada programa, há um entendimento do que vem a ser policimento comunitário. Tal tendência não chega a ser necessariamente negativa. Testemunhamos vários casos de comandantes de polícias militares francamente comprometidos com o esforço de promover maior aproximação entre policiais e moradores de áreas em conflito. Tivemos notícias de cursos de qualificação profissional nesse campo e iniciativas de consolidação do modelo. Ela esbarra, contudo, na resistência de policiais militares, em incorporar tal filosofia como um modo entre outros de realizar seu trabalho. Esbarra igualmente na desconfiança da população a respeito de uma corporação que acumula um longo histórico de uso da força e do arbítrio em suas ações nas comunidades pobres das grandes cidades.

91. Para esse ponto, consultar, por exemplo, SKOLNICK; BAYLEY (2006).

A repressão qualificada, uma expressão que se consagrou para designar a atuação policial em sua modalidade mais ostensiva, repressiva e de enfrentamento, foi encontrada de modo expressivo em apenas duas das regiões acompanhadas, Belo Horizonte e Recife. O adjetivo agregado à ideia de repressão descreve sucintamente uma forma de ação em que o uso da força é orientado pelo planejamento, pelo respeito às regras legais, pela preservação da segurança da população e pela efetividade, todas essas expectativas combinadas e condicionadas reciprocamente. Não se abdica, desse modo, ao uso das polícias naquilo que as definem, em última instância: braços armados do poder do Estado para lidar com o crime e a violência, tendo em seu espectro de possibilidades o uso da força sempre que se fizer necessário. Tal uso, entretanto, deve estar circunscrito aos preceitos legais e ao fim último de ser usado em benefício da proteção da população.

Em algumas cidades, acompanhamos programas que buscavam articular ações policiais de características ostensivas com outras de caráter comunitário. É o caso das UPPs, no Rio de Janeiro. Após uma intervenção da tropa de operações especiais da polícia militar fluminense, as Unidades Pacificadoras ocupam as comunidades com um tipo de desempenho definido pelo então comandante do programa como tipicamente comunitário. O mesmo se verifica em Recife, em Belém e, de um modo um pouco diferente, em Belo Horizonte.

A incorporação das noções de repressão qualificada e de policiamento comunitário é obviamente bem-vinda e não se deve descansar enquanto não se tornarem recursos consagrados, amadurecidos e reconhecidos dentro e fora das corporações policiais. No entanto, é importante ressaltar que, embora essas noções estejam presentes na linguagem das corporações das regiões acompanhadas, foram frequentes os relatos de violações de direitos, abuso de autoridade e ausência de planejamento na atuação das polícias nos territórios pesquisados.

Por ora, há evidentes resistências a ambos os modelos dentro das corporações. Por parte das comunidades, a valorização da presença policial para prover segurança convive ao lado de grande ceticismo e de frequentes declarações do tipo “a polícia continua a mesma.” Em Benedito Bentes, Maceió, o policiamento comunitário chega a ser identificado pelos jovens como um estorvo que atrapalha antigas práticas de lazer na comunidade. Situação análoga ocorre nas UPPs cariocas com a proibição de bailes *funk*, por exemplo.

Em se tratando de ação policial, o *Picasso não Pichava* merece menção específica. São conhecidas as animosidades e hostilidades recíprocas que costumam caracterizar as relações de adolescentes e jovens, de uma forma geral, e policiais. O *Picasso não Pichava* nos pareceu um contraexemplo a essa regra. Iniciativa formulada dentro da corporação, focada no provimento de atividades culturais voltadas para os jovens do Distrito Federal, esse programa, inspirado em experiências internacionais, revelou-se modesto em seu alcance, mas bastante contundente em sua longevidade e envolvimento daqueles que a ele se incorporam. Imaginamos que, caso o DF encampasse como estratégia de governo, esse empreendimento de um pequeno segmento da polícia militar local poderia, talvez, se tornar mais encorpado e efetivo.

Tomados em conjunto, os resultados obtidos no acompanhamento da segunda fase aprofundam e ratificam as impressões deixadas pelos dados coletados na primeira etapa de nossa pesquisa. Temos um campo constituído? Em caso afirmativo, qual o aprendizado que podemos extrair dos 12 meses em que estivemos com ele envolvidos? A resposta necessariamente provisória a essas perguntas deve ser o objeto de nossas considerações finais, a que passamos agora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



FOTO: SADRAQUE SANTOS

Os resultados de cada etapa da pesquisa convergiram para um mapeamento razoavelmente consistente e elucidativo sobre a prevenção à violência e a redução da letalidade no Brasil durante os dez primeiros anos do século XXI. O trabalho de campo da última etapa corroborou e permitiu o aprofundamento do quadro mais geral estabelecido pelas informações coletadas na exploração de maior alcance, expostas e analisadas no capítulo dois. Ambas as etapas do campo, por sua vez, nos permitiram estimar, ainda que de forma provisória, aproximações e distanciamentos entre a linguagem que estrutura o campo e as iniciativas que lhe dão corpo.

A criação de um campo específico e autônomo para a segurança pública é relativamente recente no Brasil. Ela coincide com outras mudanças pelas quais o país passou nas duas últimas décadas do século XX. O fim do último regime autoritário de nossa história republicana e a consequente redemocratização do sistema político, a crise social e econômica que marcou os anos 1980 e uma parte da década posterior e o advento dos chamados novos movimentos sociais com agendas até então inéditas estão entre os processos que se desenrolaram simultaneamente à entrada da violência urbana e da segurança pública na agenda brasileira.

Lidar com essa nova temática tem implicado um árduo exercício de aprendizado. Nele estão envolvidas tentativas de consagração de marcos institucionais, de definição de papéis institucionais, de formalização de preceitos normativos e de inovação nas políticas para o setor. A dissociação entre a segurança pública e a noção de segurança nacional foi justificadamente celebrada, quando estabelecida, ainda que não de maneira radical, pela Constituição de 1988. A autonomia dos governos estaduais para lidar com a temática pode ser entendida como uma escolha consonante com a ampliação da ideia federalista ambicionada por parcelas das elites dirigentes e dos movimentos sociais. Inicialmente os resultados não foram dos mais auspiciosos, como assinalamos no primeiro capítulo. Os governos estaduais despenderam mais de uma década aplicando medidas convencionais, inócuas e contraditórias com tudo o que se esperava em termos de fundação de uma ordem constitucional democrática, pautada pelo império da lei e do acesso generalizado a direitos.

A virada do século representou uma pequena, mas sensível inflexão por dois aspectos: a incorporação do poder federal e dos municípios aos debates sobre segurança pública. Inicialmente, o poder federal acena com a possibilidade de prestar socorro aos governos estaduais com aporte financeiro para investimentos com que os governadores alegavam não poder arcar. Desse primeiro movimento, adveio logo uma tomada de posição ligeiramente mais incisiva, observando-se um esforço para a definição de diretrizes que pautassem as políticas de segurança. À primeira manifestação em 2000, ainda incipiente, sucedem-se documentos e iniciativas que vão se avolumando nos anos posteriores, no que tratamos aqui como a construção de uma linguagem e de uma agenda nacional para a segurança pública. Importante notar que as seguidas iniciativas tenderam a se dar sem que os marcos consagrados pelo marco constituinte fossem violados.

O “discurso nacional” sobre segurança pública se institui pela ampliação dos atores comprometidos com o campo. Da mesma forma, ele se orienta pela modernização das polícias, pela construção de ferramentas de informação, pela compatibilização das políticas de segurança com os preceitos dos direitos humanos e pela definição, enfim, da segurança como um bem social. Em consonância com os dois últimos pontos mencionados anteriormente, verificamos nesse discurso a valorização da tese de que os poderes municipais deveriam somar-se aos esforços para a reversão do quadro que assombrou o país a partir de meados dos anos 1980.

A incorporação dos poderes municipais aos debates sobre segurança foi a segunda tímida, mas importante inflexão que assinalamos como característica da virada do século. As municipalidades começaram a ser encaradas como um braço social importante, sobretudo em função de sua capilaridade comunitária, para uma abordagem da segurança nos termos que então passam a vigorar retoricamente. Estimuladas pelo poder federal e, em menor escala, por algumas administrações estaduais, os municípios aparecem como aliados importantes para políticas de redução da criminalidade, agindo, sobretudo, nas fissuras do acesso a bens e direitos que comprometem a fruição da segurança.

Ao marco formal composto por documentos formulados diretamente para a segurança, articulam-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, e os três planos nacionais de direitos humanos. No quadro novo, tecido lentamente, consolida-se como eixo geral a ideia de prevenção. Como tema reconhecidamente mais dramático a ser enfrentado, as desconcertantes taxas de mortalidade, que têm vitimizado preferencialmente adolescentes e jovens.

Embora difícil de ser levada a termo, a investigação sobre a contrapartida prática da construção desse discurso deve ser objeto de pesquisas, investigações e debates. Foi o que tentamos realizar. A pergunta para que buscamos respostas foi exatamente essa: em que medida esse processo de consolidação discursiva tem encontrado eco nas políticas em curso? É evidente que respostas qualificadas só serão possíveis à medida que acumulamos informações e reflexões sistemáticas a esse respeito. Com isso, afirmamos o reconhecimento de que os resultados por nós encontrados devem ser encarados com prudência e podem vir a ser aprofundados por iniciativas semelhantes. Tal possibilidade não desqualifica nem os resultados, nem os esforços para chegar a eles. O que temos, então?

Inicialmente, é preciso afirmar contundentemente que a despeito da letalidade dolosa estar na agenda há mais de dez anos, não são muitos os esforços direcionados para enfrentá-la. Foi a escassez de programas com esse foco específico que nos levou a, ainda no início do levantamento,

ampliar nosso escopo e incorporar à pesquisa programas focados na prevenção à violência, *issue* mais abrangente do que aquele com que pretendíamos trabalhar inicialmente. Ainda assim, devemos reconhecer que não lidamos com um universo muito vasto. Também em termos de prevenção, o número limitado de programas chama atenção.

No conjunto mais geral de programas por nós levantados, percebemos uma tendência do poder federal funcionar como financiador privilegiado de iniciativas municipais e, em menor escala, estaduais. A despeito do destaque dado às municipalidades, percebemos que ainda há muito no que avançar aí. Mesmo quando lidamos com projetos de caráter social, são os governos estaduais que revelam maior capacidade de planejamento, ação e responsabilização. Ainda sobre esse aspecto, cabe destacar que boa parte das iniciativas selecionadas pelos entrevistados nos pareceu pouco mais do que programas de assistência desenhados em moldes tradicionais, legítimos e defensáveis em si próprios, mas com poucas interfaces efetivas com a redução da violência letal ou a prevenção da violência.

É inegável que a criação do PRONASCI teve impacto positivo na difusão de programas de prevenção. Aparentemente, seu lançamento representou a abertura da porta da prevenção em muitas localidades. Além dos programas que compõem o PRONASCI serem citados por vários gestores contatados na primeira etapa da pesquisa, muitos dos seus eixos estratégicos parecem razoavelmente difundidos nos programas e no desenho das iniciativas preventivas. Por outro lado, há três aspectos que revelam uma certa fragilidade a ser superada. Em primeiro lugar, temos a impressão de que muitos dos projetos apresentam um descompasso entre o que é previsto em suas diretrizes e sua realização efetiva. Esse é um dado que se revela na dificuldade recorrente de envolvimento das comunidades em programas preventivos, no relativo desconhecimento de sua natureza pelos potenciais atendidos e pelo ritmo, muitas vezes lento, de encampação de atividades. Em segundo lugar, se o corte territorial e o cuidado com a adolescência têm sido a tônica de muitos programas, tal como previsto pelo PRONASCI e pela Agenda Social Criança e Adolescente, não pudemos identificar a mesma adesão para o tratamento previsto a grupos especialmente vulneráveis pelas dimensões raciais e de gênero. Finalmente, a adequação das diretrizes gerais às singularidades locais parece um fator de inoperância, que dificulta o envolvimento das comunidades e gera um certo ceticismo sobre sua efetividade.

A expectativa de integrar as comunidades a políticas de prevenção foi um ponto que desde muito cedo apareceu na agenda pública. Ela tem sido tentada com vigor variável. Embora haja claros indícios de sucessos pontuais, percebemos no levantamento mais extenso que esse tem sido um desafio difícil de ser superado pelos programas. Essa impressão inicial foi reforçada pela pesquisa de campo realizada na última etapa do trabalho.

Uma das estratégias para lidar com a dificuldade apontada no parágrafo anterior tem sido a ênfase no recorte territorial de implementação dos programas. A territorialidade pode se revelar aliada no aperfeiçoamento de várias das iniciativas promissoras com que tomamos contato. Para isso, contudo, serão necessários maiores esforços de integração entre as diversas instâncias do poder público e desses com as comunidades em questão. Esse é, certamente, um dos mais difíceis e decisivos nós a serem desatados. Ele diz respeito a uma série de problemas que podemos verificar.

- Primeiro:** não parece existir uma linha de articulação continuada, de modo que possamos falar de um sistema integrado de prevenção à violência. Dessa maneira, um jovem atendido por um programa, ao ser desligado dele, frequentemente encontra-se em situação semelhante à anterior. Não tem alternativas mais amplas de inserção no mundo formal, nem canais para dar consequência aos eventuais benefícios auferidos.
- Segundo:** a integração de projetos de um mesmo programa costuma ser precária e os canais de interlocução são obstruídos por uma série de dificuldades operacionais próprias de cada um deles tomado isoladamente.
- Terceiro:** os programas e projetos, com raras exceções, não dispõem de mecanismos externos de monitoramento e avaliação, o que impossibilita o reforço de estratégias bem sucedidas e as correções de rotas, quando essas seriam necessárias.
- Quarto:** a instabilidade dos programas e as constantes ameaças de interrupção de seu funcionamento assombram seus responsáveis, comprometendo seu rendimento.
- Quinto:** a expectativa de articulação entre políticas repressivas e aquelas de natureza social passa necessariamente pela aproximação entre as polícias e os demais segmentos do poder público. Pelo que observamos nas duas etapas da pesquisa, esse tem sido um encontro adiado. Quando se dá, é marcado por resistências e desconfortos recíprocos.

Quanto a esse último ponto, cabe lembrar que os eixos dedicados às polícias têm se configurado em duas perspectivas complementares, mas diversas. Uma primeira perspectiva diz respeito à qualificação profissional, com investimentos em formação, inteligência e em tecnologia. A segunda perspectiva poderia ser chamada de qualificação doutrinária, em que aspectos sociais e civis do trabalho policial dão o tom. Nessa segunda perspectiva, o investimento para a criação de canais de proximidade entre os órgãos do uso da força, por um lado, e as comunidades e instâncias de assistência social, por outro, é a ideia a ser perseguida. Tudo indica que há um longo caminho pela frente. No quadro geral dos programas identificados, não se pode dizer que as polícias tenham um papel pouco relevante. Há vários projetos que se apresentam como preventivos. No contato mais próximo, porém, as dificuldades são evidentes.

Há resistências abertas nas corporações à adoção de formas de policiamento alternativas ao enfrentamento. Tais resistências podem ser observadas em todas as esferas, dos postos mais altos até as bases das corporações. Em virtude da natureza de suas atribuições, as polícias militares parecem mais abertas à cooperação e ao uso de modelos de policiamento inovadores em relação às práticas convencionais. Mas mesmo nesses casos, as dificuldades são inúmeras e os avanços são incertos. Desse modo, o que pudemos perceber foi uma espécie de divisão do trabalho em que as polícias atuam em operações mais ou menos próximas de seu *modus operandi* tradicional e as instâncias sociais do poder público cuidam de iniciativas assistenciais que, em muitos casos, não diferem muito também de metodologias já conhecidas.

Um último dado a ser mencionado é a distância em que nos encontramos da disponibilidade de sistemas de informações qualificadas para lidar com a violência e a letalidade dolosa. Salvo poucas exceções, encontramos um universo em que os atores operam no escuro, com poucos subsídios e informações precárias sobre o impacto e a efetividade do que fazem. As poucas exceções corroboram o postulado de que quanto mais valorizada a informação e os processos de diagnóstico, mais estruturado será o programa. Nesse sentido, reitera-se uma demanda já

conhecida: é fundamental que haja um sistema de informações ágil, transparente, confiável e detalhado sobre dinâmicas criminais, de forma que os investimentos sejam mais consequentes, duradouros e produzam resultados.

Embora reconhecendo o alcance limitado de nosso universo de análise, julgamos ter em mãos um primeiro mapeamento que aponta problemas a serem superados e trilhas a serem exploradas. Talvez haja uma cota de responsabilidade dos recortes estabelecidos para a definição da pesquisa na ausência de atores definidos como relevantes nesse campo em construção. Ainda assim, cabe assinalar a escassa presença do Ministério Público, das casas legislativas e do poder judiciário nas iniciativas com que tomamos contato. Também são escassas as menções às polícias civis e as guardas municipais aparecem menos do que supúnhamos. A presença desses atores certamente robusteceria o campo e alargaria o escopo de ações. Temos, contudo, um campo em construção.

Se a letalidade dolosa de adolescentes e jovens é reconhecidamente um problema dramático, dispomos de uma gramática para lidar com ela. Sua contrapartida prática avança, há experiências a serem tratadas como norteadoras, fragilidades já mapeadas e potencialidades a serem aprofundadas. Há, portanto, algumas escolhas a serem feitas fundadas em experiência já acumulada. Devíamos ter mais, mas já é um caminho. Esperamos que os traços e estratégias das iniciativas analisadas neste trabalho possam contribuir para novos avanços, orientando a formulação e a ampliação de políticas públicas com foco na redução dos homicídios de adolescentes e jovens no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS E ARTIGOS

ABRAMOVAY, Miriam. et al. *Gangues, galeras, chegados e rappers: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

_____. *Gangues, gênero e juventudes: donas de rocha e sujeitos cabulosos*. Brasília: SDH, CUFA-DF, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

CALDEIRA, Teresa P. do R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: EDUSP/Ed. 34, 2000.

CENTRO DE CULTURA E DESENVOLVIMENTO DO PARANOÁ. *O Paranoá em movimento*. s/d, disponível em <http://forumeja.org.br/df/sites/forumeja.org.br/df/files/PANFLETO%20DO%20CEDEP.pdf>

CLARKE, Ronald. *Situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press, 1997.

GOLDSTEIN, Herman. *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill, 1990.

HIRSCH, Adrian Von; **GARLAND**, David.; **WAKEFIELD**, Alison. *Ethical and social perspectives os situational crime prevention*. Oxford: Hart Publishing, 2000.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Polícia e direitos humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2005.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Os Vários Paranás: estudos socioeconômico-institucionais como subsídio aos planos de desenvolvimento regional – relatório*. Curitiba: IPARDES, 2005.

KAHN, Tulio. “Por que os homicídios caem no Sudeste e crescem no Nordeste e Sul?” In. Site do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/content/por-que-os-homicídios-caem-no-sudeste-e-crescem-no-nordeste-e-sul>. Acesso 23/09/2011.

LIMA, Renato Sérgio. *Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes*. Apresentado no seminário “Violência, crime e cidade”, realizado em maio de 2009 no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo. In: PERES, M.F.T. et al. *Queda dos homicídios em São Paulo, Brasil: uma análise descritiva*. Rev Panam Salud Publica. 2011; 29(1), p.17-26.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas*. São Paulo: Ed. Scritta, 1992.

OLIVEIRA, Kris Brettas; OLIVEIRA, Gleiber Gomes de (Org.). *Olhares sobre a prevenção à criminalidade*. Belo Horizonte: Instituto Elo, Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, 2009.

PROGRAMA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL. *Homicídios na Adolescência no Brasil: IHA 2005/2007*. Brasília: UNICEF/Secretaria de Direitos Humanos/Observatório de Favelas/Laboratório de Análise da Violência, 2010.

RIBEIRO, Paulo Jorge. “Políticas de prevenção da violência em Vitória”. In SENTO-SÉ, João Trajano. *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À POBREZA DO ESTADO DA BAHIA. *Na trilha da Juventude*. Ano 1, número 1, março de 2010.

SILVEIRA, Andréa Maria. *Prevenindo homicídios: avaliação do programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2007.

SIMÕES, Kátia Silva. *Sem título*. In: Revista do programa Fica Vivo. 3ª edição. Minas Gerais, 2010-2011.

SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. *Policamento comunitário*. São Paulo: EDUSP, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo; GUINDANI, Miriam. “Porto Alegre: relato de uma experiência”. In: SENTO-SÉ, João Trajano. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. “Pressupostos, razões e condições para uma reforma das polícias brasileiras”. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo. *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência: os jovens do Brasil*. Brasília: Instituto Sangari/Ministério da Justiça, 2011.

WIEVIORKA, Michel. *O novo paradigma da violência*. Tempo Social, Revista de Sociologia, USP. São Paulo: 9 (1): p. 5-41, maio de 1997.

DOCUMENTOS

ANDRADE, Tarcísio. *Capacitação de Jovens Multiplicadores das Ações de Redução de Danos em Áreas Críticas de Salvador*. Projeto apresentado ao CNPq, 2008.

CARTILHA POPULAR DO SANTA MARTA SOBRE ABORDAGEM POLICIAL. Rio de Janeiro: 2010.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO PARANÁ. Deliberação 19/2007, 2007.

DECRETO nº 6.230, de 11 de outubro de 2007.

DECRETO nº 6.231, de 11 de outubro de 2007.

DECRETO nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009.

DECRETO nº 42.787, de 6 de janeiro de 2011.

DECRETO nº 2.710, de 04 de agosto de 1998.

DECRETO nº 3.445, de 04 de maio de 2000.

DECRETO nº 7.469, de 4 de maio de 2011.

FÓRUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Primeiro relatório de atividades: resultados e propostas*. 2001.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Secretaria Especial de Juventude e Emprego. *Termo de Referência para o Apoio à Gestão, Monitoramento, Avaliação e Sistematização do Projeto Juventude em Movimento/Protejo*. Outubro de 2009. http://www.sje.pe.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2942:projeto-juventude-em-movimentoprotejo-&catid=63:sala-de-imprensa&Itemid=95. Acessado em junho de 2010.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Programa Virada Social Complexo de Paraisópolis*. São Paulo, fevereiro de 2010.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Segurança Cidadã*. Belém, 2009.

LEI COMPLEMENTAR nº 94 de 19 de fevereiro de 1998.

PREFEITURA DE PIRAQUARA. *Plano Municipal de Segurança Pública e Enfrentamento da Violência*. Piraquara: 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL DE MINAS GERAIS. *Sistematização da Metodologia da Política de Prevenção Social à Criminalidade*. Belo Horizonte: 2009.

SITES

- <http://www.pactopela vida.pe.gov.br/pacto-pela-vida>. Acessado em 10/06/2010.
- <http://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/luos/soloZEIS.html>. Acessado em 28/01/10.
- <http://www.portaldapropaganda.com.br/portal/component/content/article/16-capal6214--crack-e-responsavel-por-80-dos-homicidios-na-bahia-alerta-campanha-publicitaria.html>. Acessado em 14/07/2011.
- <http://www.youtube.com/watch?v=T45wlo dzW3A>. Acessado em 14/07/2011.
- <http://www.youtube.com/watch?v=3znb9QrL9xs>. Acessado em 14/07/2011.
- <http://www.siedf.codeplan.df.gov.br/sienew/planilhaMontada.asp>. Acessado em 14/03/2011.
- <http://www.siedf.codeplan.df.gov.br/gft/gftdefault.asp?publico=sim>. Acessado em 14/03/2011.
- <http://www.vitoria.es.gov.br/semsu.php?pagina=o quefazemos>. Acessado em 14/07/2011.
- http://www.vitoria.es.gov.br/semas.php?pagina=oquesao_cajuns. Acessado em 14/07/2011.
- <http://www.upp.rj.gov.br>. *UPP/Conceito UPP: A Polícia da Paz*. Acessado em 25/05/2011.
- <http://www.upp.rj.gov.br>. *Palavra do Secretário*. Acessado em 25/05/2011.
- <http://www.upp.rj.gov.br>. *Palavra do Comandante*. Acessado em 25/05/2011.
- <http://www.secj.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=300>. Acessado em 15/06/2010.

