

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Notas sobre a implantação do programa nacional de segurança pública com cidadania.

Beatriz Morem da Costa.

Cita:

Beatriz Morem da Costa (2009). *Notas sobre a implantação do programa nacional de segurança pública com cidadania. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/312>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Notas sobre a implantação do programa nacional de segurança pública com cidadania

Beatriz Morem da Costa

Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana de Porto Alegre

beatrizmorem@gmail.com

beatriz@sdhsu.prefpoa.com.br

Resumo

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) do Ministério da Justiça vem sendo paulatinamente implantado no Brasil desde 2007. É um empreendimento ambicioso, pois procura induzir mudança estrutural no arcabouço conservador dos órgãos de segurança pública brasileiros e incentivar os municípios a criar políticas sociais de prevenção da violência. É também um projeto de grande complexidade de execução, dado que abrange cerca de quinze estados brasileiros e mais de noventa municípios. O Programa apresenta desafios técnicos e políticos de variada magnitude, que serão discutidos no artigo proposto com base na experiência de Porto Alegre.

Palavras-chave: segurança pública, prevenção da violência urbana

NOTAS SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA

Beatriz Morem da Costa*

O crescimento da violência e dos delitos no país, a partir de meados da década de 1980, colocou a temática da segurança pública no centro das preocupações dos habitantes das metrópoles brasileiras. Desde então o meio acadêmico¹, político e a sociedade civil foram paulatinamente envolvendo-se com a temática, problematizando a concepção dominante de que prover segurança à população consiste basicamente em repressão ao crime e às transgressões da lei.

De um lado, há uma tendência mundial de busca de novos caminhos e alternativas preventivas de combate ao crime e de desenvolvimento de novos modelos de gestão da segurança pública, entre os quais destacam-se as estratégias de policiamento comunitário², a prevenção comunitária do crime e da violência, observatórios de vizinhança (*neighborhood watch*), justiça restaurativa, justiça comunitária, entre outros. De outro, os municípios, que tradicionalmente não possuíam atribuições e competências na área da segurança em seu âmbito territorial, a partir de meados da década de 1990 passam a ser desafiados a assumir o papel de “gerente político local em matéria de segurança urbana” (CNUAH, 2000).

Na década de 1990, portanto, difundiu-se a ideia de que os governos locais podem ser agentes efetivos na melhoria do quadro de insegurança local, quando conseguem articular as ações de prevenção à violência governamentais nas áreas da educação, saúde, habitação, emprego, cultura, esportes, a iniciativas provenientes da sociedade civil. Neste sentido, existem experiências que vêm sendo apontadas como *best practices*, a exemplo daquelas desenvolvidas em cidades como Boston e Bogotá. Estas cidades, a despeito de suas distintas matrizes históricas e culturais, têm combinado iniciativas educativas e culturais que visam produzir mudanças de valores com práticas preventivas

* Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretária Executiva do Gabinete de Gestão Integrada Municipal da Segurança Urbana e Gerente das Ações de Prevenção da Violência no âmbito do Pronasci em Porto Alegre.

¹ Até a década de 1990, com raras exceções, o meio acadêmico desenvolveu poucos estudos na temática da segurança pública. Um dos trabalhos pioneiros na área abordando o sistema prisional é o de Coelho (2005).

² Segundo Skolnick e Bayley (2002), a primeira experiência de policiamento comunitário foi proposta por Arthur Woods, que ocupou o cargo de Comissário de Polícia de Nova Iorque de 1914 a 1919. Em uma série de conferências realizadas na Universidade de Yale, Woods buscou fomentar entre os quadros policiais situados nos níveis hierárquicos inferiores a consciência da "importância social, da dignidade e do valor público do trabalho do policial" (p. 57). Todavia, foram os distúrbios de rua produzidos nas principais cidades norte-americanas durante a década de 1960, que incentivaram significativas mudanças "centradas, principalmente, nas relações da polícia com as comunidades, e particularmente com as comunidades minoritárias" (p. 60). O policiamento comunitário não representa alternativa à forma tradicional de policiamento, mas é uma estratégia para aproximar a polícia da população e criar relações de confiança e cooperação visando reduzir a sensação de insegurança.

que incidem no controle de fatores de risco tais como, por exemplo, o estabelecimento de restrições ao porte de armas de fogo e ao consumo de álcool em determinados locais e horários, a recuperação de espaços urbanos degradados, entre outros. A experiência desenvolvida em Bogotá tornou-se o referencial para os países latino-americanos, inspirando variadas iniciativas especialmente na esfera da prevenção da violência.

As experiências inovadoras e civilizatórias implementadas na cidade de Bogotá foram pioneiras na América Latina, representando um caso exemplar de como, mesmo em um contexto nacional marcado por uma guerra interna que transcorre há quase meio século, é possível reduzir a violência e a criminalidade e aumentar a sensação de segurança dos cidadãos. Em Bogotá conjugaram-se significativos investimentos em aquisição de equipamentos e melhoria da gestão policial com a promoção de mudanças nas mentalidades e atitudes da população, melhorando a convivência entre os habitantes da cidade (Llorente e Rivas, 2004). A liderança dos prefeitos da cidade nesse processo de mudança, bem como a continuidade dos esforços para manter a convivência civilizada na cidade das sucessivas administrações locais, assim como a importância atribuída ao tema da segurança na agenda municipal, são aspectos dignos de nota (Llorente e Rivas, op. cit.)

Bogotá destacava-se como a cidade mais violenta das Américas, no início da década de 1990, situação evidenciada pelos homicídios, que chegaram ao patamar de 80 assassinatos por cem mil habitantes em seu momento de maior elevação em 1993. Depois de dez anos de continuada manutenção das novas regras do jogo implantadas a partir da primeira administração de Antanas Mockus (1995-1997), da modernização do aparato policial e melhoria das condições de vida da população, a taxa de homicídios declinou para 18 por cem mil habitantes em 2007.

Inspirado nesse modelo, ainda que não exclusivamente, o Ministério da Justiça brasileiro lançou em 20 de agosto de 2007 um novo plano nacional de segurança pública, denominado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Unindo 14 ministérios, órgãos estaduais, ONGs e contando com o apoio de entidades internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a UNESCO, instituiu 94 ações que combinam medidas de repressão com projetos sociais, bem como investimentos em formação de agentes da segurança pública e complementação salarial denominada Bolsa Formação. Quebrando a dicotomia repressão/prevenção que demarcava o discurso da direita e da esquerda, já em pouco mais de um ano se constata grande adesão ao Programa, pois o montante de recursos com que acena o Ministério da Justiça a estados e municípios é muito atrativo. O Programa é centrado

no jovem que se encontra em situação infracional ou no caminho de situação infracional, destacadamente os seguintes segmentos sociais da juventude: adolescentes em conflito com a lei, jovens oriundos do serviço militar obrigatório, jovens presos, jovens egressos do sistema penitenciário e jovens em situação de descontrole familiar grave (Ministério da Justiça, 2008:5).

Exibindo taxa média de 29,5 homicídios por cem mil habitantes e de 63,3 por cem mil habitantes de 15 a 29 anos, a Região Metropolitana de Porto Alegre tornou-se um dos territórios foco do Pronasci. Ao todo são 11 municípios beneficiados: Porto Alegre, a capital do estado do Rio Grande do Sul, mais Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Viamão e, também, Bagé na região da fronteira sul do Estado. Em abril de 2009, foram incluídos mais três municípios que não fazem parte da Região Metropolitana de Porto Alegre: Caxias do Sul, Santa Maria e Santa Cruz do Sul.

O Pronasci em âmbito municipal desdobra-se em três programas principais, que representam condicionalidades estabelecidas em Termo de Cooperação Federativa assinado por estados e municipalidades: i) **Território de Paz**, que inicia pela criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), estrutura coordenadora e deliberativa das ações de segurança pública no território do município e dos projetos de prevenção social da violência do Pronasci; ii) **Integração do jovem e da família**, que tem como principais ações Mulheres da Paz e o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo-Jovem Cidadão) e, iii) **Segurança e Convivência**, que pretende recuperar espaços urbanos degradados e propiciar atividades culturais às comunidades de locais de elevada violência.

Território de Paz - Gabinete de Gestão Integrada Municipal

Estrutura colegiada constituída por representantes de órgãos de segurança pública federais, estaduais e municipais, estes últimos vinculados às áreas de direitos humanos e segurança urbana, saúde, educação, assistência social, esportes e fiscalização do trânsito. É composto pelas seguintes instâncias: i) Plenária, que reúne as instituições vinculadas à segurança pública e defesa social; ii) Secretaria Executiva, encarregada do gerenciamento e execução das deliberações da Plenária e dos projetos de prevenção à violência do Pronasci; iii) Observatório de Segurança Urbana, responsável pela organização e análise dos dados sobre a violência e criminalidade local a partir de fontes públicas de informação, bem como pelo monitoramento da efetividade das ações de segurança pública no município; iv) Sala de Situação, constituída por sala de crise, teleatendimento (Disque Denúncia) e vídeo-monitoramento. As decisões na esfera do Gabinete de

Gestão Integrada Municipal são tomadas com base em consenso estabelecido entre os diversos atores institucionais.

No modelo estabelecido para os GGI-Ms pelo Ministério da Justiça previa-se a participação apenas de órgãos governamentais, mas esta composição precisou ser modificada em Porto Alegre devido à tradição participativa da sociedade civil local, tendo sido incluídos os conselhos de Justiça e Segurança (CMJS), Direitos Humanos (CMDH), Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Direitos da Mulher (COMDIM), Entorpecentes (COMEN), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a União das Associações de Moradores (UAMPA). Ao todo, em Porto Alegre, são 26 instituições governamentais e da sociedade civil organizada.

Considerando a experiência em curso em Porto Alegre, evidencia-se que ainda não há uma compreensão clara acerca desta estrutura, inclusive por parte do núcleo de coordenação da administração municipal, visto que foi seguida a forma costumeira de representação municipal com a indicação apenas de técnicos para o colegiado do GGI-M. Dado possuir caráter deliberativo e coordenador, esta forma de proceder se mostra inadequada à importância do empreendimento que devem levar a cabo estas estruturas, pois técnicos não têm poder para tomar decisões pelos gestores. Por isso, a Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana, que é responsável pela articulação do Pronasci na capital, busca modificar este procedimento para que, além de técnicos, haja participação efetiva dos titulares dos órgãos municipais.

Do processo de discussão estabelecido entre os representantes de GGI-Ms do Rio Grande do Sul nos encontros promovidos pelo Ministério da Justiça surgiu reivindicação de participação no Gabinete de Gestão Integrada Estadual, que é coordenado pela Secretaria de Segurança Pública. Esta demanda foi atendida constituindo-se o Colegiado de Secretários Executivos de GGIMs, o qual designa um representante às reuniões do GGI-Estadual. Similarmente, há também um Colegiado de Secretários Municipais de Segurança.

Um dos debates cruciais que já está surgindo nos Gabinetes Municipais da Região Metropolitana de Porto Alegre é o desafio de integrar as secretarias de segurança locais com os órgãos estaduais operadores da segurança pública. Tensões já estão latentes no que diz respeito ao vídeo-monitoramento do espaço público e o acesso dos municípios aos dados da criminalidade processados pela Secretaria de Segurança Pública.

Em relação ao vídeo-monitoramento uma questão crucial é estabelecer consenso de interesses entre a Secretaria de Segurança Pública Estadual, as secretarias de segurança municipais e

os órgãos de fiscalização do trânsito³. É possível instituir um sistema de vídeo-monitoramento municipal relativamente autônomo, mas integrado aos órgãos de segurança pública? Ou surgirão nichos estanques em que cada instância funcionará de acordo com seus interesses institucionais e corporativos? Um dos argumentos apresentados contra a autonomia das guardas municipais nesta atividade fundamenta-se na necessidade de garantir a ética na observação e armazenamento das imagens captadas. Sendo corporações que há pouco tempo vêm tendo acesso a recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública para capacitação de seus agentes, e com precária normatização das condutas funcionais, será necessário providenciar formação específica para esta operação. Outro aspecto que deve ser levado em conta, conforme colocações de técnicos da Secretaria de Segurança Pública, é o fato de que as guardas municipais constitucionalmente não detêm poder de polícia, o que também torna imprescindível uma estreita colaboração inter-institucional para garantir retaguarda policial que possa ser acionada ao ser observado um incidente criminal em curso. Isso somente se efetivará quando os sistemas de comunicação e operação estadual e municipal estiverem articulados entre si, situação que aparentemente está longe de se concretizar no curto prazo pelo menos no caso do Rio Grande do Sul.

A estruturação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal inclui a constituição de observatórios de segurança urbana e a manutenção de salas de situação, em que imagens de eventos criminais e estatísticas de criminalidade serão analisadas em conjunto pelos diversos atores institucionais. Esta representa uma das dificuldades que terão de ser equacionadas. Geralmente as secretarias de segurança pública resistem em fornecer acesso integral aos dados de criminalidade a outras instituições sob a alegação de que algumas informações requerem sigilo e conhecimento especializado, não podendo, portanto, ser compartilhadas sem restrições com as secretarias de segurança municipais. Ou seja, os dados repassados serão previamente filtrados pela Secretaria de Segurança Estadual.

Portanto, parece configurar-se um quadro em que, junto à sempre latente conflitualidade entre a polícia militar e a polícia civil, venham a surgir rivalidades entre as guardas municipais e as duas outras corporações, especialmente a militar que é encarregada do policiamento preventivo-ostensivo. Desse modo, não será uma tarefa fácil enfrentar estes novos desafios que despontam para os municípios.

³ Em alguns municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, a Secretaria de Segurança Municipal é responsável também pela fiscalização do trânsito, ao passo que em outras cidades como, por exemplo, Porto Alegre, esta função é exercida por um órgão autônomo ou vinculado ao transporte público.

Programas Locais

Integração do Jovem e da Família

Este Programa destina-se a promover ações de formação e inclusão social para os jovens vulneráveis e seus familiares, visando afastá-los do tráfico de drogas e da criminalidade violenta. As áreas mais conflagradas dos municípios, selecionadas com base nas taxas médias de homicídios, passam a ser denominadas Territórios de Paz para fins de intervenção social na prevenção e redução da violência. O Programa Integração do Jovem e da Família desdobra-se em dois projetos interligados: Mulheres da Paz e Protejo-Jovem Cidadão.

Mulheres da Paz é o carro-chefe das ações locais, por meio do qual o Ministério da Justiça aposta na pacificação da violência que caracteriza esses locais. O objetivo é formar lideranças femininas pertencentes às redes sociais e de parentesco de jovens que constituem o público alvo do Pronasci. As candidatas a uma vaga no projeto devem ter idade mínima de 18 anos, possuir ao menos quatro anos de estudo ou comprovar capacidade de leitura e escrita, renda familiar de até dois salários mínimos e residir nas comunidades beneficiadas com o projeto. Na seleção também serão levadas em conta características tais como: capacidade de liderança, vínculo e aceitação pela comunidade, comprometimento com trabalho comunitário e capacidade de comunicação. As candidatas selecionadas passarão por uma formação básica que abrange noções básicas de direitos humanos, cidadania e mediação de conflitos. Após a conclusão do curso serão beneficiadas com uma bolsa de R\$ 190,00 mensais, comprometendo-se em realizar trabalho comunitário de identificar jovens vulneráveis e encaminhá-los a projetos sociais e culturais que serão garantidos com recursos do Pronasci. Procura-se, dessa forma, aproveitar o capital social existente nos territórios de elevada violência, emponderando mulheres residentes para que se tornem aliadas do Estado no empreendimento de resgatar jovens que se encontram em situação de risco.

O Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo-Jovem Cidadão) é integrado a Mulheres da Paz, direcionando-se a adolescentes e jovens com idades entre 15 e 24 anos, egressos do sistema de medidas socioeducativas aberto e fechado ou do sistema prisional; em situação de rua, ou expostos à violência doméstica ou envolvidos com a criminalidade. Identificados e encaminhados pelas Mulheres da Paz ao projeto, serão acompanhados durante um ano por equipes multidisciplinares através das quais terão acesso à assistência social, jurídica e psicológica e inclusão em atividades culturais, esportivas e educacionais, que visam modificar sua trajetória individual e social.

Mulheres da Paz inspira-se na mobilização de mulheres residentes em favelas cariocas que perderam seus filhos nas chacinas de Acari e Vigário Geral, transformando uma ação de iniciativa individual e não-remunerada em trabalho comunitário organizado a partir do Estado e incentivado através do pagamento de uma bolsa durante um ou dois anos. A resposta do tráfico a essa iniciativa nas diversas cidades em que será implantado representa uma incógnita. No Rio de Janeiro onde o projeto está sendo executado desde setembro de 2008, conforme depoimento da coordenadora local, tanto o narcotráfico quanto as milícias estão convivendo pacificamente com o trabalho das Mulheres da Paz, sendo estas muito respeitadas nas comunidades. Em relação ao projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo), o maior desafio é representado pela difusão do crack nas cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre, que se tornou um dos principais catalisadores da violência juvenil. Além de causar dependência quase imediata ao primeiro consumo da substância, é insuficiente a oferta de tratamento pelo Sistema Único de Saúde para dar conta da demanda crescente. Não há leitos psiquiátricos na quantidade necessária ao atendimento de casos de maior gravidade que requerem internação para a desintoxicação, ao passo que há ainda poucos Centros de Atenção Psicossocial para o atendimento integral e o acompanhamento prolongado requerido para dependentes de álcool e drogas. De modo geral, o principal atendimento tem sido oferecido pelas fazendas terapêuticas, mas a compra de vagas nestas instituições não atende ao aumento da demanda. Quando se trata de adolescentes, existe problema adicional ao menos em Porto Alegre, representado pela sua localização em cidades vizinhas, o que faz com que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente impeça o tratamento, visto que implica o afastamento temporário da família.

Considerações Finais

Inegavelmente o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, iniciado pelo Ministério da Justiça brasileiro há pouco mais de um ano, representa um avanço promissor no que se refere à instituição de políticas públicas de segurança. O conjunto de ações – estruturantes e programas locais – proposto destina-se a induzir a modernização das instituições de segurança pública e a humanização do sistema prisional, a valorização profissional e a otimização das condições de trabalho, e propõe atuação preventiva junto a uma parcela da juventude que não encontra inserção nos programas sociais. Busca, também, fortalecer os laços comunitários e promover a coesão social para prevenir o engajamento em atividades ilícitas e criminais.

Os desafios a enfrentar são múltiplos. Em primeiro lugar, no que diz respeito à integração entre os órgãos do Sistema de Justiça Criminal e a atuação conjunta com os municípios na

modificação do quadro de insegurança vivenciado pelas grandes metrópoles nas últimas décadas. Em segundo lugar, transformar o tradicional comportamento reativo dos órgãos de segurança pública, em uma atuação orientada aos problemas de violência e criminalidade identificados por meio de diagnósticos baseados em análise estatísticas confiáveis. Por último e não menos importante, desenvolver políticas sociais integradas com enfoque na prevenção da violência. Na esfera municipal este representa um dos problemas de maior relevância, pois no Brasil os projetos sociais não se fundamentam em estudo aprofundado da realidade que se pretende modificar, predominando iniciativas amadorísticas e casuístas que visam principalmente a produzir a ilusão de que algo está sendo feito.

Referências bibliográficas

- COELHO, Edmundo C. *A Oficina do Diabo*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (CNUAH). *Prevención de la criminalidad*. Documento de Referencia, Programa Ciudades más Seguras, 2000.
- LLORENTE, Maria V. e RIVAS, Angela. La caída del crimen en Bogotá: Una década de políticas de seguridad ciudadana. DAMMERT, Lucía (edit.). *Seguridad Ciudadana: Experiências y Desafíos*. Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad". Programa URB-AL. Valparaíso, Chile, 2004.
- SKOLNICK, J. H. & BAYLEY, D. H. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo*. São Paulo: EDUSP, 2002 (Série Polícia e Sociedade, n. 6/Organização: Nancy Cardia).