

SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA NO GOVERNO LULA: UMA ANÁLISE CRÍTICO-REVISITADA DO PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI – 2007/2012), SUA CONTINUIDADE E POSSIBILIDADES DE MUDANÇAS

PUBLIC SECURITY WITH CITIZENSHIP IN THE LULA GOVERNMENT: A CRITICAL-REVISITED ANALYSIS OF THE NATIONAL PUBLIC SECURITY WITH CITIZENSHIP PROGRAM (PRONASCI – 2007/2012), ITS CONTINUITY AND POSSIBILITIES OF CHANGES

SEGURIDAD PÚBLICA CON CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO DE LULA: UN ANÁLISIS CRÍTICO-REVISADO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA CON CIUDADANÍA (PRONASCI – 2007/2012), SU CONTINUIDAD Y POSIBILIDADES DE CAMBIOS

Submetido em: 01.08.2022

Aceito em: 14.10.2022

BRUNO ZAVATARO (*in memoriam*)

MESTRE EM CRIMINOLOGIA

DOUTORANDO EM SOCIOLOGIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)



<http://lattes.cnpq.br/0608096725778573>

MARCELO BORDIN

DOUTOR EM SOCIOLOGIA

UNIVERSITÀ DEL SALENTO, ITÁLIA

marcelobordin05@gmail.com



<http://lattes.cnpq.br/2234586584629138>

RESUMO

Este artigo busca revisar criticamente as políticas federais de segurança pública implementadas no Brasil a partir dos anos 2000, tendo como foco particular analisar o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), adotado pelo Governo Lula entre os anos de 2007 e 2012. Baseando-se na pesquisa documental, na análise da legislação e de 31 convênios celebrados no Estado do Paraná entre os anos de 2007 e 2009, a pesquisa aponta o quanto se trata de um Programa que foi representativo de uma determinada reconfiguração de poder e de responsabilidades entre as mais diversas esferas de poder do Estado, ao mesmo tempo em que vai sinalizar, no campo da segurança pública, um processo de complexificação, de instrumentação e de transformação dos referenciais das políticas públicas no Brasil, o que não estará isento de ambivalências e de ambiguidades. Traduzindo-se nos referenciais gerenciais e contratuais, pautados no postulado da governança democrática policêntrica, da modernização e da inovação, questionamos se os imperativos do curto prazo, dos resultados fáceis e do agir local territorializado não acabaram resultando na “despolitização” das questões da violência, da insegurança pública e das reformas policiais.

PALAVRAS-CHAVES: política pública; PRONASCI; estado do Paraná; segurança pública; governança da segurança.

ABSTRACT

This article intends to critically revisit the federal public security policies implemented in Brazil since the 2000s, focusing on the analysis of the National Program for Public Security with Citizenship (PRONASCI) adopted by the Lula government between 2007 and 2012. Based in documentary research and in the analysis of the legislation and of the 31 agreements celebrated in the State of Paraná between 2007 and 2009, the research shows how the Program represented a certain reconfiguration of power and responsibilities among diverse spheres of State power. At the same time, it signals a process of complexification, instrumentation and transformation of public policy references in Brazil in the field of public safety, which will not be exempt from ambivalence and ambiguities. Translating into managerial and contractual references, based on the postulate of polycentric democratic governance, modernization and innovation, we question whether the short-term imperatives, easy results and territorialized local action did not end up resulting in the “depoliticization” of issues of violence, public insecurity and police reforms.

KEYWORDS: public policies; PRONASCI; Paraná state; public safety; governance of security.

RESUMEN

Este artículo busca revisar críticamente las políticas federales de seguridad pública im-

plementadas en Brasil desde la década de 2000, con especial énfasis en el análisis del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), adoptado por el gobierno Lula entre 2007 y 2012. Basado en una investigación documental, análisis de legislación y de 31 acuerdos firmados en el Estado de Paraná entre 2007 y 2009, la investigación muestra cuánto se trata de un Programa que fue representativo de una cierta reconfiguración de poderes y responsabilidades entre las más diversas esferas del poder del Estado, al mismo tiempo que señalará, en el campo de la seguridad pública, un proceso de complejización, instrumentación y transformación de los referentes de política pública en Brasil, que no estará exento de ambivalencias y ambigüedades. Traduciendo en referencias gerenciales y contractuales, a partir del postulado de la gobernabilidad democrática policéntrica, la modernización y la innovación, nos cuestionamos si los imperativos de corto plazo, los resultados fáciles y la acción local territorializada no terminaron resultando en la “despolitización” de los temas de violencia, inseguridad ciudadana y reformas policiales.

PALABRAS-CLAVE: política pública; PRONASCI; estado de Paraná; seguridad pública; gobernanza de la seguridad.

1. INTRODUÇÃO

Às vésperas de novas eleições presidenciais, marcadas por expectativas de retorno do governo Lula, este artigo interroga as políticas federais de segurança pública, tais como foram implementadas no Brasil a partir dos anos 2000, em particular o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), adotado no governo Lula em 2007. Como teremos a ocasião de analisar, se as questões relativas à formulação de uma política nacional de segurança pública estiveram historicamente à margem das preocupações do governo federal, no decorrer das últimas décadas este vai se constituir como um ator importante na definição de políticas de segurança, deslocando, dessa forma, fronteiras e padrões de atuação até então dominantes.

Baseando-nos na pesquisa bibliográfica, articulada com a coleta e a análise da legislação e dos planos nacionais de segurança pública adotados nos anos 2000, este trabalho se apoia também em um estudo de caso dos 31 convênios que foram celebrados no Estado do Paraná pelo PRONASCI, entre os anos de 2007 e 2009, acompanhados da análise de seus respectivos planos de trabalho. Trata-se de uma pesquisa que foi realizada no ano de 2010 e que jamais pôde ser valori-

zada sob a forma de publicação. Uma década depois, os autores ainda agradecem a coordenação do Comitê do PRONASCI no Paraná, na pessoa de Letícia Kulaitis, e o Setor de Convênios Federais, da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Estado do Paraná (SESP), pela disponibilização dos convênios, dos planos de trabalho e pelas valiosas informações prestadas.

Como tentaremos notar, este Programa foi representativo de uma reconfiguração de poder e de responsabilidades entre as mais diversas esferas de poder do Estado, ao mesmo tempo em que vai sinalizar, no campo da segurança pública, um processo de complexificação, de instrumentação e de transformação dos referenciais das políticas públicas no Brasil, o que não estará isento de ambivalências e de ambiguidades. Traduzindo-se nos referenciais gerenciais e contratuais, pautados no postulado da governança democrática policêntrica, da modernização e da inovação, questionamos se os imperativos do curto prazo, dos resultados fáceis e do agir local territorializado, os quais predominaram no âmbito do PRONASCI, não acabaram resultando na “despolitização” das questões da violência, da insegurança pública e das reformas policiais. Sem querer esgotar a complexidade do assunto e a necessidade de pesquisas e de debates mais aprofundados, conclui-se o texto com algumas recomendações no campo das políticas públicas suscitadas pela proximidade com as eleições.

Este artigo se divide em alguns pontos. No primeiro ponto, pretende-se descrever o recente processo de federalização das políticas de segurança no Brasil, com especial atenção ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Em seguida, buscase melhor compreender a sua implementação por meio de um estudo de caso dos convênios e dos planos de trabalhos celebrados entre 2007 e 2009 no Estado do Paraná. Um último ponto aborda as características e as ambivalências desse programa, chamando a atenção para as reconfigurações, seus limites e deslocamentos operados nas políticas públicas no Brasil.

2. A POLITIZAÇÃO DA SEGURANÇA E A EMERGÊNCIA DAS RECENTES POLÍTICAS FEDERAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Antes de ingressarmos mais particularmente no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), foco do presente trabalho, objetivamos nesta seção abordar sucintamente o recente processo de federalização das políticas de segurança pública no Brasil. Trata-se de um processo recente na medida em que, historicamente, as questões relativas à articulação de uma política nacional de segurança pública estiveram à margem das preocupações do governo federal, marcada por acentuadas tendências centralizadoras ou descentralizadoras, bem como pelo próprio papel exercido pelo governo federal no campo das polícias.

Como apontam Grossi e Costa (2007, p. 12), “ao longo da história republicana brasileira, o sistema policial acompanhou as oscilações da federação: ora estava submetido ao poder central, ora significava a garantia da liberdade das elites políticas estaduais”. Nestas condições, não se pode dizer que as questões relacionadas à necessidade de introdução de mecanismos de cooperação intergovernamental se encontravam inscritas na agenda política, na medida em que: (i) nos períodos autoritários brasileiros (1937-1945; 1964-1985), as organizações policiais se encontravam fortemente sob o jugo do governo federal; (ii) ao passo que nos demais períodos republicanos (1889-1930; 1946-1964), as organizações policiais estiveram sob o controle dos governos estaduais os quais, por sua vez, gozavam de grande autonomia política na gestão de suas polícias. Acrescente-se a isso a própria visão de segurança pública que predominou durante os mais diferentes períodos assinalados, por vezes, percebida como uma questão de “segurança nacional” e, por vezes, percebida como uma “questão policial”.

Entretanto, o período mais recente de redemocratização brasileira vai significar uma mudança com a emergência e a formulação das primeiras políticas nacionais ou federais de segurança pública. Os anos de 1990 marcam a propagação de um discurso sobre a violência urbana e a insegurança pública no Brasil (CANO, 2006). As constatações foram múltiplas: o crescimento das taxas gerais de crimes registrados

e de violência nos grandes e médios centros urbanos, particularmente do crime de homicídio que apresentou, a partir deste período, uma alta significativa; o aumento da sensação de insegurança; a deficiência do sistema de justiça criminal, acompanhada da carência de legitimidade das instituições legadas do passado autoritário; as violências policiais; a eterna crise do sistema penitenciário, etc. Desse modo, podemos afirmar que o final do século XX representou a inscrição, na agenda política federal, da preocupação com a segurança pública no Brasil.

Trata-se, igualmente, de um período marcado pela emergência de um novo ator no cenário nacional: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça (MJ), criada em 1997¹. Percebia-se, naquele momento, que o sistema de justiça criminal contava, diante das tentativas de definição de uma política de combate às violências, com mecanismos frágeis de articulação intergovernamental. Nesta esteira, a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública “se destinou a articular iniciativas relacionadas à área da Segurança Pública, possibilitando o incremento da cooperação intergovernamental” (GROSSI; COSTA, 2007, p. 12). Ao que tudo indica, a SENASP exerceu, nos seus primeiros anos, um papel demasiadamente secundário na tentativa de articular uma política nacional de segurança pública, reflexo da falta de recursos, da existência de uma visão pouco clara de segurança pública, da resistência por parte dos atores tradicionais quanto à ingerência do governo federal e, finalmente, das flutuações pelas quais passou a conturbada pasta do Ministério da Justiça, ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (ADORNO, 2003).

Neste sentido, ao menos até o final da década de 1990, a segurança pública no Brasil foi pautada por uma agenda federal frágil e reticente, incapaz de articular os diferentes setores governamentais ou de coordenar um programa de segurança com as aspirações de proteção dos direitos humanos. Contudo, este quadro começaria a se alterar no início dos anos 2000, quando o governo federal lançou as bases de uma política nacional de segurança pública cujas elaboração, articulação, implementação e monitoramento ficaria a cargo da então criada SENASP/MJ.

1 A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) viria substituir a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), criada em 1995.

2.1 O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (2000) E O PRIMEIRO DESAFIO DE UMA ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), elaborado durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foi concebido como instrumento por excelência no intuito de “aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a prevenir e reprimir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a sensação e a tranquilidade do cidadão brasileiro” (BRASIL, 2000, p. 4). Neste, o governo federal pretendeu articular suas ações em torno de quatro medidas principais: a) medidas no âmbito do governo federal; b) medidas no âmbito da cooperação do governo federal com os governos estaduais; c) medidas de natureza normativa; e d) medidas de natureza institucional. Tais medidas seriam, a fortiori, promovidas por meio de quinze compromissos, subdivididos por sua vez em 124 ações estratégicas:

Figura 1: Plano Nacional de Segurança Pública, 2000

QUADRO 1 - PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2000	
MEDIDAS	COMPROMISSOS
Medidas no âmbito do governo federal	Compromisso 1: combate ao narcotráfico e ao crime organizado; Compromisso 2: desarmamento e controle de armas; Compromisso 3: repressão ao roubo de cargas e segurança na estrada; Compromisso 4: subsistema de inteligência de segurança pública; Compromisso 5: programa de proteção a testemunhas e vítimas; Compromisso 6: mídia X violência: regulamentação.
Medidas no âmbito da cooperação do governo federal com os governos estaduais	Compromisso 7: redução da violência urbana; Compromisso 8: inibição de gangues e combate à desordem social; Compromisso 9: eliminação de chacinas e execuções sumárias; Compromisso 10: combate à violência rural; Compromisso 11: Programa Nacional de Direito Humanos; Compromisso 12: capacitação e reaparelhamento das polícias; Compromisso 13: aperfeiçoamento do sistema penitenciário.
Medidas de natureza normativa	Compromisso 14: aperfeiçoamento legislativo
Medidas de natureza institucional	Compromisso 15: implantação do sistema nacional de segurança pública

Fonte: Elaborado a partir de BRASIL, 2000

Da análise, nota-se o papel de destaque dado aos imperativos de articulação sistêmica, entre os diferentes órgãos governamentais e não-governamentais, na tentativa de implementação de uma política de segurança pública. Pela primeira vez, notam-se injunções por parte do governo federal no sentido de confrontar amplos setores do Estado com os objetivos transversais de prevenção e repressão à violência. Na visão do Ministério da Justiça, a segurança pública “é uma responsabilidade da qual os órgãos públicos de todas as esferas e níveis de poder não podem se furtar”, assim como não o pode a sociedade como um todo. É neste sentido que se faz um apelo a uma “cidadania ativa e pujante, não só de perspectiva crítica e reivindicatória, como também na direção proativa das sugestões, propostas e apoio a este Plano” (BRASIL, 2000, p. 17).

Chama a atenção, entretanto, a imagem restritiva veiculada pelo I PNSP no que concerne à segurança. Embora faça referência a uma abordagem integrada e global no tratamento da delinquência, o foco prioritário permaneceu sendo a modernização das instituições do sistema de justiça criminal, sobretudo a necessidade de investimentos e reaparelhamento das polícias, a capacitação de seus membros e a melhoria de seus meios de ação. Aliás, é principalmente por intermédio de critérios de eficácia das instituições policiais, por intermédio da articulação dos diversos órgãos de repressão, da capacitação profissional, de reaparelhamento institucional, de sistemas de inteligência e de informação integrados e do aperfeiçoamento de dispositivos legais, que o Plano pretendeu dar uma resposta à problemática da segurança pública. Para isso, previu-se a criação de um Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), destinado a “apoiar financeiramente o reaparelhamento, reestruturação e qualificação das polícias estaduais e as ações previstas neste plano” (BRASIL, 2000, p. 27). O Fundo Nacional de Segurança Pública foi uma das ações efetivamente implementadas pelo governo federal, tornando-se importante meio de aporte financeiro às polícias estaduais e às guardas municipais².

Instituído pela Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, sua redação original previa no artigo 1º a seguinte descrição: “Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de

2 Administrado por um Conselho Gestor de natureza multissetorial.

Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais” (BRASIL, 2001). Igualmente, em sua redação original, a Lei n.º 10.201/2001 priorizaria, para o repasse dos recursos federais, os projetos que contemplassem os seguintes objetivos (§2º do art. 4º): a) diminuição dos índices de criminalidade; b) aumento da elucidação de crimes; c) desenvolvimento de ações integradas; d) aperfeiçoamento do contingente policial ou de guardas municipais (BRASIL, 2001). De uma maneira geral, a introdução do FNSP favoreceu, no campo da gestão da política nacional de segurança pública, o fortalecimento da capacidade de intervenção do governo federal.

Contudo, o I PNSP não pretendeu colocar em debate as reformas das instituições do sistema de justiça penal e suas heranças autoritárias do passado, preferindo, ao contrário, focalizar-se em problemas pontuais de articulação sistêmica e intergovernamental. Logo, é prioritariamente com base nos imperativos de eficácia institucional que o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública delineará os contornos do processo de federalização das políticas de segurança pública no Brasil. Não se pode negar, no entanto, que o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública se caracterizou como um divisor de águas, marcando a entrada do governo federal, particularmente do Ministério da Justiça, na formulação de uma agenda em segurança pública. Como observa Adorno:

É certo que houve méritos flagrantes. Talvez, o mais importante seja que pela primeira vez na história republicana, o governo federal avocou a coordenação da política de segurança, formulando uma política nacional com diretrizes claras e definidas, com propósitos de articulação inter e intra-institucional com amplo e extenso alcance, de sorte a articular problemas distintos, mas que se apresentavam ao governo federal como implicados entre si (ADORNO, 2003, p. 128).

Mesmo com a mudança política em 2003, o governo federal não apenas se manteve como também se fortaleceu na qualidade de ator protagonista das políticas de segurança pública.

2.2 PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL (2002/2003) E A CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA FEDERAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

É interessante notar que o “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, que viria a ser adotado oficialmente a partir de 2003, foi apresentado ainda durante a campanha presidencial pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (INSTITUTO CIDADANIA, 2002). Em relação ao Plano de 2000, trata-se, é certo, de um projeto mais substancial nas suas declarações, assim como mais ambicioso na formulação dos principais eixos e ações. Mais do que isso, trata-se de um documento que mereceria uma análise per se, não apenas pelo caráter científico que ele pretendeu ter, como também pelas soluções propostas, articulando projetos de prevenção social e de prevenção situacional. Em termos estruturais, o Projeto definiu uma série de compromissos ou “reformas substantivas”. Estas foram divididas em reformas que não necessitavam de mudanças na Constituição e reformas que delas necessitavam:

Figura 2: Projeto Segurança Pública para o Brasil, 2002/2003

QUADRO 2 - PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL, 2002/2003	
REFORMAS	PRINCIPAIS OBJETIVOS
Reformas substantivas na esfera da União e dos Estados	Criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); mudanças nas polícias militares e nas polícias civis para a implementação do SUSP; Corpos de Bombeiros e Defesa Civil; autonomia das perícias.
Reformas substantivas na esfera municipal	Modificações nas Guardas Municipais.
Um novo marco legal para o setor de segurança pública no Brasil	Mudanças constitucionais relativas às polícias.
A persecução penal	O inquérito policial e o Ministério Público.
Violência doméstica e de gênero	Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero.
Violência contra as minorias	Centros de Referência de Proteção às Minorias.
Acesso à Justiça	A importância das Defensorias Públicas.
Sistema Penitenciário	Medidas dos governos federal e estaduais em relação aos infratores e medidas dos governos federal e estaduais para os sistemas penitenciários.

Segurança Privada	Propostas de integração e de controle.
Programas de proteção às testemunhas ameaçadas e a concepção de um sistema nacional de proteção	Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas Conselho Nacional de Proteção às Testemunhas.
Imputabilidade Penal e o ECA	Aplicação efetiva do Estatuto da Criança e do Adolescente.
Violência no Trânsito	Mobilização, educação, informação, pesquisa, engenharia de tráfego, urbanismo.
Desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil	Controle da oferta, da demanda e dos estoques circulantes; Mudanças institucionais.

Fonte: Elaborado a partir de INSTITUTO CIDADANIA, 2002

Na mesma linha do I Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, o Projeto Segurança Pública para o Brasil de 2003 tenta dar uma resposta ao problema da eficácia da ação governamental por meio da racionalização de seus meios de ação e do estabelecimento de parcerias intergovernamentais. Dois pontos merecem uma observação particular. Primeiramente, o Projeto confere pela primeira vez à esfera municipal e às suas guardas municipais um papel de destaque na política de segurança pública, explicitando a necessidade de integração da esfera municipal no sistema brasileiro de segurança pública. Em segundo lugar, as empresas privadas de segurança – que no âmbito do Plano anterior, foram objeto de preocupação no que tange ao controle e à fiscalização – também mereceram um lugar de destaque no Projeto. Desejava-se, dessa forma, ativar e responsabilizar – e não apenas controlar – o sistema privado de segurança, com o objetivo de integrá-lo “às metas da política de segurança pública, estabelecendo formas legais e transparentes de colaboração entre vigilantes e policiais” (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 79).

A despeito das ambições de apresentar uma proposta integrada e global, o Projeto acabou restringindo-se ao problema da criminalidade, principalmente urbana, e a uma visão meramente penal e tecno urbana da problemática da violência. Os referenciais da prevenção situacional e tecno-preventivos acabaram dando ênfase às técnicas de redução das oportunidades delitivas, pretendendo agir não sobre o indivíduo, mas principalmente sobre as condições materiais do delito. Focalizando em certas categorias de pessoas, bens e contextos parti-

culares, elas buscam, ao mesmo tempo, criar obstáculos à ação delinquente e fazer com que o indivíduo perceba que os custos da ação são superiores aos benefícios dela auferidos. Compartilhando simultaneamente uma abordagem pragmática e uma visão do delinquente enquanto ser racional, hedonista e calculista, elas visam propor uma série de técnicas com vistas à securização dos espaços públicos e ambientes, à proteção de alvos pelo videomonitoramento, dentre outras técnicas (CLARKE, 1995; GARLAND, 1999).

Inspirada nesses referenciais tecno preventivos, a tentativa de formulação de uma abordagem social e econômica da violência acabou, destarte, permanecendo em um plano simplesmente retórico no Projeto, talvez de maneira transversal, muitas vezes sem conexão com o restante das propostas. Igualmente, chama a atenção a preferência dada às questões pontuais, tais como a reforma das polícias estaduais e das guardas municipais, a eficácia da integração intergovernamental, o aperfeiçoamento de sistemas existentes, mas pouco tratamento dado às questões da criminalidade organizada e do “colarinho branco”. Com feito, é com base em nova racionalidade técnica e gerencial, capaz de articular “diagnose-planejamento-monitoramento”, sob a coordenação de um novo sujeito da gestão pública (SENASP/MJ), que o Projeto propõe reformas nos subsistemas policiais (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 28). Insistindo nos referenciais e princípios do gerencialismo, no aumento da eficácia e do desempenho do sistema penal, na otimização dos meios de ação institucionais, na gestão do conhecimento, etc., objetivou-se instaurar, nas políticas de segurança pública, a cultura do controle organizacional e da avaliação.

Somente a combinação de todos esses ingredientes poderá reverter a atual situação caótica, em benefício de um sistema de segurança pública realmente eficaz, base de apoio e instrumento operacional de uma política consistente: profissionais qualificados; equipamentos atualizados; tecnologia moderna; estrutura organizacional adequada à natureza de suas funções, gerenciamento racional, capaz de trabalhar com planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 28).

Assim, é importante perceber que o Projeto Segurança Pública para o Brasil se inscreveu na mesma linha de seu predecessor, representando, em boa medida, mais um processo de continuidade do que

propriamente de ruptura. O governo federal manteve-se no propósito de formular uma política federal de segurança pública e, para tanto, retomou as grandes linhas traçadas pelo I PNSP. No mais, o período que abrange o primeiro mandato do governo Lula (2003/2006) representou a tentativa de implementação dos principais compromissos assumidos pelo Projeto, particularmente a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), visto como o instrumento de integração intergovernamental por excelência.

A fim de agilizar esse processo de implementação do SUSP, uma nova lei viria a modificar a então vigente Lei n.º 10.201/2001, que havia instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). As alterações trazidas pela Lei n.º 10.746, de 10 de outubro de 2003, não são irrisórias. Primeiramente, buscou-se ampliar o rol dos resultados esperados para a aprovação do projeto e remessa dos recursos federais. Para a sua aprovação, nos termos do art. 4º, § 2º, o governo federal priorizaria os projetos visando à: I – realização de diagnósticos dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções; II – desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública; III – qualificação das polícias civis, militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais; IV – redução da corrupção e violência policiais; V – redução da criminalidade e insegurança pública; VI – repressão ao crime organizado (BRASIL, 2003).

Em segundo lugar, a nova lei fortaleceu, e mesmo instituiu, novos instrumentos de repasse de recursos, tais como os convênios, os acordos, os ajustes, etc. (art. 4º, § 5º, Lei 10.746/2003)³, sem os quais a cooperação intergovernamental não seria possível (BRASIL, 2003). A emergência desses instrumentos contratuais de políticas públicas, que tendem a se tornar hegemônicos nas complexas lógicas de intervenção do Estado federal no campo da segurança pública, é por si só um indicador das transformações dos modos de governabilidade em curso. Articulado em torno dos ideais de uma governança democrática multisetorial, o processo de “instrumentação das políticas públicas” objetiva oferecer, aos diferentes atores implicados, mecanismos de cooperação flexíveis e adaptáveis, dentro de curtos espaços de tempo, aos distintos

3 Analisando os gastos e a destinação dos recursos do FNSP, entre 2001 e 2005, Grossi e Costa (2007), constatam o predomínio de projetos destinados à compra de equipamentos e ao reaparelhamento das polícias.

contextos dentro do qual operam. A instrumentação da ação pública pode ser definida como sendo:

O conjunto dos problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos (das técnicas, dos meios de operar, dos dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se não apenas da compreensão das razões que levaram a reter tal instrumento ao invés de outro, mas igualmente de olhar os efeitos produzidos por estas escolhas. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2004, p. 12, tradução nossa).

Trata-se da configuração de novas formas de regulação social e política, fenômeno que analisaremos mais pormenorizadamente nas páginas a seguir quando abordarmos particularmente o PRONASCI. Como dissemos, o SUSP objetivou operacionalizar as reformas substantivas contidas no Projeto Segurança Pública para o Brasil, por meio do aperfeiçoamento dos processos de articulação das ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) com aquelas provenientes das Secretarias Estaduais e Municipais de Segurança Pública ou de Defesa Social. Buscou, além disso, colocar em prática um modelo de gestão pretensamente racional e científico dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Seis eixos foram selecionados como prioritários no âmbito do SUSP, assim definidos: I) Gestão do conhecimento e da informação; II) Gestão do sistema de segurança pública e reorganização institucional; III) Formação e valorização profissional; IV) Programas de prevenção; V) Modernização da perícia; VI) Controle externo e participação social. Finalmente, previu-se um duplo grau de coordenação das ações do SUSP e do monitoramento dos investimentos provenientes do FNSP: de um lado, a SENASP, no âmbito federal, e, de outro lado, os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), no âmbito dos estados.

Dessa forma, o campo das políticas de segurança pública no Brasil vai se complexificar nos anos 2000, marcando a emergência de novos atores e de novos instrumentos de ação intergovernamentais. Fica patente que a prioridade foi, ao longo do período, a implantação de mecanismos racionais de articulação dos órgãos policiais, sem, contudo, engendrar debates e reformas institucionais. Como observa Soares, “assim, o Susp não implicaria a unificação das polícias, mas as

gerações de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento” (SOARES, 2007, p. 89). A ambiciosa proposta de desconstitucionalização do sistema brasileiro de segurança pública, tal como contida nos compromissos do Projeto, que possibilitaria processos de unificação e de desmilitarização das polícias, não foi levada a efeito, como lamenta Soares, restando assim o velho dilema da cooperação interinstitucional. Em 2007, já no segundo governo Lula, um novo plano federal para a segurança pública iria ser publicado. O programa lançado naquele ano reforçaria os objetivos anteriormente traçados, fortalecendo assim os ideais de uma governança urbana da violência.

2.3 PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI) – 2007/2012: CONTINUIDADE OU RUPTURA?

No mês de agosto de 2007, já no segundo governo Lula, o Ministério da Justiça divulgou seu novo programa federal para a segurança pública, tendo por objetivo principal articular prevenção, controle e repressão por intermédio de ações de segurança pública, de proteção às vítimas e de políticas de natureza socioculturais. Instituído pela Medida Provisória n.º 384, de 20 de agosto de 2007, posteriormente convertida na Lei n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007a), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi concebido como instrumento de articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e “com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública” (art. 1º)⁴.

Prevendo inicialmente o investimento de mais de R\$ 6,5 bi-

4 Após o seu lançamento, o Pronasci foi objeto de algumas modificações legislativas importantes. Em 2008, a Medida Provisória n.º 416, posteriormente convertida na Lei n.º 11.707, de 19 de junho de 2008, viria alterar dispositivos contidos na Lei n.º 11.530/2007, incluindo, entre outros, quatro novos projetos no PRONASCI, os quais previram a concessão de bolsas-auxílio, inclusive a policiais em cursos de formação: a) reservista-cidadão; b) proteção de jovens em território vulnerável (Protejo); c) mulheres da paz; d) bolsa-formação (BRASIL, 2008b). É importante notar que tais projetos foram alvo de ataques por parte da oposição, notadamente em razão de seu “potencial uso eleitoreiro”, ou seja, de seu forte apelo assistencialista, como observa Paiva Forte (2008, p. 583).

lhões até o final do ano de 2012, distribuído nas 94 ações selecionadas, contando com a parceria de outros Ministérios, o PRONASCI teve por principais focos, nos termos do artigo 4º da Lei n.º 11.530/2007: a) Foco etário: população juvenil de 15 a 24 anos; b) Foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de rua, famílias expostas à violência, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; c) Foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; d) Foco repressivo: combate ao crime organizado (BRASIL, 2007a).

Ao mesmo tempo, o PRONASCI buscou adotar algumas diretrizes, conforme o artigo 3º da Lei n.º 11.530/2007, notadamente: a promoção dos direitos humanos; a criação e o fortalecimento de redes sociais e comunitárias; o fortalecimento dos conselhos tutelares; a promoção da segurança e da convivência pacífica; a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; a valorização profissional; a participação social; a ressocialização de detentos e de egressos do sistema prisional; o enfrentamento ao crime organizado; o acesso à justiça; a urbanização e a recuperação de espaços públicos; o apoio a vítimas da criminalidade e o apoio à pesquisa científica (BRASIL, 2007a).

Figura 3: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, 2007

QUADRO 3 - PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA, 2007	
AÇÕES ESTRUTURAIS	PRINCIPAIS AÇÕES
Fortalecimento e Modernização das Instituições de Segurança Pública e do Sistema Prisional e o Aprimoramento Normativo	Força Nacional de Segurança Pública; controle de rodovias; criação e reestruturação dos estabelecimentos penais (federais, estaduais e especiais); lei orgânica das Polícias Civis; regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); campanha nacional de desarmamento; sistema de tecnologia.
Formação e Valorização dos profissionais e Operadores de Segurança Pública	Rede nacional de altos estudos em Segurança Pública; rede nacional de educação à distância; bolsa-formação; graduação e mestrado; formação de agentes penitenciários; saúde e moradia.
Enfrentamento à Corrupção Policial e ao Crime Organizado	Laboratórios contra lavagem de dinheiro; Ouvidorias e Corregedorias de Polícia; enfrentamento ao tráfico de pessoas; capacitação profissional.

Democratização do Acesso à Justiça	Núcleos de justiça comunitária; efetivação da Lei Maria da Penha; capacitação em técnicas de mediação, composição de conflitos e direito humanos; assistência jurídica integral aos presos e seus familiares.
Ações ou Programas Locais:	Território da Paz: Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M); Conselhos Comunitários de Segurança; ações de mobilização comunitária e policiamento comunitário; ações de mobilização policial com a Força Nacional.
	Integração do Jovem e da Família: Projetos resservista-cidadão, Proteção de Jovens em Territórios Vulneráveis (Protejo), Mulheres da Paz; formação de presos.
	Segurança e Convivência: espaços públicos (reorganização e equipamento) e projetos educacionais; atividades culturais; pontos de cultura e de leitura; museus comunitários; praça da juventude; esporte e lazer na cidade.

Fonte: Elaborado de BRASIL, 2007a; Lei 11.530/2007

Dividido em “ações estruturais” e “programas locais”, busca-se com o PRONASCI alinhar, de um lado, as ações locais de cunho social, cultural, esportivo, educacionais e de recuperação urbana; de outro lado, ações visando a modernização das instituições do sistema de justiça criminal e à qualificação de seus agentes (BRASIL, 2007b e 2009a). Assim, uma análise comparativa das diretrizes do PRONASCI converge, de maneira redundante, para as mesmas linhas já traçadas pelos programas federais anteriormente implementados, como atestam as ênfases: a) nas ações de modernização das instituições do sistema de justiça criminal, principalmente polícia e prisão; b) na qualificação profissional de seus agentes; c) no apelo à participação comunitária; e, d) na normatização do SUSP. Sem, no entanto, engendrar esforços de reformas institucionais e policiais, o PRONASCI buscou novamente aperfeiçoar processos de eficácia intergovernamental, ao mesmo tempo em que tentou “inovar” ao coaduná-los aos já mencionados projetos locais e territoriais de prevenção social/situacional.

Por meio dos programas, dos projetos e das ações do PRONASCI, buscou-se favorecer tanto setores vulneráveis da população – particularmente os jovens –, quanto territórios marcados por altos índices de criminalidade. Contando com a ideologia da integração, da participação comunitária/associativa e das parcerias público-privadas,

o Programa pretendeu dar uma “resposta à descoesão social”, neologismo empregado pelo Ministério da Justiça para significar o “rompimento de laços sociais e comunitários (...), consequência naturalizada do processo de desenvolvimento do mercado” (BRASIL, 2009a, p. 1). Ocultando a violência das relações de classe no Brasil e os aspectos estruturais que produzem as desigualdades sociais, já que acompanhada de uma visão que tende a considerar o mercado a partir de um inevitável, naturalístico e despolitizado desenvolvimento histórico, a violência é percebida como um simples processo de fragmentação social e de dessocialização de jovens, de famílias e de comunidades.

Para tanto, o modelo de ação dominante passa pela descentralização, buscando dotar o nível local de meios adequados com vistas a favorecer a emergência de iniciativas locais, tidas como inovadoras nos esforços de edificação da coesão social. Com efeito, pela primeira vez o governo federal especificou e implementou projetos sociais no campo das políticas de segurança pública, incluindo-os em instrumentos legais. Como já foi dito, o PRONASCI mantém, e mesmo fortalece, os instrumentos contratuais e gerenciais de cooperação federativa (convênios, acordos, ajustes, consórcios, etc.) realizados entre o ente federal e os Estados, Distrito Federal, Municípios. Este aspecto será analisado na próxima seção deste texto, posto que simboliza, no campo das políticas de segurança, uma transformação significativa do modo de gestão administrativa tradicional.

Finalmente, o PRONASCI fortaleceu o duplo grau de coordenação das ações e dos projetos: de um lado, o Ministério da Justiça, representado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); de outro lado, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) nos Municípios aderentes. A criação destes se torna, conforme previsão da Lei n.º 10.530/2007, condição *sine qua non* para a remessa e recebimento dos recursos federais.

Como se nota, o campo das políticas de segurança pública se complexificou nos últimos anos, contando com novos atores (federais, municipais, comunitários, privados, etc.), novos objetivos (gerenciais e participativos) e novos instrumentos de ação pública (contratuais). Para compreendermos o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), fez-se necessária a incursão nos Planos adotados anteriormente, na medida em que estes lançaram as bases dos principais compromissos, bem como dos dispositivos implementados desde então.

3. ESTUDO DE CASO: PRONASCI/PARANÁ (2007-2009)

Previsto inicialmente para ser implementado, segundo os critérios definidos pelo Ministério da Justiça, em algumas capitais e regiões metropolitanas do país, o PRONASCI logo se viu expandido para praticamente todas as regiões metropolitanas brasileiras. Entre os municípios inicialmente convidados, e outros que aderiram posteriormente, por razões nem sempre técnicas, o espectro do Programa no Brasil demonstra uma lógica de urgência que predominou durante sua implementação, cujo impacto em termos avaliativos foi fortemente prejudicado, visto que impossibilitou avaliações comparativas entre grupos beneficiados e grupos de controle. Entre 2007 e 2009, 17 Municípios haviam aderidos ao Programa, abrangendo as seguintes regiões:

a) Região leste do estado: alguns bairros de Curitiba e municípios da Região Metropolitana, sendo Almirante Tamandaré, Araucária, Colombo, Piraquara e São José dos Pinhais; b) região norte do estado: Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina e Região (CISMEL)⁵, compreendendo as cidades de Rolândia, Apucarana, Araongas, Cambé, Tamarana, Sertanópolis, Bela Vista do Paraíso, Jataizinho e Ibiporã; c) região oeste do estado: o município de Foz do Iguaçu, situado na fronteira com o Paraguai e a Argentina:

Figura 4- Territórios do PRONASCI no Paraná



Fonte: Elaborado a partir dos Convênios PRONASCI/PR, 2007/2009

5 Celebrado no mês de novembro de 2009 (Convênio de Cooperação Federativa n.º 30/2009), o CISMEL, representou o primeiro consórcio em segurança pública do país.

O Estado do Paraná, por intermédio da sua Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP), aderiu ao PRONASCI no mês de dezembro de 2007, por meio do Convênio de Cooperação Federativa n.º 79/2007. Entre 2007 e 2009, 31 convênios foram celebrados no Paraná, sendo 8 deles com a Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná (SESP), visando atender prioritariamente os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Colombo, Curitiba, Piraquara e São José dos Pinhais, assim sendo:

Figura 5 - Convênios PRONASCI/PR Celebrados com a SESP (2007-2009)

TABELA 1 - CONVÊNIOS PRONASCI/PR CELEBRADOS COM A SESP (2007-2009)

OBJETO/ANO DO PROJETO	OBJETIVOS FIXADOS	RECURSOS (R\$)	PÚBLICO-ALVO
Segurança em Família (2008)	- Oficinas de prevenção à violência, com o propósito de fortalecer os vínculos familiares e comunitários; - Estimular os processos de pertencimento e de autonomia, além de contribuir para o desenvolvimento da segurança participativa.	416.543,68	108 famílias
Escola Participativa (2008)	- Capacitar em Cidadania e Direitos Humanos representantes diversos da comunidade.	430.932,37	700 representantes da comunidade e policiais
Ação Integrada de Atendimento Social (2008)	- Aquisição de equipamentos, computadores, mobiliários e materiais permanentes; - Contribuir para o fortalecimento da infraestrutura material das unidades da SESP.	2.519.000,00	Órgãos da SESP: Polícia Civil
Arte da Paz (2008)	- Formação de jovens em situação de risco social e pessoal em direitos humanos, cidadania e valorização; - Utilização da expressão artístico-cultural Hip Hop como instrumento de desenvolvimento pessoal e social.	1.648.664,61	470 jovens
Aquisição de Equipamentos (2008)	- Suprir as necessidades do Instituto de Criminalística do Paraná.	695.000,00	Seções do IC
Aquisição de Equipamentos (2008)	- Suprir as necessidades do Instituto Médico-Legal do Paraná.	438.769,00	Seções do IML
Cursos de Direitos Humanos (2008)	- Trazer reflexões para que os agentes da segurança pública que atuam nas comunidades possam impactar na implementação da segurança cidadã.	920.000,00	3.200 profissionais, entre policiais, guardas municipais, agentes penitenciários

Aquisição de Equipamentos (2009)	- Ampliação e fortalecimento da capacidade operacional do serviço aero policial integrado da SESP, através da aquisição de uma aeronave de asas rotativas (helicóptero), multimissão leve.	8.272.461,00	SESP
----------------------------------	--	--------------	------

Fonte: Elaborado a partir dos Convênios e Plano de Trabalho do PRONASCI/PR, 2007/2009

No mesmo sentido, 23 convênios foram celebrados com os referidos municípios neste período⁶, responsáveis pela gestão das Guardas Municipais, compreendendo os seguintes projetos:

Figura 6 - Convênios PRONASCI/PR Celebrados com os Municípios (2007/2009)

TABELA 2 – CONVÊNIOS PRONASCI/PR CELEBRADOS COM OS MUNICÍPIOS (2007/2009)

MUNICÍPIO	TÍTULO/ANO	OBJETIVOS	RECURSOS (R\$)	PÚBLICO-ALVO
Almirante Tamandaré	Caminhos da Paz (2008)	Promoção da cultura da paz, ampliando o acesso às atividades de lazer, cultura, esporte e arte	147.583,70	390 jovens, entre 15 e 29 anos
	Cultura da Paz (2008)	Formação de profissionais, jovens e voluntários para atuar nos programas	146.004,00	900 pessoas
	Assessoria Técnica (2008)	Elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública (PMS)	30.000,00	
Araucária	Capacitação (2008)	Formação e qualificação de Guardas Municipais	129.511,00	71 GMs
	Mulheres da Paz (2008)	Selecionar e Capacitar mulheres para atuação nas comunidades	493.001,27	200 mulheres
	Equipamento (2008)	Adquirir equipamentos para a Guarda Municipal	548.556,00	GM
	Protejo (2008)	Atender adolescentes em situação de vulnerabilidade social e de risco	92.126,00	200 jovens, entre 16 e 24 anos
	Conselhos Comunitários de Segurança (2008)	Estruturar o Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG)	5.787,55	
	GGI-M	Implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal	918.178,51	

⁶ Nesta pesquisa não foram analisados os convênios PELC/PRONASCI. Estes, capitaneados pelo Ministério dos Esportes, versam sobre o Projeto Esporte e Lazer na Cidade.

Curitiba	Prevenção Comunitária (2008)	Palestras educativas e ações de convivência	1.075.750,00	3000 pessoas
	Caravana do Bem (2008)	Prevenção da Violência. Atividades culturais	468.280,00	
	Capacitação (2008)	Capacitar agentes comunitários	14.402,00	600 agentes
	Mulheres da Paz (2008)	Selecionar e Capacitar mulheres para atuação nas comunidades	835.328,50	200 mulheres
	Protejo (2008)	Formar e incluir socialmente jovens expostos à violência	818.920,40	300 jovens
	GGI-M (2008)	Implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal	962.458,00	
	Boa Cheia (2008)	Promover acesso às práticas saudáveis (esporte)	571.160,00	3600 jovens
	Criação Grupamento do Comando de Incidentes da GM (2008)	Adquirir equipamentos para atuação em incidentes	535.420,00	360 GMs
Colombo	Bombeiro Aprendiz (2008)	Capacitar jovens a uma profissão	958.857,30	400 jovens
Foz do Iguaçu	Modernização da Guarda Municipal (2009)	Modernizar a GM através da aquisição de equipamentos. Ampliar a eficiência e eficácia	3.157.600,00	GM
Piraquara	GGI-M (2008)	Implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal	179.204,09	
	Mulheres da Paz (2008)	Selecionar e capacitar mulheres para atuar nas comunidades	299.309,25	100 mulheres
São José dos Pinhais	Capacitação (2007)	Capacitar o efetivo da Guarda Municipal com a Matriz Curricular Nacional (SENASP)	91.824,00	GM
	Mulheres da Paz (2009)	Selecionar e capacitar mulheres para atuação nas comunidades	617.224,77	50 mulheres

Fonte: Elaborada a partir dos convênios e Planos de Trabalho PRONASCI/Paraná – 2007/2009

Levando em conta os (i) os projetos aprovados, (ii) os objetivos fixados, (iii) o montante dos recursos alocados e o (iv) público-alvo focalizado, como se nota nas tabelas acima, entre 2007 e 2009, 7 municípios contavam com projetos aprovados pela SENASP/MJ. Estes municípios foram selecionados segundo critérios que levavam em

conta sua situação socioeconômica e demográfica e as taxas de criminalidade, principalmente de crimes violentos contra a pessoa. A análise dos convênios celebrados no Estado do Paraná nos permite chegar a duas constatações iniciais:

- a) Projetos focados no reaparelhamento das agências de segurança pública (Polícias Estaduais e Guardas Municipais) e na aquisição de bens permanentes e de consumo. Muito embora não cheguem a representar a metade dos projetos aprovados (n=11), foram responsáveis por 64,11% dos recursos previstos⁷. No âmbito destes convênios, notou-se, no mais, um forte incentivo financeiro por parte do governo federal à criação e à modernização das Guardas Municipais e à instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M).
- b) Predomínio de ações de capacitação em cidadania e direitos humanos em favor de profissionais da segurança pública (n=3), de agentes comunitários e de jovens (n=9), assim como de ações de sensibilização e de práticas esportivas, culturais e artísticas (n=7), responsáveis por 35,78% dos recursos previstos.

Os projetos do PRONASCI visaram, dessa forma, fortalecer nos territórios selecionados uma infraestrutura adequada para o favorecimento das práticas culturais e esportivas dirigidas à certas categorias vulneráveis da população jovem. Para tanto, previu-se a contratação e a colaboração de uma gama de agentes comunitários e de ONGs, atuando como animadores, educadores e mediadores locais. Não se nega que o PRONASCI ofereceu em algumas territorialidades determinadas, marcadas pela precariedade cultural, esportiva e econômica, recursos novos, muitos dos quais até então inexistentes. Contudo, como veremos adiante, podemos nos perguntar se a questão da insegurança poderia se resumir, como o querem os projetos adotados, às questões de déficit cívico, de desocupação social e de inadaptação escolar de jovens, ou mesmo, a um problema de carência da integração cultural, comunitária e familiar.

7 Uma avaliação do primeiro ano de funcionamento do PRONASCI, efetuada através da análise do repasse de recursos, realizada pelo Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), indicou que grande parte dos recursos federais foram destinados à concessão de bolsa-formação (no valor de R\$ 400,00) aos policiais militares e civis, principal ação do Pronasci, e à aquisição de equipamentos para infraestrutura e sistemas de gestão para as polícias estaduais e guardas municipais. No mais, observou-se uma tendência de que os recursos do Pronasci acabaram absorvendo os recursos antes destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2009; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009)

Não é à toa que observamos o predomínio de projetos focando em atividades ocupacionais, principalmente esportivas e culturais.

Nessa visão um tanto quanto despolitizada do problema da insegurança e da violência, tudo se passa como se o principal problema fosse a falta de ocupação do jovem, possibilitando a cooptação para as atividades ilícitas, sua presença nos espaços públicos, associada à falta de vigilância da família, da escola e da comunidade. É importante notar que os convênios celebrados foram acompanhados pelos respectivos planos de trabalho, contendo informações um pouco mais detalhadas quanto ao objeto do projeto, sua justificativa, metodologia e o indicativo de despesas. Entretanto, chama a atenção o fenômeno da padronização desses planos de trabalho, sugerindo que os projetos submetidos ao governo federal não foram, em sua grande maioria, acompanhados de um diagnóstico detido da violência na localidade. A bem da verdade, o que se observa é a existência de projetos similares, copiados uns dos outros, propalados pelo governo federal, para realidades locais diferentes, limitando-se, quando muito, a indicadores estatísticos desenvolvidos por órgãos oficiais (estatísticas policiais, IBGE, IPARDES, etc.).

Da mesma forma, é de se notar a dissociação, nos municípios selecionados no Paraná, entre os dois principais projetos sociais do PRONASCI: o projeto “Mulheres da Paz” e o projeto de “Proteção de Jovens em Território Vulnerável” (PROTEJO). Em tese, os referidos projetos deveriam estar associados e articulados um ao outro, já que a principal missão das Mulheres da Paz era a aproximação e a identificação de jovens em situação de risco com a finalidade de encaminhá-los aos programas sociais e educacionais do PRONASCI, principalmente ao Protejo⁸. Na realidade, entretanto, verificamos que na maioria dos municípios selecionados no Paraná, apenas um destes projetos foi efetivamente objeto de convênio, em especial o “Mulheres da Paz”.

8 Além do Projeto Mulheres da Paz, o qual previu a concessão de uma bolsa no valor de R\$ 190,00 às mulheres selecionadas para atuar nos territórios do Pronasci, o Projeto Protejo previu a concessão de uma bolsa de R\$100,00 aos jovens em situação de risco que seriam, em contrapartida, encaminhados aos programas de formação na cidadania e de atividades culturais, esportivas e educacionais. É interessante notar que o projeto “Mulheres da Paz” foi, por duas vezes, objeto de regulamentação. Para participar do projeto, a interessada devia preencher os seguintes requisitos legais, previstos no artigo 3º, do Decreto n.º 6.490, de 19 de junho de 2008: a) idade mínima de 18 anos completos; b) renda familiar de até dois salários mínimos; c) capacidade comprovada de leitura e escrita; d) residência na área territorial do PRONASCI (BRASIL, 2008a). Contudo, pouca definição subsistiu quanto ao conteúdo das funções exercidas por estas mulheres nos respectivos territórios selecionados, deixando, assim, grande margem de manobra às esferas locais.

4. AMBIVALÊNCIAS E CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI)

Após percorrermos em grandes linhas os primeiros planos nacionais de segurança pública, adotados no Brasil nos anos 2000, com especial atenção ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e aos convênios celebrados no Paraná no período que compreende os anos de 2007 a 2009, busca-se nesta seção analisar alguns aspectos, características e ambivalências deste programa⁹, posto que significativos de transformações mais amplas das políticas públicas de segurança.

4.1 A ARTICULAÇÃO ENTRE PREVENÇÃO LOCAL E MEDIDAS SOCIOPENAIS: CRIMINALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS OU SOCIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS CRIMINAIS?

Se é no nível federal que são formuladas as grandes prioridades, são os níveis estadual e municipal os vistos como mais bem capacitados para a sua execução. Parte-se do pressuposto de que é no âmbito local que os problemas surgem e, portanto, é a esfera local a melhor habilitada para resolvê-los. Por meio dos projetos, dirigidos principalmente a jovens em situação de risco, o PRONASCI almejou colocar em prática, no âmbito local, uma política integrada de segurança. Propõe-se, dessa forma, uma série de dispositivos visando à prevenção e à repressão da delinquência urbana e doméstica.

Pretende-se garantir a segurança pública por intermédio de dispositivos revestidos de um duplo caráter: um caráter penal – leia-se, sobretudo policial – e um caráter sociocultural. Trata-se de um compromisso, em um mesmo instrumento, entre dois modos de ação distintos. De um lado, pretende-se assegurar o já iniciado processo de “modernização” das instituições de segurança pública e de justiça criminal e fortalecer, em nome dos ideais de eficácia, os mecanismos de articulação intergovernamentais e interinstitucionais. De outro lado, o Ministério da Justiça objetivou, através dos projetos e ações do PRO-

9 Características e ambivalências que também se observaram nas políticas federais de segurança pública adotadas em outros países. Ver, por exemplo, Cartuyvels, 1996 e 2001.

NASCI, atacar não apenas as consequências, mas também as causas da criminalidade e do sentimento de insegurança por meio de programas sociais. Como se nota, medidas sociais e penais se entrecruzam para fornecer, no âmbito local, uma resposta pretensamente eficaz ao problema da delinquência urbana.

Contudo, algumas questões podem ser formuladas com relação aos objetivos limitados (reduzidos à segurança pública) e pouco ambiciosos (ocupação social e cultural de jovens) perseguidos pelo programa. Perguntamos se não estaríamos restringindo a questão da insegurança e da violência a uma óptica meramente penal e securitária, focalizada em certas figuras da delinquência urbana, prioritariamente os jovens, bem como em certos territórios. Poderíamos indagar, na linha de Souza, se não estaríamos “elevando a violência à uma categoria explicativa do social” (SOUZA, 2009, p. 18). Nessa óptica, as recentes políticas nacionais de segurança vão se tornar mecanismos importantes de gestão dos problemas sociais e urbanos, fazendo com que políticas sociais e econômicas sejam cada vez mais concebidas em termos de prevenção da delinquência.

Assim, subsiste a indagação quanto ao caráter, ao alcance e aos riscos destes programas, notadamente quando analisados sob a ótica da criminalização das políticas sociais (CRAWFORD, 1997, p. 228). Com efeito, é de se perguntar até que ponto não estaríamos diante do declínio dos objetivos sociais mais amplos das políticas públicas em prol de imperativos menos ambiciosos, fazendo com que os problemas sociais sejam tratados como problemas de segurança pública, de controle e de penalidade. Como aponta Bauman, “a complexa questão da insegurança existencial colocada pelo processo de globalização tende a se reduzir à questão aparentemente direta da ‘lei e da ordem’” (BAUMAN, 1999, p. 11). Neste ponto, três questões se colocam.

A primeira delas diz respeito à ausência de uma política definida de combate ao racismo institucional pelo PRONASCI. Ainda que o enfrentamento ao preconceito racial tenha integrado as suas diretrizes, não se estabeleceram ações nem metas definidas para o tratamento desta questão (CICONELLO, 2009). A segunda questão toca o alinhamento entre os programas sociais do PRONASCI à luz da filosofia do policiamento comunitário, pilar da ideia de segurança cidadã pre-

conizada pelo governo federal, e os mecanismos de controle da violência estatal. A este respeito, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apontou, com razão, a fragilidade das medidas visando ao controle da violência policial no Brasil. Muito embora o PRONASCI tenha tido o compromisso de fortalecer e de aparelhar as corregedorias e as ouvidorias de polícia, não houve um desenho político-institucional definido para o tratamento desta problemática. De acordo com o IPEA (2009, p. 767-768), o PRONASCI não propôs:

(...) nenhuma mudança normativa diretamente relacionada com controle da violência policial, nem explora sinergias que poderiam haver (sic) entre ações da Secretaria Especial para os Direitos Humanos, a sociedade civil organizada e o monitoramento da ação policial nos territórios selecionados para o programa.

Embora tenha se apresentado como resposta do governo federal para o enfrentamento do problema da violência nas favelas e em outras áreas urbanas de intenso conflito nas RMs, o PRONASCI, em próprio desenho, suscitava dúvidas quanto à possibilidade efetiva da integração das ações sociais, de cunho preventivo, com ações policiais que propunha. Em outras palavras, a prática do policiamento comunitário era exigência para adesão ao programa pelos estados – especialmente para aderir ao Bolsa Formação –, porém tal policiamento não necessariamente seria implantado nos mesmos territórios definidos para ações sociais.

A terceira questão que se coloca abrange a forte carga estigmatizadora das políticas públicas quando inseridas em objetivos securitários e em geografias prioritárias. A focalização das políticas de segurança pública em municípios e bairros marcados por altos índices de criminalidade pode conduzir a uma construção dicotômica da realidade, composta por bons municípios/bairros e maus municípios/bairros, conforme o risco de vitimização que eles representam, cujos reflexos discriminatórios em termos econômicos, sociais e identitários não poderiam ser negligenciados. É nesta linha que advertiu o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) ao pontuar que:

A suposição de que os jovens que habitam favelas são necessariamente ‘de risco’ pode produzir facilmente o aprofundamento de estereótipos, em vez de sua redução. Ou seja, conceitos como os de ‘territórios da paz’ podem acentuar a

‘criminalização da pobreza’ se diversos cuidados não forem tomados na sua elaboração. (INESC, 2010, p. 29).

Marcando uma forte tendência de inscrição das políticas de segurança em localidades determinadas, postulando a crença de que os territórios específicos são o melhor terreno de ação para a implementação de dispositivos de vigilância, de inserção social e cultural, de luta contra o sentimento de insegurança, enfim, de mecanismos visando à pacificação urbana (“Territórios da Paz”), não estaria o PRONASCI ocultando dimensões supralocais e macroestruturais geradoras dos processos de exclusão social, política e econômica? Certo é que o interesse pelo local permite ao Estado (localmente) reafirmar sua soberania – já abalada e enfraquecida pela globalização – ao mesmo tempo em que proporciona a ideia de que algo está realmente sendo feito (CRAWFORD, 2001, p. 4). No mais, as políticas locais e territorializadas não estão imunes de ambiguidades, como observa Castel:

A questão que coloca uma política local não é somente uma questão de escala (o local seria ‘muito pequeno’ para uma grande política). É sobretudo a questão da *natureza dos parâmetros* que uma ação centrada no local pode controlar. A possibilidade de operar redistribuições globais e de conduzir a negociações coletivas com parceiros representativos lhe escapa (CASTEL, 1995, p. 692, tradução nossa, destaque no original).

Com efeito, é de se questionar os limites da ação local para fazer frente a problemas estruturais e institucionais de violência. Um debate crítico se faz necessário, que tenha como pano de fundo a questão da insegurança existencial e dos mecanismos de produção das desigualdades sociais e das violências urbanas, indo muito além da dimensão local e territorial.

4.2 A CONTRATUALIZAÇÃO E A TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Com o PRONASCI, o governo federal procurou mobilizar e implicar, por meio de instrumentos contratuais de cooperação, as administrações estaduais e municipais – algumas delas ávidas por um complemento nos seus parques orçamentos públicos –, as organizações sociais de interesse público (OSCIP) e os organismos internacionais. Em um contexto marcado pela descentralização das políticas públicas e pelo incentivo federal à municipalização da segurança pública,

a responsabilização e a ativação de vários atores, públicos e privados, representou o meio de realização de uma gestão compartilhada da delinquência urbana.

As ações do PRONASCI foram, neste sentido, executadas por intermédio do repasse de recursos financeiros do governo federal aos diversos parceiros contratantes. Neste contexto, o contrato vai representar o instrumento privilegiado das políticas públicas no âmbito de uma nova regulação social e política, associado aos ideais de participação e de negociação, em franca oposição às formas tradicionais de intervenção do Estado, tidas por extremamente autoritárias, hierárquicas e unilaterais (setoriais). De uma maneira geral, a forma flexível do contrato permite estabelecer planos de ação, definir as obrigações técnicas e delimitar a contrapartida financeira de cada ator envolvido na execução dos projetos aprovados, segundo um calendário previamente definido pelo governo federal.

Entretanto, ao dar a impressão de igualdade das partes, o contrato não deixa de reproduzir assimetrias originárias nas relações de poder entre o governo federal (grande provedor dos recursos) e as diversas esferas de poder. Como ilustra Gaudin, “a contratualização deixa transparecer, contudo, por trás das terminologias igualitárias e consensuais (parceria, coprodução, etc.), uma supressão do princípio centro/periferia em proveito de policentrismos diferenciados, mas comportando fortes assimetrias nas relações” (GAUDIN, 2007, p. 47, tradução nossa). O imaginário das arenas participativas de decisão política é hoje amplamente alimentado por formas negociadas, coletivas e flexíveis de decisão, personificadas na adoção de novos instrumentos e procedimentos contratuais de ação: protocolos de intenção, contratos (de gestão e de repasse), acordos, convênios, ajustes, consórcios, etc.

Diferentemente das políticas setoriais, historicamente constituídas, as novas políticas transversais e multissetoriais, sem fronteiras completamente definidas, requerem modos de regulação flexíveis e facilmente adaptáveis aos diversos contextos locais nos quais pretendem agir. Este modo de “governar à distância” (CRAWFORD, 1997, p. 204), que se estabelece entre os níveis supralocal e local, pode conduzir à fragmentação das políticas públicas e à diluição das responsabilidades, notadamente diante da plêiade de atores atuando em rede, muitos dos quais dotados de valores e lógicas profissionais diferentes¹⁰.

10 Não obstante as tentativas de monitoramento das ações do Pronasci através da criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronasci (SIMAP).

Nesta esteira, o governo federal instituiu, como condição para a assinatura dos instrumentos contratuais, a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-Ms), envolvendo servidores municipais, estaduais e federais e representantes da sociedade civil organizada. Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) são fóruns deliberativos e executivos na área da segurança pública, atuando de forma sistêmica e sem hierarquias, congregando “representantes da sociedade organizada e profissionais das esferas federais, estaduais e municipais” (BRASIL, 2009b, p. 99). Coube a estes coordenar as ações locais e assegurar a eficácia da política pública, a aplicação dos recursos federais e garantir a obtenção dos resultados almejados pelo governo federal.

Se a SENASP/MJ deteve a responsabilidade pela formulação dos objetivos políticos e pela coordenação nacional do Programa, os GGI-Ms detiveram, por sua vez, a responsabilidade estratégica e operacional na concretização desses objetivos. Entretanto, o governo federal mostrou-se extremamente reticente em relação ao papel dos governos estaduais nas políticas nacionais de segurança. Isso porque não houve a obrigatoriedade de instalação de Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) nos mais diversos estados aderentes, nem mesmo a “previsão de como o governo do estado relacionar-se-ia com o GGIM”, ficando “à escolha do Executivo estadual como devia ocorrer tal relacionamento” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009, p. 766).

Tendo em vista a multiplicação de atores díspares em arenas pretensamente participativas e deliberativas de decisão política, articulados temporária e pragmaticamente em torno da concretização dos projetos, a necessidade de mecanismos funcionais de ajustes, visando à coordenação, representa um desafio de grande importância no âmbito local. A integração se realizaria por intermédio de uma governança moderna, repousando simbolicamente sua legitimidade, sua coerência e sua eficácia em formas democráticas e multidisciplinares de regulação política (GAUDIN, 2002). Não há dúvidas de que assistimos no momento atual à imposição do paradigma da governança. Como sugerem Rose e Miller:

O vocabulário político estruturado pelas oposições entre Estado e sociedade civil, público e privado, governo e mercado, coerção e consentimento, soberania e autonomia e

outras análogas, não caracteriza adequadamente as diversas maneiras em que o poder é exercido em democracias liberais avançadas. Hoje, o poder político é exercido através da profusão de alianças mutáveis entre diversas autoridades em projetos para governar uma multitude de facetas da atividade econômica, da vida social e da conduta individual. (ROSE; MILLER, 1992, p. 174, tradução nossa).

Se, de um lado, o governo federal arrogou a si o papel de definição de uma política nacional de segurança pública, contando para tanto com recursos públicos federais não desprezíveis que lhe permitem ditar as “regras do jogo”, de outro, é por meio de uma governança política local retiforme que se pretendeu executar a política nacional e colocar em prática as prioridades federais definidas. Esta reconfiguração de poder e de responsabilidade no âmbito da segurança pública tenciona conferir às municipalidades, tidas como esferas privilegiadas no tratamento holístico dos problemas sociais e na prevenção do crime, uma função central da governabilidade, capaz de integrar uma miríade de interesses sociais divergentes.

No mais, a passagem das formas de regulação administrativa planificadoras e tecnoburocráticas, centralizadas na figura do Estado, para outras formas de regulação, inspiradas no mercado e circunscritas às tendências ao localismo, às parcerias, ao contratualismo, ao eficientismo e ao consumerismo, suscita um profundo questionamento nos debates tradicionais relativos à noção de interesse público. Nesta configuração, nem o Estado, nem a lei seriam mais, simbolicamente, as figuras por excelência de expressão dos interesses gerais, cedendo o lugar às coletividades e ao contrato enquanto instrumento primordial de uma ordem jurídica pós-moderna. No campo jurídico, observa-se de forma ainda concorrencial a emergência do paradigma do “direito em redes”, dentro do qual o Estado perde a centralidade que, até bem recentemente, esteve associada ao modelo piramidal de exercício do poder (OST; DE KERCHOVE, 2002). De um lado, contesta-se a verticalidade das relações; de outro lado, contesta-se a homogeneidade das fontes formais do direito.

Assim, no âmbito do PRONASCI o contrato, expresso na figura dos convênios e demais instrumentos da ação governamental, reveste o referencial normativo de eficácia administrativa, assim como

o ideal de legitimação democrática. Contudo, perguntamos, no bojo das análises de Rangeon (2005) e de Gaudin (2007), se seria possível conceber, por meio de uma governança territorial policêntrica, a edificação da concepção de um “interesse geral local” como princípio legitimador das novas práticas políticas. Seriam as localidades capazes de transcender e superar interesses particulares, as clivagens locais e as desigualdades produzidas pelo capitalismo?

4.3 OS IMPERATIVOS DE UMA RENTABILIDADE POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DE CURTO PRAZO

Uma terceira característica toca diretamente a questão da temporalidade das políticas federais de segurança pública. Inspiradas em uma temporalidade política e administrativa de curto prazo, as políticas públicas contratuais parecem incapazes de mobilizar projetos de longo alcance. Elas se mostram, na verdade, submetidas ao eterno presente, aos ciclos de projetos de curta duração, constrangidas pelos ditames da inovação constante, cujo sentido muitas vezes nos escapa, e dos resultados rápidos ou imediatos, mesmo que apenas políticos e aparentes.

Ao invés de um modelo de intervenção política pautado na superação dos problemas sociais e econômicos, as políticas públicas, tais como aquelas concebidas no âmbito do PRONASCI, tendem principalmente aos objetivos paliativos de ocupação social e cultural de jovens (limitados no tempo e no espaço), de controle e de gestão local de riscos, reforçados por novas técnicas e tecnologias preventivas¹¹. As ações e os projetos do PRONASCI foram concebidos para serem executados dentro de um ano, renováveis por igual período, mediante termo aditivo.

Esta temporalidade restrita aos resultados a curto prazo se fez sentir não apenas em relação ao tempo de vigência dos projetos, como também em relação aos instrumentos e indicadores de avaliação dos programas adotados. O projeto “Mulheres da Paz” é emblemático neste sentido, já que o engajamento das mulheres selecionadas e capacitadas para atuarem nos territórios do PRONASCI se efetivou por um período

11 Dando, dessa forma, a impressão de uma gestão em “tempo real” da delinquência urbana. Além de programas de participação comunitária, de ocupações culturais e esportivas para jovens, de recuperação dos espaços públicos, previu-se, no âmbito das ações do Pronasci, a instalação de câmeras de vídeo monitoramento urbano, sinal claro de uma ênfase ligada à abordagem da prevenção situacional.

de um ano, vedada sua recondução. Em termos práticos, questionamos se esse curto período de tempo foi suficiente para que se instaurassem, nas comunidades locais, relações de confiança e de liderança, condição para que a mediação local com os jovens pudesse ser possível. Em termos avaliativos, questionamos as metas impostas às mulheres da paz, pelo Sistema Nacional do Projeto das Mulheres da Paz (SIMPAZ), restringindo-se a simples indicadores quantitativos e facilmente mensuráveis em curtos espaços de tempo: a) cumprimento de no mínimo 12 horas semanais; b) 25 visitas mensais; c) 5 encaminhamentos mensais de jovens em situação de risco aos programas locais.

Assistimos, conforme caracteriza Taguieff, a pressões em favor do “empobrecimento da temporalidade”. Nossas sociedades liberais-democráticas se veem atualmente constrangidas a trabalhar “não somente no tempo acelerado da urgência (em vista da obtenção de resultados o mais rapidamente possível) como ainda ‘com base em uma referência temporal bastante breve’” (TAGUIEFF, 2000, p. 83). Estaríamos, como ressalta o autor, em “um tempo sem horizonte num mundo sem futuro, uma experiência temporal aprisionada no precário e no efêmero” (TAGUIEFF, 2000, p. 100). Como se o tempo acelerado da urgência, reduzido à execução dos projetos temáticos e ocupacionais, fosse o atual símbolo de eficácia, ou ainda, como se ele fosse capaz de dar sentido às ações humanas.

Tais questões e ambiguidades nos parecem ser a “jaula de ferro” na qual foi encerrada o PRONASCI, coagido que estava, em busca da eficácia e da eficiência, de agir ante as inflexões do curto prazo, da flexibilização, da adaptação e da inovação constantes, da participação e dos estímulos à autonomia individual, controlada por resultados rápidos, fáceis e visíveis politicamente. Deste ponto de vista, a rentabilidade a curto prazo das políticas federais e contratuais de segurança se fez sentir notadamente graças à acentuada visibilidade pública e política das cerimônias midiáticas de celebração e de formalização dos convênios. Dessa forma, cada ato público de assinatura contratual foi precedido de intensos “efeitos de anúncio” (GAUDIN, 2007, p. 93), dotados de benefícios políticos antecipados para todas as partes signatárias, sendo impossível, portanto, subestimá-los politicamente.

4.4 GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA, TRANSFORMAÇÕES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL E DESLOCAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS PRODUZIDOS PELO PRONASCI

Se nos pontos anteriores fomos levados a analisar algumas características e ambivalências do PRONASCI, sinalizando transformações nos modos de agir governamental, gostaríamos de encerrar este texto assinalando um último aspecto que caracterizou o PRONASCI e que diz respeito ao deslocamento epistemológico e metodológico operado pelo conceito de governança democrática. Como notado anteriormente, não foi apenas em direção à localização, à territorialização e à contratualização das políticas de segurança pública que o PRONASCI vai representar transformações no âmbito das políticas públicas. Também, por meio do conceito de governança, vai ocorrer um deslocamento das chaves epistemológica e metodológica na medida em que as ideias de parceria, a criação de redes e a pluralidade de atores em espaços de concertação ressignificam as políticas públicas tradicionais e setorialistas e exigem a formulação de um quadro teórico-metodológico capaz de apreender essas novas configurações.

A definição do programa e dos objetivos sendo fixados pelo governo federal, por meio do repasse de recursos, deixando para o nível local (GGI-M) a sua implementação, encarna uma reengenharia político-social na qual o Estado, sem perder o seu poder de definição dos objetivos do programa, deixa às esferas e agências locais/multilaterais a autonomia e a responsabilidade operacional do programa. Inscrito nos ideais da governança democrática, o PRONASCI representa mutações nos modos de regulação política, através das quais o Estado continua a definir e a orientar as políticas públicas (steering), deixando para as esferas locais/multilaterais a autonomia e a responsabilidade na sua execução (rowing), como sugere a metáfora da passagem do Estado remador ao Estado animador (RHODES, 2003; ZAVATARO, 2010).

Com isso, quer-se dizer que os contornos que vão assumir as políticas públicas, tais como implementadas pelo PRONASCI, nos impõe um deslocamento tanto epistemológico quanto metodológico, favorecendo novos modelos de análise que permitam captar as novas

reconfigurações de poder e de responsabilidade e a emergência de arenas e de atores em rede, envolvidos na sua operacionalização. Rompendo com o modelo clássico que analisa a política pública através do papel de um Estado centralizador em setores bem definidos, o modelo da governança favorece a análise de deslocamentos que se dão em três direções, como assinala Lascoumes:

Primeiramente, as escalas de ação espacial se multiplicaram, em direção ao alto e em direção ao baixo: A União Europeia, as regiões, os departamentos, as cidades. Observa-se em seguida uma proliferação de fontes de influência ultrapassando o âmbito nacional: as alianças das regiões transfronteiriças, a integração europeia, e o papel crescente dos organismos internacionais. Os processos de globalização enfim se acompanham do desenvolvimento de grandes firmas e instituições financeiras, de consultores e de juristas que contribuem para introduzir nas políticas públicas os mecanismos de mercado, as privatizações, as parcerias público-privadas e os métodos de gestão das empresas (LASCOUMES, 2009, p. 5-6, tradução nossa).

No bojo dessas reflexões, modelos tradicionais de análise se revelam atualmente insuficientes para dar conta das transformações operadas pelas políticas públicas das quais o PRONASCI foi um exemplo ilustrativo. É o caso do modelo de ciclos das políticas públicas (SECHI, 2013) cujas ênfases nos processos de identificação do problema, de formulação da agenda e de alternativas, de tomada de decisão, de implementação, de avaliação e de extinção das políticas públicas, acabam obscurecendo as normas e as dinâmicas próprias que se forjam nas arenas concretas de concertação.

No Dictionnaire des Politiques Publiques, de 2006, a governança vai se definir em duas direções principais: a primeira dela diz respeito à construção de um “canteiro de pesquisa sobre as formas de coordenação, de pilotagem e de direção de grupos e da sociedade, além dos órgãos clássicos do governo”. Por outro lado, a governança vai se definir como simbolizando não apenas um novo “canteiro de pesquisas”, mas o próprio “processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições em vista de atender os objetivos definidos e discutidos coletivamente” (BOUSSAGUET, JACQUOT; RAVINET, 2006, p. 244-245, tradução nossa). Inspirado na sociologia das organizações e

das redes, segundo Pierre Lascoumes, desenvolve-se uma abordagem que enfatiza as:

Formas horizontais de interação entre os atores, as interdependências, a autonomização de setores e de redes em relação ao Estado, os processos de coordenação dos atores políticos e sociais, as formas renovadas de negociações, constrangimentos e incitações” (LASCOUMES, 2009, p. 21, tradução nossa).

Em referência à metáfora musical, nota este autor que neste modelo “são os intérpretes e o auditório que são colocados no centro da análise e não a partição e o compositor” (LASCOUMES, 2009, p. 25). Neste sentido, mais do que interesse pela concepção, implementação e extinção das políticas públicas, tal como sugere o modelo de ciclos, a ênfase recai na sua implementação no nível local e nas múltiplas formas e arenas pelas quais essas políticas são apropriadas e redefinidas pelos atores em cena.

Encarnando os ideais da “governança da segurança” (WOOD; DUPONT, 2006), das parcerias e das redes, dos mecanismos de coordenação nos níveis federal e local, o PRONASCI foi ilustrativo de mudanças se produzindo no campo das políticas de segurança pública no Brasil e chama a nossa atenção para a formulação de modelos de análises teóricas capazes de observar a apropriação das políticas públicas no nível da sua execução, sua temporariedade e sua contingencialidade, a plêiade de atores em redes atuando na sua redefinição. A centralidade de um ator responsável pela definição e execução das políticas públicas cede, então, o lugar para análises mais detidas das normas, das relações de poder e das dinâmicas próprias criadas nos espaços de concertação local, as interações e processos de coordenação e o estabelecimento de redes relativamente autônomas do Estado. Na esteira da federalização da segurança pública no Brasil, o PRONASCI foi representativo de reconfigurações de poder e de responsabilidades entre as mais diversas esferas de poder do Estado e significou deslocamentos epistemológicos e metodológicos no campo da análise das políticas públicas.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Pudemos notar, ao longo deste trabalho, que as últimas décadas foram marcadas pela entrada do governo federal na definição e na

formulação das políticas de segurança pública no Brasil. Trata-se de um processo representativo de reconfigurações e de recomposições de poderes e de responsabilidades, resultado do fortalecimento e da concentração de poderes e de recursos nas mãos do governo federal, no contexto de profunda politização da violência e da insegurança que marcaram o final do século XX no Brasil. Assim, o contexto de crise do sistema de justiça criminal e prisional, de recrudescimento das violências sociais e das violências policiais que caracterizaram esse período, está na origem, pela primeira vez, dos primeiros planos federais de segurança pública no Brasil, nos anos 2000, visando incrementar mecanismos de cooperação entre as mais diversas esferas governamentais.

Embora tendo por objetivo ativar e responsabilizar as administrações estaduais, municipais, organizações da sociedade civil e as comunidades locais, com base nos referenciais de eficiência e de eficácia, articulados com políticas penais, sociais e tecno-preventivas, o PRONASCI não esteve isento de ambiguidades e de ambivalências, como pudemos notar ao longo deste trabalho. Ao propor uma abordagem focada nos ideais das parcerias, das redes locais, da governança, do tratamento temático e global, transversal e integral, territorializado e localizado da delinquência urbana, apoiando-se em formas contratuais e gerenciais de responsabilização, segundo uma lógica de projetos de curto prazo, nos questionamos sobre os alcances e os limites deste programa, indagando particularmente o risco de criminalização das políticas sociais e de despilitização da questão social da violência urbana.

Com o PRONASCI, não foram apenas as tendências ao localismo, à territorialização e à contratualização que caracterizaram os aspectos ligados às transformações e às reconfigurações de poder e de responsabilidades entre as mais diversas esferas do Estado. Mais do que isso, por meio do conceito de governança democrática, representou um deslocamento epistemológico e metodológico. Nesse sentido, os ideais de parceria, a criação de redes e a pluralidade de atores em espaços de concertação, ressignificam as políticas públicas tradicionais e setorialistas e exigem a formulação de um quadro teórico-metodológico capaz de apreender essas novas configurações.

Concluimos este trabalho pelas recomendações de um repensar as políticas de segurança pública no Brasil que leve em conta as

desigualdades sociais e econômicas e uma temporalidade não restrita à urgência do curto prazo. Não se pode abrir mão de uma política visando à inserção cultural de setores vulneráveis da população, mas não se pode abandonar o enfrentamento às desigualdades sociais e às graves violações de direitos humanos. Neste sentido, quem sabe, não deveríamos pensar mais em termos de políticas sociais e menos em termos de políticas de segurança pública?

BIOGRAFIA DA AUTORIA

BRUNO ZAVATARO (*in memoriam*)

DOUTORANDO EM SOCIOLOGIA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). MESTRE EM CRIMINOLOGIA PELA UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES/BÉLGICA. BACHAREL EM DIREITO E CIÊNCIAS SOCIAIS (UFPR). PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS (CESPDH/UFPR). FOI POLICIAL CIVIL NO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS DE 2000 E 2011. EX-CONSULTOR SENASP/MJ NO GOVERNO LULA. FALECIDO EM 22 JAN. 2023..

MARCELO BORDIN

GEÓGRAFO (UFPR), CIENTISTA POLÍTICO (UNINTER), MESTRE EM GEOGRAFIA E DOUTOR EM SOCIOLOGIA (AMBOS PELA UFPR). ATUALMENTE É PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS (CESPDH/UFPR), DO GRUPO DE PESQUISAS EM SEGURANÇA, VIOLÊNCIA E JUSTIÇA (SEVIJU/UFABC) E DA REDE NACIONAL DE PESQUISAS EM MILITARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO. ATUOU COMO PROFESSOR NO CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA NAS GRADUAÇÕES DE CRIMINOLOGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. ATUALMENTE É PROFESSOR VISITANTE NO CURSO DE PÓS-DOUTORADO DO CENTRO EURO-AMERICANO DE PESQUISAS EM POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS (CEDEUAM) DA UNIVERSITÀ DEL SALENTO, ITÁLIA..

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. In: *Tempo Social*, novembro, 2003, p. 103-140.

BAUMAN, Z. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des*

Politiques Publiques. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Plano Nacional de Segurança Pública*, Brasília, 2000.

BRASIL. *Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001*. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 10.746, de 10 de outubro de 2003*. Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.746.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007*. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11530.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. *PRONASCI: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*, Brasília, 2007b. Cartilha disponível em: <http://portal.mj.gov.br/PRONASCI>. Acesso em: 15 abr. 2010.

BRASIL. *Decreto n. 6.490, de 19 de junho de 2008*. Regulamenta os arts. 8º-D e 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e revoga o Decreto nº 6.390, de 8 de março de 2008. Brasília, 2008a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6490.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.490%2C%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202008.&text=Regulamenta%20os%20arts.,8%20de%20mar%C3%A7o%20de%202008. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 11.707, de 19 de junho de 2008*. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI. Brasília, 2008b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

ato2007-2010/2008/lei/111707.htm#:~:text=O%20projeto%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20de,%C3%A1reas%20geogr%C3%A1ficas%20abrangidas%20pelo%20PRONASCI. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *PRONASCI: um novo paradigma para a segurança pública*, Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.PRONASCI.gov.br/down/biblioteca/Cadernos_Teorico.pdf. Acesso em: 20 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Gabinetes de gestão integrada em segurança pública: coletânea 2003/2009*, Brasília, 2009b.

CANO, I. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização Versus a Guerra Contra o Crime. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

CARTUYVELS, Y. Les politiques de prévention socio-pénales en Belgique, métamorphose de l'action étatique. In: GERARD, Ph.; OST, F.; KERCHOVE, M. Van de. (orgs.) *Droit Négocié, Droit Imposé?* Bruxelles: Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996, p. 581-603.

CARTUYVELS, Y. La Politique Fédérale Belge de Sécurité et de Prévention de la Criminalité (1990-1999). *Déviance et Société*, v. 25, n. 4, p. 403-426, 2001.

CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Gallimard, 1995.

CICONELLO, A. Segurança pública com cidadania no orçamento 2010. *Nota Técnica*, n. 152, outubro, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Brasília, 2009. Disponível em: http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/NT_152_-_Seguranca_Publica.pdf. Acesso em: 20 abr. 2010.

CLARKE, R. V. Les technologies de la prévention situationnelle. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n. 21, 3^o trimestre, p. 101-113, 1995.

CRAWFORD, A. *The local governance of crime: appeals to community and partnerships*. Nova York: Oxford University Press, 1997.

CRAWFORD, A. Vers une reconfiguration des pouvoirs? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance. *Déviance et Société*, v. 25, n. 1, p. 3-32, 2001.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). *PRONASCI em números*, janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/fgvprojetos/arq/88.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2010.

GARLAND, D. As contradições da 'sociedade punitiva': o caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, n. 13, novembro, p. 59-80, 1999.

GAUDIN, J.-P. *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po, 2002.

GAUDIN, J.-P. *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences Po, 2007.

GROSSI, B. C. & COSTA, A. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, n. 1, p. 6-20, 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo, 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. *Segurança Pública e Cidadania: Uma Análise Orçamentária do PRONASCI*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/LIVRO%20-%20PRONASCI.pdf/view>. Acesso em: 12 jun. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. IPEA, *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, v. 3, p. 761-777, 2009.

LASCOUMES, P. ; LE GALÈS, P. L'action publique saisie par ses instruments. In : LASCOUMES ; LE GALÈS (orgs.), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LASCOUMES, P. *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin, 2009.

OST, F. ; DE KERCHOVE, M. *De la pyramide au réseau: pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelas: Publications des Facultés

Universitaires Saint-Louis, 2002.

PAIVA FORTE, F. A. de. Análise sobre o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – instituído pela Lei 11.530/07 e MP 416/08. *Estudos*, v. 35, n. 4, jul./ago., p. 575-587, 2008.

RANGEON, F. Peut-on parler d'un intérêt général local?. In: LE BART; R. LEFEBVRE (orgs.). *La proximité en politique*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2005.

RHODES, R. A. W. *Understanding Governance*. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Philadelphia: Open University Press, 2003.

ROSE, N. ; MILLER, P. Political power beyond the state: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, v. 43, n. 2, jun., p. 173-205, 1992.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, set./dez., p. 77-97, 2007.

SOUZA, L. A. F. de. Violência, crime e políticas de segurança pública no Brasil contemporâneo. In: L. A. F. de SOUZA (org.), *Políticas de segurança pública no estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

TAGUIEFF, P. A. *L'effacement de l'avenir*. Paris: Éditions Galilée, 2000.

WOOD, J.; DUBONT, B. (eds.). *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ZAVATARO, B. Avaliar a polícia: notas em torno da medida da performance policial em uma perspectiva internacional. In: PEREIRA JUNIOR, E. A.; SILVA, J. F; MARON, J. (orgs.). *Um toque de Qualidade: Eficiência e Qualidade na Gestão do Sistema de Defesa Social*. Fundação Guimarães Rosa. Andorinha, 2010, p. 193-226.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

ZAVATARO, B.; BORDIN, M. Segurança pública com cidadania no governo Lula: uma análise crítico-revisitada do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI – 2007/2012), sua continuidade e possibilidades de mudanças. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 105-147, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.1018.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.