

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

CAROLINA PROIETTI IMURA

**“Desconstruir o instituído”:**  
*os desafios da participação na  
prevenção da violência*

Belo Horizonte

2010

CAROLINA PROIETTI IMURA

**“Desconstruir o instituído”:**  
*os desafios da participação na  
prevenção da violência*

Dissertação apresentada à Faculdade  
de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Federal de Minas  
Gerais para obtenção do título de  
mestre em sociologia

Área de Concentração: Gestão  
Urbana e Criminalidade

Orientadora: Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. Corinne Davis  
Rodrigues

BELO HORIZONTE

2010

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Carolina Proietti Imura

**“Desconstruir o instituído”:**  
os desafios da participação  
na prevenção da violência

Dissertação apresentada à Faculdade  
de Ciências Humanas da  
Universidade de Minas Gerais para  
obtenção do título de Mestre.

Aprovado em:

**Banca Examinadora**

**Profª. Drª.:** Corinne Davis Rodrigues (orientadora)

**Instituição:** Universidade Federal de Minas Gerais **Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.:** Luís Flávio Saporì

**Instituição:** PUC-Minas **Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Profª. Drª.:** Andrea Maria Silveira

**Instituição:** Universidade Federal de Minas Gerais **Assinatura:** \_\_\_\_\_

Descobri que dissertar é um projeto coletivo. Por isso, agradeço a todos e todas que torceram e investiram junto comigo: Meus queridos **P**ais (e o amor incondicional), Alexand**R**e Baumgarten (companheiro que suportou os períodos mais estressantes e com quem dividi minhas angustias e incertezas), Maria Nilc**E** (tia do coração que leu cuidadosamente, corrigiu e não poupou palavras de carinho e incentivo), Gabriela Aguiar (amiga de madrugada, a parte acadêmica que completa, mesmo à distância), E**V**elyse (a primeira do trio que se embrenhou no desafio), Tia Marcia e Tia Marl**E**ne (pelas impressões, pelo apoio e incentivos constantes), Da**N**IEL Sampaio (amiga inteligente, criteriosa e companheira da salinha e dos finais de semana acadêmicos), Ci**Ç**a (prima irmã), Meu querido irm**Ã**O (que não deixa esquecer a importância da crítica), as tias de Guarapari (tia Anita e tia Carmen e vó Maria), **D**Aniel Toledo (amigo querido, companhia incrível, um talento nato), Corinne Da**V**is Rodrigues (professora exemplar, orientadora cuidadosa), t**O**da turma da salinha, a parte acadêmica da famí**L**ia (que sempre me inspirou para o estudo criterioso), col**E**gas da Suase (pela torcida, acolhida e apoio), meni**N**os da DIP (pelo cuidado e compreensão...por ouvirem minhas queixas e inseguranças), Ri**C** Melo (colega do ISDP, pelo pré-teste, por toda ajuda e cuidado) e também o companheiro de Jd. Angela, Macarrão, S**I**gmar Malvezzi (tio Sig, pelas importantes sugestões), Rui haray**A**ma (ou primo Rui, pela ajuda verdadeira, pelos jantares incríveis e por me ajudar a concretizar o diagrama...sem ele, seria impossível), e, especialmente, os participantes que dedicaram tempo e dedicação ao trabalho.

**Todo mundo tem direito à vida**

**E todo mundo tem direito igual**

Lenine/Arnaldo Antunes

## RESUMO

IMURA, Carolina. Proietti. **“Desconstruir o instituído”**: os desafios da participação. 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2010.

A pesquisa investiga iniciativas brasileiras na área da segurança pública a partir do estudo comparativo de programas e projetos de prevenção da violência e promoção da cultura de paz. Busca-se, por um lado, observar a participação da denominada sociedade civil, identificar e categorizar os vários atores sociais, os papéis que exercem, os tipos de relação que estabelecem entre si e os arranjos institucionais decorrentes. Por outro, caracterizam-se as iniciativas no que se referem aos objetivos, metodologias, pressupostos teóricos, dentre outros aspectos. Ao se comparar as diferentes iniciativas, acredita-se ser possível apontar seus pontos de convergência e singularidades. A reunião de atores aparentemente tão díspares quanto o Estado e a sociedade civil, em torno de um tema comum, constitui uma tendência recente e marcada por controvérsias. A análise comparativa dos projetos e programas revela o envolvimento de atores sociopolíticos do Estado, do mercado e da sociedade civil (sobretudo representada pelas ONGs).

Palavras-chave: prevenção, violência, criminalidade, participação, sociedade civil

## ABSTRACT

IMURA, Carolina. Proietti. **“Deconstructing the established”**: the challenges of participation. 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2010.

The research investigates Brazilian initiatives in the area of public safety from the comparative study of programs and projects to prevent violence and promote a culture of peace. The aim is, firstly, to observe the participation of so-called civil society, to identify and categorize the various social actors, the roles they play, the type of relationship they establish between themselves and the institutional arrangements involved. It is also aimed the characterization of the initiatives (their objectives, methodology, theoretical assumptions, among other things). These comparisons are potentially a good way to identify points of convergence and singularities. The meeting of different social actors as the State and Civil society over a common theme, is a recent trend and marked by controversy. The comparative analysis of projects and programs reveals the involvement of socio-political actors of the state, market and civil society (represented mainly by NGOs).

Key words: Violence, criminality, prevention, participation, civil society

## LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CDCA – Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente

CESEC - Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

CFP – Conselho Federal de Psicologia

CONSEG – Conferência Nacional de Segurança

CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

CRM – Conselho Regional de Medicina

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil;

OMS - Organização Mundial de Saúde

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

ONG - Organização não-governamental

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONASCI- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

REPAS – Rede de Promoção de Ambientes Seguros

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION

CLAVES – Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli

ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

NEV-USP - Núcleo de estudos de Violência da Universidade de São Paulo

CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG

PNUD - Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento

OPAS - Organização Panamericana de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>I - VIOLÊNCIA, CRIMINALIDADE: TEORIAS E TENDÊNCIAS</b>	<b>16</b>
<b>VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE: A COMPLEXIDADE DO FENÔMENO</b>	<b>16</b>
O CRIME E SUAS EXPLICAÇÕES	19
O ESTUDO DO CRIME E SUA APLICABILIDADE	41
REPRESSÃO X PREVENÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA	44
<b>II - ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO</b>	<b>49</b>
<b>DELIMITANDO CONCEITOS</b>	<b>49</b>
ESTADO – GOVERNO	50
SOCIEDADE CIVIL	53
<b>O CENÁRIO</b>	<b>59</b>
<b>NOVAS EXPRESSÕES DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>62</b>
O QUE É PARTICIPAÇÃO?	63
QUAIS AS DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO?	64
QUEM PARTICIPA?	66
<b>SOCIEDADE CIVIL X POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA</b>	<b>72</b>
<b>III - METODOLOGIA</b>	<b>74</b>
<b>DEFINIÇÃO DOS OBJETOS DE ESTUDO</b>	<b>76</b>
<b>PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS</b>	<b>78</b>
DOS OBJETOS	80



	9
DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE	84
<b>DIAGRAMA OPERACIONAL</b>	<b>93</b>
<b>IV - APRESENTAÇÃO DOS CASOS</b>	<b>94</b>
PROJETO AÇÃO NA LINHA	95
PROJETO PÓLOS DA PAZ (1ª ED.) E PRAÇAS DA PAZ - SULAMÉRICA (2ª ED.)	96
PROJETO ATLETAS DA PAZ	97
PROJETO GRÊMIO EM FORMA – METODOLOGIA DE FORMAÇÃO DE GRÊMIOS ESTUDANTIS	98
PROJETO ESCOLA PARTICIPATIVA: CONSTRUINDO SEGURANÇA	99
PROGRAMA CIDADANIA E PAZ NAS ESCOLAS	100
TEATRO DE FANTOCHES DA GUARDA MUNICIPAL	102
PROGRAMA FICA VIVO	103
REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS (REPAS)	104
PROJETO SEGURANÇA CIDADÃ GUAMÁ - TERRA FIRME (BELÉM-PARÁ)	105
<b>V - ANÁLISE DOS PROGRAMAS: SÍNTESE DE CASOS CRUZADOS</b>	<b>106</b>
CARACTERIZAÇÃO DAS INICIATIVAS	106
MAGNITUDE E ABRANGÊNCIA	113
ASPECTOS DA IDEALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	116
RESULTADOS E REPLICABILIDADE	129
ASPECTOS DE PARTICIPAÇÃO	132
ASPECTOS DE GESTÃO: VÍNCULOS, DESAFIOS E CONFLITOS	137
SÍNTESE DA ANÁLISE: O QUE? POR QUE? QUEM? COMO?	145
<b>VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>156</b>

**VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS****160**

---

<b>APÊNDICE A : QUESTIONÁRIO ONLINE</b>	<b>169</b>
<b>APÊNDICE B : TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b>	<b>177</b>
<b>ANEXO 1 - FEIRA</b>	<b>178</b>
<b>ANEXO 2 - RESULTADO FINAL DA SELEÇÃO</b>	<b>180</b>
<b>ANEXO 3 - SELEÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS</b>	<b>184</b>

## INTRODUÇÃO

As notícias sobre eventos violentos estão estampadas nas páginas dos jornais, nas telas da televisão, nas conversas rotineiras. Apesar do sensacionalismo que geralmente circunda o tema contemporâneo da violência e da criminalidade, ambas constituem problemas pluridimensionais, multicausais, além de reproduzirem a complexidade das sociedades pós-modernas.

Os elevados índices de homicídios registrados na América Latina, como ápice da manifestação da violência contemporânea, fazem do problema um dos maiores desafios ao desenvolvimento do continente. O Brasil segue a tendência das estatísticas alarmantes, sendo o contexto urbano, especialmente o das grandes metrópoles, o mais afetado. As consequências, decorrentes do abandono generalizado de toda sociedade, assemelham-se às estatísticas de guerras (ou a um “genocídio”), como afirma SOARES (2005).

A preocupação institucionalizada com ações de prevenção da violência e da criminalidade é uma temática relativamente recente no contexto brasileiro. Por anos negligenciada, hoje passa a ocupar espaço na agenda pública. Por sua perspectiva transversal aos vários setores da sociedade e do poder público, estabelece-se o diálogo entre esses dois atores no campo da segurança pública.

A reunião de atores aparentemente tão díspares quanto o Estado e a sociedade civil, em torno de um tema comum, constitui uma tendência recente e marcada por controvérsias. No Brasil, essa relação passa a se estabelecer a partir do processo de democratização que culmina com a promulgação da carta magna de 1988.

Se a participação da denominada sociedade civil no campo das políticas públicas é um fenômeno recente, ainda mais nova é essa participação no campo das políticas de segurança pública<sup>1</sup>. Apesar de incipiente, essa nova tendência vem se institucionalizando ao mesmo tempo

---

<sup>1</sup> KOPITKE, Alberto; ANJOS, Fernanda A. dos; OLIVEIRA, Mariana S. de C., em nota de rodapé do artigo denominado: Segurança e participação social: uma agenda por fazer (2009), registram a diferenciação entre os termos ‘políticas de segurança pública’ e ‘políticas públicas de

em que é incorporada ao discurso oficial de governos. Duas iniciativas recentes do Governo Federal, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) são exemplos.

O PRONASCI foi lançado em 20 de agosto de 2007; apresenta um discurso de mudança do paradigma dos programas de segurança do país, inclui em seu escopo projetos que visam à cidadania e as questões sociais. Reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes sócio-culturais do crime. Prevê ações conjuntas, articula políticas de segurança pública com políticas sociais, acrescentando a articulação dos três níveis de governo e 14 ministérios numa complexa orquestração de poderes e disputas (BRASIL, 2007).

A 1ª CONSEG que ocorreu em Brasília, no final de agosto de 2009 constituiu uma experiência considerada inédita no país, por reunir representantes do governo, dos trabalhadores da segurança pública e da sociedade civil em um mesmo espaço de discussão e deliberação, com o objetivo de definir princípios e diretrizes para a política nacional de segurança pública. Ambas as iniciativas, a despeito de seus eventuais problemas ou contradições, podem ser consideradas marcos históricos para a área da segurança pública até então vista como ‘assunto de polícia’.

Em função da diversidade de atores sociais, de algum modo implicados com o tema da segurança pública, é que a Conferência nacional foi escolhida como cenário para este estudo. É por meio de uma de suas atividades, mais especificamente a ‘Feira de Conhecimento em Segurança Pública com cidadania’, que se fez a oportunidade de conhecer os distintos programas e projetos de prevenção da violência distribuídos por todo o país. Ao se efetivar essa opção, selecionam-se apenas as experiências de caráter formal e institucionalizado, buscando igualmente apreender resultados mais sistematizados e avaliados.<sup>2</sup>

Ao se considerar a segurança como um projeto coletivo, as estratégias de prevenção podem ser vistas como o resultado da soma de esforços que envolvem o poder público, a sociedade civil e a parceria entre eles. Incluem-se assim os vários níveis governamentais, mas também atores e instituições diversas. Ademais, é preciso ter em conta a importância das ações “customizadas”, utilizando termo proposto por Soares (2003).

---

segurança’, afirmando que o primeiro termo é mais abrangente e considera os aspectos de cidadania e direitos humanos. Já o segundo, refere-se às ações repressivas e remetem à atuação policial. Não foram, contudo, encontradas outras referências dessa distinção. Por via das dúvidas, procuraremos incorporá-la a este trabalho.

<sup>2</sup> A descrição detalhada dos procedimentos de escolha está no capítulo metodológico.

O presente trabalho é uma reflexão acerca de questões que emergem da observação das iniciativas brasileiras na área da segurança pública. A primeira delas se refere aos atores presentes no cenário da segurança pública. Mais especificamente, pretende-se verificar o envolvimento dos atores sociais implicados nos objetivos de prevenção da violência e promoção da cultura da paz, como gestores, executores, público-alvo, dentre outros. Desse modo, questiona-se: quem são os atores da sociedade civil presentes no âmbito dos projetos e programas de prevenção da violência? Que papel eles exercem? Que tipo de relação ou vínculo estabelece entre si? Essas são algumas das perguntas que nortearão este trabalho.

O envolvimento da sociedade civil na área da segurança pública, apesar de tardio, já pode ser percebido e tem crescido nos últimos anos. Na prática, também se traduz em experiências concretas de prevenção social do crime e das violências, ou seja, projetos, programas e políticas públicas, que constituem as unidades de análise deste estudo. As experiências selecionadas serão investigadas no que diz respeito aos objetivos, ao público-alvo, ao desenho e à metodologia de ação, aos aspectos de idealização, implementação, gestão, sustentabilidade e resultados, bem como aos atores envolvidos e aos aspectos de participação.

Na convergência da investigação, ou seja, da identificação de atores, papéis, tipos de participação e vínculos, por um lado; e da ‘radiografia’ das iniciativas (objetivos, público-alvo, desenho, metodologia etc.), por outro, pretende-se analisar em que medida as especificidades da participação contribuem para a consecução dos objetivos de prevenção da violência e da promoção da cultura de paz? Como as diferentes atuações podem influenciar (ou não) a apropriação da sociedade civil em assuntos de interesse público?

A realização deste trabalho requer estratégias de pesquisa que possibilitem um panorama das iniciativas e a análise de suas convergências e singularidades. Para tanto, adota-se como estratégia de pesquisa o estudo comparativo com caráter analítico-descritivo, considerando a técnica denominada síntese de dados cruzados (YIN, 2005). Se em um primeiro momento o estudo está centrado em modelo empírico que se aproxima do taxonômico, entende-se este como passo inicial importante para a compreensão do cenário seguinte, ou seja, a análise das práticas sociais dos diversos atores envolvidos na prevenção da violência.

O desenvolvimento deste trabalho e as reflexões que dele decorrem foram organizados em duas partes teóricas. A primeira, denominada **Violência, criminalidade: teorias e tendências** pretende apresentar a complexidade desta discussão em função do seu caráter multideterminado e pluridimensional, bem como apresentar o agravamento do fenômeno nas últimas décadas,

especialmente na América Latina e no Brasil. Diante dessa realidade, o capítulo segue com a apresentação de algumas explicações para os crimes e violências, a partir de teorias clássicas da criminalidade e com a discussão de práticas de prevenção ao crime, tendo como referência o famoso estudo *“Preventing Crime: ‘what works, what doesn’t, what’s promising”* (SHERMAN, 1997), acerca do impacto de programas e projetos de prevenção nos EUA. Frente às iniciativas de prevenção, não se pode prescindir da discussão sobre a dicotomia entre repressão e prevenção e, desse modo, procura-se corroborar as iniciativas que buscam a superação dessa dicotomia por meio da combinação estratégica de ambas.

Essa discussão pretende colaborar para a identificação e caracterização dos programas e projetos sob análise, a partir de seus objetivos, metodologias, público-alvo, de suas concepções de violências (causas e formas de prevenção), ainda que pouco explícitas para seus formuladores, bem como contextualizá-los no universo das iniciativas da segurança pública.

Na segunda parte do capítulo teórico, denominada **Estado, Sociedade Civil e os aspectos da participação**, discute-se, de forma ampla, a relação entre Estado e sociedade civil e suas complexidades para que se possa aprofundar a relação entre Estado, governo e mercado e a sociedade civil na área da segurança pública. Alerta-se, porém, para os diferentes entendimentos do que deve (ou pode) ser considerado Estado e da ‘obscuridade’ que envolve a expressão ‘sociedade civil’ (amplamente aceita pelo senso comum sem a devida precisão do seu sentido).

Ao retomar a trajetória histórica do termo ‘sociedade civil’, notam-se suas diferentes apropriações ao longo do tempo que culminam com sua multiplicidade ainda nos dias de hoje. Assim, tende-se a seguir as recomendações de Sorj (2005) considerando o termo pelo seu plural: **sociedades civis**. Ao procurar reconstruir o cenário brasileiro que possibilita as novas formas de interação entre os mais diversos atores sociais, busca-se criar parâmetros para a análise dessas complexas relações no âmbito da segurança pública, por meio das experiências selecionadas. Dessa forma, pretende-se criar elementos para que se possa compreender os efeitos do envolvimento dos diversos atores sociais para os objetivos (também sociais) de prevenção da violência e de promoção da paz.

Atentos à plasticidade dos termos, podem-se considerar as interfaces entre Estado e sociedades civis no campo dos interesses públicos. Problematizam-se as formas, os conteúdos e os objetivos dessa nova relação, discussão esta que se estende à participação da sociedade civil no campo da segurança pública. Novos atores entram em cena, desempenhando papéis diversificados. A participação também varia, assim como os tipos de vínculos estabelecidos entre

eles e esses são os tópicos que conformam as categorias de análise dos projetos, programas e políticas públicas, como descrito no capítulo metodológico.

Cada um dos projetos, programas ou políticas públicas selecionados para análise será devidamente apresentado e caracterizado. Em seguida, eles deverão ser comparados entre si na forma de síntese cruzada, a fim de se verificar semelhanças e diferenças, seus limites e potencialidades. É, portanto, por meio do olhar direcionado às experiências brasileiras concretas e, atento às variações históricas de processos sociais e de construção de conceitos que a relevância desta investigação se justifica, ou seja, a relação entre violência como problema social e as iniciativas que o poder público e a sociedade têm criado para resolvê-lo ou preveni-lo. É nesse interstício que se encontra o desafio de “desconstruir pensamentos instituídos” - expressão de um dos colaboradores da pesquisa, que dá nome a este estudo.

# I - VIOLÊNCIA, CRIMINALIDADE: TEORIAS E TENDÊNCIAS

## VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE: A COMPLEXIDADE DO FENÔMENO

Não são poucas as tentativas de generalização e de simplificação do fenômeno da violência e da criminalidade, mas a complexidade e a interdependência de suas causas começam a se fazer consenso. Crime e violência são termos amplamente utilizados e não raras vezes de forma banalizada. As definições amplas têm sua utilidade quando atuam como norteadores teóricos, metodológicos e práticos.

Na compreensão de que a violência é também um problema de saúde pública, a Organização Mundial de Saúde (OMS/ WHO), por exemplo, entende que o conceito de violência deve compreender:

o uso intencional da força ou de poder físico, na forma real ou de ameaça, contra si mesmo, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou comunidade, que resulta, ou tem grandes chances de resultar em ferimentos, mortes, danos psicológicos, subdesenvolvimento ou privação (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2002, p.4).

A importância dessa perspectiva se justifica não somente pela representação mundial desta organização, mas, sobretudo, pela amplitude do conceito que extrapola as modalidades exclusivamente físicas e inclui ameaças verbais e intimidação, comportamento suicida, danos psicológicos, bem como subdesenvolvimento e privação, além de considerar que estão sujeitos à violência não só pessoas, mas também grupos e comunidades.

Na mesma direção, Stanko (1995) argumenta que os danos emocionais, psicológicos, além dos sexuais, físicos e materiais devem ser considerados, em função dos efeitos significativos que eles causam no dia-a-dia das pessoas, tais como a instabilidade emocional, o prejuízo das relações interpessoais, dentre outros. A autora também chama a atenção para o fato de que normalmente associa-se a violência a indivíduos, mas que as violências institucionais, tais como as cometidas pelo Estado, por suas agências ou instituições, devem ser também consideradas. Nesse



sentido, a ausência do Estado, de seus órgãos de assistência e atenção à população ou a falta da garantia de direitos constitucionais são também consideradas violência.

Diante da multiplicidade de aspectos e definições, faz-se mister esclarecer qual a modalidade de crime e qual o aspecto da violência se intenciona falar, pois, como explica Barlow (1995, p. 11), “*geralmente, quando as pessoas pensam em crime, elas têm uma versão própria em mente*”. (Tradução nossa)<sup>3</sup>. Assaltos, roubos, homicídios, bem como crimes de colarinho branco, tráfico de drogas, são exemplos de modalidades de crime. Já a violência pode se manifestar de maneiras diversas, podendo ser direta (como exemplo agressões), estrutural (resultante das desigualdades sociais) ou cultural (quando aspectos culturais são utilizados para justificar ou legitimar os outros dois tipos de violência), para citar apenas uma das tipologias possíveis (GALTUNG, 1996). Deve-se, portanto, esclarecer o recorte dado para fins deste trabalho, qual seja, o olhar para criminalidade urbana e outras violências que compõem o cenário cotidiano das grandes cidades brasileiras.

Uma análise superficial dos programas e projetos selecionados na presente análise revela que seus objetivos estão relacionados à prevenção de pequenos delitos, furtos, crimes contra o patrimônio, violência juvenil, bem como ações relacionadas ao aprimoramento da segurança pública, das ações policiais e da relação da polícia com os jovens. O controle dos homicídios também é um objetivo declarado, embora menos freqüente.

Embora constitua foco de preocupação mundial, os elevados índices de homicídios registrados na América Latina fazem do problema um dos maiores desafios ao desenvolvimento do continente. O índice de homicídios da América Latina no final da década de 1990 era de 22,9 mil por cem mil habitantes, ou seja, duas vezes mais alto que a média mundial de 10,7 por cem mil habitantes (BEATO, 2001, p. 1).

O Brasil segue a tendência das estatísticas alarmantes. *Pari passu* ao processo de constituição das metrópoles e grandes centros urbanos do país, verifica-se a significativa elevação das taxas de criminalidade. Entre os anos de 1980 e 2004, a taxa de homicídios praticamente triplicou (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009). Em 2006, a taxa brasileira de homicídios alcançou a marca de 26,6 por 100 mil habitantes, o que fez com que o Brasil se situasse entre os seis

---

<sup>3</sup> “(...) often, when people think of crime, they have a particular version of it in mind”. (BARLOW, 1995, p. 11).

primeiros países mais violentos da América Latina, além de um dos países com maior taxa de homicídios do mundo (RAMOS, 2009).

Nota-se, ainda, a significativa concentração dos homicídios nas grandes metrópoles e em áreas específicas, com maior incidência na população jovem. A juventude, especialmente a masculina, apresenta-se como 'grupo de risco' da criminalidade violenta, integrando tanto o grupo dos autores, como o grupo das vítimas. Segundo dados do início dos anos 2000, os *"homens jovens, na faixa etária de 15 a 39 anos, representam mais de 70% do total de vítimas de homicídios intencionais no Brasil e mais de 90% das vítimas de sexo masculino."* (MUSUMECCI, 2002, p. 4).

Se os homicídios se apresentam como a expressão mais dramática da criminalidade urbana, os crimes contra o patrimônio constituem o fenômeno ainda mais evidente para a maior parte da população (BEATO, 2001). Roubo, furtos, dentre outras modalidades, vêm afetando rotineiramente as grandes capitais brasileiras. Dados dos últimos cinco anos mostram um crescimento médio de 23% entre os crimes dessa natureza. Porém, o sub-registro (ou subnotificação) dessas ocorrências dificulta sua mensuração e, conseqüentemente, alternativas mais precisas no sentido de sua solução (BEATO, 2001; RAMOS, 2007).

Frente à complexidade da violência em suas diferentes manifestações de criminalidade urbana dois tipos de respostas são freqüentemente observados. A primeira reflete apatia ou paralisia, a segunda são as especulações do senso comum, as respostas fáceis e convencionais e, curiosamente, ambas se retroalimentam.

Em círculos formais (de especialistas, trabalhadores da área e afins) e informais (a população de modo geral), discute-se que as causas da violência são os déficits sociais, o desemprego, a educação precária, a pobreza, a impunidade (juntamente ao falho sistema de justiça), entre outros motivos. Explicações como essas, quando pouco qualificadas não produzem nada além de imobilismo. De acordo com Soares (2006, p. 94), a ideia de que:

(...) enquanto não se eliminarem as grandes iniquidades estruturais da sociedade brasileira, nada se pode fazer para conter a insegurança (...) se funda na crença de que ou se faz tudo, ou nada resta a fazer; ou se alteram as causas profundas e permanentes, ou estaríamos condenados a enxugar gelo.

Para esse autor, além de apatia, convicções como essas têm outras implicações tais como a negação de soluções em curto prazo, descrença, frustração, "(...) adubo para propostas

autoritárias (...) as quais terminam por realimentar o círculo perverso da violência” (SOARES, 2006, p. 94).

Ao seguir essa linha de raciocínio, nota-se que a solução para o grave problema da criminalidade urbana quando não parece inalcançável, estaria no provimento eficiente dos bens e serviços oferecidos pelo Estado, somado ao desenvolvimento de políticas sociais compensatórias. Por essa perspectiva, a preocupação com os efeitos da violência estaria generalizada para toda a sociedade, mas sua solução estaria estritamente vinculada ao Estado que deve, entre outras ações, modificar suas estruturas e macroestruturas para proteger seus cidadãos. Porém, como será discutido posteriormente, esta é uma falsa ideia de controle da violência.

## **O CRIME E SUAS EXPLICAÇÕES**

Teórica ou empiricamente, na trama e na dinâmica de sua complexidade, assume-se o problema da violência e da criminalidade e suas causas múltiplas. As explicações simplistas devem então ser rechaçadas. Diversos são os fatores que incidem sobre a realidade e geram o fenômeno. Se a causalidade fosse apenas lógica, então todos os indivíduos expostos às condições favoráveis ao crime se tornariam criminosos e o inverso seria, outrossim, verdadeiro, fatos estes que estão longe de refletir a realidade. Fatores sociais, culturais, morais, individuais, psicológicos, institucionais...São tantas as causalidades possíveis que faz-se difícil enumerar.

Como explicar o estereótipo de dois irmãos (mesmo gêmeos), expostos às mesmas condições possam reagir de modo diferente? Como explicar que indivíduos em um mesmo contexto cultural social e econômico, vivenciam a violência em seus cotidianos, mas reagem e respondem de forma diferenciada? (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004). Certo é que, em meio às explicações, encontram-se respostas certamente objetivas. Não se pode, contudo, negar as questões subjetivas que também emergem. Novamente a questão se apresenta complexa e insolúvel, podendo gerar apatia e impotência. Uma das alternativas é a busca por estudos relacionados à área.

Cientistas sociais de diferentes tendências vêm elegendo a violência e a criminalidade como problemas sociais a serem estudados e a sociologia tem se mostrado, desde o final do século XIX, uma disciplina privilegiada para o aprofundamento desses estudos. O intento de compreender por que certos indivíduos cometem os mais diversos crimes e a busca por causas concretas dessa motivação permanecem. Nos âmbitos teóricos e empíricos, contudo, o consenso sobre causalidades ainda está longe de ser atingido. (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004; SOARES, 2006). Na literatura convencional e contemporânea, são diversos os modelos e as teorias explicativas com ênfases distintas acerca dos elementos causadores da criminalidade, bem como das possibilidades de sua aferição empírica.

Genericamente os estudos podem ser divididos em dois grandes grupos: motivações individuais e características pessoais, por um lado e, por outro, determinantes estruturais, incluindo contextos sociais e econômicos, bem como as variações culturais e as características das organizações sociais que conformariam ambientes de oportunidade para o crime (BEATO e REIS, 2000; CERQUEIRA; LOBÃO, 2004; SILVA, 2004). De forma mais refinada, Cano e Soares (2002), citados por Cerqueira e Lobão (2004), dividem as abordagens sobre as causalidades do crime em cinco grupos. O primeiro engloba a explicação da criminalidade por meio de patologias individuais; o segundo inclui as teorias que explicam o crime como uma atividade racional de maximização do lucro; o terceiro reúne as teorias cuja perspectiva está centrada no sistema social, visto como 'perverso' ou 'deficiente'; o quarto privilegia as teorias que vêem o crime como uma consequência da desorganização social; o quinto engloba as abordagens que explicam o crime por fatores situacionais ou de oportunidades.

Entre os pesquisadores e teóricos não há, contudo, consenso no que se refere às causas gerais do crime ou das motivações gerais do criminoso. Assim, patologias ou características individuais, desorganização social, estilo de vida, aprendizado social, controle social, anomia, escolha racional, modelo ecológico, dentre outras correntes teóricas, abordam o crime por um determinado ângulo e, ainda que apresentem diferenças em seus êxitos empíricos, demonstram a validade de seus argumentos. Ademais, como alerta Soares (2006) não se pode pensar o crime no singular, tampouco generalizar um universo tão heterogêneo quanto o da criminalidade (SOARES, 2006, p. 93):

As explicações para a violência e o crime não são fáceis. Sobretudo é necessário evitar a armadilha da generalização. Não existe o crime, no singular. Há uma diversidade imensa de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais muito diferentes. Por isso, não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade.

De maneira complementar, Cerqueira e Lobão (2004) defendem que os vários modelos explicativos não devem ser vistos “como uma panaceia que explique situações tão díspares (...) ou que dêem conta da generalidade do mundo criminal” (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 234), mas vistos como “matizes” que compõem um quadro de referências. Ressaltam, ainda, que para se tentar explicar comportamentos, como as ações criminosas, é preciso que sejam levadas em consideração as motivações do comportamento individual e a epidemiologia associada, ou seja, a regularidade estatística e sua distribuição espacial e temporal.

As grandes produções teóricas clássicas acerca da criminalidade e do comportamento criminal estão concentradas na Europa, destacando-se a França de Adolphe Quételet e Émile Durkheim e nos Estados Unidos, onde foi especialmente desenvolvida.

No Brasil, a bibliografia que desenvolve as perspectivas teóricas a respeito da criminalidade é ainda considerada incipiente (MISSE, 2004). A produção acadêmica relacionada ao tema está mais voltada à aplicação das diversas teorias e aos estudos empíricos, do que à reinvenção de fórmulas e conceitos, mesmo que o país ainda sofra a limitação de dados confiáveis (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004).

Cada uma das teorias da criminalidade, dotada de arcabouço, proposições, metodologia, empiria e críticas, revela conceitos e preconceitos que influenciam suas determinações práticas, ou seja, as formas de se combater ou de se prevenir a criminalidade ou as violações da lei.

As políticas públicas de segurança, de forma ampla, os programas e projetos de prevenção à violência, de forma mais específica, implícita ou explicitamente, baseiam-se em princípios relativos a alguma abordagem teórica do crime. Genericamente são contempladas tanto as perspectivas que privilegiam o indivíduo, suas motivações e seu comportamento, quanto as perspectivas contextuais, incluindo-se os grupos de proximidade, território de origem etc. Tendo em vista o progresso dessas produções bibliográficas, faz-se mister incorporá-las (ou parte delas) na presente discussão.

A seguir, algumas dessas teorias serão abordadas, de modo a fundamentar a análise posterior que deverá pormenorizar cada um dos projetos, programas ou políticas públicas eleitos como objetos de estudo deste trabalho.

## TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL OU TEORIA ECONÔMICA DO CRIME

Becker (1968) em seu artigo “*Crime and Punishment: an economic approach*”, explicita o caráter fundamentalmente econômico da atividade criminosa, apesar de sua ilegalidade, e evidencia a participação dos pensadores e pesquisadores das ciências econômicas nas discussões até então apropriadas pelos cientistas sociais, produzindo ganhos para ambas as áreas.

Nesse clássico artigo Becker (1968) afirma sua intenção de contribuir para o planejamento de políticas públicas e privadas que possam combater, com eficiência, o comportamento desviante. Para tanto, apresenta fórmulas matemáticas que demonstram o prejuízo social causado pelos crimes cometidos e os custos do Estado com o sistema de justiça, incluindo-se, especialmente, os gastos com as condenações e punições dos criminosos. Deve-se atentar, conforme enfatiza, para a magnitude do termo ‘crime’ que, apesar de banalizado, deve abarcar todos os tipos de violação. Incluem-se, portanto, não somente os assassinatos, roubos, furtos, mas também os crimes de colarinho branco, sonegação de impostos, os vários tipos de tráfico, além de outros.

Embasado na **teoria da escolha racional**, Becker (1968) avança na tentativa de explicar o comportamento criminoso ao descrevê-lo como uma opção racional diante da ponderação entre custos e benefícios. Assim, o indivíduo comete um crime quando sua expectativa de ganho com a atividade criminosa é maior do que aquela que seria obtida com as atividades legais. O ato criminoso pode então ser considerado como o resultado de uma análise racional entre custo e benefício. Por suas principais proposições, a abordagem econômica do crime pode ser incluída no conjunto de teorias em que prevalecem os determinantes individuais.

Basicamente, a decisão de cometer ou não o crime resultaria de um processo de maximização de utilidade esperada, em que o indivíduo confrontaria, de um lado, os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associadas e, de outro, o custo de oportunidade de cometer crime, traduzido pelo salário alternativo no mercado de trabalho”. (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p.247)

Segundo Becker (1968) essa perspectiva teórica implica em uma função que relaciona o número de atos criminosos (*offenses*) de uma pessoa à sua probabilidade de condenação, à punição possível, caso seja condenado, bem como a outras variáveis, tais como o ganho monetário disponível em atividades legais ou ilegais, a possibilidade de ir preso e sua disposição

ou vontade de infringir a lei (BECKER, 1968, p. 177). Nesse sentido, quanto maior for a probabilidade da condenação e da punição efetiva, ou seja, quanto maior for o risco de ser preso e punido, o 'ganho' ou o benefício de se cometer o crime será menor. Por outro lado, a impunidade recorrente funcionaria como um estímulo ao crime, uma vez que diminui seu risco. Tendo isso em vista, uma forma de se prevenir o crime é a justa apreensão e condenação daqueles que o cometem (fatores negativos ou dissuasórios – *deterrence*), pois aumentando o custo do crime para o criminoso, tende-se à diminuição da ocorrência de crimes. Outra perspectiva complementar é o aumento do ganho com as atividades legais. Ou seja, quando se aumenta o benefício das atividades legais se diminui o incentivo às atividades ilegais, reduzindo, em tese, o número de crimes a serem cometidos.

O controle do crime impõe ônus aos cofres públicos e, portanto, o modelo de combate ao crime deve ser baseado na otimização dos recursos, considerando cinco categorias: o número de crimes e seus custos; o número de crimes e suas punições; o número de crimes que resultaram em prisões e condenações e os gastos públicos com o aparato policial e sistema de justiça e o número de crimes e o gasto privado com proteção e apreensão (BECKER, 1968, p. 172). Este autor sugere que o ganho privado e marginal adquirido pela atividade ilegal corresponda ao prejuízo social relativo à atividade ilegal exercida e, portanto, deve ser 'devolvido' por quem infringiu as normas sociais.

Os estudos empíricos que tomaram como orientação o modelo econômico do crime e a teoria da escolha racional passaram a investigar a relação do crime com o mercado de trabalho, com a renda, com a desigualdade, com a dissuasão policial, com a demografia e a urbanização, além de outras variáveis (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, P. 250). De acordo com estes pesquisadores, são exemplos a serem destacados os trabalhos de Wolpin (1978), Freeman (1994), Gould *et alii* (2000), Entorf e Spengler (2000). No Brasil, a produção teórica embasada neste modelo econômico é fortemente representada pelos estudos de Fajnzylber *et alii* (1998).

De forma geral, os resultados desses estudos não se mostraram conclusivos no que se refere às relações entre mercado de trabalho e crime ou entre condições econômicas e crime, mas, por meio de alternativas metodológicas foi possível verificar, por exemplo, a relação positiva entre crime e desemprego, por meio de análises longitudinais (FREEMAN, 1994 apud CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 250). Ou concluir, conforme o estudo de Araújo Júnior e Fajnzylber (2001), que as taxas de homicídio são maiores entre os jovens e que, nestas faixas etárias, verificam-se "(...) os maiores efeitos de algumas das variáveis sociais e econômicas, notadamente a renda e o desemprego da coorte e a chefia feminina de família." (ARAÚJO JR; FAJNZYLBER, 2001, p. 60).

Há quem defenda (KELLY, 2000 apud SANTOS; KASSOUF, 2006) que a teoria econômica do crime explica melhor os crimes contra a propriedade, enquanto os crimes contra a pessoa são mais bem explicados por teorias como tensão social e desorganização social: “(...) *implicitamente, pressupõe-se que os efeitos dos determinantes da criminalidade são os mesmos para crimes contra a pessoa e crimes contra o patrimônio, embora as motivações revelem-se distintas, posto que a segunda categoria é motivada, na essência, por questões econômicas.*” (SANTOS; KASSOUF, 2006, p.5).

Beato e Reis (2000) corroboram a ideia das diferenças entre os crimes violentos contra o patrimônio e os crimes violentos contra a pessoa. Entretanto, constatam que os crimes contra o patrimônio são positivamente correlacionados com os índices de desenvolvimento humano (número médio de anos de estudo e taxa de incidência de drogas), relativos a um contexto urbano de desenvolvimento. Os crimes contra a pessoa, por sua vez, mantêm uma correlação negativa com os indicadores de prosperidade e desenvolvimento, sendo inversamente correlacionado com o índice de desenvolvimento humano e diretamente correlacionado com as taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil (BEATO; REIS, 2000, p.397).

Apesar de os problemas da ausência de dados e dos achados inconsistentes<sup>4</sup>, faz-se necessário reconhecer os ganhos tanto teóricos como empíricos advindos do desenvolvimento da teoria econômica do crime. Incorporar à discussão da criminalidade as consequências dos déficits sociais e econômicos é notável, sobretudo em um país como o Brasil. Porém, a estrita generalização dessa tese parece não apenas insuficiente para a explicação do crime como fenômeno complexo e multicausal, mas ainda incorre no risco de marginalizar ainda mais um segmento social já bastante estigmatizado.

De acordo com Campos (2008),

evidentemente, a questão somente da desigualdade social não é suficiente para explicar a entrada no mundo da delinquência e do crime, pois, como há muito já foi dito, a grande maioria da população no Brasil ainda permanece obediente às regras predominantes. No entanto, alguns trabalhos que não estão ligados à escolha racional ajudam a identificar como a violência, a desigualdade de direitos socioeconômicos e as violações de direitos humanos tornam alguns grupos sociais mais expostos à violência letal além da perspectiva da teoria econômica. (CAMPOS, 2008, p. 107)

---

<sup>4</sup> Estudiosos e analistas deste e de outros modelos teóricos alertam para o problema dos dados disponibilizados aos estudos em função do registro, ou melhor, do sub-registro das ocorrências que alimentam as bases de dados (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004; ARAÚJO JUNIOR; FAJNZYLBBER, 2001; SANTOS; KASSOUF, 2006).



Em suma, a perspectiva teórica notadamente estabelecida por Becker e desenvolvida por outros autores, possui claras implicações práticas para o âmbito das políticas públicas de modo a impulsionar o debate em torno da alocação de recursos públicos para políticas públicas que efetivamente contribuam para a diminuição da criminalidade, mas não deve ser tomada como explicação única.

## TEORIAS DO CONTROLE

A **teoria dos laços sociais**, reconhecida pelas propostas teóricas de Travis Hirschi (1969), enquadra-se na categoria das **teorias do controle**, bastante distintas das outras teorias de criminalidade, pois partem do princípio de que o que precisa ser explicada é a conformidade às regras e não o desvio.

O objetivo das teorias do controle é explicar por que a maioria de nós não comete crimes. O sujeito é generalizado para a primeira pessoa do plural (nós) e não direcionado a determinados grupos sociais e, nesse sentido, o ímpeto de cometer crimes ou violar as leis é uniforme ou igualmente distribuído na sociedade.

As proposições identificadas como teorias do controle podem ser genericamente divididas em dois grupos: as que enfatizam os **fatores pessoais** e aquelas cuja ênfase está nos **fatores sociais**. No primeiro grupo enquadram-se os fatores pessoais ou psicológicos e um de seus expoentes é Walter Reckless. Já no segundo grupo prioriza-se a vinculação dos indivíduos com as principais instituições sociais tais como a igreja, a escola e a família, destacando-se Travis Hirschi, cuja primeira proposição (*Social Bonding Theory*), de acordo com estudiosos, superou todas as propostas anteriores<sup>5</sup> (SHOEMAKER, 1996; AKERS, 1999).

A proposição básica da teoria é a de que os indivíduos, de maneira geral, sofrem diferentes tipos de pressão para a 'delinqüência' e, portanto, essas forças devem ser contidas

---

<sup>5</sup> Anos mais tarde, porém, Travis Hirschi modifica seus argumentos e, juntamente com Michael Gottfredson, propõe uma nova teoria enfatizando os aspectos de socialização do indivíduo e, conseqüentemente, a formação do autocontrole.

(*containment*). Tal contenção ocorre por forças internas do autoconceito (*self-concept*) e por influências positivas externas. (SHOEMAKER, 1996)

Essas formulações, também denominadas **Teoria da Contenção** inspiraram inúmeros estudos empíricos cujo intento básico era testar a validade do autoconceito como fator de proteção ao comportamento delinqüente. O próprio Reckless e seus associados conduziram pesquisas para testar sua teoria, o que não o isentou de críticas relativas à proposta e aos achados. (AKERS, 1999).

Como grande representante da teoria, Reckless (1961) defende que sua teoria, dentre outras vantagens, pode explicar tanto a delinqüência quanto a conformidade com as regras e normas. (SHOEMAKER, 1999). As críticas, por sua vez, são, em sua maioria, direcionadas à importância do autoconceito para a explicação da delinqüência, se comparado a outros fatores, tais como os grupos de influência, relacionamento familiar e classe social.

A principal diferença entre as concepções pessoais e sociais do controle é a força atribuída a cada variável. Na concepção social, os laços (vínculos) sociais do indivíduo são mais fortes do que suas características pessoais (e de personalidade) no sentido de afastá-lo do comportamento delituoso.

O conceito de **laço social** refere-se ao vínculo do indivíduo com a sociedade, por meio de suas instituições, composto por quatro elementos principais: o envolvimento do cidadão no sistema social (*attachment*) ou o equivalente da instância psicanalítica Superego; o compromisso (*commitment*) ou o resultado da avaliação custo-benefício de seguir ou não as normas sociais, equivalente do Ego; o envolvimento, a ligação ou a participação em atividades legítimas (*involvement*); e as crenças (*belief*) ou aceitação das normas vigentes. Esses elementos, de acordo com a teoria, estão fortemente inter-relacionados. Quanto mais fortes os laços sociais estabelecidos com familiares, adultos de referência etc., mais controlado estará o comportamento e em conformidade com normas e regras sociais. Por outro lado, se algum desses aspectos dos laços sociais enfraquece, os outros certamente também enfraquecerão. (SHOEMAKER, 1996; AKERS, 1999).

As proposições de Hirschi (1969) a respeito dos laços sociais são amplamente reconhecidas na criminologia e possuem respaldo empírico. O autor é também valorizado por combinar a construção da teoria, a construção de conceitos, sua operacionalização e o teste empírico, por meio de pesquisa realizada com adolescentes californianos e constatou, por exemplo, uma correlação positiva entre o autoconceito positivo, o vínculo com crenças e regras

convencionais e as instituições sociais - combinação essa que 'protege' o indivíduo do envolvimento delinqüente. Dentre seus achados, o autor, de acordo com Akers (1999), também verificou que o comportamento delinqüente dos jovens está fortemente relacionado às suas associações com grupos de amigos com comportamentos semelhantes. Nesse sentido, a relação com grupos de amigos só colaborará para o comportamento em conformidade com as regras, quando esse tipo de comportamento for valorizado por essa rede de relações.

Outro aspecto fundamental na **teoria dos laços sociais** é a centralidade da família na prevenção do desvio, sendo a qualidade dessa interação, especialmente entre pais e filhos, mais relevante do que as características estruturais da família.

Ainda de acordo com os dados empíricos, a escola desempenha papel importante no controle do desvio, sendo verificado que o envolvimento e o compromisso de jovens com a escola estão negativamente relacionados à delinqüência (CERNKOVICH; GIORDANO, 1992 apud SHOEMAKER, 1996). Já a correlação entre religiosidade e controle do desvio é relatada como modesta e indireta (SHOEMAKER, 1996).

Após cerca de duas décadas desde suas primeiras formulações, Travis Hirschi e Michael Gottfredson (1990) desenvolvem a **teoria do autocontrole** cuja particularidade é a ascensão do mecanismo de autocontrole ao status de conceito essencial, quando anteriormente incorporava-se ao envolvimento do cidadão no sistema social (*attachment*). Apesar de a modificação dos argumentos centrais, a nova teoria possui claras influências das proposições da **teoria dos laços sociais**, especialmente no que diz respeito à importância da família para a prevenção do comportamento criminoso.

Por meio da **teoria do autocontrole** os autores defendem a centralidade do processo de socialização durante a infância (aproximadamente dos 3 aos 12 anos de idade) para a formação do autocontrole individual e atribui aos pais e familiares próximos o papel principal na condução desse processo, embora reconheçam a influência da escola e de outras instituições sociais. Desse modo, a supervisão, a repreensão explícita, bem como as punições e sanções dos pais em relação aos filhos, diante de episódios que indicam atitudes desviantes, por exemplo, são atitudes necessárias e essenciais para a educação da criança e, conseqüentemente, para a construção e o fortalecimento de seu autocontrole (AKERS, 1999).

Segundo as afirmações dessa teoria, são os mecanismos psicológicos de autocontrole que modulam o comportamento criminal. Um indivíduo com um forte autocontrole está menos propenso à prática de delitos do que aquele cujo autocontrole é fraco. E este, pode ser atribuído a

“(...) *deformações no processo de socialização da criança, desencadeadas pela ineficácia na conduta educacional ministrada pelos pais (...)*” (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 243). O autocontrole fraco também explica o que os autores denominam ‘comportamento análogo’ (*analogous behavior*), ou seja, os hábitos de beber, fumar, usar drogas e outros atos ilícitos que nada mais são do que manifestações da fraqueza do autocontrole (AKERS, 1999).

Os autores, entretanto, não excluem os fatores circunstanciais, embora não especifiquem quais são eles: controles externos que compensam a falta de autocontrole, incentivo para cometer crimes ou motivações para evitá-los (AKERS, 1999). De todo modo, postulam a necessidade da combinação entre circunstâncias favoráveis ao crime e autocontrole fraco para a manifestação do comportamento criminal.

Do ponto de vista prático, as formulações da **teoria do autocontrole** indicam que as políticas públicas de redução do crime voltadas para os indivíduos na fase adulta são menos efetivas do que aquelas direcionadas ao fortalecimento da família no processo de socialização de suas crianças (AKERS, 1999).

A **teoria do autocontrole**, assim como outras teorias com ênfase no controle, é uma tentativa de explicar, por meio das diferenças individuais, a propensão de cometer crimes ou não. Porém as formulações de Hirschi e Gottfredson (1990) sofreram uma série de questionamentos e, dentre eles, o da inconsistência entre as primeiras formulações de Hirschi acerca dos laços sociais e a nova formulação com ênfase no autocontrole. Outra forte acusação diz respeito à incapacidade da teoria estabelecer causalidades e evitar a tautologia, ou seja, para que a explicação do autocontrole fraco não seja o próprio autocontrole fraco (AKERS, 1999). A generalidade teórica também é foco de críticas: como uma única variável (fracasso da socialização) pode explicar uma gama tão grande de comportamentos desviantes? (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004).

Não obstante as críticas, alguns pesquisadores que dedicaram seus estudos à **teoria do autocontrole** encontraram evidências, mesmo que parciais. (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004). Sampson e Laub (1993 apud AKERS, 1999); Warr (1996 apud AKERS, 1999); Elliot (1994 apud AKERS, 1999), por exemplo, não negam a importância do autocontrole como mecanismo gerador do comportamento. Contestam, porém, a ideia de que, uma vez formado, o autocontrole resultante da socialização se mantém ao longo da vida do indivíduo. Ao contrário, afirmam que: “*a maior*

*parte das crianças antissociais não se tornam adultos anti-sociais; a maior parte dos adolescentes delinquentes não se tornam adultos criminosos.”*(Tradução nossa).<sup>6</sup>

Nesse sentido, acrescentam que elementos importantes como condições sociais, mudança no âmbito familiar (como a morte de algum ente) ou mudanças de vida (como a perda do emprego) podem influenciar o comportamento desviante do indivíduo. De todo modo, a **teoria do autocontrole** desperta interesses de estudiosos, técnicos da área e curiosos, por tratar de explicações individuais para o crime, todavia a falta de elementos empíricos consistentes impede sua aceitação integral.

Apesar do empenho de alguns representantes das teorias do controle em diferenciá-las do restante das teorias da criminalidade, todos os argumentos acabam (ou se originam) na mesma pergunta, qual seja, por que alguns cometem crimes e outros não? (AKERS, 1999). Assim sendo, o esforço dos teóricos do controle social em separar a conformidade com as regras de um lado e o crime do outro parece irrelevante. Ainda que se deva atentar para as críticas e para os questionamentos acerca das formulações das **teorias de controle** e, mais especificamente, da **teoria dos laços sociais**, pesquisas posteriores ainda produzem evidências que apóiam, corroboram ou acrescentam dados às proposições teóricas iniciais.

## TEORIA DA ASSOCIAÇÃO DIFERENCIAL/ TEORIA DO APRENDIZADO SOCIAL

A **teoria do aprendizado social**, abordagem desenvolvida por Ronald L. Akers e Robert L. Burgess, tem como referência as formulações da **associação diferencial**, formalmente proposta em 1939, no *Principals of Criminology textbook*, por Edwin Sutherland. Segundo Akers (1999), Sutherland é considerado um dos criminologistas mais importantes do século XX, pelo pioneirismo nos estudos sociológicos do roubo profissional e do crime de colarinho branco. É por esse motivo que não se pode explicar a primeira teoria sem antes a justa contextualização da segunda.

---

<sup>6</sup> “most anti-social children do not become anti-social adults; most adolescent delinquents do not become adult criminals”. (SAMPSON; LAUB, 1993 apud AKERS, 1999, p. 94).

A **teoria da associação diferencial** se insere no grupo das teorias interpessoais ou situacionais da delinquência (SHOEMAKER, 1996, p.134). Seus pressupostos têm como influência as explicações ambientais e mais especificamente as teorias da desorganização social e da anomia, porém pode ser considerada uma teoria sócio-psicológica, por sua pretensão de integrar as explicações de níveis macro e micro, buscando explicar como os fatores ambientais se traduzem em motivações individuais e sanar a lacuna das teorias fundamentadas no argumento de base comunitária e social que se mostram incapazes de explicar o comportamento dos indivíduos (SHOEMAKER, 1996). O próprio termo 'associação diferencial' remete à ideia das diferentes associações do indivíduo a grupos e valores.

Sutherland (1973) enfatiza o aspecto processual sobre como os indivíduos passam a cometer crimes e propõe que o comportamento criminal, como outros comportamentos, é aprendido – portanto não determinado pela genética – e ocorre a partir das experiências e interações pessoais do indivíduo. Segundo Shoemaker (1996), para Sutherland, o aprendizado do comportamento delinqüente ocorre mediado por grupos pequenos e informais e se desenvolve a partir de uma série de experiências, eventos e situações. Os atos delinqüentes podem ser também considerados como resposta ao excesso de exposição do indivíduo a situações que favorecem a violação das normas e das regras. A causa primária da delinquência está relacionada com o indivíduo (embora não seja inerente a ele), não se nega, porém a importância dos fatores sociais na decisão de cometer um ato delinqüente. Ficam, portanto, evidentes os níveis individual e social. No primeiro, o ato delinqüente está relacionado ao aprendizado do indivíduo acerca do comportamento criminal. Na dimensão social ou comunitária, nota-se a influência da interação do indivíduo com outras pessoas e grupos.

A última versão da teoria (1947) apresenta nove proposições que, de forma resumida, afirmam que o comportamento criminal é aprendido em um processo de interação simbólica com outras pessoas a partir da comunicação; o aprendizado do comportamento criminal ocorre da mesma maneira que outras aprendizagens, envolvendo iguais mecanismos, dá-se entre os grupos de relacionamento próximo (família, amigos) e o aprendizado inclui técnicas e instruções detalhadas para o cometimento do crime. Assim sendo, a pessoa se torna delinqüente em função do excesso de definições favoráveis à violação da lei em relação às definições desfavoráveis à sua violação. (SHOEMAKER, 1996; AKERS, 1999).

De acordo com Shoemaker (1996), a **teoria da associação diferencial** não foi totalmente aceita pelos criminologistas, que consideraram a ideia de que o comportamento criminal é aprendido como simplista diante da complexidade dos padrões de crime e motivações. De todas

as críticas, a mais séria se refere ao problema da mensuração (dificuldade em mensurar as definições de lei, suas fontes e qualificações, bem como o foco histórico e situacional). Estudos empíricos realizados avaliam positivamente as proposições desta teoria, embora indiquem a necessidade de maior clareza de seus elementos teóricos. Burgess e Akers procuraram explicitar os mecanismos da aprendizagem (pouco explicados por Sutherland) e formularam a **teoria da aprendizagem social** com clara influência do behaviorismo, mas sem alterar significativamente os princípios básicos da teoria de Sutherland (SHOEMAKER, 1996; AKERS, 1999).

A **teoria do aprendizado social** é uma ampliação ou aprofundamento da **teoria da associação diferencial** de Edwin Sutherland e reúne elementos do interacionismo simbólico, das teorias cognitivas (Albert Bandura) e do behaviorismo radical (B. F. Skinner). Sua principal proposição é a de que o comportamento, independentemente de ser criminal ou em conformidade com as leis é uma resultante das diversas influências e experiências vivenciadas pelo indivíduo ou, nas palavras de Akers (1999), “(...) a função do equilíbrio dessas influências no comportamento (p.64)”<sup>7</sup>. Para esta teoria são relevantes a estrutura social e o processo de aprendizagem que, em interação, ‘modelam’ o comportamento do indivíduo.

A estrutura social pode ser dividida em dois conjuntos principais: o primeiro envolve os aspectos mais amplos e inclui a “sociedade”, a “comunidade” de origem, bem como a classe, a raça, o gênero e outras estruturas sociais que fornecem os contextos gerais do aprendizado para os indivíduos; já o segundo é composto pela família, pelos grupos de amigos, pela escola, pela igreja e por outros grupos relativos a contextos mais imediatos que promovem ou desencorajam o comportamento conformista ou criminal dos indivíduos. A família, contudo, aparece como variável fundamental e pesquisadores desta teoria afirmam que o comportamento desviante, por exemplo, está diretamente vinculado ao modelo apresentado pelos pais, à falta de supervisão, disciplina ou sanções, bem como o endosso de valores e atitudes favoráveis à delinquência (AKERS, 1999).

O processo de aprendizagem também é o mesmo, tanto para os comportamentos desviantes, como para os comportamentos conformistas e pode ser descrito e explicado por meio de quatro grandes conceitos: *associação diferencial*; *definições*, *reforço diferencial*, e *imitação* que serão brevemente descritos a seguir, além de outras variáveis.

---

<sup>7</sup> “The probability of criminal or conforming behavior occurring is a function of the balance of these influences on behavior” (AKERS, 1999, p.64)”.

A *associação diferencial* diz respeito às associações concretas e reais, diretas ou indiretas, estabelecidas pelos indivíduos com determinados grupos de referência (dimensão interacional), bem como à sua exposição frente aos diferentes valores e normas (dimensão normativa).

Os grupos com os quais o indivíduo estabelece relações constituem o principal contexto social no qual os mecanismos de aprendizagem social operam, uma vez que expõem o indivíduo a definições, a modelos a serem imitados, bem como a diferentes tipos de reforço do comportamento. Os grupos podem ser caracterizados como primários ou secundários em função do grau de proximidade e influência. Os primários incluem a família e os amigos próximos. Os grupos secundários, ou grupos de referência, podem ser exemplificados pelos vizinhos, pela igreja, por professores, médicos e figuras de autoridade, bem como pelos meios de comunicação de massa. As primeiras associações do indivíduo, aquelas com longa duração, maior frequência e que envolvam aqueles que são mais próximos terão maior efeito (os critérios, portanto, são: prioridade, duração, frequência, intensidade) (AKERS, 1999, p. 64).

*Definições* são orientações, racionalização, definição da situação e outras atitudes avaliativas e morais que definem um conjunto de atitudes como certo ou errado, bom ou ruim, desejável ou indesejável, justificado ou injustificado. As definições podem ser gerais (tais como as definições religiosas) ou específicas (que orientam os indivíduos para atos particulares), positivas (crenças e atitudes que tornam o comportamento moralmente desejável) ou neutras (que favorecem o crime por meio de justificativas, considerando a noção de racionalização e técnicas de neutralização)(AKERS, 1999, p. 64 e 65).

*Reforço diferencial* diz respeito às recompensas ou punições que são consequências de um determinado comportamento e que serão analisadas pelos indivíduos antes de cometer um crime. Assim, a experiência passada e presente e a antecipação ou projeção do futuro serão levadas em conta no sentido de evitar eventos aversivos ou desprazerosos. Apesar de serem consideradas exceções, tais como as tendências de base fisiológica em que o comportamento desviante é intrinsecamente recompensador, a teoria propõe que, de forma geral, o aprendizado do comportamento criminal resulta das interações ou trocas sociais.

Um comportamento, para ser imitado, depende de suas características e das consequências do comportamento. A *imitação* se dá pela observação de modelos nos grupos primários e secundários e influencia tanto o comportamento desviante quanto o comportamento pró-social.



A teoria pode ser vista, portanto, como um encadeamento de circunstâncias ou processos que favorecem um determinado tipo de comportamento (criminal ou conformista). Assim, o indivíduo, inserido em uma estrutura social com suas características, está (direta ou indiretamente) vinculado a inúmeros grupos. As características de tais grupos indicam o conjunto de valores (modelos de comportamento e padrões normativos) aos quais o indivíduo está mais exposto. Nesse contexto ocorre o processo de aprendizagem que, associado aos processos anteriores, modela o comportamento do indivíduo.

Estudos empíricos verificaram que quando indivíduos jovens se associam diferencialmente com um grupo de colegas cujo comportamento é preponderantemente desviante ou tolerante ao ato delinvente, eles aprendem definições favoráveis a esse tipo de comportamento e são expostos a modelos desviantes, processo que reforça a delinquência, iniciando ou ampliando seus envoltimentos neste tipo de comportamento e influenciando futuras associações e definições (AKERS, 1999, p.72). De forma semelhante, porém ampliada, a **teoria do aprendizado social** explica as diferenças entre as taxas de crime dos vários grupos sociais pelas diferenças das normas, tradições e sistemas de controle cultural que estimulam ou desestimulam o crime.

Apesar de sua ampla utilização, a **teoria do aprendizado social** não está isenta de críticas relacionadas tanto ao arcabouço teórico e metodológico, como à sua validação empírica. As principais críticas, de acordo com Akers (1999) referem-se ao possível caráter tautológico dos mecanismos de reforço e fortalecimento do comportamento, à impossibilidade de falseamento das hipóteses, e à seqüência temporal acerca da associação do indivíduo a grupos delinquentes e ao ato delinvente. O autor também questiona a proposição de que a associação diferencial a grupos delinquentes é a causa (e não a consequência) de atos delituosos.

Em resposta a esses questionamentos, Burgess e Akers (1966) propuseram uma solução ao problema da tautologia, separando as definições de reforço de outros conceitos e explicitaram a possibilidade de falseamento quando a aprovação social ou outras recompensas para a delinquência reduzirem e não aumentarem a sua ocorrência.

Além disso, os autores retomaram a discussão da reciprocidade entre a conduta individual e a associação diferencial dos indivíduos, afirmando que, na maioria das vezes, a associação diferencial do indivíduo a padrões desviantes precedem o início de seu comportamento delinvente, de forma a compreender que o comportamento é uma consequência da associação diferencial. Porém a ocorrência do processo inverso não contradiz a teoria.

Os princípios teóricos da **teoria do aprendizado social** possuem clara aplicação prática sendo utilizados como base e referência em programas, intervenções e tratamentos relacionados a drogas, álcool e violência de gangues, por exemplo. Ademais, achados empíricos corroboram a pertinência das variáveis propostas (associação diferencial, reforço diferencial, imitação e definições) que, combinadas ou sozinhas, estão fortemente relacionadas às várias formas de comportamento desviante, embora, conforme assumido pelo próprio Akers (1999), não haja pesquisas suficientes que confirmem a relação causal entre o aprendizado social e a estrutura social.

## TEORIA DA DESORGANIZAÇÃO SOCIAL

Não é de agora a proposição que afirma que a delinqüência é causada por fatores ambientais, mas, em função da popularidade pública e acadêmica das teorias focadas no indivíduo, as pesquisas com ênfase no ambiente acabaram ofuscadas por muitos anos. Segundo Shoemaker (1996), estudos urbanos no século XIX, especialmente na Europa, já demonstravam a correlação entre crimes e delinqüência e fatores como: densidade populacional, composição de sexo e faixa etária, pobreza e educação.

O conceito de **desorganização social** surgiu na obra *The Polish Peasant in Europe and America* (1918), de William Isaac Thomas e Florian Znaniecki, mas foi a publicação do estudo pioneiro de Clifford Shaw e Henry McKay (*Juvenile Delinquency and Urban Areas*, de 1942) que elevou a desorganização social à condição de teoria amplamente difundida. Tendo como referência a perspectiva ecológica, Shaw e McKay (1942), expoentes da Escola de Chicago para o estudo da criminalidade urbana, propõem que o crime não pode ser visto como um produto da vontade individual, mas um fenômeno em que o meio ambiente (o lugar) é decisivo. Desse modo, as condições estruturais das diversas comunidades no espaço das grandes cidades são determinantes para se compreender as causas da criminalidade (SILVA, 2004). Ressalta-se, assim, a ideia que afirma que “[os] moradores dessas áreas não são biologicamente ou psicologicamente anormais, mas que seus crimes e comportamentos desviantes são respostas normais, de pessoas normais às condições sociais anormais” (AKERS, 1999, p. 116).

O principal argumento da desorganização social como uma explicação da delinqüência é considerá-la como o resultado do colapso do controle da comunidade para com seus indivíduos. Nessa concepção, os delinqüentes de um determinado grupo não são necessariamente desorientados, mas apenas respondem às condições de desorganização sócio-ambiental a que estão expostos. Além de a inabilidade das organizações, grupos ou indivíduos da comunidade ou da vizinhança de resolver problemas comuns de forma coletiva, caracterizando o colapso dos controles institucionais convencionais, bem como as forças do controle social informal (SHOEMAKER, 1996, p. 77).

Outro argumento dessa abordagem é que a desorganização de base comunitária é freqüentemente causada pelo processo de expansão desordenada das grandes cidades, que inclui os processos de rápida industrialização, urbanização e imigração. No trabalho que deu origem à teoria, Shaw e McKay (1942) demonstraram que os índices de delinqüência na cidade de Chicago revelavam um padrão de sua distribuição geográfica dentro das cidades. Em função desse aspecto, a teoria apresenta ênfase na abordagem geográfica, demonstrando a conexão dos índices de delinqüência e territórios.

Verificou-se que na cidade havia 'setores' mais violentos, ou bairros que apresentavam índices de criminalidade muito maiores do que o restante da cidade e mesmo quando analisados ao longo do tempo, a incidência espacial do crime permanecia relativamente constante. Essa descoberta deslocou definitivamente o foco das explicações da criminalidade do indivíduo para fatores do contexto urbano.

Outra descoberta atribuída a esse estudo refere-se aos indicadores sociais das áreas com maior concentração de crimes e taxas elevadas de delinqüência juvenil. Tais áreas tinham como características: a deterioração física das moradias, famílias monoparentais, população residencial instável e heterogênea, além de apresentarem altas taxas de natalidade, moradores com pouca escolaridade, baixa renda e níveis ocupacionais menos qualificados (AKERS, 1999). Para os autores havia uma evidente correlação entre as condições estruturais do bairro e as altas taxas de delinqüência juvenil e, assim, a identificação de fatores estruturais específicos explicaria as diferenças nas taxas de delinqüência na cidade de forma geral (SILVA, 2004).

De acordo com Shaw e McKay (1942) a heterogeneidade étnica, a mobilidade residencial e a privação econômica, características de alguns setores da cidade, ocasionariam a perturbação da organização social comunitária, o que explicaria as variações de crime e a delinqüência. Esses três fatores enfraqueceriam a base organizacional comunitária, uma vez que a heterogeneidade

(especialmente a diversidade de grupos étnicos) pode impedir a boa comunicação e a interação fluida entre os moradores; a mobilidade residencial abala a solidificação de redes comunitárias (em função da alta variação e instabilidade do grupo de moradores) e a privação econômica afeta a alocação de recursos financeiros (dos próprios moradores, do governo e das empresas privadas) para o local. Esse conjunto de fatores, segundo Shaw e McKay (1942), é impeditivo para os bairros e comunidades alcançarem objetivos comuns a todos seus moradores e manterem um controle social efetivo (SILVA, 2004).

Entretanto, não obstante o status elevado que o estudo de Shaw e McKay (1942) conquistou, várias foram as críticas que receberam, o que enfraqueceu a abordagem ecológica do crime por aproximadamente 20 anos (do final da década de 50 até o início dos anos de 1970) (FREITAS, 2004). Foram focos de críticas: a analogia da sociedade com o mundo botânico (princípio do conceito de ecologia social); a ideia de uma cultura unificada (da qual poderia se tirar a referência de uma 'sociedade organizada'); o desenvolvimento de noções contraditórias das causas do comportamento social; o excessivo determinismo (que simplificaria a análise etiológica da delinquência); as generalizações prematuras sobre a forma urbana; mas, principalmente, a própria base da construção do conceito de desorganização social. Segundo o autor ora citado uma das críticas cruciais ao conceito é o de ser ao mesmo tempo descrição e causa da mesma condição: "(...) isto é, o crime é [ao mesmo tempo] produto da desorganização social e também um exemplo de desorganização social." (FREITAS, 2004 p. 98), o que faz emergir o caráter tautológico na utilização do conceito, ou seja, a repetição inútil de uma mesma ideia em termos diferentes (AKERS, 1999).<sup>8</sup>

Após o período de enfraquecimento, a teoria original da desorganização social passou por um processo de revisão e modificação das falhas detectadas por seus críticos, porém sem alterar seus pressupostos originais. De forma geral, novas contribuições, especialmente novos indicadores e novas variáveis (validadas por testes empíricos) foram sendo associadas (somadas) ao conceito básico, no sentido de superação dos questionamentos e das críticas recebidas.

Dois representantes da revitalização da **teoria da desorganização social** e da defesa dos pressupostos de Shaw e McKay são Robert Bursik e Robert Sampson. De acordo com Bursik (1993 apud SILVEIRA, 2007), um dos mais duradouros legados de Shaw e McKay foi a relação estabelecida entre privação econômica e os crimes cometidos em determinada comunidade com

---

<sup>8</sup> Não confundir a crítica direcionada à Teoria da Desorganização Social e a crítica atribuída à Teoria do Aprendizado Social, ambas foram acusadas de serem tautológicas.

o argumento de que o efeito da privação econômica na delinqüência e no crime é indireto e mediado pela incapacidade da vizinhança de mobilizar recursos de atores institucionais externos à comunidade.

Nessa perspectiva, uma reformulação sistêmica da **teoria da desorganização social** afirma que o crime é mais provável em áreas nas quais os recursos e os serviços da esfera pública de poder (serviços de saúde, de educação, de proteção e justiça) são inadequados e a comunidade local é menos capaz de reivindicá-los de forma efetiva. Esses fatores explicariam a aparente contradição da existência de comunidades caracterizadas por população estável, baixa heterogeneidade étnica, existência de redes de relações interpessoais, mas que ainda assim apresentavam altas taxas de criminalidade.

Sampson e Groves (1989 apud AKERS, 1999), após minuciosa revisão da literatura relacionada ao tema também defenderam a **teoria da desorganização social** apontando para o fato de que ela não propõe (de forma preconceituosa) que fatores, como classe social ou composição racial de uma comunidade são causas diretas do crime e da delinqüência, mas que essas variáveis foram apenas utilizadas para mensurar a desorganização social. Sampson e Groves, segundo Akers (1999), formularam um modelo empírico contendo a mensuração dos fatores externos que afetam a desorganização social tais como: classe social, mobilidade residencial e desagregação familiar (especialmente famílias monoparentais), mas vão além destas variáveis clássicas e incluem a mensuração de três componentes chaves do conceito de desorganização social, a saber: a capacidade de a comunidade supervisionar seus jovens, a rede (densa) de relações sociais de amizade e a participação em organizações formais (dados de comunidades britânicas subsidiaram esse modelo). Os pesquisadores, como previsto, descobriram que a maioria dos fatores externos está correlacionada à desorganização social (AKERS, 1999).

Apesar de os fortes argumentos empíricos, deve-se evitar a tentação ingênua de achar que o problema da violência é mais facilmente resolvido apenas com o fortalecimento das redes de interação social entre os moradores daquela comunidade. Em artigo recente, o próprio Sampson (2004) questiona a concepção de que o capital social<sup>9</sup> ou laços sociais fortes implicam em baixas taxas de crime, apesar do forte apelo popular que emerge dessa ideia e apresenta três principais argumentos.

---

<sup>9</sup> Sampson (2004) utiliza a versão do conceito de capital social defendida por Robert Putnam, que inclui redes de relacionamento, normas e o estabelecimento de confiança entre grupos com a finalidade de benefício mútuo.

O primeiro argumento defende que nem sempre a coesão se traduz em controle social, uma vez que relações excessivamente pessoais e paroquiais, nem sempre conseguem atingir o nível da reivindicação dos recursos públicos. O segundo afirma que as redes de relações podem propiciar interações e externalidades positivas ou negativas. Apesar de o maniqueísmo dessa afirmação, o fato é que laços sociais densos podem ter repercussões para o 'bem' ou para o 'mal', podendo, por exemplo, impedir os esforços da comunidade para se livrar de gangues ou do uso indiscriminado de drogas. O terceiro argumento é o de que o controle social pode ser fomentado na ausência de laços densos entre vizinhos, paradoxalmente, a 'força dos laços fracos'. Segundo o autor, em determinados contextos, 'laços fracos' podem ser associados às baixas taxas de crime, quando manifestados em um nível intermediário de interação social: *“[os] mecanismos de controle social podem ser facilitados por laços fortes ou fortes associações, o que não significa dizer que eles são obrigatórios”* (Tradução nossa)<sup>10</sup>.

Ao considerar as discrepâncias do cenário da vida urbana moderna quando comparadas a cenários anteriores, o autor acima citado entende que a perspectiva do capital social é insuficiente e propõe o conceito de eficácia coletiva (*collective efficacy*), com a perspectiva de aliar confiança e coesão, bem como as expectativas compartilhadas de controle para a manutenção da ordem pública. Nesse caso, alguma densidade das redes sociais é necessária, permitindo a emergência do aspecto protagônico da vida social.

Acrescenta, outrossim, novos elementos para o seu modelo, passando a considerar elementos como: recursos estruturais, redes sociais, fatores organizacionais e institucionais e a história prévia de crime e violências no local. Esses quatro elementos geram a eficácia coletiva. A infraestrutura, as redes sociais e a coesão das organizações, bem como as estratégias de mobilização de suas redes, sustentam a capacidade para a interação social com base na confiança mútua e produzem níveis mais altos de eficácia coletiva, elevando a capacidade de uma determinada comunidade agir e reivindicar seus direitos. Medidas empíricas explicitadas por Sampson (2004) concluem que a eficácia coletiva alta está associada a baixas taxas de violência.

Em suma, apesar das evidências de sua limitação, a teoria desenvolvida por Shaw e Mckay, revisada e aprimorada por outros pesquisadores carrega, o mérito de ter apontado para as causas sociais da delinquência e sua distribuição em áreas geográficas específicas, ressaltando

---

<sup>10</sup>“(...) mechanisms of social control that may be facilitated by, but not necessarily require, strong ties or associations.” (SAMPSON, 2004, p.160).

a importância do aspecto espacial e sua relação com a interação social para a compreensão do fenômeno da violência urbana.

## TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS

Na década de 1980, James Wilson e George Kelling, influenciados pelas ideias da teoria da desorganização social, propõem a **teoria das janelas quebradas**. Com nome sugestivo, a teoria defende que existe uma relação causal entre a desordem e a criminalidade. Assim, pequenas incivildades, como, por exemplo, uma simples janela que permanece quebrada, pode ser o disparador para uma série de outros delitos.

Em outras palavras, manifestações de vandalismo, pichações, sujeiras, mendicância, prostituição, uso de drogas, dentre outros comportamentos semelhantes, quando não controlados (pelas autoridades públicas ou até mesmo pela própria comunidade) podem desencadear respostas sociais negativas, passando a mensagem de que 'ninguém se importa' e de que se pode 'fazer qualquer coisa', uma vez que não haverá punição (WILSON; KELLING, 1982).

Ao mesmo tempo, a gradual degradação gera também o medo e, conseqüentemente, o afastamento dos moradores do espaço público e da vida comunitária. Este afastamento, por sua vez, retroalimenta os comportamentos indesejáveis, resultando em um círculo vicioso: o esvaziamento do espaço público, entendido como descaso, produz mais degradação, o que alimenta o comportamento de reserva dos moradores e assim por diante. A redução deste controle social informal (e também do controle formal) favorece a ocorrência de delitos cada vez mais violentos, transformando locais anteriormente tranquilos em guetos violentos.

A teoria das janelas quebradas diferencia-se da teoria da desorganização social ao oferecer o status causal para um dos sintomas da falta de controle social. Sendo assim, o disparador do declínio da comunidade é a concentração de incivildades (como bem ilustra a imagem das janelas quebradas) e não os crimes propriamente ditos. A teoria da desorganização, por sua vez, compreende a desordem (em suas diversas manifestações) somada à ausência de controle social como disparadoras da criminalidade.

De acordo com Wilson e Kelling (1982), uma possível forma de reverter o ciclo de decadência seria um policiamento local (especialmente as patrulhas a pé) que priorize a manutenção da ordem e que seja intolerante e agressivo com as pequenas incividades, perfazendo-se o controle social formal. Por outro lado, faz-se importante o controle social informal, ou seja, a recuperação do espaço por parte da comunidade, a retomada de sua autoridade e o controle sobre o território, por meio de intervenções severas diante de comportamentos desordeiros. Outrossim, a teoria ressalta a importância de se fortalecer as articulações entre o controle formal e informal, por meio, por exemplo, dos fóruns e das instâncias de *accountability* da atividade policial<sup>11</sup>, nos quais a comunidade e as autoridades públicas se encontram e debatem em torno de um tema comum.

A despeito de seu status elevado e de sua ampla utilização em políticas públicas contemporâneas (especialmente os programas caracterizados como 'Tolerância Zero'), a **teoria das janelas quebradas** não está isenta de críticas. Um dos problemas desse modelo é a inexistência de uma definição consensual do que seja 'desordem' e, portanto, a falta de critérios claros que justifiquem a intervenção policial em comportamentos 'desordeiros' que não são considerados crimes do ponto de vista jurídico. Essa imprecisão é prejudicial, pois: se, por um lado, pode impedir a intervenção da polícia, por outro, se a polícia intervém pode ser acusada de arbitrária, injusta e dissociada dos direitos individuais. De um jeito ou de outro a credibilidade da instituição policial fica comprometida (KELLING, 2005).

A **teoria das janelas quebradas** deixa como legado a importância da repreensão aos pequenos delitos ou aos crimes de menor potencial ofensivo, bem como a manutenção dos espaços públicos (limpeza, organização, iluminação etc.), como forma de prevenção da criminalidade violenta.

São inúmeras as explicações acerca do crime, do comportamento desviante ou da criminalidade, mas, basicamente os programas e projetos contemporâneos baseiam-se nas ideias apresentadas acima. Optou-se pelo detalhamento da **teoria da escolha racional** (ou teoria econômica do crime); **teoria dos laços sociais**; **teoria do autocontrole**, **teoria da associação diferencial** (teoria do aprendizado social), **teoria da desorganização social** e **teoria das janelas quebradas**, pois, de modo geral, são esses os princípios comumente observados nos desenhos metodológicos dos programas e projetos.

---

<sup>11</sup> No contexto brasileiro atual, tem-se como exemplos os Conselhos de Segurança Pública, denominados CONSEPs ou CONSEGs, a depender do Estado.



Projetos que envolvem a capacitação profissional, por exemplo, fundamentam-se possivelmente nas teorias da escolha racional. Programas voltados para as escolas baseiam-se na teoria dos laços sociais. Os programas comunitários, com lócus definido, certamente estão norteados pelos princípios da desorganização social; já aqueles que incentivam a participação e o associativismo estão influenciados pelas ideias da associação diferencial, por exemplo.

Desse modo, ao selecionar as ideias principais de cada teoria, seus principais representantes, suas principais proposições teóricas e conceitos, bem como sua aplicação empírica e as críticas mais relevantes, pretende-se explicitar, por meio dos programas e projetos, o que de teórico é apresentado pela prática. Outro viés de análise gira em torno do impacto dessas práticas, conforme demonstra Sherman (1997), discutido a seguir.

## **O ESTUDO DO CRIME E SUA APLICABILIDADE**

Estudiosos do tema formulam suas hipóteses e proposições, pesquisas empíricas são realizadas corroborando ou contradizendo as formulações teóricas. Na prática, ações ‘da maior boa vontade’ são realizadas. As teorias, a empiria e a prática, cada uma ao seu modo, procuram se retroalimentar de modo a produzir respostas efetivas. Essa relação, entretanto, não se estabelece sem dois importantes ingredientes: o conflito e a ideologia. O conflito permeia as relações nas quais se pensa haver uma única verdade. Já a ideologia, conforme expressa Miller (1973, p. 142 apud BARLOW, 1995, p. 5), constitui a agenda oculta, mas permanente, da justiça criminal.

Para se ter esperança em serem efetivas, as políticas para o crime devem ser orientadas, primeiramente pela teoria e pesquisa, do que pela ideologia. Isto é um palavra de ordem em quase todas as instâncias de atividade governamental – ainda mais em uma democracia – mas especialmente quando o tópico é visto com temor e apreensão e se choca com valores essenciais. (Tradução nossa).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> “To have hope of being effective, crime policy must be guided first by theory and research rather than by ideology. This is a tall order in almost realm of government activity – even more so, one suspects, in a democracy – but especially when the topic is viewed with fear and apprehension and strikes at core values.” (BARLOW, 1995, p. 4)

Outra fase importante, e apenas recentemente incorporada, é a avaliação de processo e de impacto das ações que pretendem atuar na prevenção do crime. Mas, afinal, o que pode ser feito para prevenir crimes?

Uma avaliação de impacto, tanto minuciosa quanto crítica, de programas e projetos norte-americanos de prevenção ao crime, realizada a pedido do Departamento de Justiça dos EUA por Lawrence Sherman (1997) e sua equipe de pesquisadores sênior da Universidade de Maryland, analisa diversas estratégias de controle da criminalidade agrupando-as em sete grandes grupos tendo como referência o foco e o local de intervenção. Assim, tem-se:

- Estratégias de prevenção ao crime com base comunitária
- Estratégias de prevenção ao crime baseadas na família
- Estratégias de prevenção ao crime com base na Escola
- Estratégias de prevenção ao crime baseados no mercado de trabalho e em fatores de risco para o crime
- Estratégias de prevenção ao crime com base em locais específicos
- Estratégias de prevenção ao crime baseados na Polícia
- Estratégias de prevenção ao crime com base na justiça criminal.

Utilizando-se de métodos científicos testados e padronizados, o relatório é capaz de assinalar '*o que funciona*' – a partir de evidências acerca dos efeitos positivos do programa em prevenir o crime; '*o que não funciona*' – ou seja, os programas que falharam no objetivo de prevenir o crime ou reduzir seus fatores de risco; '*o que é promissor*' – grupo em que estão os programas cujos resultados fornecem algum grau de certeza acerca de sua eficácia, mas de forma insuficiente para conclusões generalizáveis; e '*o que não se sabe*', ou seja, aqueles programas que não puderam ser classificados (SHERMAN, 1997, p. ix).

Genericamente, as conclusões da análise indicam que a efetividade dos recursos disponibilizados pelo Departamento de Justiça está relacionada à sua alocação para comunidades urbanas onde há fortes evidências de violência juvenil, ou seja, nas áreas de concentração de pobreza e de altas taxas de homicídios (SHERMAN, 1997, p. v).

De forma específica, o estudo conclui que determinados projetos '*funcionam*'. São exemplos de projetos bem sucedidos os seguintes: projetos de prevenção situacional da

criminalidade (redução das oportunidades para o crime), visitação e acompanhamento de lares em situação de risco social, participação dos pais na fase pré-escolar dos filhos, terapia para famílias com jovens delinqüentes, programas que ensinam novas habilidades cognitivas e emocionais a jovens estudantes, intensificação do patrulhamento policial preventivo e direcionado, incremento do aprisionamento de criminosos, bem como os programas de ressocialização de criminosos presos (SHERMAN, 1997; SAPORI, 2007).

Programas exclusivamente de mobilização comunitária, visitas da polícia após episódios de violência doméstica, programa de resistência às drogas, educação moral e cívica (de base curricular), capacitação profissional para jovens em situação de risco, empregos temporários com remuneração, atendimento imediato da polícia para ocorrências e a supervisão comunitária para presos em liberdade condicional, *não funcionam*. (SHERMAN, 1997; SAPORI, 2007)

São, contudo, *promissores* os programas de prevenção da violência de gangues, preceptores comunitários de usuários de drogas, o aumento do contingente policial, a intensificação do patrulhamento policial preventivo direcionado, o policiamento comunitário e policiamento orientado para a solução de problemas. (SHERMAN, 1997; SAPORI, 2007)

De forma complementar, o relatório aponta para a importância de investimentos em avaliações rigorosas e constantes das estratégias positivas para que possam ser indicadas e replicadas. (SHERMAN, 1997, p. v)

No Brasil, não há qualquer sistematização semelhante, entretanto, sabe-se que são inúmeras as ações cuja finalidade é o impacto na prevenção ao crime, especialmente nas grandes áreas urbanas. Fato é que, em ritmo de ensaio e erro, tolerância a resultados estatisticamente ínfimos, é grande a quantidade de iniciativas que buscam intervir na questão. Organizações não-governamentais, entidades religiosas, escolas públicas e privadas e os mais diversos atores sociais, somados ao poder público em sua extensão federal, estadual, municipal e local idealizam, desenham e implementam propostas que controlem, reduzam ou previnam a criminalidade urbana, embasados, intencionalmente ou não, por explicações individuais ou estruturais da criminalidade. Mas nem sempre estão vinculadas à empiria científica ou à análise dos dados.

O presente trabalho, mesmo ciente dessas limitações, tem como objetivo investigar a relação entre a violência, como problema social, e as iniciativas, sejam elas projetos ou programas ou políticas, que o poder público e a sociedade civil têm criado para resolvê-lo.

## REPRESSÃO X PREVENÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública entendida como a convivência social pacífica e ordenada é um dos campos fundamentais para a garantia dos direitos constitucionais e para a concretização da cidadania. No Brasil contemporâneo, a segurança pública foi nitidamente se modificando em função dos regimes políticos pelos quais o país passou. Durante os regimes autoritários, a manutenção da ordem social se deu pela supressão de direitos tais como a liberdade de expressão, a livre associação, dentre outros. Iniciado o processo de democratização, a segurança passou a ser associada à garantia de direitos e às ideias de coesão social por meio da expressão e liberdade. Contudo, mesmo passadas mais de duas décadas, a democracia brasileira ainda não foi capaz de se fazer valer plenamente, sobretudo no âmbito da segurança pública.

Argumenta-se que as consequências dos períodos militares e ditatoriais permanecem por meio da contínua associação da segurança como dispositivo beligerante, de proteção do próprio Estado, bem como de uma atuação reativa e amiúde violenta. Pois, mesmo com a conquista da abertura democrática, culminando com a Constituição cidadã de 1988, as mudanças no campo da segurança pública foram improfícuas.

De acordo com especialistas da área (SOARES, 2003; SAPORI, 2007; MISSE, 2008; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009), as instituições e os aparelhos de garantia da segurança e da justiça (tais como as polícias, o sistema de justiça criminal e outros) não acompanharam o ritmo de mudança de outras áreas ou se modificaram de forma superficial e insuficiente. Como analisa Soares (2003 p.75): *“Na transição democrática. Todas as instituições públicas e seus procedimentos passaram por uma revisão e reajuste ao novo momento. Uma destas instituições, entretanto, acabou esquecida: a polícia.”*

O impacto desse registro histórico se faz sentir até os dias de hoje e se revela pela polarização de duas propostas de combate à violência. Observa-se, por um lado, a excessiva valorização das ações repressivas por parte de segmentos representativos das forças policiais e de grupos não menos influentes da sociedade. Esse argumento defende a liberdade das ações policiais, incluindo a prática violenta, ainda que os direitos legalmente constituídos possam ser violados, com a justificativa de que a eficiência depende de repressão brutal de qualquer delito. A perspectiva preventiva, sob o foco da desconfiança ou marginalizada junto com o “grupo dos Direitos Humanos”, assim chamado de forma freqüentemente pejorativa, ao exaltar a defesa dos

direitos, negligencia a importância das ações policiais, incluindo-se a repressão ostensiva (desde que em respeito aos marcos legais estabelecidos), atribuindo o problema aos históricos déficits sociais.

De ambos os lados, evidenciam-se preconceitos que em nada contribuem para a efetiva solução do problema. Ao contrário, perpetuam políticas públicas segmentadas. Resultados empíricos, por sua vez, são inconsistentes quanto à eficiência de apenas um ou outro (BARLOW, 1995; SAPORI, 2007 e outros)

Na medida em que a prevenção e repressão são concebidas como elementos opostos e excludentes, reduz-se a capacidade do Estado de prover a ordem pública com efetividade. Essa dicotomia, ainda persistente entre os *decision makers*, impõe uma escolha desnecessária no direcionamento das políticas de segurança, impedindo que a ação governamental abarque simultaneamente as diversas dimensões do fenômeno criminoso. (SAPORI, 2007)

A superação completa dessa dicotomia ainda não se realizou, mas já são notadas evoluções significativas. Experiências mais abrangentes têm sido relatadas e registram êxitos, como é o caso emblemático da política de segurança pública de Bogotá (SAPORI, 2007; SILVEIRA, 2007). O programa denominado “Cultura Cidadã” possui algumas características que merecem ser observadas.

Na tendência de aliar ações repressivas e preventivas, a prefeitura dessa cidade combinou: o fortalecimento das polícias, a ampliação do sistema prisional e formas alternativas de resolução de conflitos, com intervenção em espaços urbanos deteriorados, maior controle do porte de drogas e consumo de bebidas alcoólicas, prevenção da violência doméstica e estímulo à participação comunitária (SAPORI, 2007, p. 91 e 92). Como resultado desse investimento, a taxa de homicídios de Bogotá registrou considerável diminuição, passando de 80 homicídios por mil habitantes em 1993 para 22 homicídios por mil habitantes em 2003. (SAPORI, 2007). Um fator crucial para o êxito do programa foi a continuidade das ações entre os governos eleitos, retomando a importância de que a segurança pública demanda políticas de Estados e não somente de governos.

No Brasil, um exemplo a ser considerado é o plano de segurança de Diadema- SP que conseguiu reduzir os homicídios em 74% entre 1999 e 2005, utilizando medidas de natureza preventiva, tais como a restrição do horário para estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas, programa de mediação de conflitos, campanha de desarmamento infantil, bem como o

estabelecimento de parcerias com instâncias governamentais subordinadas à Secretaria de Defesa Social do município, dentre outras ações (SILVEIRA, 2007).

Uma política de segurança pública compreensiva e eficiente, de acordo com experiências já avaliadas, deve levar em conta ações repressivas e dissuasórias, mas também preventivas.

Estratégias de prevenção que têm como alvo eventos criminais, mas que ignoram as condições e as estruturas que dão origem à criminalidade e que encorajam esta persistência, podem até ter sucesso na prevenção da ocorrência de alguns eventos criminais (uma coisa boa), mas deixam uma população criminalmente inclinada, intocada. Ou pior: deixa-os ainda mais frustrados, mais irritados, mais inovativos, mais suscetíveis aos convites e pressões para o crime, e menos ainda esperançosos sobre seus futuros. Contudo, estratégias que busquem reduzir a criminalidade, mas que ignoram o evento criminal podem produzir reduções de longo-prazo na prevalência do crime (uma coisa boa), mas seu impacto não será imediato e deixará intocada a influência criminogênica dos eventos criminais em si. A implicação política é clara: estratégias para a prevenção do crime de ambos os tipos são necessárias e quando estas são desenvolvidas, a tarefa será a de encontrar o equilíbrio. (Tradução nossa).<sup>13</sup>

Não se deve, contudo, equivocar-se seguindo a falsa ideia que políticas preventivas apenas são eficientes quando atuam nas causas estruturais ou macroestruturais, estritamente vinculadas ao Estado, com resultados no longo prazo (conforme perspectiva apontada anteriormente). Ademais, a punição (ou o final do processo criminal) pode compor as estratégias de prevenção ao crime e não estão “apartados do crime propriamente dito” (BARLOW, 1995, p. 7).

Alguns tipos de punição para certos tipos de ofensor podem ser de prevenção, enquanto outros podem ser criminogênicos ou de causa/crime, e outros ainda podem não ter efeito algum. Exatamente o mesmo pode também ser verdade em relação a outros programas que não consistem em punições legalmente impostas, mas que são justificadas por um objetivo de prevenção de crime. (Tradução nossa).<sup>14</sup>

Outras estratégias que devem ser inseridas sob os princípios da prevenção são, por exemplo, os serviços de inteligência, a capacidade investigativa das polícias, os mecanismos de

---

<sup>13</sup> Prevention strategies that target criminal events but ignore the conditions and structures that give rise to criminality and encourage its persistence may succeed in preventing some criminal events from taking place (a good thing) but will leave a criminally inclined population untouched. Or worse: It will leave them more frustrated, more angry, more innovative, more susceptible to criminal invitations and pressures, and even less hopeful about their futures. However, strategies that seek to reduce criminality but ignore the criminal event may produce long-term reductions in the prevalence of crime (a good thing), but their impact will not be nearly immediate and they will leave untouched the criminogenic influence of criminal events themselves. The clear policy implication is this: Crime prevention strategies of both sorts are needed, and when these are developed the task will be figure out the balance. (BARLOW, 1995, p.8)

<sup>14</sup> Some kinds of punishment for some kinds of offenders may be preventive, while others may be “criminogenic” or crime-causing, and still others may have no effect at all. Exactly the same may also be true of other programs that do not consist of legally imposed punishment, but which are justified by a goal of preventing crime. (SHERMAN, 1997, p. 2-2, 2-3).

controle da ação policial e o incentivo à participação (SOUZA, 2008). Soares (2006) ainda acrescenta a importância dos municípios nessas ações em função da acessibilidade, agilidade e capilaridade e porque está imediatamente vinculada ao problema ou à realidade. Em suma, há possibilidades de ações com efeitos em curto prazo e de baixo custo.

O conceito de prevenção ao crime inspira-se no conceito de prevenção da área da saúde. O diálogo que se estabelece entre as duas áreas não é estranho, uma vez que os efeitos da violência são considerados problema de saúde pública, inclusive por conta de seus custos e da magnitude dos seus efeitos na população em geral. A ideia de que se poderia *“antecipar, preceder ou tornar possível por meio de uma providência precoce o desenvolvimento de doenças e agravos à saúde”* (LEAVELL; CLARCK, 1958 apud SILVEIRA, 2007, p. 60) ou a ideia de que se poderia interromper *“(...) uma cadeia de eventos na qual se busca neutralizar, eliminar ou minimizar os agentes causais (fatores de risco), ou interferir nos mecanismos que levam ao agravo.”* (SILVEIRA, 2007, p. 60) pareceu igualmente conexo ao âmbito da segurança pública.

Desse modo, passou-se a aplicar os três níveis de prevenção (primária, secundária e terciária) ao problema da violência. A prevenção primária, diz respeito às ações desenhadas para a prevenção da violência antes que ela ocorra, buscando *“remover os fatores de risco e fortalecer a resistência dos mesmos”* (SILVEIRA, 2007, p.61). A prevenção de nível secundário são as ações idealizadas para aqueles que estão sendo *‘afetados’ pela violência, buscando aproveitar o momento de sensibilidade ou fragilidade -‘teachable moment’.*” (SINDER, 2009). Já o nível terciário, refere-se às abordagens de longo prazo, compensação ou reparação para aqueles que de fato foram afetados pela violência. Destaca-se aqui, que tanto para a área da saúde como para a área da segurança o foco de atenção não são apenas indivíduos, mas tem grupos específicos, agrupamentos, bairros e afins.

Segundo definição da *Commission of the European Communities* (2000 apud SILVEIRA, 2007, p.65), *“prevenção ao crime inclui todas as atividades que contribuem para precaver ou reduzir o crime como fenômeno social, quantitativamente e qualitativamente, seja através de medidas de cooperação permanentes e estruturadas ou através de iniciativas ad hoc.”* O documento enfatiza que as atividades de prevenção podem ser desempenhadas por um grande rol de atores, *“todos aqueles que puderem desempenhar um papel preventivo”* e categoriza as medidas preventivas em três objetivos, a partir do alvo da intervenção, quais sejam: reduzir oportunidades (tornar o crime mais arriscado e diminuir os lucros dos criminosos), reduzir os fatores sociais e econômicos que propiciam ações criminosas e fornecer informações e proteção para vítimas, prevenindo também a vitimização.

A adoção dos conceitos de ‘fatores de risco’ (que aumenta a probabilidade de manifestação da violência) e de ‘fatores de proteção’ (que diminui a probabilidade de manifestação da violência) em substituição do conceito estritamente lógico de ‘causas’ permite que as ações de prevenção da violência enfoquem as circunstâncias que favorecem o crime ou o comportamento criminoso e exige que os formuladores das políticas, dos programas e projetos busquem compreender a dinâmica da violência, as especificidades do local onde pretendem implementá-las, levando-se em conta a frequência das ocorrências, os tipos, os locais etc. Para tanto, os dados estatísticos e os de geoprocessamento são fundamentais.

Do ponto de vista da intervenção pública para a manutenção da paz social, não importa conhecer a verdade. Importa, antes de mais nada, reconhecer se em uma determinada região há alguma regularidade estatística entre aqueles fatores criminogênicos, concretos (presença de armas, drogas etc.), ou imaginários (supervisão familiar, reconhecimento etc.), e, além disso, saber se o Estado possui instrumentos para intervir nessa regularidade, direta ou indiretamente, com a participação da própria sociedade. (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 234)

Na mesma direção Sherman (1997), em seu relatório para o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, avalia que a prevenção aos crimes resulta da rede de dispositivos institucionais, incluindo-se comunidades, famílias, escolas, mercado de trabalho, bem como as instituições de justiça criminal e polícias. O autor corrobora a noção de prevenção ao crime como redução dos ‘fatores de risco’ e o aumento dos ‘fatores de proteção’, mas acrescenta que o critério para se considerar uma ação como de prevenção são suas consequências e não somente suas intenções (SHERMAN, 1997, p. 2-3). Conclui-se, então, que a prevenção é basicamente um resultado que pode ser obtido por diferentes estratégias ou ferramentas (SHERMAN, 1997, p. 2-2), sem desconsiderar a importância de ações conjuntas.

Neste estudo são apresentadas algumas experiências brasileiras cujo objetivo está identificado com a prevenção social do crime e das violências e construção da paz, mas cada uma delas com suas metas e estratégias particulares. Todas as iniciativas têm em comum a confluência de atores sociais diversificados, incluindo a denominada ‘sociedade civil, de algum modo reunidos, para a consecução desses objetivos. A emergência da sociedade civil no âmbito da segurança pública é o resultado de um processo complexo ainda em construção, amparado por um contexto favorável a essa manifestação. É o que procuraremos demonstrar na seção seguinte.



## II - ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO

### DELIMITANDO CONCEITOS

Diante do fenômeno complexo da violência e criminalidade, na tentativa de abrandar os índices e encontrar soluções, governos em seus diferentes níveis, acadêmicos e intelectuais promovem debates, pesquisas, grupos de estudo e conferências. O terceiro setor e o setor privado se reúnem a procura de soluções locais. Governos e seus gestores aliam-se a outros grupos na tentativa de reduzir e controlar, prevenir e 'remediar' causas e efeitos da alta criminalidade. Evidencia-se, portanto, nesse contexto, novas relações entre atores sociopolíticos diversificados, com destaque para a sociedade civil no campo da segurança pública.

Definir sociedade civil não é por si só complexo, mas também evoca a noção de Estado. Dois conceitos que se relacionam na teoria e na prática, Sociedade civil e Estado, por vezes, contrapõem-se. O convite para aprofundar as várias interpretações de ambos os conceitos e recontar os inúmeros argumentos e dados históricos é tentador, mas pouco vantajoso para a discussão que se intenciona para este trabalho<sup>15</sup>. Vale, entretanto, a constatação de que a relação entre Estado e Sociedade civil não se faz simplificada em qualquer momento histórico. Mas, se o objetivo é superar especulações, mesmo aquelas mais bem fundamentadas, deve-se prioritariamente delimitar os conceitos, explicitando suas definições.

A este estudo interessa particularmente o uso e o entendimento contemporâneos dos termos. Com relação ao entendimento de Estado, leva-se em consideração sua versão atual, capitalista, liberal e democrática e, mais especificamente, o contexto brasileiro. Já a definição de sociedade civil merece maior número de considerações, por sua ênfase no presente estudo. Para tanto, sucumbe-se, muitas vezes, à tentação do historicismo.

---

<sup>15</sup> Em Bobbio (1987) essa discussão é tão fascinante quanto esclarecedora.

## ESTADO – GOVERNO

Concebe-se o Estado como uma estrutura regulatória que submete um povo, em um determinado território, a uma determinada organização política e a regras de convivência. É uma estrutura de poder coativa que se expressa por meio de normas e regras, materializadas nos aparatos burocráticos e legitimada, nos contextos liberais democráticos, pelos procedimentos políticos relacionados à seleção dos governantes e ao princípio da representação política.

Considera-se aqui um Estado com separação de poderes: executivo, legislativo e judiciário (definidos constitucionalmente) e governos partidários. As decisões fundamentais se dão no poder legislativo. É nessa esfera que se definem os limites da jurisdição de cada poder, as áreas em que o Estado tem a obrigação de atender, quais são as políticas obrigatórias de alcance universal, quais são os serviços e bens públicos obrigatórios. Além disso, determina o grau de autonomia do poder executivo, por qual modelo determinado serviço irá operar, se será um modelo exclusivamente público, exclusivamente privado ou híbrido, e assim por diante. O poder executivo pressupõe burocracias especializadas (incluindo o quadro de servidores públicos profissionais), contendo cargos políticos e burocráticos preenchidos pelos princípios da eleição, da designação ou do mérito (concursos públicos). O poder judiciário deve fazer valer as leis e as normas postas pela Constituição Federal.

Tendo em vista esses pressupostos constitucionais, pode-se dizer que o Estado é maleável na medida em que pode se expandir ou se retrain, a depender dos limites impostos constitucionalmente. A expansão das funções do Estado relaciona-se ao fenômeno de *Welfare State*, um fenômeno predominantemente do século XX, institucionalizado no período do pós-guerra, segundo Arretche (1995, p. 3), ganhando dimensões quase universais nos países capitalistas desenvolvidos. Nesse contexto, de forma praticamente consensual, o Estado passa a exercer uma função regulatória (incluindo os aspectos econômicos), uma função coativa (para a manutenção da ordem) e uma função social (de provimentos de bens e serviços).

O Estado não deve ser confundido ou reduzido à burocracia pública ou aos organismos estatais que executam políticas, mas é constituído por instituições permanentes que viabilizam as ações de governo, como órgãos legislativos, tribunais, exército, entre outras. Segundo Siman (2005, p. 29.), o Estado é “(...) *uma instância institucional competente de coordenação de interesses.*”

Já o Governo, de forma ampliada, pode ser entendido como o conjunto de programas e projetos que um fragmento da sociedade (composto por políticos, por técnicos, por determinados organismos da sociedade civil) propõe para o restante da sociedade, configurando-se como um governo com determinada orientação político-partidária, que assume e desempenha as funções de Estado por um período específico (HOFLING, 2001). O grupo de governantes nos contextos liberal-democráticos é formado por indivíduos eleitos que formam o grupo que exerce o poder público e a administração pública.

A administração pública, por sua vez, é a própria estrutura burocrática organizada, ou seja, o fazer rotineiro dos governos e por isso seu modo de organização depende do governo eleito e pode ser modificado em novos mandatos. A administração pública é composta pelo corpo técnico e permanente selecionado pelo princípio meritocrático, que, por sua vez, tem pouca autonomia e está subordinado às determinações dos governos eleitos.

Muitas vezes confundido com o Governo, o Estado tem sido associado à corrupção, clientelismo e ineficiência, visto como entrave ou obstáculo ao desenvolvimento. Essa concepção associada a ideias liberais e neoliberais, ganha força com a grande crise do Capitalismo na década de 70 e se consolida por meio da tese que defende “mais mercado e menos Estado”, ressaltada ainda por fundamentos do individualismo. Nessa proposta, as políticas públicas são consideradas entraves para o desenvolvimento e o Estado deve se isentar da questão, numa perspectiva de que o mercado, por si só, é capaz de equalizar as relações entre os indivíduos e as oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade (HOFLING, 2001).

O mercado, contudo, mostrou-se insuficiente para conduzir os países ao desenvolvimento, uma vez que tem sido incapaz de regular as ações dos agentes econômicos e promover melhorias sociais. Resultantes dessa constatação, as propostas identificadas como progressistas caminham no sentido da reconstrução do Estado. Segundo Offe, 1998 (apud HOFLING, 2001, p. 34/35),

Os problemas de um país não vão ser resolvidos apenas pela ação do Estado ou do mercado. É preciso um novo pacto, que resolva o dever do Estado de dar condições básicas de cidadania, garanta a liberdade do mercado e da competição econômica e, para evitar o conflito entre esses dois interesses, permita a influência de entidades comunitárias.

Todavia há inúmeras divergências quanto às obrigações do Estado na avaliação do que é justo, do que é básico, do que de fato constitui sua obrigação, não havendo consenso com relação

aos limites e à abrangência de sua atuação, tampouco quanto às diretrizes que devem nortear sua relação com demais atores.

No âmbito da segurança pública das sociedades contemporâneas, a compreensão de que o Estado deve garantir a segurança e o controle da criminalidade ou a 'ordem pública' não é nova para as sociedades contemporâneas, mas se deve atentar para a descontinuidade histórica dessa prerrogativa. O processo de consolidação do controle da criminalidade como tarefa preponderantemente estatal se dá entre os séculos XVII e XIX, na transição do Estado absolutista para o Estado-nação (SAPORI, 2007). É igualmente facilitado, pela progressiva restrição da violência na sociedade ocidental (processo de pacificação), pela internalização de valores e atitudes (repressão interna dos impulsos violentos), pelo estabelecimento do policiamento, do código penal e do sistema de justiça.

A ordem pública é uma necessidade criada a partir do reconhecimento e da determinação do que pode e do que não pode ser feito, ou seja, de quais são as regras e de quais serão as eventuais punições para quem não cumprir-las e, nesse sentido, o Estado exerce um papel central. Conforme aponta, *"a criação da necessidade pela ordem pública (...) acompanha a expansão administrativa do Estado e sua paulatina aquisição do monopólio efetivo da violência."* (SAPORI, 2007, p.21)

O papel do Estado foi decisivo na construção da ordem pública como bem coletivo, do mesmo modo que o foi nas questões de saúde, da pobreza e da educação. Esse processo tem seu ápice quando da constituição de aparatos burocráticos públicos que passam a assumir a responsabilidade pela provisão do bem coletivo, mais particularmente através da instituição do sistema prisional, de organizações policiais profissionalizadas e de um sistema judicial formalizado (SAPORI, 2007, p.20)

Dentre os 'atores públicos' (Estado/governo) que atuam para a segurança pública, destacam-se especialmente os policiais federais, militares e civis, além de as guardas municipais. Mas, não se pode esquecer os técnicos e burocratas dos três níveis de governo. Com a tendência de gestão descentralizada e municipalizada, o nível municipal começa a ganhar espaço na discussão, ganha força, inclusive, na área da segurança pública.

No Brasil dos dias atuais, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a segurança é um dever do Estado e um direito de todos os cidadãos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...) (BRASIL, 1988)

Do texto constitucional pode-se apreender que cabe ao Estado, em seus diversos níveis e pelos diversos órgãos policiais, a garantia dos direitos constitucionalmente previstos. Isso se dá por meio da implementação de políticas públicas eficazes nos resultados, eficientes na gestão dos recursos públicos e em conformidade com as normas que regem nosso ordenamento jurídico (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009). Contudo, emerge uma nova concepção: a de que os cidadãos não são apenas beneficiários, mas também agentes, já que a segurança pública é também ‘responsabilidade de todos’. Essa proposta de co-participação do Estado e da sociedade civil no campo da segurança pública será mais bem debatida adiante, momento em que se deverá salientar suas implicações no que diz respeito às funções do Estado, da sociedade como um todo e seus efeitos nos programas e políticas de segurança no Brasil.

## SOCIEDADE CIVIL

O termo ‘sociedade civil’ remonta a Aristóteles (*koinonéia politike*) e a expressão do modo como era utilizada possuía mais semelhanças com o que se entende por Estado: “(...) *designava a cidade como forma de comunidade diversa da família e a ela superior, como a organização de uma convivência que tinha sem dúvida os caracteres da auto-suficiência e da independência que serão característicos do Estado em todas as suas formas históricas (...)*” (BOBBIO, 1987, p. 50).

Ao ser traduzido para o latim (*societas civilis*) e capturado por pensadores com tendências diversas, o conceito tomou inúmeras formas e entendimentos muitas vezes contraditórios. Nos séculos XVII e XVIII, a noção de sociedade civil estava basicamente vinculada ao Estado e particularmente vinculada à ideia de direitos individuais e contrato social. Nesse sentido, tanto a sociedade como o Estado estavam sujeitos à lei:

Naquele momento não havia distinção entre sociedade civil e Estado. A sociedade civil era mais ou menos como sociedade política. Sociedade civil não estava em contraste com o estado, mas com outros tipos de sociedade, tais como impérios despóticos ou estados de natureza. (Tradução Nossa).<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> At that time, there was no distinction between civil society and the state. A civil society was more or less the same thing as political society. Civil society was contrasted not with the state, but with other kinds of society – despotic empires, for example, or the state of nature (KALDOR, 2003, p. 7).

Na teoria moderna, Hegel, Marx e Gramsci são expoentes no que diz respeito à definição do conceito e sua aplicabilidade<sup>17</sup>, entretanto, têm como base contextos históricos e políticos inevitavelmente diferentes do atual. Mas, é a Hegel que se atribui o ineditismo de compreender a sociedade civil como apenas um dos momentos no processo de formação do Estado e, principalmente, por destacar suas diferenças.

A recuperação do termo (ou o “renascimento contemporâneo da noção de sociedade civil”, como diz Sorj, 2005) coincide com sua utilização como ‘terceira via’ ou via em oposição ao Estado. De acordo com Avritzer (1994), ocorreu no Leste Europeu, de forma intuitiva pela ‘oposição polonesa’ e “(...) envolveria a ideia de limitar a atuação do Estado através da organização da sociedade sem, todavia, propor um enfrentamento final entre Estado e sociedade” (AVRITZER, 1994, p. 35).

O Leste Europeu e a América Latina compartilham, no mesmo período histórico, o protagonismo da retomada do conceito de sociedade civil para além da sua aferição teórica. Durante as décadas de 1970 e 1980, o Leste Europeu buscava alternativas às ditaduras e ao totalitarismo dos partidos comunistas. A América Latina, por sua vez, lutava contra as ditaduras militares e a favor da democratização. Cada um ao seu modo, fez emergir, na prática, a ideia de autonomia social, de mobilização, de articulação e de crítica, para além dos limites do Estado (SORJ, 2005). Mas, obviamente, essa insurgência não se restringiu a essas duas realidades, mas também se difundiu por outros territórios do ocidente democrático, mais especificamente em sociedades capitalistas democráticas.

Segundo o autor acima citado, tanto os grupos identificados como ‘grupos de direita’, quanto os ‘grupos de esquerda’ contribuíram para a centralidade do papel da sociedade civil no cenário contemporâneo. Tanto pela crítica ao estado de bem-estar social e à expansão do Estado por parte do primeiro grupo quanto pela crise vivida pela esquerda. Enquanto o grupo de direita apoiava o “(...) retorno às associações civis baseadas na solidariedade (a família, organizações locais, igreja ou filantropia)” (SORJ, 2005, p. 10), referindo-se ao pensamento liberal clássico britânico ou à democracia toquevileana norte-americana, a tendência dos grupos de esquerda era considerar a sociedade civil como “(...) um meio de luta contra as tendências opressoras tanto do mercado como do Estado, criando um espaço de autonomia e livre comunicação” (SORJ, 2005, p. 10).

---

<sup>17</sup> Para discussão aprofundada, ver Bobbio (1987) ou Avritzer (1994)

A história superficialmente remontada até aqui evidencia a diversidade de entendimento, as mudanças ao longo dos tempos e as diferentes apropriações do conceito de sociedade civil. Essa trajetória, de certa forma, justifica a plasticidade do conceito.

A este estudo, contudo, interessa especialmente seu significado contemporâneo. Porém, ainda que se faça o recorte histórico-temporal, a multiplicidade persiste: *“Fora do meio acadêmico, a ideia de sociedade civil ganhou vida própria. O termo escapou da esfera política e tem sido usado por sindicatos e empresas, pela mídia e por governantes, nem sempre em sentido rigoroso.”* (RAMOS, 2007, p. 50-51)<sup>18</sup>. De acordo com Pinheiro (1994, p. 6), *“(...) sociedade civil, [é] um dos conceitos mais citados e, ao mesmo tempo, mais obscuros na teoria política contemporânea. Poucos conceitos ganharam mais favor no senso comum sem que cuidados maiores houvesse na precisão do seu sentido.”* Faz-se então necessário responder a pergunta: quem (quais categorias ou quais atores) compõe a categoria de sociedade civil?

## SOCIEDADE CIVIL OU SOCIEDADES CIVIS?

A ideia de sociedade civil, da maneira como é proferida, agrada a muitas plateias. Mas, os aplausos talvez não se destinem aos mesmos atores. Talvez seja então razoável reconhecer, como fez Sorj (2005), que não há uma única definição e que, portanto, é mais prudente considerar seu plural: **sociedades civis**.

Cohen e Arato (1994) delimitam o conceito de ‘sociedade civil’, distinguindo-o dos conceitos de ‘sociedade econômica’ (associações econômicas e outras formas de propriedade) e ‘sociedade política’ (representada especialmente pelos partidos políticos). Afirmam assim que ‘sociedade civil’ não deve ser encarada como toda e qualquer forma de vida social externa ao Estado ou à economia, mas aquela baseada em direitos de comunicação, associações e movimentos civis. (RAMOS, 2007).

---

<sup>18</sup> Ao falar da ausência de rigor a autora se refere ao uso indiscriminado do termo, *“(...) uma espécie de panaceia para os males contemporâneos (...)”* associado a coisas boas e puras. (RAMOS, 2007).

De acordo com Kaldor (2003) o uso contemporâneo do termo abarca três diferentes versões: ‘versão ativista’, ‘versão neoliberal’ e ‘versão pós-moderna’. Segundo a autora, a primeira versão remete aos acontecimentos políticos das décadas de 1970 e 1980 na América Latina e na Europa Oriental. Enquanto os intelectuais latino-americanos estavam sob influência das ideias de Gramsci e da teologia da libertação, os intelectuais do leste da Europa perdiam as esperanças de mudança por meio do regime comunista.

Não obstante a distância, diferentes motivações e influências, tanto os intelectuais latino-americanos quanto os do leste europeu, compartilhavam a ideia de que a possibilidade de mudança estava na relação entre a sociedade e o Estado e não da mudança intrínseca do Estado. Desse modo, concluiu-se ser mais útil a criação de organizações autônomas e independentes do Estado e que pudessem desafiá-lo. Essas ideias, associadas aos movimentos sociais de 1968, envolviam a conquista de um espaço público aberto e livre e a ideia de que a participação era inovadora, pois apresentava uma alternativa de participação para além dos partidos políticos.

Diferentemente de suas versões hegelianas e marxistas, a expressão ‘sociedade civil’ nesse contexto se referia a conexões não-governamentais, não-econômicas e até voluntárias: “(...) *Sociedade civil é composta por aquelas associações, organizações e movimentos espontaneamente emergentes que, sintonizados com a maneira na qual problemas sociais reverberam nas esferas da vida privada, filtram e transmitem tais reações à esfera pública.*”<sup>19</sup> (EHRENBERG, 1999, p. 222-223 apud KALDOR, 2003, p.9). Essa versão acolhe os atores reconhecidos como ‘militantes’, ou seja, ativamente engajados em uma dada causa.

A ‘versão neoliberal’ se associa às ideias do chamado ‘terceiro setor’ (e das organizações não governamentais – ONGs) particularmente desenvolvido nas décadas de 1970 e 1980 nos EUA e, hoje, amplamente difundido pelo mundo. A ideia original é a de que essas organizações por não serem controladas pelo Estado, e tampouco pelo mercado, podem facilitar ou mediar a relação entre os dois. A associação com a perspectiva neoliberal deriva da eventual consequência de minimizar (ou até substituir) o papel do Estado no provimento de bens sociais, por exemplo (KALDOR, 2003).

A terceira versão, denominada ‘pós-moderna’ traz à tona um ponto de vista pouco desenvolvido: a de que a ideia de sociedade civil é abrangente e ultrapassa o entendimento

---

<sup>19</sup> “(...) Civil society is composed of those more or less spontaneously emergent associations, organizations, and movements that, attuned to how societal problems resonate in private life spheres, distil and transmit such reactions to the public sphere.”



ocidental do voluntarismo, da liberdade de escolha e dos direitos individuais. Essa perspectiva demonstra que grupos religiosos e nacionalistas (mesmo os mais radicais) não podem ser excluídos do conceito de sociedade civil, a despeito de sua associação ser, por vezes, compulsória (KALDOR, 2003).

Essa terceira versão merece destaque por provocar certo incômodo nos leitores habituados ao modelo democrático. Não obstante, o cuidado com perspectivas maniqueístas ou generalizadas parece importante para que não se adotem visões ou discursos parciais ou ingênuos, como explica Sorj (2007, p. 59, 60):

O papel central que a chamada sociedade civil teve na luta contra as ditaduras levou a generalizações excessivas, ou a uma visão hipostasiada, que postula o caráter naturalmente democrático dessa sociedade. (...) Na prática, a sociedade civil reflete e potencializa divisões e tensões da sociedade, e setores da sociedade civil podem permanecer numa zona nebulosa onde o compromisso com a democracia não é certo.

Subjacente a essas três diferentes versões (além de outras versões possíveis) há significados compartilhados. Nas palavras de Kaldor (2003, p. 11):

[o conceito de] Sociedade Civil pode ser descrito como aquelas organizações, grupos e movimentos que estão engajados no processo de negociação e debate acerca do caráter das regras - é o processo de expressar uma 'voz'. (...) Hoje em dia a sociedade civil é transnacional, engajada em um processo de debate e negociação com governos, companhias e organizações internacionais. (Tradução Nossa)<sup>20</sup>

A mesma autora propõe, no desenvolvimento de sua argumentação, a categorização dos atores da sociedade civil (não-estatais), tais como os movimentos sociais, as Organizações não-governamentais (ONGs), redes de 'advocacy', organizações da sociedade civil, redes epistêmicas ou de políticas públicas. Considerando o contexto da sociedade civil contemporânea e globalizada a autora propõe a divisão dos atores em quatro tipos ideais (com referência a Weber): *movimentos sociais, ONGs, organizações sociais e movimentos nacionalistas ou religiosos*. Esses quatro tipos ideais não são categorias rígidas, uma vez que pode haver sobreposição de um mesmo ator em mais de um tipo ideal. Porém procuram identificar características comuns para melhor agrupá-las.

---

<sup>20</sup> Civil society could be described as those organizations, groups and movements who are engaged in this process of negotiation and debate about the character of the rules – it is the process of expressing 'voice'. (...) Today civil society is transnational, engaged in a process of debate and negotiation with governments, companies and international organizations

O primeiro tipo ideal, *movimentos sociais*, reúne os atores menos estruturados e com características de forte mobilização (e reivindicação). Nesse sentido, estão em constante diálogo com o Estado e sua vigência depende da responsividade das autoridades para com os tópicos de defesa dos movimentos.

O segundo tipo ideal é caracterizado pelas *organizações não governamentais* (ONGs) também chamadas de organizações da sociedade civil, para destacar a natureza pública dessas organizações, sem identificá-las com os governos. Há quem considere que essas organizações são a institucionalização e a profissionalização dos movimentos sociais. Diante da tendência neoliberal e da retomada da democracia, muitas organizações acabaram ocupando lugar de parceiros dos governos por terem mais acesso e conhecimento em relação a determinados grupos sociais. Ademais, em função de seu lugar estratégico (atendendo tanto a população quanto ao mercado e aos governos), algumas organizações criaram *expertise* em suas áreas de atuação. Desse modo, são, muitas vezes, chamadas para a discussão, elaboração, gestão e assessoria de determinadas políticas públicas. O fenômeno das organizações não-governamentais é infinitamente mais complexo do que está sendo retratado aqui e constituiria por si só um capítulo (ou outra dissertação).

As *organizações sociais* constituem o terceiro tipo de ator da sociedade civil. A própria autora admite que há possibilidade delas se enquadrarem na categoria das organizações não-governamentais. Contudo sua opção pela separação se deve à diferença em relação aos objetivos, organização interna e formas de recursos. Como exemplos para essa categoria se podem citar as organizações profissionais (como a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil; CFP – Conselho Federal de Psicologia ou CRM – Conselho Regional de Medicina, sindicatos...) ou outras organizações cujos recursos para sua existência e manutenção dependem quase exclusivamente de seus participantes. Associações comunitárias e associações de trabalhadores e profissionais também se enquadram nessa categoria. De acordo com Kaldor (2003) essas organizações são também caracterizadas como de benefício mútuo (defendendo os interesses de uma classe, de um grupo) e são a própria expressão da estrutura social, pois se transformam na mesma medida em que a sociedade se transforma.

O quarto tipo é, talvez, o mais polêmico, pois inclui os *movimentos nacionalistas e religiosos radicais*, tal qual Al - Qaeda. Esses grupos são muitas vezes descritos como neotradicionais e reúnem de modo próprio características dos ‘velhos’ e ‘novos’ movimentos sociais, além de se utilizarem dos meios de comunicação de massa, mídias e internet (KALDOR,

2003). Porém, grupos religiosos ou movimentos nacionalistas menos radicais, afinados com as práticas sociais democráticas, também se encontram nesta categoria.

As tipologias propostas por Kaldor (2003) esclarecem, dentre outras coisas, a multiplicidade de imagens que retratam as sociedades civis. Igualmente, dizer ‘sociedade civil’ ou ‘atores da sociedade civil’ pode revelar grande imprecisão e explicitar controvérsias. O impacto público geralmente positivo está relacionado à concepção democrática e participativa que respeita as leis, as regras e os valores dos direitos humanos universais. É esse o terreno que se sustenta esse trabalho, mas não despojado da capacidade crítica.

No que diz respeito às especificidades da realidade brasileira, o cuidado persiste. De acordo com SORJ (2007, p. 60):

A sociedade civil brasileira, como toda sociedade civil, é um fenômeno histórico e, portanto, deve ser analisada empiricamente – e não deduzida de uma especulação filosófica, tendência ainda em voga nas ciências sociais. Assim, os atores sociais que dela fazem parte, assim como seu lugar no sistema político e suas orientações valorativas dependem tanto do contexto político nacional e internacional quanto do próprio desenvolvimento do campo social e simbólico da sociedade civil.

Tanto Kaldor (2003) quanto Sorj (2007) explicitam a importância de se considerar dois importantes aspectos ao se explorar o campo das sociedades civis: delimitar seu conceito, especificando-o, sem desconsiderar o contexto político simbólico em que se inserem. Os dois pontos de alerta norteiam as preocupações do presente trabalho.

## **O CENÁRIO**

O Brasil esteve sob regimes autoritários durante grande parte de seu período de industrialização, o que dificultou a capacidade de organização e representação da sociedade civil. A partir da década de 70, a crise do regime autoritário se agrava favorecendo a pressão de diversos setores da sociedade civil que reivindicavam a abertura política. A crise fiscal dos anos 80 revela as altas dívidas interna e externa, o que contribuiu para maior pressão por reformas do

Estado brasileiro, tendo como metas as reformas política e institucional, o redimensionamento da economia e a privatização das empresas estatais que até então vinham assumindo papel de destaque no país. (TEIXEIRA, 2002).

Como decorrência do processo de redemocratização no contexto brasileiro a organização do sistema federativo é revigorada. Redefinem-se, assim, as obrigações e jurisdições dos diversos níveis governamentais, possibilitando novas formas de se conceber e de se executar políticas públicas, revelando concepções políticas mais ampliadas no que se refere ao papel do Estado, seu conjunto de princípios, diretrizes e deveres frente à sociedade, além de incluir outros atores no processo: a chamada sociedade civil e o mercado.

A 'sociedade civil', apesar de se revelar como conceito impreciso, "ressurge" como ator relevante no plano de ação política nos anos 70 e 80, fundamentada nas estratégias e nos processos de democratização política em oposição ao regime ditatorial militar até então vigente. Tendo origem no movimento social que se organizou no país desde a década de 70, os debates acerca das responsabilidades do Estado e da sociedade civil são ampliados.

As reformas política e institucional decorrente da redemocratização no contexto brasileiro revigoram a organização do sistema federativo. Redefinem, assim, as obrigações e jurisdições dos diversos níveis governamentais, que possibilitam novas formas de se conceber e de se executar políticas públicas, revelando concepções políticas mais ampliadas no que se refere ao papel do Estado, seu conjunto de princípios, diretrizes e deveres frente à sociedade, além de incluir outros atores no processo

A Constituição brasileira de 1988 inaugura o marco legal das políticas de participação popular no Brasil. Formalmente, a primeira experiência significativa de participação ocorreu mediante emendas populares, instrumento legal adotado pelo regimento interno da Assembleia Constituinte. Por meio dessas emendas, entidades e organizações da sociedade civil, além de movimentos sociais, puderam apresentar suas propostas para serem incorporadas ao texto constitucional.

(...) a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização de políticas públicas. (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005, p.374)

A ideia de coparticipação do Estado e da sociedade em assuntos de interesse compartilhado constitui enunciado transversal da Carta Magna de 1988, mas sua execução vem

sendo estabelecida gradativamente, marcada por dúvidas, críticas e controvérsias, alternando ora o protagonismo do Estado, ora a liderança da própria sociedade.

Os anos 70, especialmente nos países em que vigiam regimes ditatoriais, são vistos como um período de alta atividade e presença de líderes e organizações da sociedade civil e de reivindicação para um espaço de participação efetiva. Todavia, a transição para os anos 80 é analisada por alguns autores (BRUGUÉ; FONT; GOMÀ, 2006) como um ‘processo de domesticação’, que culminou com a ‘crise do movimento associativo’, dando lugar a uma ‘lógica eficientista’ e caracterizada pela mera execução<sup>21</sup>.

Esse processo coaduna-se às novas práticas e às novas concepções de gestão pública afinadas com as diretrizes da ‘gerência social’ e também com um cenário político favorável, desvendado pela abertura do Estado. Assim, a presença de representantes da sociedade civil (notadamente reconhecidos) é cada vez mais solicitada pelo Estado com os objetivos de legitimar suas decisões, gerar colaboradores e capital social (BRUGUÉ; FONT; GOMÀ, 2006).

Durante a década de 1990, fortalece-se no país a prática de participação social mais vinculada às questões de gestão e descentralização das ações, do que da democratização do processo de deliberação das políticas sociais propriamente ditas. Essa reação respondia ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais, relacionada tanto pelos aspectos gerenciais, quanto pelo uso político. Decorre daí o fortalecimento do terceiro setor como um executor de projetos sociais, seja pelos aspectos técnicos, seja pela capacidade de articulação e mobilização de recursos com o setor privado ou por sua privilegiada interlocução com o público-alvo. Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p.392), “(...) é a partir destas influências que pessoas e organizações civis vêm sendo cada vez mais “convocadas” pelo poder público para participar da provisão de bens e serviços sociais.”

Contraopondo outras opiniões, Brugué, Font e Gomà (2006) contradizem que a nova tendência seja produto de um processo de amadurecimento das relações entre Estado e sociedade. Para os autores, as novas relações baseadas na co-produção de serviços e subvenções estatais em execuções do terceiro setor (substituindo a confrontação de opinião, as inquietudes e a exigência de responsabilidade mútua e explícita) têm como resultados a desativação ou desarticulação do potencial realmente participativo. Por conseguinte, as associações se

---

<sup>21</sup> Para Brugué, Font e Gomà (2006), a mudança do papel das associações e organizações da sociedade civil entre os anos 1970 e 1980 foi demasiada radical, especialmente pelo vácuo deixado pelo esvaziamento dos conteúdos de reivindicação e das forças mobilizadoras de seus líderes.

convertem em prestadores de serviços ou ‘pseudo-administradores’ (BRUGUÉ; FONT; GOMÀ, 2006).

O início do século XXI consolida e institucionaliza o terceiro setor, além de convocar cada vez mais a participação da denominada ‘comunidade’. Geralmente caracterizadas pelo baixo poder aquisitivo, pela ausência de bens e serviços públicos, as denominadas ‘comunidades’ são, em verdade, bairros de periferia ou aglomerados e favelas que, por meio de suas associações e representantes, entram em cena passando a integrar o elenco principal. Sua inserção nas práticas de participação são, outrossim, estratégicas para a consecução dos bons resultados de iniciativas do poder público ou de organizações não governamentais.

Diversos atores sociais (trabalhadores, empresários e intelectuais, assim como os novos movimentos sociais, ligados à igreja, associações de moradores, partidos políticos e grupos minoritários ou excluídos) mobilizaram-se, contribuindo para consolidar espaços de reflexão, formulação e implementação de políticas com forte participação popular. Além de organizarem demandas e pressionarem o Estado, esses novos atores buscaram desenvolver alternativas, por vezes, autônomas de intervenção social ancoradas nas ideias de ajuda mútua e de iniciativa própria no atendimento de carências sociais. As ações envolviam desde manifestações de massa até a constituição e organização de coletivos reunidos em torno de uma única temática, como gênero, raça, paz, meio ambiente, religião etc. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p.390).

É, portanto, no processo de transição e de consolidação democrática que novos tipos de relação entre atores tão fundamentais quanto o Estado, o governo, o mercado e a sociedade civil se estabelecem, possibilitando o desempenho de papéis inéditos, mas não sem um importante ingrediente: o conflito.

## **NOVAS EXPRESSÕES DE PARTICIPAÇÃO**

Abordar as novas relações entre Estado e sociedade é dizer das formas de inserção dos diferentes atores sociais e políticos no âmbito das políticas públicas, bem como da participação do Estado no âmbito das iniciativas (projetos e programas) ‘idealizados’ e/ou executados pela sociedade. Cabe, porém investigar mais a fundo essas novas práticas de participação: o que são?

Quais são seus objetivos? Em que condições se dão? Quais são suas dinâmicas? Quem pode participar, que papéis exercem e que relações estabelecem entre si?<sup>22</sup>

## O QUE É PARTICIPAÇÃO?

Desde a constituição federal de 1988, o Brasil incorpora a participação dos cidadãos em políticas públicas antes de tudo como um direito: direito de ser informado, direito de ser consultado, direito de opinar e atuar.

Na maior parte das vezes, contudo, a participação é uma 'oferta do Estado' com o objetivo de cumprir com as normas legais, o que implica em uma participação circunscrita, restrita e predefinida pelo próprio governo e pautada por seus interesses. (BRUGUÉ; FONT; GOMÀ, 2006; SEBASTIAN, 1999; SEDANO; BOTERO, 2005). O requisito da participação pode originar das iniciativas sociais, especialmente quando motivado por acontecimentos emblemáticos (como em casos de comoção popular fomentados pela mídia).

Para ilustrar os diferentes níveis de participação ofertados, diferentes metáforas são propostas. Todas elas têm em comum a ideia de gradação ou os vários níveis da oferta de participação social nas políticas públicas. Brugué, Font e Gomà (2006), por exemplo, propõem a imagem de uma escada. No nível inferior, localizam-se os instrumentos participativos de informação. Neste nível, não há uma atuação do cidadão e ele é visto como passivo. No nível médio estão os mecanismos que pretendem dar voz aos cidadãos e suas associações, mesmo que seja apenas para conhecerem suas opiniões. Na parte superior está a participação mais evidente, onde está a capacidade da sociedade civil de tomar decisões (BRUGUÉ; FONT; GOMÀ, 2006).

Já Sedano e Botero (2005) apresentam a imagem de um cálice de vinho. Ampla na parte superior, o espaço diminui gradativamente, afunilando-se. Da mesma forma que a metáfora anterior, na parte superior (e mais ampla) do cálice, tem-se a participação por meio da informação. Nessa modalidade a participação da população ocorre por meio de enquetes para conhecer suas necessidades ou simplesmente informá-las sobre determinada medida a ser

---

<sup>22</sup> Ou como sugestão de Brugué, Font e Gomà (2006): Por que? Quem? Como?

tomada. Em seguida, tem-se participação via consulta de alternativas de gestão das políticas. Em terceiro lugar tem-se a concordância da população quanto às políticas para a priorização de necessidades para ação estatal.

No afunilamento do cálice, encontram-se metaforizadas as práticas participativas menos freqüentes, quais sejam, a participação das decisões de políticas públicas; o planejamento participativo, o controle estratégico durante todo o ciclo de uma política pública (definição dos temas, dos representantes, da metodologia, bem como a execução, o monitoramento, a avaliação e controle da política).

Na base, o cálice alarga-se novamente. Nesse ponto, pode-se encontrar maior espaço para a participação no controle das execuções pontuais dos projetos, a participação na própria execução dos projetos e também a administração pontual das ações públicas (SEDANO; BOTERO, 2005). Ambas as metáforas demonstram, por meio de suas imagens, que os diferentes tipos de participação são ofertados de forma desigual, evidenciando que há participações mais e menos estimuladas.

## **QUAIS AS DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO?**

A reunião entre atores tão distintos quanto o Estado e a sociedade em um espaço de planejamento conjunto pode apresentar-se a partir de dois cenários: formal e institucional ou informal e espontâneo (SEDANO; BOTERO, 2005). De acordo com Sedano e Botero (2005, p. 53), o cenário formal ou institucional ocorre quando a iniciativa advém de uma instituição, um programa, uma norma ou uma lei. Já o cenário informal ou espontâneo é o resultado do encontro fomentado por reivindicações de grupos sociais ou situações sociais críticas, tais como catástrofes naturais ou eventos violentos que mobilizam a opinião pública. Segundo os autores ora citados, para que o cenário seja legítimo, é preciso garantir a presença de diferentes setores, bem como suas disponibilidades para negociar suas demandas, posições e interesses, por vezes abrindo mão de suas exigências iniciais.

São expressões contemporâneas da participação os diagnósticos, as decisões e a gestão. Tem-se, portanto, a consulta para o diagnóstico de problemas com a finalidade de formação da



agenda e de formulação de políticas públicas, para a gestão de equipamento e de serviços de finalidade pública, bem como para o monitoramento e avaliação de políticas. Todavia, mesmo nos dias de hoje, a participação raramente alcança os níveis superiores da escadaria, conforme metáfora de Brugué, Font e Gomà (2006).

Além de a oferta da participação ser preponderantemente estatal ainda permanece, em sua maioria, pontual. Denominada de ‘participação instrumental’ (SEDANO; BOTERO, 2002) ou ‘democracia instrumental’ (BRUGUÉ; FONT; GOMÀ, 2006), essa modalidade não pretende fomentar ou fortalecer de forma permanente as capacidades dos grupos sociais, possibilitando o acesso a uma ampla oferta de direitos ou a outras ofertas de serviços de políticas públicas.

Assim, quando o objetivo é atingido, o cenário de participação tende a desaparecer: *“Os cenários de iniciativa estatal não aspiram acordos estratégicos e permanentes com a sociedade, mas sim um acordo instrumental para o cumprimento de objetivos específicos, tanto no que diz respeito aos temas, como ao tempo.”* (Tradução nossa)<sup>23</sup>

Porém, na medida em que a participação vai se efetivando, as demandas, as posições e os interesses sociais vão sendo demarcados e inscritos em um cenário legal e legítimo de negociação, podendo produzir efeitos na própria oferta estatal. Desse modo, a oferta pode aproximar-se das demandas dos grupos sociais e comunitários de onde as lideranças se originam, ainda que restritos aos temas e às agendas delimitadas para as decisões:

A própria prática de acordos (sistemáticos) exerce uma pressão sobre o movimento social para que este se inscreva e se insira dentro dos ciclos, dos tempos, e normas da construção da política pública dentro do Estado. (Tradução nossa)<sup>24</sup>.

Em suma, o que os autores argumentam é que mesmo que a administração pública possua expectativas limitadas, os setores sociais podem buscar transcender e se apropriar mais e melhor, de forma a traduzir as necessidades sociais diagnosticadas em projetos específicos e ampliar as questões a serem discutidas.

---

<sup>23</sup> Los escenarios de iniciativa estatal no aspiran a una concertación estratégica y permanente con la sociedad sino a una concertación instrumental para el cumplimiento de objetivos específicos, tanto en su temario como el tiempo.” (SEDANO; BOTERO, 2002, p.70)

<sup>24</sup> La propia práctica de concertación ejerce una presión sobre el movimiento social para que éste se inscriba y se inserte dentro de los ciclos, los tiempos y las normas de la construcción de la política pública dentro del Estado (SEDANO; BOTERO, 2005, p.55)

## QUEM PARTICIPA?

O contínuo estímulo à participação das últimas décadas tem registrado a transformação do sujeito cidadão, que passa assumir um papel mais ativo e mais exigente, além de mais capacitado a se relacionar com as instancias político-administrativas. O papel de oposição e confronto dá lugar à disposição para negociar e ‘co-laborar’. (BRUGUÉ, FONT e GOMÀ, 2006)

Faz-se necessário, porém, distinguir a participação individual e a participação coletiva. Enquanto a ativação da participação individual (no sentido da assunção e reivindicação dos direitos civis e políticos e de seu lugar de consumidor e não apenas usuário) parece consenso, reconhecem-se as dificuldades de articulação e concretização da participação coletiva, tais como em estruturas formais, conselhos etc.

Os autores Brugué, Font e Gomà (2006) alertam, porém, que mesmo a ativação do papel individual não pode prescindir de uma visão da coletividade, ou seja, de uma visão coletiva das relações que estabelece no âmbito público. Sem isso, corre-se o risco de relações clientelistas (e individualistas) e os sujeitos mais identificados como detentores de direitos individuais e menos como membros de uma comunidade (ou comunidades)<sup>25</sup>.

Ao se tomar o campo das políticas públicas de caráter social como foco de análise, verifica-se a multiplicação dos atores sociais, o desempenho diversificado de papéis, bem como novas relações por eles estabelecidas. Destacam-se aqui o Estado brasileiro e as organizações da sociedade civil, cuja relação passa a ser pautada pelo reconhecimento mútuo da importância e da complementaridade do ‘outro’, bem como a redistribuição dos papéis para a consecução dos objetivos.

Atualmente, são observadas novas configurações acerca das relações estabelecidas pelo Estado, pelas organizações não governamentais (e organizações sociais) e pelas comunidades, pressupondo uma via de múltiplos sentidos e direções, que favorece as diversas combinações entre eles (SEDANO; BOTERO, 2002, p.44). Destacam-se aqui alguns modelos, por sua relevância ao presente estudo:

---

<sup>25</sup> Brugué, Font e Gomà (2006) também propõem uma tipologia para a compreensão dos sujeitos participantes. Distinguem, assim, a participação de base associativa (por meio de organizações e associações formais e reconhecidas), de base pessoal (quando a participação ocorre no nível individual) e de base mista (uma combinação das duas anteriores. Exemplos de participação de base associativa são os conselhos consultivos; os planos estratégicos (como Agenda 21) são exemplos de base mista. A participação de base pessoal pode ser exemplificada pelos referendos, consultas populares e assembleias. (BRUGUÉ; FONTE; GOMÀ, 2006)

## ESTADO ↔ ONG

Do ponto de vista do Estado, estabelecer relações com organizações não-governamentais torna-se vantajoso por algumas razões. A primeira, de acordo com Sedano e Botero (2002), está relacionada à própria tendência decorrente da reforma política e administrativa do Estado de recorrer a grupos profissionais especializados para a execução de suas políticas públicas. Deixando de ser executor, o Estado pode se dedicar à direção, planejamento, financiador (ou cofinanciador) e regulador dessas políticas. Para esses autores, embora o Estado reconheça as virtudes e *expertise* das ONGs (capacitação de seus profissionais, vinculação às temáticas de interesse social, flexibilidade e baixo custo para execução), essa vinculação Estado-ONG pode ser considerada uma expressão da redução do tamanho do Estado (SEDANO; BOTERO, 2002, p. 45).

Ademais, as ONGs podem exercer um papel de mediação entre o Estado e os beneficiários das políticas (utilizando-se de metodologias eficazes), bem como entre os vários níveis de governo, utilizando-se de seus status e legitimidade adquiridos. Ademais, as ONGs são organizações desenhadas para dialogar e negociar com autoridades e poderes econômicos (SEBASTIAN, 1999, p. 12)

Se por um lado, as ONGs são reconhecidas por sua capacidade de mediação e de construção de acordos para os bons resultados das políticas públicas, por outro, os vínculos que vêm sendo estabelecidos com o Estado são ainda pontuais (ou 'instrumentais'), breves e bem demarcados, "sem dispor de vínculos estratégicos formais de caráter permanente, impossibilitando a garantia das estabilidades temática, econômica, institucional e financeira das ONGs." (SEDANO e BOTERRO, 2002, p. 47)

Do ponto de vista das ONGs, as relações estabelecidas com o Estado, caracterizadas por seu papel de instrumentação de políticas estatais, dão-lhes espaço privilegiado para a formação de alianças e para conversão de demandas sociais em políticas estatais, leis ou programas que favoreçam o conjunto da população ou temas de seu interesse.

## ESTADO ↔ COMUNIDADE

O interesse do Estado em relacionar-se com a ‘comunidade’ é, essencialmente, garantir legitimidade do Estado para com a população. Pretende-se, assim, passar a ideia de que o Estado não é mais autoritário, totalitário ou impositivo, mas sim que é participativo, comunitário ou social. Para tanto, o Estado vem oferecendo para a população uma função de controle social, inclusive por meio de disposições desse controle em leis e decretos dos programas, oferta essa mais normativa do que propriamente operativa (SEDANO; BOTERO, 2002).

A comunidade, por sua vez, espera do Estado a solução de carências específicas, além de ter a expectativa de ser chamada para participar das tomadas de decisões e da priorização das ações que lhes dizem respeito. Gradativamente as comunidades vêm demandando uma participação mais deliberativa, institucionalizada, constante e sustentável, ou seja, dirigida à definição das políticas públicas e não apenas uma participação na priorização, formulação, execução de projetos e controle do desempenho, ou consultiva<sup>26</sup>. De acordo com Sedano e Botero (2002, p. 52),

(...) a participação se valoriza quando passa da exigência de resolver necessidades imediatas para uma participação que requer maior sustentabilidade, permanência e promoção de liderança pública. Para que isso ocorra é necessário que haja líderes dentro do movimento social que persigam o fortalecimento da organização social em termos de mobilização, desenvolvimento de capacidades da comunidade e suas organizações, além da qualificação permanente do diálogo político com o Estado. (Tradução nossa)<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> De acordo com Sedano e Botero (2005) esse estímulo à participação comunitária também tem como consequência o processo de ‘politização’ dos líderes comunitários que, muitas vezes, passam a aspirar os cargos de representação política ou inserir-se na administração pública.

<sup>27</sup> (...) la participación se valoriza cuando pasa de la exigencia de resolver necesidades inmediatas a una participación que requiere una mayor sostenibilidad, permanencia y promoción de liderazgo público. Esto depende que haya líderes dentro del movimiento social que persigan el fortalecimiento de la organización social en términos de movilización, desarrollo de capacidades de la comunidad y de sus organizaciones y calificación permanente del diálogo político con el Estado.

## ONG ↔ COMUNIDADE

As organizações não-governamentais posicionam-se entre as comunidades e o poder público, assumindo um lugar de 'neutralidade', pois nem se identificam com os atores comunitários, nem com a categoria de funcionários públicos (SEDANO; BOTERO, 2002). Embora esse lugar não seja destituído de intenção, outorga-se às ONGs a função de mediar a 'oferta estatal' e as demandas comunitárias ou o inverso, traduzir as demandas comunitárias, as reivindicações ou propostas comunitárias em ações governamentais.

Soma-se a essas atribuições, a função de 'mediação de recursos' advindos das organizações internacionais (agências multilaterais), do próprio poder público ou de empresas privadas (por meio ou não de suas fundações). Tais recursos são direcionados às comunidades, porém são repassados para as ONGs que devem gerenciá-los, uma vez que elaboram a proposta e executam suas ações, além de monitorar e até avaliar as políticas. Nesse sentido, se as comunidades são o público-alvo das ações, constituem, por sua vez, o público-alvo das ONGs executoras dos programas e projetos.

Esse lugar atualmente ocupado pelas organizações não-governamentais deve-se, como anteriormente dito, não só à reforma da administração pública, mas também ao reconhecimento da capacidade técnica (especialização em temas, comunitários, legitimidade frente à população, metodologia de trabalho comunitário etc.), capacidade formadora (fomentando a formação de lideranças comunitárias) e por seu amparo legal (por meio de decretos e termos de parcerias). De acordo com os parâmetros propostos por SEBASTIAN (1999), as ONGs são mais eficientes do que as comunidades no exercício das ações coletivas, uma vez que constituem grupos menores e mais organizados. Desse modo, são menos dispersas, menos custosas e mais capazes de concentrar e verificar os resultados de seu interesse.

A relação entre as comunidades e as ONGs foi se modificando ao longo do tempo. Se antes a comunidade solicitava das ONGs o apoio para a mobilização social, apoio logístico, formação de lideranças e de organizações comunitárias (de base ou sindical), hoje as comunidades passam a exigir das ONGs informação, apoios a processos sociais específicos e capacitação para a gestão de projetos e negociações com o Estado (SEDANO; BOTERO, 2002). As comunidades têm como expectativa que as organizações não-governamentais se identifiquem com seus problemas e reivindicações, contudo, ao favorecer essa relação incorrem no risco de

que suas organizações sociocomunitárias sejam suprimidas ou substituídas pelas ONGs, perdendo assim lugar e força. (SEDANO; BOTERO, 2002).

Evidencia-se, portanto, a importância do aspecto político das políticas. Atores sociais e processos políticos deliberativos produzem e estimulam o desenvolvimento de iniciativas (políticas, programas e projetos) com objetivos e metodologias predefinidas e direcionadas a um público, a partir das demandas previamente processadas<sup>28</sup>. Tais iniciativas, quando colocadas em prática, repercutem direta e indiretamente, conformando, novos (outros) processos e produzindo consequências que devem ser cuidadosamente analisadas.<sup>29</sup>

Alinhavados por um processo dialético, os contextos políticos (nacional e internacional), sem esquecer do contexto social e simbólico, como alerta Sorj (2007), engendram novos papéis, novas relações, favorecendo diferentes modalidades de atuação, de inserção e de participação dos atores sociopolíticos. Como afirmam Brugué, Font e Gomà (2006, p.14), *“Em todo caso, o que parece claro é que o desenvolvimento da participação e da democracia local requer forte sintonia entre as justificativas (o porquê), os protagonistas (quem) e os mecanismos de participação cidadã (como)”*<sup>30</sup> (Tradução nossa).

Desse modo, as políticas públicas, os programas e os projetos constituem arenas, marcadas por acordos e conflitos que, não raras vezes, espelham o cenário macro e complexo das sociedades contemporâneas:

A sociedade é como um campo de forças onde mil vetores se cruzam em todas as direções, indicando ações e reações, estímulos positivos e negativos, ofertas e demandas dos agentes sociais individuais ou agrupados por tarefas, funções, interesses materiais e interesses culturais. (Tradução Nossa)<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Do ponto de vista político, a política pública é um processo deliberativo que denota alguma forma de ação governamental (com características específicas) de provimento de bens ou serviços que utiliza financiamento do orçamento público. As políticas públicas são sempre o resultado de uma demanda processada, uma decisão tomada, inclusive quando a escolha é o que não fazer (DYE, 1987). É preciso, portanto, considerar a rede de elementos, complexamente relacionados, que compõem o processo que resulta em uma política pública, iniciado com a formação da agenda, passando pela execução propriamente dita de uma política pública até a sua avaliação. Cada uma dessas etapas, faz-se necessário ressaltar, pressupõe inúmeros outros processos, que envolvem os condicionantes políticos e sociais e são marcados pelas dimensões institucionais, organizacionais e cognitivas.

<sup>29</sup> Sebastian (1999) propõe a ‘análise dos (atores) envolvidos’ (*involucrados* ou *stakeholders*) em políticas públicas a partir da perspectiva de quem ‘perde’ (aqueles prejudicados pela decisão da ação) e de quem ‘ganha’ (beneficiários ou favorecidos) com essas iniciativas. De acordo com o autor, esse ‘mapeamento’ é fundamental para se desenhar, gerenciar e avaliar uma política pública, bem como para se obter um panorama do ‘jogo de forças’, detectar resistências e colaboradores, além de possibilitar a proposição de ações neutralizadoras ou corretivas.

<sup>30</sup> “En cualquier caso, lo que parece claro es que el desarrollo de la participación y de la democracia local requiere de una fuerte sintonía entre las justificaciones (el porqué), los protagonistas (el quién) y los mecanismos de la participación ciudadana (el cómo).”

<sup>31</sup> La sociedad es como un campo de fuerzas donde miles de vectores se cruzan en todas las direcciones, indicando acciones y reacciones, estímulos positivos y negativos, ofertas y demandas de los agentes sociales, individuales o agrupados por tareas, funciones, intereses materiales e intereses culturales. (SEBASTIAN, 1999, p. 6)

Apesar de as novas inserções do associativismo civil na América Latina, há de se reconhecer os inúmeros obstáculos estruturais a serem ainda superados, em função da desorganização das esferas societárias, da legitimidade incipiente das organizações e da falta de poder para influenciar o Estado, os partidos políticos e os grupos econômicos, no sentido de estruturas mais democráticas e de maior reciprocidade na relação entre Estado-sociedade.

De forma paradoxal, as políticas econômicas neoliberais, de alcance mundial, influenciaram e reforçaram a dicotomia entre Estado e sociedade, ao mesmo tempo em que recuperam ideologicamente a noção de sociedade civil de forma funcional aos seus interesses, utilizando-se do apoio das agências financeiras multilaterais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com forte influência nos países com economias frágeis, incluindo os países latino-americanos.

(...) a estratégia neoliberal tende a instrumentalizar um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado “terceiro setor”, os valores altruístas de “solidariedade individual” e do “voluntarismo” e as instituições e organizações que em torno deles se movimentam. O Capital luta por *instrumentalizar a sociedade civil* torná-la mais dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável. O debate sobre o “terceiro setor”, como ideologia transforma a sociedade civil em meio para o projeto neoliberal desenvolver sua estratégia de reestruturação do capital (...) (MONTAÑO, 2002, p. 233)

Nesse contexto, emergem questionamentos acerca da origem e do caráter das novas relações entre Estado e sociedade.

(...) Trata-se da transferência para a sociedade de responsabilidades do Estado, ou de um saudável e necessário deslocamento da questão democrática participativa para espaços da sociedade civil, na construção e gestão de políticas públicas? (GARCIA et al. , 2003, p. 10)

Ou ainda, a sociedade civil se tornou um mero braço terceirizado do mercado?

Certo é que, ao contrário do que muitas vezes se pode supor, o próprio Estado e as novas tendências que cercam sua gestão têm papel central no favorecimento dessas novas configurações e não, exclusivamente, as pressões de movimentos organizados e pressões locais. Outrossim, deve-se considerar que a sociedade civil, embora muitas vezes seja vista como um ente composto por sujeitos coletivos virtuosos sempre, orientados pelo interesse e bem-estar geral, constitui-se em uma arena de conflitos, envolvendo diversos poderes, interesses e forças sociais (GÓMEZ,2003,p.15).

## SOCIEDADE CIVIL X POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A área da segurança pública, diferentemente de outras áreas, não compôs efetivamente a agenda de reivindicações dos movimentos sociais quando da abertura democrática. Uma das possíveis explicações para essa ausência é o fato do tema da segurança permanecer profundamente atrelado como ‘assunto de polícia’ (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 12):

Além das forças policiais, poucos atores sociais estavam habilitados ou eram vistos como interlocutores [qualificados] para atuar nesse campo. A vitimização das parcelas mais vulneráveis da sociedade contribuiu para consolidar, de maneira mais profunda, essa distância.

Somente aos poucos é que segmentos da sociedade civil organizada e, de certa forma, especializada na área, começam a se fazer presente no cenário das discussões e debates relativos ao tema. Atores como intelectuais debruçados sobre o assunto, militantes dos direitos humanos, alguns representantes das polícias identificados com a questão, somados à influência das agências multilaterais (já atuantes no país) foram responsáveis pelo início do diálogo e pela mobilização da sociedade civil para com o tema (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

Pouco a pouco, inicia-se o processo de instauração de uma nova perspectiva de segurança pública, denominada por alguns de “segurança cidadã”, cujo objetivo não está restrito à proteção do próprio Estado, mas deve, igualmente, proteger os cidadãos.

Contudo, ainda falta um grande caminho a ser trilhado para que se possa afirmar a consolidação da parceria entre sociedade e Estado, especialmente no que se refere à área de políticas públicas de segurança. Segundo Miranda (2003), é justamente nessa área que se localizam os maiores entraves e as maiores dificuldades à participação da sociedade civil.

No Brasil, como afirma Cano (2003), ainda existem poucas políticas de segurança pública consolidadas e apenas alguns poucos programas ou linhas de atuação. Este campo de atuação tem sido marcado por uma atuação reativa (e não proativa) do poder público, de tradição autoritária que remonta à criação das polícias brasileiras (século XIX), perpassando os governos militares. A atuação dos governos em relação à segurança pública tem sido equivocadamente pautada mais pela pressão da imprensa do que por diagnósticos, estatísticas, avaliações de impacto e estudos empíricos.



Coloca-se o desafio e a urgência de se incluir ou de se ampliar na agenda pública as questões relacionadas à violência e à segurança pública que, de uma forma ou de outra, afetam todos os cidadãos, sendo, portanto, emergente o desafio de se formular estratégias que atendam às necessidades dos vários grupos que compõem o conceito difuso denominado 'sociedade civil'. As políticas de segurança não podem constituir um projeto isolado e apartado do conjunto de políticas do Estado; faz-se necessário explicitar a discussão, politizar o tema, tornar público o debate, estratégias essas essenciais para evitar que a violência ou a segurança sejam tratadas como questões de solução privada ou restrita a determinados grupos. (MIRANDA, 2003)

Para esta autora tanto a violência quanto a segurança tiveram pouca presença no diálogo e na luta por democracia na qual a sociedade civil esteve envolvida nos últimos anos e apenas recentemente a violência urbana passou a ocupar algum lugar de destaque no rol de preocupações dos governos, sendo então percebida como um risco eminente à coesão e ao tecido social. A autora então defende que somente por meio da participação efetiva das 'camadas populares' e da participação da sociedade na concepção e no controle público sobre a ação estatal será possível "construir uma política pública de segurança democrática e respeitadora dos direitos humanos" (MIRANDA, 2003, p. 112).

Deve-se reconhecer que a participação da sociedade civil na área da segurança pública, apesar de tardia, tem crescido nos últimos anos, mas é ainda pouco desenvolvida se comparada a outras áreas como a da saúde, por exemplo. De certa forma, é essa lacuna que se pretende começar a preencher com este trabalho.

Quem são os atores da sociedade civil presentes no cenário da segurança pública ou mais especificamente, nos projetos de prevenção da violência?

Que papel eles exercem?

Que tipo de relação se estabelece entre eles?

É o que se procurará responder nas seções seguintes.

### III - METODOLOGIA

O contexto urbano, especialmente o das grandes metrópoles, em que os índices de criminalidade e violência são alarmantes, somado ao contexto histórico de extrema valorização da parceria entre a denominada sociedade civil e o poder público, resultam na relevância das investigações acerca da relação entre violência como problema social e as iniciativas que o poder público e a sociedade têm criado para resolvê-lo ou preveni-lo.

Já o caráter recente de sistematizações e estudos dessa temática no país tem como desdobramento a carência de referenciais bibliográficos e de pesquisas empíricas brasileiras sobre o assunto. Dessa incipiência decorre a necessidade de estudos mais basilares, exploratórios e descritivos, a despeito de o baixo status que essas duas formas de pesquisa possuem no universo acadêmico. Constituem, porém, passos importantes para o aprofundamento da discussão, possibilitando desdobramentos cada vez mais complexos. Explicitam-se assim os desafios do presente estudo.

Pretende-se contribuir para a reflexão acerca da violência como problema social e das iniciativas que o poder público e a sociedade civil têm criado na tentativa encontrar soluções. De forma específica, pretende-se discutir em que medida o envolvimento dos diversos atores da sociedade civil em projetos e programas de prevenção da violência contribuem para a consecução de seus objetivos de prevenção e influenciam a apropriação da sociedade civil em assuntos de interesse público. Para tanto, elege-se como unidade de análise, programas e projetos de prevenção social do crime e das violências e, construção da paz.

Como objetivos específicos tenciona-se:

- Identificar os atores sociais (tanto do poder público como da sociedade civil) presentes no cenário da segurança pública e os papéis que eles desempenham, que influência exercem, considerando os contextos democrático e contemporâneo brasileiros;
- Verificar os tipos de participação e a relação que os diversos atores estabelecem entre si e os arranjos institucionais decorrentes (tipos de vínculos);

- Analisar em que medida o envolvimento dos diversos atores influencia tais projetos, programas e políticas públicas e contribui para a consecução dos objetivos de prevenção da violência e de promoção da cultura de paz

Adota-se como estratégia de pesquisa o estudo comparativo de casos múltiplos com caráter analítico-descritivo, considerando a técnica denominada síntese de dados cruzados (*cross-case synthesis*) (YIN, 2005; YIN, 1988).

Caracterizado por um desenho metodológico simples, o método comparativo consiste na realização de comparações entre diferentes casos (similares ou análogos) para que seja possível verificar semelhanças e explicar divergências. Pode ser utilizado para comparar casos ou objetos contemporâneos entre si, casos ou objetos contemporâneos com casos e objetos do passado, casos e objetos do passado entre si ou, ainda, comparar sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento. Em geral, o objetivo de estudos com essas características é compreender as diferenças entre eles, explicá-las ou revelar as estruturas ou os motivos que geram ou possibilitam a diversidade encontrada.

Os dados requeridos para essa estratégia são de naturezas primária e secundária. Os primários foram coletados por meio de formulário eletrônico autoaplicado (APÊNDICE A) respondido pelos coordenadores dos projetos e programas e enviados por meio eletrônico (e-mail), uma vez que os programas estão distribuídos pelo país. Já os dados secundários são constituídos por documentos e registros (escritos, fotográficos, eletrônicos e outros) disponibilizados pelos programas, projetos e políticas públicas sob estudo, bem como por sendo estas as fontes de evidências eleitas. Entende-se que observações diretas e entrevistas semi-estruturadas *in loco* seriam fontes complementares interessantes, porém inviáveis em termos de tempo e custo para o presente estudo.

## DEFINIÇÃO DOS OBJETOS DE ESTUDO

A escolha dos programas e projetos (unidades de análise) resulta em uma seleção intencional e toma como primeiro parâmetro os mesmos critérios estabelecidos pela 1ª Conferência de Segurança Pública no Brasil para a seleção de experiências na área de segurança pública. Tal opção decorre da insuficiência de produções formais (como estudos e artigos acadêmicos) e de uma divulgação mais sistemática acerca das práticas de prevenção dessa área.

Obtiveram-se, assim, informações acerca de 41 experiências selecionadas e distribuídas pelos sete eixos temáticos preestabelecidos pela comissão organizadora<sup>32</sup>. Destas 41 experiências, foram selecionadas apenas aquelas relacionadas ao eixo V - **‘Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz’**, pela proximidade com a área da prevenção circunscrita a este estudo.

Dessa maneira, foi possível acessar informações como nome, objetivos, instituições responsáveis, endereço, endereço eletrônico e telefone das 24 experiências distribuídas pelas várias regiões do Brasil. Cabe destacar que as experiências deste eixo somam quase 60% das experiências selecionadas e, em sua maior parte, localizam-se na região sudeste do Brasil. Esses dois dados revelam de antemão as características emergentes da área da segurança pública e o seu lócus preponderante: o sudeste, por concentrar os índices mais altos de criminalidade.<sup>33</sup>

As experiências identificadas com o eixo da prevenção e cultura de paz, pré-selecionadas para a presente análise, foram submetidas a uma segunda seleção, sendo excluídas aquelas relacionadas à violência sexual e/ou doméstica (abuso sexual, exploração sexual etc.) bem como às experiências relacionadas à resolução alternativa de conflitos e ‘ressocialização’ (justiça

---

<sup>32</sup> Uma equipe designada pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria de Segurança Pública reuniu representantes do governo federal, do PNUD (ONU), técnicos e especialistas da área de segurança pública (incluindo-se representantes de organizações não governamentais, gestores públicos e pesquisadores). Esta equipe multidisciplinar, para além do fato de evidenciar a variedade de atores organizados em torno do tema, selecionou experiências atuais de intervenção na área da segurança pública, a partir de sete eixos: Eixo I - Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; Eixo II - Financiamento e gestão da política pública de segurança; Eixo III - Valorização profissional e otimização das condições de trabalho; Eixo IV - Repressão qualificada da criminalidade; Eixo V - Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz; Eixo VI - Diretrizes para o Sistema Penitenciário; Eixo VII - Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimento Emergenciais e Acidentes.

<sup>33</sup> Para dados estatístico ver: [www.observatoriodeseguranca.org](http://www.observatoriodeseguranca.org);

restaurativa, mediação de conflitos, reintegração de egressos e apenados, medidas socioeducativas etc.). Esse novo filtro se fez necessário para que se obtivesse um debate um pouco mais homogêneo, uma vez que os projetos excluídos caracterizam-se por debates diferenciados e complexos, envolvendo bibliografias específicas e especializadas. Foram selecionadas, portanto, 15 experiências a serem investigadas neste estudo.

A escolha por projetos pré-selecionados pela 1ª Conseg se dá por alguns motivos. Primeiramente porque abrange projetos de vários estados brasileiros, uma vez que o convite para o envio das experiências se deu por meio de edital e foi amplamente divulgado em meios oficiais (sites do governo federal e de organizações parceiras, reportagens de jornal etc.<sup>34</sup>), garantido o acesso à informação a qualquer pessoa interessada. Em segundo lugar, os critérios estão descritos e também publicizados em meios oficiais, procurando garantir idoneidade e neutralidade à seleção. Ademais, todas essas experiências apresentam os seguintes denominadores comuns:

- Caracterizam-se como uma intervenção finalizada ou em andamento na área de segurança pública, podendo ser um programa, projeto ou ação;
- Possuem no mínimo um ano de implementação efetiva comprovada;
- Possuem público-alvo, objetivos e metas claramente definidos;
- Possuem uma área de atuação territorialmente localizada;
- São desenvolvidas por uma instituição governamental ou não governamental;
- Respondem a um problema específico;
- Enquadram-se em pelo menos um eixo temáticos da 1ª CONSEG

Pode-se também argumentar que as iniciativas selecionadas inserem-se nos mesmos contextos histórico e político para a área da segurança pública. Contextos estes cujo discurso oficial (do Governo Federal) refere-se a 'um novo paradigma' que defende só ser possível oferecer segurança de forma democrática e a partir da participação popular (GENRO; MIKI, 2009 – catálogo).

Ao escolher os programas e projetos pré-selecionados pela comissão organizadora da 1ª Conseg não se pretende negar ou desvalorizar outras práticas, mas garantir que as iniciativas sob análise tenham reconhecimento nacional neste complexo e incipiente cenário das iniciativas de

---

<sup>34</sup> Conforme pode ser observado nos seguintes endereços eletrônicos: [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br), [www.pnud.org.br/seguranca/reportagens](http://www.pnud.org.br/seguranca/reportagens)

segurança pública<sup>35</sup>. Porém, o fato de essa escolha ser baseada em um edital oficial do Ministério da Justiça implica em padronização e institucionalização das iniciativas, comprometendo, por exemplo, a observação das iniciativas informais e da participação espontânea.

## PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS

A partir da organização dos dados de identificação das 15 experiências selecionadas para este estudo, foram realizados contatos telefônicos com os responsáveis pelos projetos nas suas instituições correspondentes<sup>36</sup>. Nesses telefonemas foram explicitados o motivo do contato, os objetivos da pesquisa e o convite para a inclusão do seu projeto na investigação. Diante do aceite dos respectivos coordenadores, eles receberam (via e-mail) o questionário (link)<sup>37</sup>, a tabela de participação (a ser preenchida e enviada por e-mail), explicações detalhadas sobre o procedimento e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Também lhes foram requisitados materiais para a análise secundária, tais como relatórios escritos e elaborados pela organização responsável pelo projeto, relatórios de avaliação e/ou sistematização, avaliações ou pesquisas conduzidas por instituições avaliadoras ou acadêmicas. Em sua maioria, foi possível acessar os sites dos programas e projetos e/ou de suas instituições.

Alguns coordenadores solicitaram que o questionário fosse respondido por telefone, o que foi considerado viável, sem comprometer os resultados pretendidos. Outros, porém, não demonstraram interesse ou disponibilidade para colaborar com o estudo.

Salienta-se que apesar dos aceites iniciais foi necessária alguma insistência por parte da pesquisadora para que os participantes de fato respondessem aos instrumentos, fato esse que

---

<sup>35</sup> Ver anexos 1, 2 e 3 deste trabalho para informações complementares

<sup>36</sup> Não foi possível qualquer contato com a iniciativa denominada 'Segurança Pública: compromisso de todos', da prefeitura municipal de Balneário Pinhal (RS).

<sup>37</sup> O questionário foi elaborado utilizando-se o recurso do Google docs, por meio do link <https://spreadsheets.google.com/ccc?key=t5KjGWzK70tVhhqGeMjC06A>. Dessa forma, a resposta era gerada automaticamente. Para melhor comunicação entre participantes e pesquisadora foi criado um endereço de email especialmente destinado à pesquisa: [projetosdeprevencao@gmail.com](mailto:projetosdeprevencao@gmail.com).

prejudicou o cronograma inicial da pesquisa<sup>38</sup>. Assim, das 15 iniciativas previamente selecionadas, foram obtidas informações de apenas 11 projetos e programas.

Tendo recebido as informações solicitadas foi organizado um banco de dados para cada programa e projeto. Em seguida, cada documento foi submetido ao processo de categorização, a partir de critérios preestabelecidos para todas as experiências.

Cada projeto e cada programa compõem um caso único. Os casos, como será visto a seguir, foram comparados a partir de “tabelas (quadros) de palavras”, resultando na síntese de dados cruzados. Como explica Yin (2005, p. 164), “Uma das possibilidades é criar tabelas de palavras que exibem os dados provenientes dos casos individuais de acordo com a mesma estrutura uniforme.”, mas alerta, “um desafio que você deve estar preparado para enfrentar na qualidade de pesquisador de estudo de caso é saber como desenvolver argumentos fortes, plausíveis e justos que sejam sustentados pelos dados” (YIN, 2005, p. 167).

Um estudo como este, embora compreenda a análise de experiências particulares, com um número reduzido de casos, carrega a potencialidade de encontrar categorias de análise passíveis de generalização. É preciso, contudo, que se diferenciem as generalizações direcionadas a proposições teóricas, das generalizações voltadas para populações ou universos, sendo objetivo dos estudos de caso generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar freqüências (generalização estatística), como esclarece YIN (2005 p. 54):

Um erro fatal que se comete ao realizar estudos de caso é conceber a generalização estatística como método de generalizar os resultados do estudo. Isso ocorre porque os casos que você utiliza não são “unidades de amostragem” e não devem ser escolhidos por essa razão. De preferência, os estudos de caso individual devem ser selecionados da mesma forma que um pesquisador de laboratório seleciona o assunto de um novo experimento (...). Sob tais circunstâncias. O método de generalização é a “generalização analítica”, no qual se utiliza uma teoria previamente desenvolvida como modelo com o qual se devem comparar os resultados empíricos do estudo de caso (...).

A investigação ora proposta possui relevância na medida em que a análise dela decorrente pode atuar como disparadora de uma análise mais aprofundada em relação às diferentes formas de participação da sociedade civil em temas de interesse público, especialmente a prevenção social do crime e da violência e sua influência para consecução desses

---

<sup>38</sup> Interessante contar que depois de inúmeros contatos, estabeleceu-se um prazo final e definitivo junto aos participantes. Essa iniciativa, realizada por email, foi avaliada de forma positiva, tendo em vista o retorno de três iniciativas que demonstrou preocupação com o prazo.

objetivos. Outrossim, descobrir os efeitos da emergente parceria entre sociedade civil e poder público pode evidenciar os limites e potencialidades dessa tendência para o sucesso de iniciativas de caráter social.

## **DOS OBJETOS**

As experiências escolhidas como unidades de análise caracterizam-se como projetos ou programas de 'prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz'. Na tentativa de estabelecer suas diferenças, adotam-se as definições propostas por Cury (2000), que serão comparadas com as características apresentadas pelas unidades de análise.

A diferenciação entre projeto, programa e política se dá em um processo gradual de complexificação. Assim, um projeto pode ser caracterizado pelo "conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo dados. O projeto é o nível mais específico e delimitado, a unidade mais operativa dentro da lógica do planejamento (...)" (CURY, 2000, p.40).

Um programa é composto por projetos que buscam os mesmos objetivos. "todo programa estabelece prioridades de intervenção, ordena os projetos e aloca os recursos. Em geral, as organizações responsáveis por programas são públicas, existindo também instituições privadas que operam dentro das diretrizes das políticas governamentais" (CURY, 2000, p.40).

Já uma política é algo mais abrangente e envolve a tomada de decisões relacionadas à "(...) adoção de postulados gerais que depois são desagregados e especificados. (...) Os problemas são selecionados e agrupados em áreas de concentração, para as quais se elaboram programas que, por sua vez, se compõem de projetos." (CURY, 2000, p.40).

Entende-se que essas diferenciações, para além do preciosismo, podem revelar diferenças nos objetivos e metas e, portanto, devem permanecer sob foco de análise. Tem-se a seguir os 12 projetos e os três programas a serem analisados, resultantes da pré-seleção realizada pela 1ª Conseg e por um segundo filtro realizado especialmente para essa pesquisa, conforme explicado anteriormente. Neste estudo, não se terão políticas como unidades de análise, visto que sua



dimensão e abrangência inviabilizariam uma análise mais detalhada. Reitera-se que todas as experiências abaixo elencadas são identificadas com a categoria de prevenção social do crime e das violências e construção da paz, ideia corroborada pelas instituições proponentes e pela equipe de seleção do Ministério da Justiça.

Apresentam-se, a seguir, o nome da experiência, a instituição responsável, o estado de origem e uma síntese dos temas a que estão relacionados, conforme apresentado no catálogo da Feira de Conhecimento em Segurança Pública da 1ª Conseg, em 2009.

<b>NOME DA EXPERIÊNCIA</b>	<b>INSTITUIÇÕES</b>	<b>UF</b>	<b>TEMAS</b>
<b>Projeto Ação na Linha</b>	Fundação Telefônica e Telefônica S/A e Instituto Sou da Paz	SP	Furto de fios de cobre
<b>Projeto Escola Participativa: Construindo Segurança</b>	Instituto de Defesa dos Direitos Humanos	PR	Educação de agentes para 'novo modelo de segurança pública'
<b>Projeto Grêmios em Forma - metodologia de formação de grêmios estudantis</b>	Instituto Sou da Paz	SP	Resolução pacífica de conflitos; prevenção a violência juvenil pela participação (escolas)
<b>Projeto JEPOM - Jovens no Exercício do Programa de Orientação Municipal – São Vicente</b>	Instituto Amigos da Guarda Municipal – IAGM	SP	Prevenção da reincidência em pequenos delitos; jovens de alta vulnerabilidade social
<b>Programa Luta Pela Paz</b>	Associação Luta Pela Paz	RJ	Esporte como estratégia de fortalecimento de fatores de proteção de jovens
<b>Projeto "Papo de Resposta"</b>	Polícia Civil do Rio de Janeiro e Grupo Cultural AfroReggae	RJ	Relação do jovem com a polícia – palestras sobre leis, direitos e deveres
<b>Implantação e Consolidação da Política de Prevenção Social à Criminalidade (Programas Fica Vivo)</b>	Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais	MG	Controle de homicídios

continuação

<b>Projeto Pólos da Paz (1ª ed.) e Praças da Paz - SulAmérica (2ª ed.)</b>	Instituto Sou da Paz	SP	Estímulo à participação comunitária; revitalização de espaços públicos; esporte, arte e cultura.
<b><u>Programa</u> Cidadania e Paz nas Escolas</b>	Secretaria de Estado da Educação	SE	Preservação do patrimônio; cultura de paz (orientação para as escolas)
<b><u>Programa</u> Jovem de Expressão</b>	Grupo Cultural Azulim / Caixa / OPAS / Universidade de Brasília (UnB)	DF	Redução de homicídios, capacitação de jovens e terapia comunitária
<b>Rede Brasileira de Policiais e Sociedade Civil</b>	Viva Rio	RJ	Debate e troca de experiências sobre práticas inovadoras na seg. pública
<b>Rede de promoção de Ambientes Seguros (REPAS) - O Batalhão Participativo</b>	Polícia Militar do Espírito Santo (Coordenadoria de Polícia Comunitária-Interativa e 10º Batalhão de Polícia Militar), Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência e Cidadania e Ação Social da PMG, Empresa Guarapari Virtual e AMOCENTRO	ES	Gestão participativa para diagnóstico municipal e reuniões comunitárias para soluções
<b>Projeto Segurança Cidadã Guamá - Terra Firme (Belém-Pará)</b>	Secretaria de Estado de Segurança Pública do Pará	PA	Ações integradas para enfrentamento da criminalidade; prevenção ao uso de drogas e pequenos delitos.
<b>Projeto Segurança Pública: Compromisso de Todos</b>	Prefeitura Municipal de Balneário Pinhal	RS	Política municipal de segurança pública, implementação de conselhos; capacitação de jovens.
<b>Teatro de Fantoques da Guarda Municipal</b>	Prefeitura Municipal de Curitiba	PR	Promoção da paz por meio do teatro

As 15 experiências selecionadas possuem caráter formal e reconhecimento nacional e serão investigadas a partir do ponto de vista de seus coordenadores, considerando seis aspectos principais:

- a. Descrição da iniciativa (identificação, objetivos, público-alvo, metodologias)
- b. Idealização e implementação (embasamentos teórico-metodológicos)
- c. Financiamento e sustentabilidade (recursos financeiros, materiais e humanos)
- d. Participação (atores, papéis)
- e. Gestão (vínculos e parcerias)
- f. Resultados e replicabilidade (avaliação, sistematização)

As análises decorrentes dos formulários respondidos são produtos da ótica oficial e institucional e, portanto, terão como referência a relação das organizações proponentes, responsáveis pelos projetos e programas com os demais atores de sua rede.

Cabe destacar o método utilizado para identificação dos pressupostos teóricos que implícita ou explicitamente embasam as iniciativas. Após a realização de pré-testes, verificou-se que, na maioria dos casos, não há clareza acerca das teorias da criminalidade que influenciam o projeto ou programa, no que se refere às metodologias e linhas de ação. Desse modo, um dos itens do questionário apresenta afirmações elaboradas a partir de os principais modelos teóricos trazidos à discussão neste estudo. Solicitou-se, assim, que os coordenadores escolhessem a afirmação que melhor identificaria a iniciativa sob sua coordenação. Permitiu-se que cada coordenador escolhesse apenas uma dentre as sete opções, de forma a incentivá-los a selecionar a mais relevante. Ofereceu-se a possibilidade do livre preenchimento, caso nenhuma delas demonstrasse correspondência com as atividades do projeto ou programa, com a opção 'outra, qual?'. A seguir, demonstram-se as afirmações e as teorias a elas atribuídas:

AFIRMATIVAS	TEORIAS DA CRIMINALIDADE
1.1. Uma das grandes causas do aumento da criminalidade é a impunidade, ou seja, a ideia de que o crime compensa, pois não haverá punição.	Teoria da escolha Racional
1.2. Uma importante razão para o aumento da criminalidade é a falta de oportunidades de emprego ou os subempregos.	Teoria econômica do crime
1.3. O crime ocorrerá a não ser que haja um forte controle social e pessoal. Nesse sentido, a escola e a família são fundamentais para a prevenção.	Teoria dos Laços Sociais
1.4. O comportamento criminoso é algo se aprende, especialmente andando com más companhias e em um ambiente que favoreça a violação das regras.	Teoria da associação diferencial

Continuação

1.5. O comportamento criminoso é influenciado pela estrutura social e pela estrutura familiar. Nesse sentido, o exemplo que os pais passam aos filhos são fundamentais para prevenir a violência.	Teoria do aprendizado social
1.6. O ambiente tem influência direta no problema da violência. Um local deteriorado, sem bens e serviços públicos somados a uma comunidade pouco atuante favorece a criminalidade.	Teoria da desorganização social
1.7. Um espaço público mal cuidado, sujo, degradado e escuro produzem medo e comportamento de reserva dos moradores, afastando-os do espaço e da vida comunitária e favorecendo a ocorrência de mais crimes.	Teoria das Janelas Quebradas

Alguns participantes relataram dificuldades em escolher somente uma das opções, o que corrobora as colocações de Cerqueira e Lobão (2004) quando afirmam que os vários modelos explicativos devem ser vistos como “matizes” que compõem um quadro de referências e não como uma “panaceia” que dê conta da generalidade do mundo criminal.

## DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Após a apresentação das ideias nos capítulos teóricos, já se pode tecer algumas considerações, como se seguem.

Considerando o contexto brasileiro, após o processo de abertura democrática, o Estado (em suas várias expressões) e a sociedade civil iniciaram um diálogo. Sem desconsiderar os conflitos subjacentes a essa (histórica e complexa) relação, atores da sociedade civil passam a exercer diferentes papéis nos assuntos de interesse público. A noção de ‘atores da sociedade civil’ está relacionada à multiplicidade e heterogeneidade de definições e, portanto, convém sempre explicitá-las.

Mantendo o foco na realidade brasileira, a criminalidade e a violência, em função de seus altos registros, são alvos de grande preocupação. O tema, devido à magnitude do problema, não

sai das pautas de jornais, revistas, rádio e televisão. A segurança pública passa, portanto, a ocupar lugar de destaque, tornando-se um assunto de interesse público que tem ocupado cada vez mais um lugar central na agenda pública e na agenda de reivindicações da sociedade civil.

As ideias demonstradas nos dois parágrafos acima convergem para uma terceira, ou seja, na tentativa de abrandar os índices e encontrar soluções, Estado e sociedade civil iniciam um diálogo no campo da segurança pública. Essa nova tendência se corporifica em iniciativas de prevenção social do crime e das violências e construção da paz. Os projetos, programas e políticas públicas que serão aqui analisados são exemplos de iniciativas que seguem a nova tendência. Para a análise qualificada dessa relação emergente entre Estado e sociedade civil é preciso que se estabeleçam categorias norteadoras na análise.

## DEFININDO 'ATORES'

Por atores entendem-se todas as organizações, as instituições e os grupos que puderem ser identificados. Há inúmeras possibilidades de categorização dos que atuam em políticas públicas, projetos e programas de interesse público. Uma das formas mais genéricas é a que divide Estado ('atores públicos'), mercado e sociedade civil. Contudo, como discutido anteriormente, é preciso evitar as conceituações genéricas de sociedade civil, buscando uma configuração de sentido mais rigorosa.

Nesse sentido, os tipos ideais dos atores da sociedade civil, conforme apresentados por Kaldor (2003), servem de referência para as análises deste trabalho. Contudo, não se pode, outrossim, perder de vista a importância primeira da identificação e da descrição dos atores que compõem tais categorias<sup>39</sup>.

Sendo assim, são considerados 'atores públicos': prefeituras municipais, secretarias municipais, estaduais, federais, as polícias federal, militar, civil, bem como as guardas municipais.

---

<sup>39</sup> A própria autora procura fazer uma descrição minuciosa dos atores que compõe os tipos ideais por ela elaborados. Ver KALDOR (2003), p. 11-20.

Burocratas e técnicos governamentais, quando assim se apresentarem, também são identificados neste grupo.

Na categoria denominada 'mercado' encontram-se as empresas, o comércio local e as fundações e institutos empresariais. A presença das fundações e institutos empresariais na categoria mercado é controversa, uma vez que na maioria das vezes possuem estatuto social e CNPJ próprios, diferente da empresa de origem, e estão sob registro de associação civil sem fins lucrativos (constituem-se como 'ponto org' e não 'ponto com'). Porém entende-se que sua função, apesar de o enfoque geralmente social, está mais direcionada a agregar valor à imagem da companhia do que para uma finalidade transformadora.

São considerados 'atores da sociedade civil': organizações não-governamentais (ONGs), Organizações sociais, Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), outros tipos de instituição e fundação, associação de moradores e outros tipos de associação, além de os conselhos de segurança ou outros (desde que se verifique na sua composição a participação de representantes da sociedade civil).

Instituições de ensino públicas (escolas e universidades) parecem ocupar um lugar pouco definido, pois apesar de sua vinculação pública possuem inserção que muitas vezes se contrapõe ao Estado e não raras vezes possuem certo grau de autonomia frente à máquina estatal. O estatuto escolar prevê a participação da chamada comunidade escolar que inclui professores, diretores e outros funcionários públicos, mas também representantes dos pais e mães e da comunidade.

Nas universidades, por sua vez, institutos e centros de pesquisa possuem certa autonomia para expressar opiniões e se contrapor ao Estado. Assim, embora sejam instituições normativamente públicas, pode-se dizer que suas atuações e funcionamento se aproximam das características de sociedade civil.

Ao mesmo tempo, a presença dessas instituições de ensino em suas comunidades representa a presença do Estado. Dessa forma, escolas públicas e universidades públicas serão consideradas na categoria dos atores estatais, apesar de essas ressalvas.

O ator 'comunidade' certamente se identifica com a categoria dos 'atores da sociedade civil', porém, é por si só polêmico. Nota-se uma tendência em se denominar comunidade os

bairros pobres ou periféricos, mas na medida do possível tentar-se-á especificar melhor esse ator, evitando generalizações.<sup>40</sup>

Há outro ator importante no contexto atual dos programas, projetos e políticas públicas de áreas diversas, as Organizações Internacionais (OIs) e/ou agências multilaterais: PNUD (Programa das nações unidas para o desenvolvimento), BID (Banco Interamericano de desenvolvimento) e outras cada vez mais ocupam o cenário do provimento de bens e serviços públicos. Esse ator constitui a quarta categoria (não se caracteriza como ator público, ou como mercado, tampouco como ator da sociedade civil), denomina-se ‘organizações internacionais’ e posiciona-se, por vezes, como interlocutor entre Estado, sociedade e mercado.<sup>41</sup>

Para melhor entendimento e visibilidade, o quadro abaixo apresenta a categorização ora proposta:

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO
<b>Estado (‘atores públicos’)</b>	<p>Polícias (Polícia Federal, Polícia Militar, P. Civil, Guardas municipais).</p> <p>Governos (prefeitura municipal, gov. estadual, gov. federal; secretarias, ministérios federais etc.).</p> <p>Representantes políticos (vereadores, deputados etc.).</p> <p>Instituições de Ensino (escolas públicas, Universidade Pública)</p>
<b>Mercado</b>	<p>Fundações empresariais</p> <p>Empresas privadas ou comércio</p>

<sup>40</sup> Por hora, opta-se pela definição da rubrica de sociologia do Houaiss: “população que vive num dado lugar ou região, ger. ligada por interesses comuns”

<sup>41</sup> Ver Casaburi, Riggiozzi e Tuozzo. Disponível em: [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/conclusionesfinales.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/conclusionesfinales.pdf)

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO
<p><b>Sociedade Civil</b></p>	<p><u>Organizações não-governamentais – ONGs</u></p> <p><u>Organizações Sociais:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizações profissionais (ex: OAB – ordem dos advogados do Brasil, CFP – Conselho Federal de Psicologia).</li> <li>• Associação de moradores</li> <li>• Instituições de Ensino (escolas privadas, Universidade Privada)</li> <li>• Institutos universitários e Centros de pesquisa</li> </ul> <p><u>Movimentos Sociais:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos Militantes (caracterizados pelo associativismo intenso. Ex: movimento sindicalista, Movimento Estudantil ou outros)</li> <li>• Conselhos (Conselho de segurança, conselho dos direitos das crianças e do adolescente etc.)</li> </ul> <p><u>Grupo Religiosos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Igrejas</li> </ul>
<p><b>Organizações Internacionais</b></p>	<p>Organizações Internacionais (ex: PNUD, BID, Ilanud etc.)</p>

Deve-se considerar que os agrupamentos e as categorizações ora realizadas são generalizações estabelecidas teórica e empiricamente. O fato de considerarmos, por exemplo, as ONGs e as OSCIPs como atores da sociedade civil não significa que a totalidade das organizações sob essas denominações servem mais aos interesses sociais do que aos interesses do mercado ou do governo e essa observação é válida para todas as categorias acima exemplificadas.



## DESCREVENDO PAPÉIS

Para se distinguir os papéis desempenhados tanto pelos atores públicos como pelos atores da sociedade civil no campo da segurança pública tomar-se-á de empréstimo as categorias já criadas pela área genérica dos 'projetos sociais'. Por projetos sociais compreendem-se as propostas elaboradas, geralmente pelo denominado terceiro setor, voltadas para áreas diversas: assistência social, meio-ambiente, cultura, educação, urbanismo, dentre outras. Essas categorias são preponderantemente práticas e basicamente descrevem a tarefa de determinado ator em dado projeto ou programa. Assim, têm-se os seguintes papéis<sup>42</sup>:

- **Elaborador:** remete-se à tarefa da elaboração, discussão e formulação do projeto, programa ou política pública. Inclui o estabelecimento dos objetivos e do público-alvo, o desenvolvimento da metodologia, além de definir as formas de monitoramento e de avaliação.
- **Gestor:** desempenha esse papel aquele ator que gerencia ou administra o programa, projeto ou política pública. Incluem-se aqui o gerenciamento técnico, administrativo e financeiro, bem como os de recursos humanos.
- **Executor:** É um papel próximo ao do gestor, mas se diferencia em alguns modelos gerenciais. Por vezes, uma secretaria governamental faz a gestão de um programa, mas outras instâncias ou organizações executam os subprojetos a ele relacionados.
- **Avaliador:** é o papel relacionado àqueles que pesquisam, monitoram e/ou avaliam formalmente e com critérios claros o programa, projeto ou política pública.
- **Financiador:** este papel é desempenhado pelo ator que financia o programa, projeto ou política pública, doando recursos financeiros ou repassando os recursos em função de isenção de impostos ou semelhantes.

---

<sup>42</sup> A presente classificação foi elaborada com base nas práticas recorrentes encontradas em programas e projetos de caráter social. Vide: Cury, 2000.

- **Colaborador:** desempenha esse papel aquele que colabora com o programa, projeto ou política pública seja por meio de seu trabalho (voluntário) seja por meio da doação de materiais ou outros recursos não financeiros.
- **Articulador:** é aquele que promove o encontro entre diferentes atores, promove o programa, projeto ou política pública, mobiliza o público-alvo e os colaboradores. Incluem-se nessa categoria os captadores de recursos e os lobistas (grupos de pressão).
- **Assessor especializado/consultor:** Esse papel abrange as assessorias e consultorias dirigidas à formulação e à metodologia dos programas, projetos e políticas públicas, mas também às tarefas de formação ou capacitação daqueles que neles trabalham direta ou indiretamente.
- **Público-alvo:** é o papel desempenhado pelos grupos a quem o projeto, programa ou política pública é direcionado. Assim, um determinado bairro ou uma determinada escola pode exercer este papel, o que não significa que dentro do próprio projeto não possa ocupar também outro lugar.

## DEFININDO PARTICIPAÇÃO E SEUS TIPOS

O tema da participação é amplamente discutido em inúmeros campos teóricos e áreas acadêmicas. A este trabalho, interessa compreender que tipo de participação é desempenhado pelos atores públicos, do mercado e da sociedade civil nos programas, projetos e políticas públicas de prevenção social do crime e das violências aqui tratados. Para melhor se compreender essa nova tendência de participação da sociedade civil no campo da segurança pública, serão utilizadas categorias inspiradas pela literatura da área, especialmente as utilizadas por Cruz (2003). A participação operacional, contudo, não se origina da literatura, mas configura uma necessidade percebida por meio dos pré-testes realizados para esta pesquisa.

As quatro categorias abaixo apresentadas<sup>43</sup> procuram compreender os tipos de inserção que os vários atores em seus diferentes papéis podem alcançar; com isso é possível identificar o tipo de relação que os diferentes atores estabelecem entre si e com o projeto ou programa.

- **Participação deliberativa:** envolve a participação com poder de decisão em qualquer fase do programa, projeto ou política pública.
- **Participação consultiva:** como próprio nome indica, relaciona-se ao lugar de consulta em qualquer fase do programa, projeto ou política pública. Em termos hierárquicos de decisão, ocupa posição inferior em relação à participação deliberativa.
- **Participação fiscalizadora:** tem por objetivo fiscalizar a execução das ações ou a gestão dos recursos e, atualmente, pode ser pautada pela valorização do *accountability*, em determinados projetos, programas e políticas de cunhos social.<sup>44</sup>
- **Participação Operacional<sup>45</sup>:** refere-se às ações de apoio. São ações mais informais e pontuais direcionadas a um objetivo ou a uma atividade desenvolvida pelo projeto ou programa.

Sendo possível a identificação dos atores, do papel que exercem e do tipo de participação deve ser possível a identificação dos principais vínculos estabelecidos pelas organizações responsáveis pelos programas e projetos e seus principais atores sociopolíticos. Tomam-se como referências as categorias estabelecidas por Spink (2002) para quem há os **vínculos de comunicação** (conexões causais e conexões em rede), **os vínculos de cooperação ou apoio**, **os vínculos de parceria** e **os vínculos de aliança**.

- **Vínculos de comunicação:** esses tipos de vínculos têm como objetivo a troca de informação e podem ser divididos em dois subgrupos: o das **conexões casuais** e o das **conexões em rede**. Integram-se ao primeiro as trocas eventuais, quando há necessidade ou oportunidade. Já no segundo subgrupo estão as trocas articuladas e constituem importantes “mecanismos interorganizacionais” (SPINK, 2002), permitem contatos, articulações, assumindo caráter mais ou menos formal a depender do motivo do vínculo ou dos atores envolvidos .

---

<sup>43</sup> Tais categorias são um ‘apanhado’ de diversos estudos. Vide Licha, I (2002); Cruz, A (2003), dentre outros.

<sup>44</sup> Mary Kaldor (2003), autora que vimos citando, discute o tema do *accountability*.

<sup>45</sup> Essa categoria, embora não contraditória com as teorias sobre o assunto, foi especialmente obtida por meio de pré-testes realizados para este estudo.

- **Vínculos de cooperação ou apoio:** Não devem ser confundidos com parceria ou alianças que dizem respeito a relações mais substantivas. Esse tipo de vínculo refere-se a “(...) formas de colaboração com foco específico, no curto ou médio prazo, e como um objetivo comum.” (SPINK, 2002, p. 158).
- **Vínculos de parceria:** ou corresponsabilidade. É uma relação mais substantiva, que se estabelece em longo prazo, nas quais se compartilha valores, além de constituir relações mais substantivas. (SPINK, 2002)
- **Vínculos de aliança:** É um vínculo de parceria, porém restrita a um tópico de interesse, sem, necessariamente, compartilhar valores. “A diferença entre aliança e parceria é uma questão de grau, [alianças] são parcerias mais restritas que permitem uma associação substantiva em relação a um tópico de preocupação, (...) mas que não exige que isso seja para sempre ou em todos os campos vinculados” (SPINK, 2002).

Nenhuma das categorias se pretende rígida e o mesmo ator (no mesmo projeto) pode cumprir mais de um tipo de papel e mais de um tipo de participação. O diagrama abaixo pretende demonstrar as múltiplas combinações possíveis e ilustrar o cenário da participação da sociedade civil nos projetos, programas e políticas de segurança pública.

## DIAGRAMA OPERACIONAL

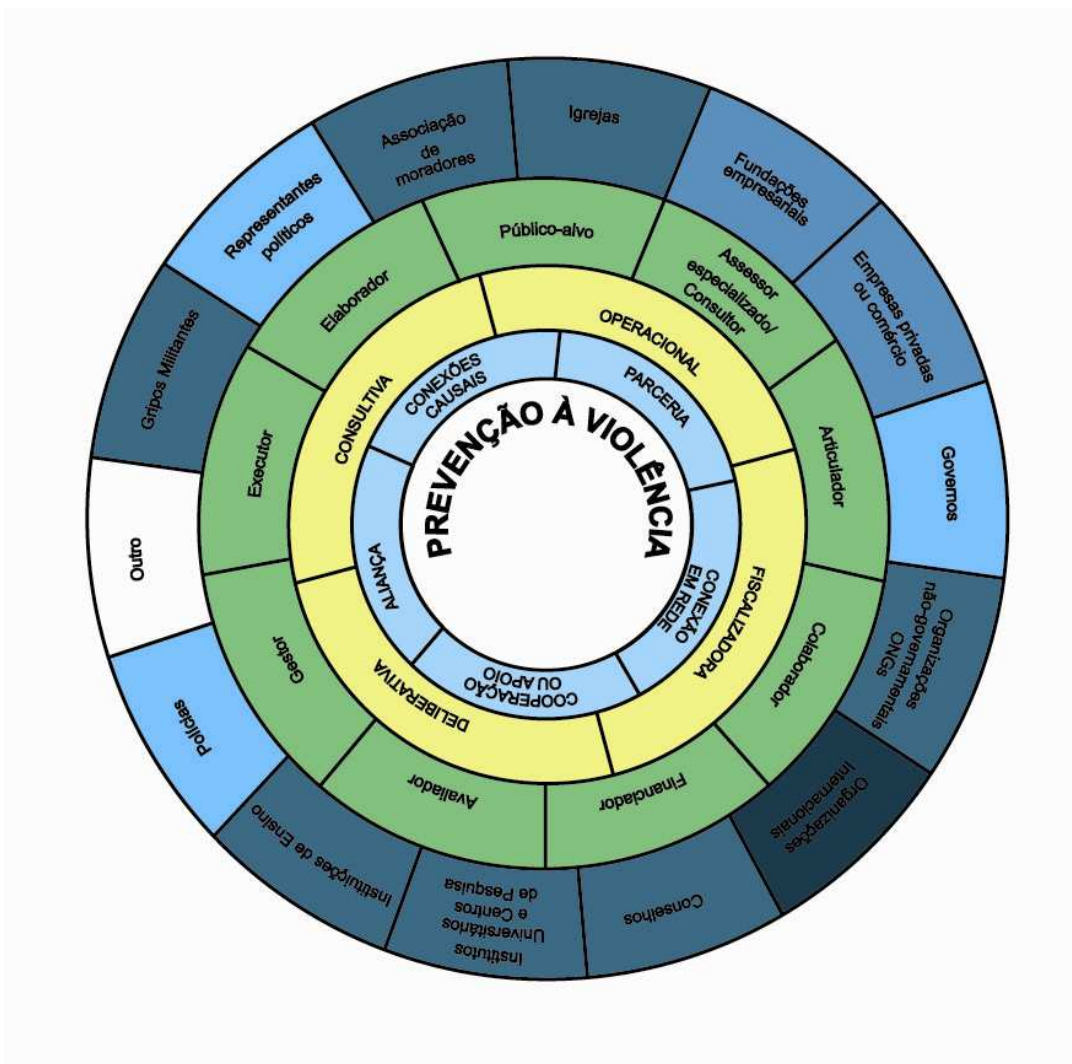


Figura 3.1 – Elaboração própria

Elaborou-se esse diagrama na tentativa de apreender o dinamismo das combinações entre atores, papéis, participação e vínculos. Cada nível é independente e cada célula pode ser combinada com quaisquer outras células dos outros níveis. Estabeleceu-se como objetivo demonstrar a plasticidade e as múltiplas composições possíveis entre atores sociais, papéis e participação. Com base neste instrumento elaborou-se a Tabela de Participação, instrumento de coleta de dados preenchido pelos participantes (Apêndice A), no qual se pretendeu, igualmente, capturar a diversidade de combinações e revelar a relação entre atores, seus papéis e suas participações na rotina de cada uma das iniciativas brasileiras de prevenção da violência e promoção da cultura de paz estudadas. Os resultados foram sistematizados em uma única tabela que forneceu os elementos para as análises mais gerais deste estudo.

## IV - APRESENTAÇÃO DOS CASOS

Para a realização desta pesquisa, tentou-se contato com os coordenadores dos projetos e programas inscritos na 1ª Conseg e identificados com o eixo V 'prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz'. Dos 15 projetos e programas selecionados para análise, obtiveram-se 11 aceites para participação no prazo estipulado<sup>46</sup>. Têm-se, portanto, como objetos de estudo projetos e programas que atuam nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, Sergipe, Paraná, Pará e Minas Gerais.

É nessa ordem que se apresentam os registros de homicídios dos estados da federação, do maior para o menor, no ano 2000. De acordo com Waiselfisz (2000 apud MUSUMECCI, 2002), o estado do Rio de Janeiro é o segundo em números de homicídios intencionais, registrando 50,9 por 100 mil habitantes, atrás apenas de Pernambuco. Em seguida encontram-se Espírito Santo e São Paulo, registrando 46,7 e 42,2 homicídios por 100 mil habitantes, respectivamente. Os estados de Sergipe e Paraná possuem registros próximos a 20 por 100 mil habitantes, 22,0 e 18,5, respectivamente. O Pará (13,0) e Minas Gerais (11,0) registram, em 2000, menos de 15 homicídios por 100 mil habitantes. A região sudeste, como pode ser percebido, concentra os maiores índices, apesar de os registros baixos de Minas Gerais.

Quando a análise enfoca as capitais, modifica-se a ordem de registros. De acordo com os dados de 1998 analisados pelo ISER (2002 apud MUSUMECCI, 2002), Vitória (ES) está em segundo lugar nos registros de mortes por armas de fogo (64,6 por 100 mil habitantes). A capital do Espírito Santo é seguida pela capital Fluminense. A cidade do Rio de Janeiro registra 42,4 mortes por armas de fogo por 100 mil habitantes. São Paulo, capital, está em 9º lugar, com 27,8 por 100 mil. Belo Horizonte, Curitiba e Belém ocupam o 16º, o 18º e 19º lugares, com respectivamente 19,2; 16,4; 15,6 mortes por armas de fogo por 100 mil habitantes.

Esse é um dos panoramas possíveis para ilustrar a questão da violência e da criminalidade nas regiões onde se localizam as iniciativas sob análise.

A seguir, os 11 projetos e programas serão brevemente descritos para que seja então possível a análise, comparação e síntese de dados cruzados.

---

<sup>46</sup> Conforme anteriormente informado, não foi possível qualquer contato com o "Projeto Segurança Pública: compromisso de todos", da Prefeitura Municipal de Balneário Pinhal – Rio Grande do Sul.

## PROJETO AÇÃO NA LINHA

Fundação Telefônica e Telefônica S/A e Instituto Sou da Paz (SP)

Furto de fios de cobre

47



O Projeto Ação na Linha tem como objeto de preocupação o furto de fios de cobre nas cidades da região metropolitana de São Paulo com alto registro de ocorrências dessa natureza.

Elaborado pelo Instituto Sou da Paz (Oscip sediada em São Paulo) e pela Fundação Telefônica (braço de investimento social do grupo Telefônica), tem como principal motivação os problemas causados pelos furtos de cabos telefônicos: a falta de energia elétrica bem como de linha telefônica em residências, escolas, delegacias e hospitais, o alto prejuízo financeiro causado pelos furtos (estimado em R\$ 96.589.026,30 relativos a 4.694.859 metros de fio, segundo dados da Telefônica para 2007<sup>48</sup>), além de as questões relacionadas à “imagem da Telefônica perante seus clientes” e a intenção de “abordar o problema de outra maneira, que não através do controle estrito”<sup>49</sup>. Atualmente esse projeto tem sido realizado nos municípios de Itaquaquecetuba e Suzano, especialmente nos bairros mais afetados pelo problema.

---

<sup>47</sup> Todos os mapas inseridos a seguir foram retirados do site: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Brasil>

<sup>48</sup> Dados retirados do catálogo da 1ª Conseg: GENRO, T.; MIKI, R. Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania - Atlas: catálogo. Brasília/DF, 2009. 103 p.

<sup>49</sup> Informações coletadas por meio dos questionários

## PROJETO PÓLOS DA PAZ (1ª ED.) E PRAÇAS DA PAZ - SULAMÉRICA (2ª ED.)

Instituto Sou da Paz (SP)

Estímulo à participação comunitária; revitalização de espaços públicos; esporte, arte e cultura.



O Projeto Praças da Paz tem como principal objetivo a revitalização de espaços públicos de lazer em áreas com altos índices de criminalidade cidade de São Paulo, geralmente na periferia da cidade. O projeto foi iniciado em 2003 em duas praças da zona sul de São Paulo sob o financiamento de uma empresa privada da área de construção civil. Em 2007 o projeto foi expandido para três outras praças das zonas norte, leste e sul da cidade sob o financiamento da SulAmérica Seguros. A principal motivação para a realização do projeto foi o seguinte diagnóstico:

- O medo e a violência têm esvaziado os espaços públicos da cidade, especialmente na periferia, onde estes espaços são escassos e precários e, paradoxalmente, constituem um dos poucos locais de convivência da comunidade.
- Existe na sociedade de modo geral uma descrença por parte dos moradores em ações coletivas, onde eles sejam protagonistas das mudanças e das conquistas por direitos, e isso tem uma influência direta na forma como as pessoas resolvem seus conflitos e reivindicam seus direitos.
- Os jovens moradores das periferias são os mais atingidos pela violência e pela exclusão social. Em São Paulo, dados do Infocrim revelam a disparidade entre as taxas de homicídios em bairros mais abastados e da periferia, e revelam ainda a alta vitimização juvenil nas comunidades periféricas.
- Os jovens têm um enorme potencial para a promoção de transformações sociais e culturais. Atualmente este potencial não vem encontrando espaços para se desenvolver e não raro os jovens apresentam certa apatia somada a uma frágil perspectiva de futuro, o que contribui para a sua situação de vulnerabilidade.



## PROJETO ATLETAS DA PAZ

Associação Luta Pela Paz (RJ)

Esporte como estratégia de fortalecimento de fatores de proteção de jovens



O Projeto Luta pela Paz é um dos eixos de trabalho oferecidos pela Associação Luta pela Paz (LPP), sediada no Complexo da Maré, zona norte do Rio de Janeiro. Surgiu em 2000 como um dos projetos da organização não-governamental Viva Rio, mas, diante de seu crescimento e capacidade de sustentabilidade, tornou-se uma ONG independente em 27 de dezembro de 2007. Neste mesmo ano, o trabalho expande suas fronteiras e passa a ser replicado em North Woolwich, leste de Londres<sup>50</sup>, onde passa a ser chamado Fight for Peace (FFP). Ambas as comunidades escolhidas são marcadas por altos índices de violência e criminalidade.

Desde sua fundação, o Luta pela Paz tem como foco de seu trabalho as crianças, os adolescentes e os jovens com idades entre 07 e 29 anos, de ambos os sexos e sua metodologia utilizada está baseada em cinco pilares: Esportes de luta e artes marciais (aulas, treinamento e competição); Desenvolvimento pessoal e educação; Serviços de apoio aos participantes e suas famílias; Capacitação para o acesso ao mercado de trabalho formal; Liderança juvenil.

A presença do Boxe e das artes marciais não se dá por acaso. O idealizador do projeto, Luke Dowdney, é ex- lutador amador de boxe e após sua experiência com o esporte passou a vê-lo como um instrumento de superação da violência, além de um meio eficaz para promover o potencial da juventude. A prática do esporte permite a criação de um laço de confiança entre o treinador e o aluno, exige a internalização de regras, disciplina, responsabilidade e trabalho em equipe. A meta do Luta pela Paz é prevenir o ingresso de crianças e jovens na criminalidade (participação nas facções do tráfico de drogas) e reinserir aqueles já envolvidos no cenário da violência armada. A expressão “luta”, presente no nome do projeto, norteia o trabalho por duas vias: ‘luta’ como modalidade esportiva e ‘luta’ como resistência à criminalidade. (SOUZA; CONSTANTINO, 2006).

---

<sup>50</sup> O Projeto sediado em Londres não será avaliado nesse estudo. Para mais informações sugere-se acessar o site <http://www.fightforpeace.net/>.

## **PROJETO GRÊMIO EM FORMA – METODOLOGIA DE FORMAÇÃO DE GRÊMIOS ESTUDANTIS**

Instituto Sou da Paz (SP)

Resolução pacífica de conflitos; prevenção a violência juvenil pela participação (escolas)



O projeto Grêmio em Forma é desenvolvido pelo Instituto Sou da Paz (OSCIP sediada na cidade de São Paulo) em parceria com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - no âmbito do Programa Nacional Paz nas Escolas. Foi concebido a partir de um levantamento realizado pela Universidade de Brasília sobre experiências bem sucedidas de redução da violência no ambiente escolar.

A partir da constatação de que para se reduzir a violência na escola a participação dos alunos é fundamental foi desenvolvida a metodologia de formação de grêmios estudantis, buscando, portanto, ampliar a participação dos alunos na escola. Naquele momento (ano 2000) o Sou da Paz estava se consolidando como um Instituto e começando a desenvolver projetos de intervenção com foco na juventude, e a ideia de estimular a formação de grêmios para fortalecer espaços de convivência pacífica e práticas democráticas no ambiente escolar encaixava-se nessa linha de atuação.

Atualmente o Instituto Sou da Paz não mais realiza a execução direta das ações previstas pela metodologia, mas capacita profissionais estratégicos nas escolas (professores e diretores), a partir da metodologia sistematizada, para promover a constituição dos grêmios de forma participativa e democrática.

## PROJETO ESCOLA PARTICIPATIVA: CONSTRUINDO SEGURANÇA

Instituto de Defesa dos Direitos Humanos (PR)

Educação de agentes para 'novo modelo de segurança pública'



O projeto Escola Participativa: Construindo Segurança é uma iniciativa do IDDEHA – Instituto de Defesa dos Direitos Humanos (instituição paranaense sem fins lucrativos fundada em 1996) e vem sendo renovado, ano a ano, desde 2001. O projeto se dirige a diretores de escola, coordenadores, lideranças comunitárias, membros de associações de moradores, representantes de organizações não-governamentais, agentes policiais e operadores de segurança pública. Sua principal estratégia são cursos de capacitação e formação abordando os seguintes temas:

- Módulo I – Cidadania e Direitos Humanos – Eu (auto-estima) e Discriminação/Violência.
- Módulo II – Cidadania e Legislação – Democracia, Direitos Humanos e Cidadania/Sistema de Proteção dos Direitos Humanos.
- Módulo III – Elaboração de um plano de ação, por meio do mapeamento da comunidade.
- Módulo IV – Acompanhamento da implementação dos planos de ação de cada turma.

O método elaborado para as capacitações visam: “disseminar a cultura da paz nas regiões de influência das escolas, tornando-as focos irradiadores de segurança comunitária, por meio da articulação dos órgãos governamentais, instituições do terceiro setor, movimento social, empresariado e comunidade.”<sup>51</sup>

As capacitações têm como locus as escolas públicas existentes nos locais de intervenção por algumas razões. Primeiro, porque está presente em todas as comunidades. Em segundo lugar, pelo fato de possuir espaço físico adequado (ou suficiente) para a realização dos encontros e, finalmente, pela intenção de aproximar a escola da comunidade. Atualmente o projeto conta com um quadro funcional composto por um coordenador e 36 educadores e já foi desenvolvido em 29 municípios do Estado do Paraná.

---

<sup>51</sup>[http://www.tecnologiasocial.org.br/bts/tecnologiaSocialAction.do?metodo=detalhesTecnologia&codigoTecnologiaSocial=888&nomeTitulo=Escola Participativa: Construindo Segurança](http://www.tecnologiasocial.org.br/bts/tecnologiaSocialAction.do?metodo=detalhesTecnologia&codigoTecnologiaSocial=888&nomeTitulo=Escola%20Participativa:%20Construindo%20Seguran%C3%A7a) – acesso em 07/09/2010.

## PROGRAMA CIDADANIA E PAZ NAS ESCOLAS

Secretaria de Estado da Educação (SE)

Preservação do patrimônio; cultura de paz (orientação para as escolas)



O Programa Cidadania e Paz nas Escolas, desenvolvido em Sergipe, é uma iniciativa da Secretaria de Estado da Educação (SEED) e da Secretaria de segurança Pública (SSP) com o objetivo de prevenir diversas modalidades de violência, tais como: a institucional, a simbólica, a verbal, a física, a psicológica e a doméstica, por meio de mobilização de representantes da comunidade escolar, da segurança pública e da sociedade organizada.

Para tanto, são formados os denominados Grupos Sistemáticos Permanentes que têm como atribuições: diagnosticar, no âmbito escolar, comportamentos de violência e depredação; fortalecer a gestão democrática; promover ações contextualizadas com a Educação para: disseminar a cultura da paz e a criação de espaços para a mediação criativa e dialógica do conflito; criar mecanismos de apoio ao professor e demais profissionais da educação; disseminar exemplos de boas práticas e o sentimento de pertencimento e compartilhamento do patrimônio escolar; propor um amplo mapa de intervenção; integrar a escola ao contexto social: bairro, região, comunidade; sensibilizar o corpo técnico-pedagógico e docente a respeito das questões relacionadas à incivilidade, ao fenômeno *bullying*, síndrome de *burnout* ou qualquer outro tipo de violência; oferecer orientação psicopedagógica às vítimas da violência escolar, com os seus devidos encaminhamentos.

O Cidadania e Paz nas Escolas é direcionado a toda comunidade escola (equipe diretiva, pedagógica, docentes, discentes, funcionários) bem como a seu entorno, estendendo-se aos pais ou responsáveis dos alunos e já atendeu a 12 escolas do estado.

## PROJETO “PAPO DE RESPOSTA”

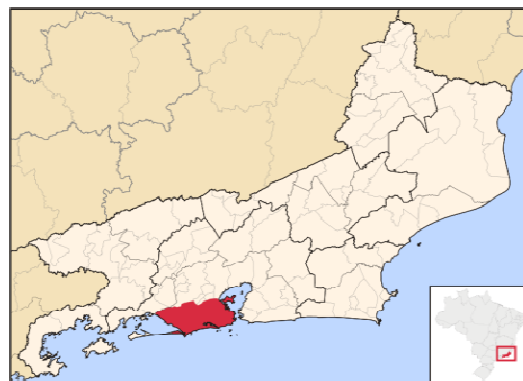
Polícia Civil do Rio de Janeiro e Grupo Cultural AfroReggae (RJ)

Relação do jovem com a polícia –palestras sobre leis, direitos e deveres

O Projeto “Papo de Resposta” nasce informalmente em 2003 da iniciativa de um policial civil na cidade do Rio de Janeiro que começa a estabelecer conversas com jovens no espaço da escola. Denominado “Projeto Civilzinho”, à época de seu surgimento, tem como objetivo desmistificar a relação dos estudantes com a polícia ou “aproximar as pessoas das pessoas” e estimular o pensamento crítico.

Em 2008, na medida em que o projeto ganha corpo e visibilidade, passa a ser reconhecido pela corporação da Polícia Militar, estabelece uma parceria com o Afroreggae (uma organização não-governamental), momento em que é batizado como “Papo de Resposta” e recebe o apoio e financiamento de uma empresa brasileira de cosméticos: a Natura.

O projeto é então ampliado e deixa de ser apenas uma conversa entre policiais e estudantes e passa a ser um papo entre policiais, egressos do sistema penitenciário e jovens de diversos espaços, especialmente os educacionais. Embora a metodologia da intervenção não esteja formalmente sistematizada, o projeto conta com 10 policiais civis e 10 egressos que compõem a equipe do “Papo de Resposta”, por meio do trabalho voluntário ou cessão dos profissionais pela corporação policial.



## TEATRO DE FANTOCHES DA GUARDA MUNICIPAL

Prefeitura Municipal de Curitiba (PR)

Promoção da paz por meio do teatro



O Teatro de fantoches da guarda municipal de Curitiba é um projeto da Secretaria Municipal de Defesa Social em parceria com outras secretarias e órgãos governamentais. A ideia surge em meados de 1990 em função da necessidade de acolher os alunos que visitavam a sede da Guarda Municipal, após passeio pelos prédios tombados pelo Patrimônio Histórico Cultural de Curitiba. À época, surgiu a ideia de apresentar uma peça com personagens fantoches que mostravam para os alunos as funções da Corporação. Todavia, esse projeto que proporcionava a visita dos estudantes foi interrompido por três anos, mas retomado em 1997 como estratégia de divulgar formas de prevenção de doenças até sua expansão para outras temáticas: combate à violência, higiene pessoal, trânsito, educação ambiental, e peças direcionadas em datas comemorativas.

As apresentações ganharam repercussão municipal, pois seu custo era baixo e o alcance amplo, principalmente pelo fato de se falar de segurança com uma linguagem apropriada para crianças. A equipe levou encenações para 80% das escolas municipais e várias escolas estaduais, particulares e até escolas de outros municípios, com aproximadamente 30 mil espectadores. Com a criação da Secretaria Municipal da Defesa Social, em 2003, as apresentações nas instituições ficaram sob responsabilidade do Departamento de Promoção da Defesa Social.

Ao longo dos anos, o projeto foi se desenvolvendo e aprimorando. Atualmente, possui bonecos mais elaborados, uma barraca ampla e de fácil montagem que serve de palco e seis equipes. A principal meta é, junto com a escola e a comunidade, sensibilizar, educar e mudar conceitos por meio de atividades lúdicas.

## PROGRAMA FICA VIVO

### Implantação e Consolidação da Política de Prevenção Social à Criminalidade

Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (MG)

Controle de homicídios



O Programa de controle de homicídios - Fica Vivo surge em um contexto de preocupação com os altos índices de homicídio e de vitimização, especialmente entre os jovens de 14 a 24 anos. É formulado pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG e concebido numa parceria da sociedade civil e instituições do poder público municipal no denominado “mutirão social”. Em 2002 é iniciado seu projeto piloto no Morro das Pedras, aglomerado de favelas na zona oeste de Belo Horizonte.

A implementação do Programa no Aglomerado Morro das Pedras pode ser dividida em duas fases. A primeira, inicia-se em agosto de 2002 e vai até maio de 2003. A segunda fase é marcada pela adoção do programa pelo Governo do Estado de Minas Gerais, a partir do decreto nº 43.334/2003, datado de junho de 2003 e vigora até os dias de hoje.

O programa tem como objetivo reduzir o número de homicídios em áreas de alta incidência, combinando iniciativas de ‘intervenção estratégica’ e repressão à criminalidade (por meio de ações policiais) e ações de inserção e proteção sociais (geração de renda, atendimento à saúde, educação e lazer). Atualmente o programa tem sido executado em diferentes municípios do Estado de Minas Gerais, além de comunidades estratégicas de Belo Horizonte e Região Metropolitana.

## REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS (REPAS)

O Batalhão Participativo Polícia Militar do Espírito Santo (Coordenadoria de Polícia Comunitário-Interativa e 10º Batalhão de Polícia Militar), Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Expansão Econômica (ES)

Gestão participativa para diagnóstico municipal e reuniões comunitárias para soluções



A REPAS – Rede de Promoção de Ambientes Seguros surge do diagnóstico realizado pelo 10º Batalhão de Polícia Militar de Guarapari e da percepção de que, para maior eficiência, as diversas ações governamentais devem ser integradas. Dessa forma, reúne secretarias municipais e as polícias civil e militar, com destaque ao 10º Batalhão de Polícia Interativa de Guarapari.

Embora a REPAS não constitua um projeto formal ou institucionalizado, as ações do Batalhão Interativo estão regulamentadas pela Diretriz Nº 01/2009 - P/3 10º BPM. A principal estratégia da Rede são as reuniões periódicas abertas ao público e com a presença de representantes do governo municipal, das polícias civil e militar, do comércio local, das associações comerciais e das associações de bairro para discussão de problemas previamente identificados. Em seguida, são realizados os encontros dos subgrupos (fiscalização, drogas, trânsito, pessoas em situação de rua) que traçam as estratégias e o planejamento das ações.

A execução das ações não tem um orçamento próprio, insere-se nas atribuições dos próprios órgãos e secretarias. Para maior efetividade das ações policiais, optou-se pela divisão geográfica do município em células Interativas de segurança. Com a descentralização do policiamento, o atendimento torna-se mais ‘personalizado’ e a polícia passa a ser reconhecida como uma referência na comunidade.



## **PROJETO SEGURANÇA CIDADÃ GUAMÁ - TERRA FIRME (BELÉM-PARÁ)**

Secretaria de Estado de Segurança Pública do Pará (PA)

Ações integradas para enfrentamento da criminalidade; prevenção ao uso de drogas e pequenos delitos



O Projeto Segurança Cidadã Guamá – Terra Firme é o resultado do decreto Nº 1.051, de 12 de junho de 2008, assinado pela então governadora do Estado do Pará e do convênio de nº 155/2007, aprovado pelo SENASP/MJ. De acordo com os documentos oficiais, um de seus principais objetivos é consolidar o novo modelo de segurança comunitária que aproxime a comunidade dos órgãos de segurança pública, criando, assim, uma cultura de participação. Pretende, outrossim, promover uma ampla integração entre órgãos e estabelecer ações de polícia comunitária para prevenção da criminalidade e da violência bem como qualidade de vida dos moradores e do serviço prestado à comunidade.

A proposta também prevê a instalação do Pólo de polícia Comunitária Guamá e Terra Firme com o intuito de aproximar a polícia dos cidadãos de forma a especificar e direcionar o trabalho a partir das demandas identificadas e solicitadas pela população.

As atividades do projeto perpassam as demandas de educação ambiental, prevenção da violência nas escolas, prevenção às drogas, educação para o trânsito, capacitação na filosofia de polícia comunitária, prevenção de acidentes domésticos, esporte e lazer e ações preventivas, além de ações com foco na redução da criminalidade e no fortalecimento dos vínculos comunitários. Para tanto, estabelece parcerias com os mais diversos órgãos e departamentos governamentais. Algumas de suas ações têm como lócus o espaço das escolas públicas das regiões escolhidas.

## V - ANÁLISE DOS PROGRAMAS: SÍNTESE DE CASOS CRUZADOS

Para a realização da análise dos programas, optou-se pela separação em dois grupos. O primeiro, reúne as iniciativas propostas e executadas por organizações não-governamentais e o segundo é composto pelas iniciativas governamentais ou híbridas (combinação entre governo e organização não-governamental). Este capítulo está dividido por subtemas, de modo a caracterizar os projetos e programas, bem como possibilitar a comparação entre eles.

As informações aqui apresentadas agregam os dados obtidos pelos instrumentos da coleta primária que, por vezes, foram complementados por informações disponíveis nos sites oficiais das organizações ou relatórios por elas disponibilizados.

### CARACTERIZAÇÃO DAS INICIATIVAS

Quadro 5.1- Iniciativas de organizações não-governamentais –Caracterização das iniciativas

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL	TIPO DE INSTITUIÇÃO	LOCAL DE REFERÊNCIA	DATA DE INÍCIO	PREVISÃO DE TÉRMINO	CUSTO ANUAL	FINANCIAMENTO
<b>AÇÃO NA LINHA</b>	Instituto Sou da Paz	ONG/OSCIP	SÃO PAULO – SP	julho/2007	sem previsão (enquanto houver financiamento)	R\$ 340.000,00	100% empresa privada
<b>PRAÇAS DA PAZ</b>	Instituto Sou da Paz	ONG/OSCIP	SÃO PAULO – SP	maio/2007	abril/2011 (prorrogável)	R\$ 525.000,00	100% de empresa privada
<b>LUTA PELA PAZ</b>	Associação Luta pela Paz	ONG	RIO DE JANEIRO – RJ	2000	sem previsão (enquanto houver financiamento)	R\$ 1 milhão (para a organização como um todo)	100% empresas privadas (em sua maioria europeias)
<b>GRÊMIO EM FORMA</b>	Instituto Sou da Paz	ONG/OSCIP	SÃO PAULO – SP	2001	2005	R\$ 200.000,00	100% Gov. federal
<b>ESCOLA PARTICIPATIVA CONSTRUINDO A SEGURANÇA</b>	Instituto de Defesa dos Direitos Humanos-IDDEHA	ONG	PARANÁ	2001	sem previsão (enquanto houver financiamento)	R\$377.000	Secretaria Estadual de Seg. Pública

As iniciativas de prevenção da violência e promoção da cultura de paz inscritas na 1ª Conseg, cujas instituições responsáveis (proponentes e/ou executoras) são organizações não-governamentais estão concentradas na região sudeste do país, com destaque para a cidade de São Paulo. Nota-se ainda que todas elas foram iniciadas na primeira década dos anos 2000.

As duas organizações do sudeste, o Instituto Sou da Paz e a Associação Luta pela Paz estão mais vinculadas aos temas da prevenção da violência e da promoção da cultura de paz, o que pode ser percebido, inclusive, por seus nomes. O foco de preocupação dessas organizações é a manifestação direta da violência (homicídios, violência armada etc.). Já o Instituto de Defesa dos Direitos Humanos, sediado no Paraná, circunda a temática da violência pelo viés estrutural ou cultural, ao se empregar as tipologias sugeridas por Galtung (1996).

A permanência desses projetos depende da existência das próprias organizações que, por sua vez, dependem de financiadores privados ou públicos. Fenômeno recente, o terceiro setor e, mais especificamente, as ONGs ganham espaço no cenário das ações com fins sociais, bem como nas ações explicitamente direcionadas à cultura de paz.

Reconhecidas por sua capacidade de mediar o Estado e os beneficiários das políticas, nota-se também sua capacidade de elaborar e executar ações de governo (como nos casos do Instituto Sou da Paz e IDDEHA). O principal financiador do Projeto Escola Participativa (IDDEHA), por exemplo, é a Secretaria Estadual de Segurança Pública do Paraná que arca com as despesas de recursos humanos e materiais. Contudo, as despesas de alimentação, local para as atividades e transporte compõem a contrapartida das comunidades nas quais a capacitação irá ocorrer.

Verifica-se ainda a capacidade dessas organizações captarem recursos privados e direcioná-los para as ações de interesses compartilhados entre a iniciativa privada, o terceiro setor e o poder público. No caso do projeto Ação na Linha, o financiamento do projeto é exclusivo da Telefônica, com custo anual de aproximadamente R\$ 340.000,00. É o Instituto Sou da Paz que executa as ações elaboradas em conjunto com a Fundação Telefônica. Os resultados esperados são: a queda no furto de cabos, a regularização e o cadastro de depósitos de materiais ferrosos, a realização de oficinas profissionalizantes para geração alternativa de renda e o fortalecimento de uma rede de fiscalização deste tipo de prática criminosa, além de a perspectiva de abordar o problema de outra maneira, que não por meio do controle estrito.

Desse modo, a ONG além de promover a articulação da empresa com o público-alvo do projeto, pode também desdobrar as ações já financiadas para os temas de seu interesse. Nesse exemplo, o foco da intervenção é bastante definido: o furto dos fios de cobre e suas

consequências. A empresa tem um interesse explícito de diminuir seus prejuízos financeiros, bem como recuperar sua imagem perante os clientes prejudicados com a falta de cabeamento. Todavia, ao aliar-se uma organização não-governamental, sem fins lucrativos e já constituída no que se refere a seus princípios e missão, o escopo do projeto também se amplia. Ambas as instituições passam a compartilhar valores e responsabilidades. Nota-se, porém, que os recursos empenhados nesse projeto são inferiores ao prejuízo causado pelos furtos.

No caso do Praças das Paz - SulAmérica e do Luta pela Paz as empresas financiadoras não estão diretamente implicadas no problema (ou sofrendo as consequências diretas do problema). Nesse caso, identificam-se com a temática do projeto e com o público ao qual se direciona. A SulAmérica, por exemplo, estabelece como alvo de suas preocupações as questões relacionadas ao meio ambiente, capital humano e comunidades, denominados 'pilares de sustentabilidade'. O Projeto Praças da Paz identifica-se com o pilar comunidades, no qual a juventude constitui o público principal. Já as fundações *Laureus Sports for Good Foundation* e *Jacobs Foundation*, financiadoras do Luta pela Paz, têm como foco de seus investimentos os esportes e a juventude.

A Associação Luta pela Paz é financiada por empresas privadas e fundações empresariais. Algumas fazem uso da Lei de Incentivo ao Esporte. Há uma pequena parte do financiamento proveniente de doações de pessoas físicas (modalidade que pode ser feita, inclusive, pelo site da organização). Não há vínculos diretos com o governo a não ser pela rede de serviços utilizada (instituições escolares e equipamentos de saúde). Os financiadores do Luta pela Paz são, em sua grande maioria, internacionais, possivelmente facilitada pela origem britânica do fundador. A organização também recebe assessoria e serviços, por meio de pró-bono<sup>52</sup>. Na coleta de dados, bem como nos demais documentos a que se teve acesso, nota-se a constante preocupação com a sustentabilidade financeira do projeto.

---

<sup>52</sup> Todas as informações relativas aos financiadores retiradas do site oficial da Associação Luta pela Paz: <http://www.fightforpeace.net/>

Quadro 5.2 - Iniciativas governamentais ou híbridas – Caracterização das Iniciativas

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL	TIPO DE INSTITUIÇÃO	LOCAL DE REFERÊNCIA	DATA DE INÍCIO	PREVISÃO DE TÉRMINO	CUSTO ANUAL APROXIMADO	FINANCIAMENTO
<b>PROGRAMA CONTROLE DE HOMICÍDIOS FICA VIVO</b>	Secretaria de Estado de Defesa Social/ Superintendência de Prevenção à Criminalidade	Órgão executivo do governo	MINAS GERAIS	2003	sem previsão	R\$ 8.400.000,00 (recurso utilizado no ano de 2009)	Gov. Estadual
<b>PROJETO SEGURANÇA CIDADÃ - GUAMÁ - TERRA FIRME</b>	Secretaria de Segurança Pública do Pará e Coordenadoria Estadual de Polícia Comunitária	Órgão executivo do governo e Instituição Policial	BELÉM – PA	2008	sem previsão	Vinculado ao orçamento da Segurança Pública	Gov. estadual e Gov. Federal
<b>REPAS - REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS</b>	Secretaria de desenvolvimento e expansão econômica do município de Guarapari e 10ª BPM (Polícia Participativa)	Órgão executivo do governo e Instituição Policial	GUARAPARI - ES	2008	sem previsão	Dentro do orçamento destinado a cada secretaria	Não possui recursos próprios.
<b>PROGARMIA CIDADANIA E PAZ NAS ESCOLAS</b>	Secretaria de Estado da Educação de Sergipe e Secretaria de segurança Pública	Órgão executivo do governo	SERGIPE	2008	2010 (prorrogável)	Dentro do Orçamento Geral da Secretaria de Educação	Gov. estadual
<b>PAPO DE RESPONSA</b>	Polícia Civil do RJ e Afroreggae	Instituição Policial e ONG	RIO DE JANEIRO – RJ	2008	sem previsão (enquanto houver apoio do comando da Polícia Civil)	Variável (empresa custeia viagens, materiais informativos e de publicidade etc.)	Empresa Privada
<b>TEATRO DE FANTOCHES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA</b>	Secretaria Municipal de Defesa Social de Curitiba (dentro de defesa comunitária) e Guarda Municipal	Órgão executivo do governo e Instituição Policial	CURITIBA – PR	1990	sem previsão	R\$ 10.000,00	Gov. municipal; Gov.federal e colaborações de empresas privadas ou comércio local

As iniciativas governamentais ou híbridas (combinação entre governo e organização não-governamental) de prevenção à violência e da promoção da cultura de paz são iniciadas (ou institucionalizadas) em 2008. São exceções o Teatro de Fantoques (1990 - fase 1 e 1997 – fase 2) e

o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo, que se inicia em 2002 com o projeto piloto e é institucionalizado, em 2003, pelo governo de Minas Gerais.

A totalidade dos projetos e programas está ainda vigente. Tendo em vista que a maioria (com exceção do Teatro de Fantoques) está de alguma forma vinculada aos governos estaduais parece prudente vincular sua permanência à duração dos mandatos dos governadores. Mesmo os programas assumidos pelos governos por meio de decretos não possuem a garantia de continuidade com a mudança de gestão. Os programas assumidos pelas corporações policiais, por sua vez, precisam do apoio do comando para sua continuidade e também sofrem as consequências da mudança de gestão nos governos do estado, bem como na própria instituição policial.

O Programa Fica Vivo, institucionalizado por decreto, permanece como ação prioritária em Minas Gerais, tendo como prerrogativa a reeleição do governador do Estado (1º mandato 2002-2006, 2º mandato 2006-2010). Entretanto, segundo observações obtidas na coleta dos dados, começa a haver uma discussão acerca da municipalização da política. Embora a gestão seja atribuição da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria Estadual de Defesa Social, o programa também pode ser considerado uma iniciativa híbrida, tendo em vista que sua execução é feita por uma Organização não-governamental com título de OSCIP (Instituto Elo). O financiamento do programa advém do próprio governo, mas parte dele é um direcionamento de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A Rede de Promoção de Ambientes Seguros, (REPAS), iniciativa não institucionalizada, depende de orientações dos secretários municipais para que haja manutenção dos encontros periódicos entre seus vários representantes, integração e celeridade na solução das demandas. Porém suas ações compõem a administração pública e não devem ser interrompidas, mesmo que haja mudança na priorização das políticas públicas. Ademais, parte importante das ações da REPAS depende da Polícia Militar e, mais especificamente, do 10º Batalhão cuja característica de polícia participativa está formalizada por diretriz do Governo do Estado do Espírito Santo.

O projeto Teatro de Fantoques, única iniciativa estritamente vinculada ao Governo Municipal, sobreviveu às mudanças dos prefeitos. Mas, em sua segunda fase, iniciada em 1997, passou por duas reeleições com gestores de partidos coligados o que pode ter fortalecido sua incorporação definitiva às ações da Secretaria Municipal, bem como às da guarda municipal, por meio das quais é executado.

Os programas e projetos sob análise estão distribuídos entre as regiões sudeste, sul, norte e nordeste. Essa distribuição aqui encontrada não pode ser generalizada como padrão de distribuição de políticas públicas de prevenção da violência no país, por não se tratar de amostra probabilística. Revela, contudo, o interesse dessas iniciativas em divulgar seus trabalhos em âmbito nacional, visibilidade alcançada na 1ª Conseg.

Em geral, os projetos estão sob responsabilidade das Secretarias de Defesa Social ou de Segurança Pública ou mesmo diretamente vinculadas às atribuições das instituições policiais, como é o caso da REPAS e do Projeto Segurança Cidadã Guamá-Terra firme.

O “Papo de Resposta” é a iniciativa que se diferencia das demais, pois é um convênio entre o Estado do Rio de Janeiro, a Polícia Civil e a organização não-governamental Afrorreggae, com o financiamento da Natura Cosméticos. Constitui-se como uma ação comunitária, paralela e voluntária, executada por um pequeno grupo de policiais civis e egressos do sistema penitenciário vinculados ao Afrorreggae. O financiamento é, na verdade, uma ‘ajuda de custo’, direcionados às viagens, materiais informativos e de publicidade, tais como o site e demais publicações.

O fato de os três tipos de iniciativa (governamental, não-governamental e híbrida) ter como referência o final do século XX e o começo do século XXI coincide com o aumento dos índices de criminalidade. Essa constatação não se faz surpreendente, tendo em vista o crescimento das taxas de criminalidade nas últimas décadas, bem como sua alta incidência na região sudeste do Brasil.

De acordo com dados apresentados pelo sistema de informação sobre mortalidade do Datasus (RAMOS, 2009)<sup>53</sup>, os homicídios no Brasil seguem de forma ascendente desde 1980. Em 1990 alcançam 21, 8 homicídios por 100 mil habitantes e em 2003 atingem o ápice de 28,8 por 100 mil habitantes.

Faz-se difícil comparar o custo anual entre os projetos e programas uma vez que cada um utiliza metodologias diferenciadas, possuem diferentes metas e objetivos, bem como diferentes pretensões acerca do público beneficiado. Cabe, contudo, frisar a importância de novos estudos que estabeleçam critérios claros que viabilizem as comparações e boas análises sobre a eficiência (uso adequado e racional dos insumos), sobretudo quando se tratam de iniciativas financiadas por recursos públicos.

---

<sup>53</sup> Boletim CESeC – nº 13, ano 8, 2009.

Observa-se que três das cinco iniciativas financiadas por recursos públicos não possuem orçamento próprio (Segurança Cidadã, REPAS e Cidadania e Paz nas Escolas) e suas ações dependem da alocação de recursos dentro do orçamento geral das secretarias às quais estão vinculadas. Inference-se, pelos relatos aos quais se teve acesso, que, se por um lado a falta de recursos específicos pode inviabilizar a execução das ações, por outro o fato de as ações já serem atribuições dos vários órgãos governamentais da administração pública pode garantir a execução, sem grandes consequências, quando da mudança de mandatos, ao depender da vontade política de gestores.



## MAGNITUDE E ABRANGÊNCIA

Quadro 5.3 - Iniciativas de organizações não-governamentais

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	NÚMERO DE TÉCNICOS	LOCAIS DE INTERVENÇÃO	PÚBLICO-ALVO	TOTAL DE PESSOAS BENEFICIADAS
<b>AÇÃO NA LINHA</b>	2 pessoas (1 coordenador e 1 assistente)	Bairros de Itaquaquecetuba e Suzano - municípios da Região Metropolitana de São Paulo	Comunidades afetadas pelo furto de cabos telefônicos:	sem informação
<b>PRAÇAS DA PAZ</b>	8 pessoas (1 coordenador, 1 assistente de coordenação, 3 cogestores e 3 estagiários)	Bairros da periferia da cidade de São Paulo: Zona Norte – (Brasilândia); Zona Leste (Lajeado); Zona Sul (Jardim Ângela)	Lideranças comunitárias e moradores e do entorno do espaço público selecionados, especialmente os jovens (de 12 a 30 anos)	10.500 ou cerca de 3.500 pessoas por praça.
<b>LUTA PELA PAZ/ ATLETAS DA PAZ</b>	40 pessoas em tempo integral; 24 pessoas em tempo parcial e 5 voluntários	Complexo da Maré - Rio de Janeiro/RJ	Crianças e jovens de 7 a 29 anos do Complexo da Maré	mais de 5 mil pessoas
<b>GRÊMIO EM FORMA</b>	16 pessoas	40 escolas públicas da cidade de SP	Adolescentes, jovens e profissionais da escola pública de ambos os sexos	Cerca de 1.650 pessoas entre estudantes e professores
<b>ESCOLA PARTICIPATIVA CONSTRUINDO A SEGURANÇA</b>	1 Coordenador e 36 educadores	Curitiba; Região Metropolitana de Curitiba e outros 17 municípios do Paraná	Diretores de Escola, Coordenadores, Líderes Comunitários, Agentes Policiais.	cerca de 8.671 pessoas

As iniciativas aqui apresentadas abrangem escolas, comunidade escolar, comunidades, bairros, regiões da cidade, municípios e Estados. A magnitude varia de acordo com a capacidade de suas organizações executoras. O âmbito de atuação é predominantemente urbano e concentrado em aglomerados e favelas. Verifica-se a predominância de ações localizadas, reforçando a ideia de que a violência se distribui desigualmente pelas cidades.

Os jovens compõem a grande maioria do público-alvo dos projetos e programas tanto das organizações não-governamentais quanto das organizações governamentais e híbridas. Essa escolha não se dá ao acaso, considerando que os jovens são reconhecidamente os mais atingidos pela violência.

Quadro 5.4 - Iniciativas de organizações governamentais ou híbridas

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	NÚMERO DE TÉCNICOS	LOCAIS DE INTERVENÇÃO	PÚBLICO-ALVO	TOTAL DE PESSOAS BENEFICIADAS
<b>PROGRAMA CONTROLE DE HOMICÍDIOS FICA VIVO</b>	820 (entre técnicos, oficineiros, estagiários, equipe da diretoria do programa)	Municípios do Estado de Minas Gerais (29 núcleos)	Jovens de 12 a 24 anos moradores de regiões com índices elevados de homicídios	16 mil jovens
<b>PROJETO SEGURANÇA CIDADÃ - GUAMÁ - TERRA FIRME</b>	10 pessoas	Bairros de Belém (Guamá e Terra Firme)	População do município de Belém, especialmente dos bairros Guamá e Terra-Firme	Aprox. 250 mil (população dos dois bairros somados)
<b>REPAS - REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS</b>	não é possível mensurar	Município de Guarapari – ES	População do município de Guarapari, sem distinção	Aprox. 100 mil pessoas (População do município)
<b>PROGRAMA CIDADANIA E PAZ NAS ESCOLAS</b>	7 pessoas	Municípios do Estado de Sergipe	Comunidade escolar	Aprox. 55 mil
<b>PAPO DE RESPOSTA</b>	20 no total (10 policiais civis e 10 egressos do sistema penitenciário)	Principalmente no Rio de Janeiro e Região Metropolitana do RJ	Os jovens, fundamentalmente estudantes do ensino médio, mas também universitários	Aprox. 20 mil
<b>TEATRO DE FANTOCHES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA</b>	40 pessoas	Curitiba – PR	Estudantes de escolas municipais de 1ª série a 5ª série	Aprox. 1 milhão de pessoas

Projetos como o Luta pela Paz, Praças da Paz e Fica Vivo explicitam essa motivação e justificam a escolha em função da concentração de homicídios nessa faixa etária. Embora essas iniciativas não façam distinção no atendimento de jovens dos sexos masculino e feminino, nota-se, pelas atividades ofertadas, a clara intenção de captar os jovens do sexo masculino.

Confirmado pela literatura, por pesquisas e estatísticas médicas e policiais, os homens jovens conformam a categoria de maior risco para a violência interpessoal. Os motivos são diversos: ataques racistas ou homofóbicos, roubos, rivalidade entre grupos, facções ou gangues, brigas de bar, violência policial, além de estilo de vida e rotina que os expõem mais a situações de violência (STANKO, 1995).

Embora as iniciativas elencadas tenham os homens jovens como público preferencial, isso não as torna projetos criminológicos de gênero (conforme expressão proferida por Stanko, 1995). Mesmo porque se pretendem mais compreensivas e comunitárias.

A escolaridade ou a matrícula no sistema escolar não são exigidas pelas iniciativas realizadas em espaços diferentes da escola, tendo em vista a preocupação de alcançar o público mais vulnerável. Ter a matrícula como pré-requisito seria, portanto, excluir grande parte do grupo de interesse.

A escola é eleita locus privilegiado de intervenção em seis das onze iniciativas ora apresentadas. De acordo com os coordenadores das iniciativas sob análise, a escolha se dá por alguns motivos: potencial de agregar o público jovem, possibilidade de atingir os jovens, suas famílias e suas comunidades. Além de ser uma instituição secular presente, de uma forma ou de outra, em todas as comunidades, a escola também sofre os efeitos da violência. Por outro lado, carrega potencial transformador, como defende a teoria dos laços sociais<sup>54</sup>, para a qual tanto a escola quanto a família são pilares fundamentais para a prevenção da violência, embora essa proposição esteja apenas implícita das descrições das iniciativas.

As iniciativas mais abrangentes, como a REPAS e o Segurança Cidadã não distinguem seu público, tampouco faixa etária prioritária. No caso da REPAS, o público é toda a população do município de Guarapari – ES. Já o Segurança Cidadã focaliza suas ações em dois bairros de Belém que registram altas taxas de criminalidade.

O número de técnicos diretamente vinculados ao projeto ou programa não parece influenciar a abrangência do público beneficiado ou a magnitude da atuação. Podem-se observar iniciativas como o Ação na Linha com poucos técnicos (apenas dois) e a alta capacidade de articulação ou o Fica Vivo (programa que registra maior número de técnicos), mas que atua em 29 municípios de Minas Gerais e já atendeu diretamente 16.000 jovens. Deve ser aqui ressaltado que a contagem apresentada acerca do público-alvo não é precisa. A maioria das iniciativas considera para o período total de vigência da iniciativa, outras, porém, contam o registro atual (desconsiderando evasões).

---

<sup>54</sup> Vide 'Teorias do Controle' e, mais especificamente, teoria dos laços sociais (a partir da pág. 24 deste estudo).

## ASPECTOS DA IDEALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Quadro 5.5 - Iniciativas de organizações não-governamentais

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	INSTITUIÇÃO QUE CONCEBEU O PROJETO	FUNDAMENTADO EM LEIS, POLÍTICAS PÚBLICAS OU DECRETOS	PRINCIPAIS MOTIVAÇÕES	OBJETIVOS
<b>AÇÃO NA LINHA</b>	Fundação Telefônica e Instituto Sou da Paz	Não	Furtos de cabos telefônicos, prejuízo financeiro causado pelos furtos, além das questões relacionadas à “imagem da empresa perante seus clientes” e a intenção de “abordar o problema de outra maneira, que não através do controle estrito	Prevenir e controlar furtos e roubos, construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública, prevenir o furto de cabos telefônicos
<b>PRAÇAS DA PAZ</b>	Instituto Sou da Paz	Sim	Construir uma metodologia replicável que possa contribuir para a prevenção da violência na periferia da cidade e influenciar as políticas públicas ligadas a temática do esporte, cultura e lazer	Aumentar ou proporcionar a sensação de segurança, promover a resolução pacífica de conflitos, promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais
<b>ATLETAS DA PAZ - LUTA PELA PAZ</b>	Luke Dowdney e Viva Rio	Não	Preocupação com os altos índices de morte de jovens decorrentes de conflito armado, tendo como foco de intervenção o Complexo da Maré	Reduzir taxas de criminalidade em locais específicos (incluindo-se crimes contra a pessoa e crimes contra o patrimônio etc.), promover a resolução pacífica de conflitos, promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais
<b>GRÊMIO EM FORMA</b>	Instituto Sou da Paz	Sim	Constatação de que para haver redução da violência no ambiente escolar é fundamental a participação dos alunos.	Aumentar ou proporcionar a sensação de segurança, promover a resolução pacífica de conflitos, promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais, canais de participação
<b>ESCOLA PARTICIPATIVA CONSTRUINDO A SEGURANÇA</b>	IDDEHA- INSTITUTO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	não informado	Entendimento da importância do trabalho com a juventude: estimular as práticas saudáveis, criar condições para afastá-los da vulnerabilidade e do risco. Capacitar os agentes públicos envolvidos na prevenção ao crime.	Construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública, Aumentar ou proporcionar a sensação de segurança, promover a resolução pacífica de conflitos, promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais

As iniciativas das organizações não-governamentais são em sua totalidade elaboradas pelas próprias organizações executoras. O Projeto Luta pela Paz, sediado no Complexo da Maré, diferencia-se pelo fato de ter sido iniciado como projeto da organização não-governamental Viva Rio, e após sete anos tornar-se uma ONG independente. O idealizador, Luke Dowdney permanece no projeto como diretor. O projeto surge de um estudo etnográfico realizado por ele no Complexo da Maré. É, portanto, a partir de sua pesquisa exploratória, da análise de possíveis causas do envolvimento de jovens em grupos armados que o projeto é concebido. Ao reunir sua experiência como lutador de boxe e seu trabalho como antropólogo e pesquisador, Luke Dowdney concebe o projeto que alia atividades esportivas, capacitação para o mercado de trabalho, além de fomento ao 'protagonismo juvenil'. Pretende, assim, aumentar os fatores de proteção e diminuir os fatores de risco à inserção dos jovens na criminalidade.

Explicitamente, apenas o Projeto Praças da Paz e o Grêmio em Forma, ambos do Instituto Sou da Paz, estão fundamentados em leis e decretos. O Praças da Paz, cujo foco é a revitalização de espaços públicos de cultura e lazer, fundamenta-se no Art.71 do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como no III Programa Nacional de Direitos Humanos, criado por meio de decreto do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, publicado em 21 de dezembro de 2009. No objetivo estratégico VIII, 'Garantia do Direito à Cultura e ao Lazer', observa-se no item 463 a identificação com a proposta do projeto:

Concentrar em áreas com altas taxas de violência os programas de incentivo a atividades esportivas, culturais e de lazer, voltados preferencialmente ao público jovem e à população em situação de risco, buscando o envolvimento das respectivas comunidades e das confederações, clubes, atletas e artistas na gestão e divulgação desses programas<sup>55</sup>.

A existência de grêmios estudantis, por sua vez, é assegurada pela legislação federal (Constituição Federal, de 1985, Lei nº 7.398) que garante o direito de reivindicação e de organização dos estudantes (de nível fundamental, médio e superior), de modo a garantir a liberdade de pensamento e participação democrática.

Dentre as cinco iniciativas de organizações não-governamentais, quatro apresentam como objetivos<sup>56</sup> 'promover a resolução pacífica de conflitos', 'promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais'. 'Aumentar ou proporcionar a sensação de segurança' aparece como

---

<sup>55</sup> Ver <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>

<sup>56</sup> Esses objetivos foram oferecidos como opção no questionário auto-aplicado deste estudo

objetivo em três iniciativas e ‘construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública’ em duas. Já ‘prevenir e controlar roubos e furtos’, bem como ‘reduzir taxas de criminalidade em locais específicos’ (incluindo-se crimes contra a pessoa e crimes contra o patrimônio) aparecem como objetivos explícitos apenas uma vez cada.

Quadro 5.6 – Iniciativas não-governamentais

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	METODOLOGIA	TIPO DE ESTRATÉGIA	DICOTOMIA REPRESSÃO/ PREVENÇÃO	NÍVEL DE PREVENÇÃO	PRESSUPOSTOS TEÓRICOS
<b>AÇÃO NA LINHA</b>	Desenvolvimento local e social da região afetada pelos furtos; ações direcionadas aos ferros-velhos (receptador do material furtado); ações de controle do furto de cobre e de fiscalização sobre o comércio irregular de cobre, ações sistêmicas entre diversos atores.	‘Intervenção com base em locais específicos’; ‘Intervenção com base no mercado de trabalho’; Estratégias de mobilização comunitária	Prevenção e Repressão	Primária e secundária	TEORIA DA DESORGANIZAÇÃO SOCIAL
<b>PRAÇAS DA PAZ SULAMÉRICA</b>	Revitalização do espaço público: mobilização comunitária, formação de gestores locais, consolidação da Gestão Participativa, ocupação democrática do espaço, suporte aos grupos mobilizados pra a realização de atividades nas praças.	Estratégia de mobilização comunitária	Exclusivamente prevenção	Primária	TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS
<b>ATLETAS DA PAZ - LUTA PELA PAZ</b>	Aulas de luta e artes marciais; Serviços de apoio aos participantes e suas famílias; Capacitação para o acesso ao mercado de trabalho formal; Estímulo à Liderança juvenil	Estratégias de base comunitária, voltadas ao mercado de trabalho e ações voltadas à família	Exclusivamente prevenção	Primária, secundária e terciária	TEORIA ECONÔMICA DO CRIME
<b>GRÊMIO EM FORMA</b>	Identificação das escolas; Articulação com a Secretaria de Educação, Diretorias de Ensino e diretorias das escolas; mobilização dos alunos para oficinas; realização de oficinas, criação das chapas; suporte para a criação do grêmio, eleições e 1ª gestão.	Intervenção no espaço escolar (estímulo ao associativismo)	Exclusivamente prevenção	Primária	TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS
<b>ESCOLA PARTICIPATIVA CONSTRUINDO A SEGURANÇA</b>	Método pedagógico para a formação em cidadania e direitos humanos (4 módulos e 90h). Estímulo à mobilização e articulação comunitária, a partir do espaço das escolas (focos irradiadores de segurança comunitária).	Intervenção no espaço escolar (estímulo ao associativismo)	Exclusivamente prevenção	Primária	TEORIA DOS LAÇOS SOCIAIS

Para alcançar seus objetivos, os projetos elaboram diferentes estratégias e metodologias. As mais comuns são as oficinas e a mobilização comunitária. Pelo fato de elegerem os jovens como público-alvo, as propostas devem ser suficientemente atraentes. Nesse caso, as oficinas culturais e esportivas, bem como as atividades de lazer ganham espaço. O desenvolvimento local, a revitalização de espaço público podem também se utilizar dessas metodologias para atrair a participação de seu público-alvo. Por sua vez, o fomento para a criação de grêmios escolares, formação para a cidadania e direitos humanos utilizam-se do espaço da escola e da identificação com esses temas que o contexto escolar favorece.

Nota-se a prevalência da prevenção de nível primário (ações desenhadas para prevenção antes que ela ocorra, removendo os fatores de risco), presente em todas as iniciativas não-governamentais, dois registros adicionais de prevenção em nível secundário (ação direcionada para aqueles que estão sendo ou já foram afetadas pela violência) e um registro de intervenção de nível terciário (compensação ou reparação para aqueles que foram afetadas).

O Ação na Linha estabelece a estratégia de ‘intervenção com base em locais específicos’<sup>57</sup> justifica-se pela distribuição desigual desse tipo de furto na cidade, uma vez que incide de forma irregular nas diferentes regiões das cidades, sendo maior nas áreas periféricas ou de menor desenvolvimento econômico e social. A intervenção com base no mercado de trabalho (programas de geração de renda e cursos para formação profissional) pretende promover o desenvolvimento local das regiões afetadas e criar alternativas de renda. Já as estratégias de mobilização comunitária e de formação de lideranças pretendem fomentar o controle social informal e comunitário nos locais mais afetados.

Esse conjunto de ações identifica-se com a prevenção em nível secundário, uma vez que as comunidades – foco da intervenção - foram e têm sido afetadas pelo problema. O nível primário de prevenção também pode ser identificado nas ações de articulação dos órgãos governamentais, nas capacitações voltadas às escolas, nas ações de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes e nos eventos culturais.

Por sua descrição o projeto alia estratégias de prevenção e repressão ao crime, na medida em que reúne em seu escopo as ações de desenvolvimento econômico e social e as ações policiais (tornando o crime mais arriscado e menos lucrativo).

---

<sup>57</sup> Sobre as estratégias de intervenção para prevenção ao crime ver a seção denominada “O estudo do crime e sua aplicabilidade”

A concepção de crime identificada pela coordenação do projeto é a perspectiva da desorganização social. Destacam-se, assim, as ideias do comportamento desviante como 'resposta normal às condições sociais anormais', da importância das condições estruturais para a ocorrência de crimes, do contexto urbano e sua relação com a incidência espacial do crime, além de o colapso dos controles sociais institucionais e formais, bem como informais e locais (controle da comunidade para com seus indivíduos). Tais ideias podem ser identificadas nos objetivos e nas ações do projeto.

Os objetivos de controlar o furto de fios de cobre e criar um novo modelo (integrado e sistêmico) de segurança pública são coerentes com a metodologia, estratégias de intervenção e com os pressupostos teóricos da teoria da desorganização social. Acresce-se a elas a concepção da teoria econômica do crime ou da teoria da escolha racional, tendo em vista as ações voltadas para reduzir a impunidade, aumentar o custo do crime, bem como aumentar os benefícios e o ganho monetário com as atividades legais.

O Luta pela Paz apresenta-se como um projeto relativamente abrangente, sediado em área caracterizada pela baixa renda, violação de direitos básicos pela ausência de serviços e equipamentos públicos, além de marcada pela violência e pela presença de facções criminosas armadas. É essencialmente preventivo, sem qualquer atividade repressiva ou dissuasória relacionada à consequência do ato criminoso.

O projeto então articula, por meio de seus objetivos e ações, os três níveis de prevenção. A primária se dá nas ações preventivas para aqueles que ainda não se envolveram com a criminalidade, embora vivam em uma comunidade já afetada por ela. O nível secundário de prevenção pode ser identificado nas atividades voltadas para aqueles que já se envolveram com a criminalidade, mas ainda assim buscam sua inserção no projeto. Entende-se que esse é o primeiro passo para se buscar a reversão desse quadro. Já a terciária se faz presente nas atividades dirigidas aos adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa. Para tanto, utiliza estratégias em local específico, com base comunitária, voltadas ao mercado de trabalho e, embora menos intensamente, voltadas à família e à escola.

A coordenação do projeto identifica que as razões para a criminalidade são as econômicas ao corroborar a afirmação que razão para o aumento da criminalidade é a falta de oportunidades de emprego ou os subempregos. Contudo, verificam-se argumentos também relacionados à teoria dos laços sociais: importância da família e outras instituições para que ocorra o controle social.



A proposta de intervenção do projeto Escola Participativa identifica-se com os pressupostos teóricos da teoria dos laços sociais, também caracterizada como teoria do controle. Destacam-se, assim, o conceito de laço social, ou seja, a importância dos vínculos do indivíduo com a sociedade, por meio de suas instituições, como fator de controle ao comportamento delituoso. De acordo com essa teoria, dentre as instituições, a escola tem papel estratégico para o controle do desvio. Nesse sentido, a proposta de tê-la como referência para as ações do projeto e de articular órgãos governamentais e demais instituições de suas áreas de abrangência, apresenta-se coerente.

Outra perspectiva do projeto condizente com a teoria que (explícita ou implicitamente) o embasa é a questão do autoconceito. Para a teoria dos laços sociais e demais teorias do controle, o autoconceito positivo pode ser fator decisivo de controle da criminalidade. Observa-se tal estratégia presente em um dos módulos da capacitação no qual se trabalha a questão da autoestima.

O Escola Participativa utiliza estratégias com base na escola (lócus e referência para a intervenção, incentivo para torná-la uma fonte de disseminação da cultura da paz e estímulo à formação de grêmios estudantis) e estratégias com base comunitária (mobilização de lideranças para a participação e corresponsabilidade nas questões de segurança pública). Tais ações identificam-se com o nível primário de prevenção, especialmente por sua proposta de reduzir (ou remover os fatores de risco) e fortalecer os fatores de proteção.

Verifica-se, assim, a prevalência das ações estritamente preventivas em relação às repressivas. Contudo, o fato de a estratégia de capacitação ser também direcionada aos agentes da segurança pública, incluindo-se as polícias militar, civil e guardas municipais, estende os valores e princípios dos direitos humanos àqueles que exercem a função de repressão da violência. Não deixa de ser uma tentativa de integrar ações preventivas e repressivas. Em suma, no projeto Escola Participativa: construindo a segurança, reconhece-se a coerência entre os pressupostos teóricos da teoria dos laços sociais e a metodologia escolhida para o projeto.

O Praças da Paz e o Projeto Grêmio em Forma estão identificados com a teoria das janelas quebradas e com o nível primário de prevenção. Essas características são coerentes com a proposta de estímulo ao associativismo e estratégias de mobilização comunitária, ou seja, o fomento ao controle social informal.

A proposta do Praças da Paz coincide com os pressupostos da teoria das janelas quebradas. A teoria afirma que o espaço público mal cuidado, sujo, degradado e escuro produzem

medo e comportamento de reserva dos moradores, afastando-os do espaço e da vida comunitária, o que reduz o controle social informal e favorece a ocorrência de mais crimes. Nesse sentido, a proposta de revitalização do espaço público, juntamente com a comunidade do entorno, pode favorecer nova ocupação do espaço, vigilância e, conseqüentemente, o controle social informal.

Quadro 5.7 – Iniciativas governamentais ou híbridas

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	INSTITUIÇÃO QUE CONCEBEU O PROJETO	FUNDAMENTADO EM LEIS, POLÍTICAS PÚBLICAS OU DECRETOS	PRINCIPAIS MOTIVAÇÕES	OBJETIVOS
<b>PROGRAMA CONTROLE DE HOMICÍDIOS FICA VIVO</b>	Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública - CRISP/UFMG	SIM – DECRETO	O crescimento de homicídios em Belo Horizonte (constatação de que estes homicídios tinham como autores e vítimas jovens na faixa etária de 15 a 29 anos. e que estavam concentrados em determinadas regiões da cidade)	Reduzir e controlar homicídios; Construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública; Promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais.
<b>PROJETO SEGURANÇA CIDADÃ - GUAMÁ - TERRA FIRME</b>	Governo do Estado do Pará	SIM – DECRETO	Altas taxas de criminalidade e a necessidade de criar uma aproximação entre as instâncias de segurança pública e os cidadãos.	Construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública; Aumentar ou proporcionar a sensação de segurança; Promover a qualidade de vida do cidadão
<b>REPAS - REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS</b>	Secretaria municipal de desenvolvimento e expansão econômica de Guarapari e 10º Batalhão de Polícia Militar	NÃO INSTITUCIONALIZADO (Batalhão Participativo da Polícia Militar está regulamentado)	O diagnóstico realizado pela Polícia Militar e a necessidade de se criar ações integradas entre os vários órgãos municipais	Construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública; Aumentar ou proporcionar a sensação de segurança; Promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais

Continuação

<b>PROGRAMA CIDADANIA E PAZ NAS ESCOLAS</b>	Secretaria de Estado de Educação de Sergipe e Secretaria de Segurança Pública de Sergipe	TERMO DE PARCERIA	O aumento da violência nas escolas	Reduzir taxas de criminalidade em locais específicos (incluindo-se crimes contra a pessoa e crimes contra o patrimônio etc.); Promover a resolução pacífica de conflitos; Promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais
<b>PAPO DE RESPONSA</b>	1 Policial Civil do RJ	NÃO	Uma vivência pessoal, uma inquietação.	Construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública; Promover a resolução pacífica de conflitos; Promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais
<b>TEATRO DE FANTOCHES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA</b>	Guarda Municipal de Curitiba	SIM	Oportunidade de transmitir informações por meio lúdico	Prevenção; Reinserção e promoção da cultura de paz; educar e sensibilizar para a promoção da cultura da paz

As iniciativas governamentais são em sua maioria elaboradas pelos próprios governos, por meio de suas secretarias ou pela corporação policial. São exceções o “Papo de ResponSA” e o Fica Vivo.

O “Papo de ResponSA” começa por iniciativa de um policial civil até consolidar-se como uma atividade incentivada pela chefia da polícia civil, e subsequentemente reconhecida como prática pelo governo do estado do Rio de Janeiro, além de estabelecer vínculos de cooperação e apoio com uma ONG e uma empresa renomada de cosméticos.

O Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo foi concebido por um centro universitário de pesquisas especializado no estudo de criminalidade. Certamente esse é um aspecto que o diferencia e o qualifica em relação aos demais dos demais projetos e programas e torna suas metodologias e estratégias de intervenção concisas e coerentes com seus objetivos. Nesse caso, a concepção teórica que o embasa, qual seja a teoria da desorganização social<sup>58</sup>, norteia suas ações de fomento a rede de controle social formal (via polícia comunitária e

---

<sup>58</sup> Ver Quadro 5.8

policiamento estratégicos) e informal (estratégias de mobilização comunitária, associativismo e participação), articulação com organizações e atores estratégicos, bem como intervenções em espaços públicos tais como ruas, praças etc. (transformação, revitalização, proteção).

O monitoramento estatístico realizado pela própria Secretaria de Defesa social, além de estudos teóricos e empíricos realizados no âmbito acadêmico, forneceu os dados necessários para a escolha dos locais mais afetados pela violência contra pessoa, especialmente os homicídios.

São fundamentados em decretos próprios o Fica Vivo e o Projeto de Segurança Cidadã. O Teatro de Fantoques fundamenta-se nos decretos da própria guarda civil do município de Curitiba que estabelece seu caráter comunitário e o direcionamento de suas ações para a proteção do patrimônio público e defesa dos cidadãos, enfatizando os espaços escolares.

As motivações são basicamente a constatação do aumento das taxas e dos índices de criminalidade, porém o “Papo de Resposta” e o Teatro de Fantoques apresentam outras motivações: inquietação e oportunidade. Ambas utilizam-se da palavra para promover a cultura da paz e a resolução pacífica de conflitos.

Os objetivos mais frequentes entre as iniciativas governamentais ou híbridas são: ‘construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública’ e ‘promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais’. Ambos os objetivos têm no poder público seu lugar privilegiado. Ainda mais considerando que o Fica Vivo e o Segurança Cidadã baseiam-se em documentos assinados pelos governadores demonstrando nova orientação para as políticas de segurança pública.

‘Reduzir homicídio’ ou ‘taxas de criminalidade’ são objetivos declarados por duas iniciativas, assim como ‘aumentar ou proporcionar sensação de segurança’. Curiosamente essas iniciativas não estão diretamente vinculadas (por execução ou gestão) às instituições policiais, embora ambas estejam vinculadas às respectivas secretarias de segurança pública ou de defesa social de seus Estados.

Quadro 5.8 – Iniciativas não-governamentais ou híbridas

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	METODOLOGIA	TIPO DE ESTRATÉGIA	DICOTOMIA REPRESSÃO/PREVENÇÃO	NÍVEL DE PREVENÇÃO	PRESSUPOSTOS TEÓRICOS
<b>PROGRAMA CONTROLE DE HOMICÍDIOS FICA VIVO</b>	Mobilização comunitária, assembleias, oficinas destinadas aos jovens, repressão ao crime	Intervenção em locais específicos, estratégias de mobilização comunitária, policiamento comunitário e repressivo, articulação com justiça criminal, intervenções comunitárias	Prevenção e repressão	Primária e secundária	TEORIA DA DESORGANIZAÇÃO SOCIAL
<b>PROJETO SEGURANÇA CIDADÃ - GUAMÁ - TERRA FIRME</b>	Integrações dos órgãos de segurança pública e estabelecer as ações da polícia comunitária	Policiamento comunitário, intervenções em locais específicos	Prevenção e repressão	Primária e secundária	TEORIA DO APRENDIZADO SOCIAL
<b>REPAS - REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS</b>	Diagnóstico realizado pela Polícia Militar, reuniões periódicas abertas ao público, reuniões de subgrupos, execução das demandas dentro das próprias atribuições de cada órgão do governo.	Policiamento comunitário, articulação entre órgãos governamentais para celeridade das intervenções, estímulo à participação comunitária	Prevenção e repressão	Primária e secundária	TEORIA DA DESORGANIZAÇÃO SOCIAL
<b>PROGRAMA CIDADANIA E PAZ NAS ESCOLAS</b>	Mobilização da comunidade escolar, oficinas	Intervenção no espaço escolar, estratégias de mobilização comunitária,	Prevenção	Primária, secundária, terciária	TEORIA DOS LAÇOS SOCIAIS
<b>PAPO DE RESPOSTA</b>	Palestras, conversas, bate-papo entre policiais, egressos do sistema penitenciário e jovens estudantes	Aproximação da polícia com crianças e jovens e novo papel para os egressos do sist. Penitenciário	Prevenção	Primária	TEORIA DA DESORGANIZAÇÃO SOCIAL
<b>TEATRO DE FANTOCHES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA</b>	Utilização da linguagem do teatro de fantoches para abordar assuntos relevantes	Aproximação da polícia com crianças e jovens	Prevenção	Primária	TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS

As iniciativas pesquisadas (governamentais, não-governamentais ou híbridas) variam em sua metodologia e estratégias de intervenção. Enquanto há propostas que utilizam o teatro e

palestras, outras se propõem a mobilizar comunidades, integrar órgãos de governo e reprimir o crime.

O policiamento comunitário está presente em três das seis iniciativas (Fica Vivo, Segurança Cidadã e REPAS) que também se caracterizam por aliar estratégias de repressão às de prevenção. Mas, se incluirmos as iniciativas com estratégias de aproximar a polícia das crianças e jovens somam-se cinco iniciativas que prevêm ações da polícia das seis governamentais ou híbridas.

Da mesma forma que nas iniciativas não-governamentais, todas as iniciativas apresentam propostas com nível primário de prevenção. O Fica Vivo, o Segurança Cidadã e a REPAS aliam a prevenção de nível primário com a de nível secundário e o programa Cidadania e Paz nas Escolas afirma compreender os três níveis de prevenção.

Prevalece entre as iniciativas governamentais ou híbridas a teoria da desorganização social, mas a teoria das janelas quebradas, as teorias dos laços sociais e do aprendizado social também se fazem presentes<sup>59</sup>.

A teoria dos laços sociais identificadas no Cidadania e Paz nas Escolas é coerente com suas estratégias de intervir no espaço da escola, fortalecendo a instituição e tornando-a referência para o enfrentamento dos vários tipos de violência (direta, interpessoal, institucional e cultural) e da resolução pacífica de conflitos. Já a teoria do aprendizado social, uma teoria do controle tal qual a dos laços sociais, enfatiza o papel da estrutura social, da família e do processo de aprendizagem que 'modelam' o comportamento do indivíduo e é o pressuposto que embasa o Segurança Cidadã, de acordo com a coordenação do projeto.

A teoria das Janelas quebradas afirma que o espaço público mal cuidado, sujo, degradado produz medo e comportamento de reserva dos moradores, afastando-os do espaço e da vida comunitária. Isso reduz o controle social informal e favorece a ocorrência de mais crimes. Interessante notar que é esta a concepção identificada pela coordenação o teatro de fantoches, uma intervenção da guarda municipal de Curitiba cuja tarefa (ou uma delas) é justamente a preservação do patrimônio.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Para informações acerca da identificação dos pressupostos teóricos nas iniciativas sob análise, ver capítulo metodológico.

<sup>60</sup> Relacionaram-se aqui as informações acerca da proposta metodológica e linhas de ação dos programas e projetos e os pressupostos teóricos identificados por seus coordenadores, buscando estabelecer correlações.

Além de o Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo, acima apresentado, a REPAS e o “Papo de Responsa” também se identificam com os pressupostos da teoria da desorganização social. A identificação da REPAS considera as ações de recuperação dos espaços deteriorados, a remoção de moradores de rua e o esforço de tornar efetiva a presença dos recursos e serviços públicos para a população do município. Além disso, há o estímulo para a participação e reivindicação dos direitos por meio dos encontros periódicos entre os representantes do governo, da sociedade civil e do comércio local, aberto a qualquer cidadão. Já a identificação do “Papo de Responsa” da-se pelo incentivo de integração entre a população e a polícia, desmistificando essa relação conflituosa e promovendo aproximação dos controles sociais formais e informais.

Quando se amplia o foco e se analisam os objetivos mencionados pela totalidade de projetos e programas pesquisados, faz-se necessário o destaque à presença maciça (nove de 11) do objetivo de ‘promover a cidadania e a garantia dos direitos constitucionais’, citado igualmente por iniciativas governamentais, não-governamentais e híbridas.

É imperativa a presença da violência estrutural que se apresenta na desigualdade de distribuição e de apropriação de direitos. Entende-se que as iniciativas governamentais carregam em seu escopo a tarefa e o dever de estimular e garantir os direitos constitucionais, dentre eles, o direito à segurança. Por sua vez, as iniciativas não-governamentais podem estimular a apropriação desses direitos. Não é capaz de garanti-los, mas pode fomentar sua reivindicação, contribuir com a articulação de *lobbys*, pressionar e pautar as agendas públicas. Deve-se, contudo, estar atento à concepção errônea que enquanto as causas macroestruturais (ou as grandes desigualdades) não forem eliminadas, não há o que se possa fazer para conter a insegurança (SOARES, 2006).

Outra perspectiva significativa para os projetos ou programas é a presença das estratégias de mobilização comunitária em locais específicos (em geral, locais marcados pela alta incidência de eventos criminais). Sendo assim, a promoção da cidadania e a garantia de direitos constitucionais outra vez se apresentam, porém como estratégias e não somente como objetivos. Reitera-se que, por vezes, a garantia dos direitos constitucionais está na própria execução plena das atribuições das secretarias governamentais e instituições policiais.

No que se refere aos atores, nota-se a presença de órgãos governamentais, conselhos de defesa, organizações não-governamentais, instituições policiais, bem como o poder judiciário. As instituições de ensino estão presentes como lócus da intervenção ou como público-alvo. A

educação, como um dos direitos a ser garantido, também carrega a potencialidade de incorporar a demanda por outros direitos.

Ao observar os pressupostos teóricos que implícita ou explicitamente embasam os projetos e programas, verifica-se a predominância das teorias da desorganização social e das janelas quebradas. Esse pode ser um indicativo da ausência ou inadequação dos recursos e serviços da esfera pública em locais onde as redes comunitárias e a capacidade de reivindicação são mais frágeis.

Com exceção de duas iniciativas governamentais os mesmos projetos e programas que estabelecem o objetivo de promover a cidadania e a garantia de direitos também se implicam no objetivo de ‘promover a resolução pacífica de conflitos’. Interessante notar que a totalidade dessas iniciativas são intervenções exclusivamente preventivas.

‘Construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública’ é citado como objetivo de duas iniciativas não-governamentais e quatro iniciativas governamentais. Não é de se estranhar, tendo em vista que para se estabelecer um novo modelo de segurança pública é necessário vontade do próprio governo e das instâncias que o compõem. Nesse caso, a presença das instituições policiais como elaboradoras e executoras é fundamental, sobretudo quando a perspectiva é a do policiamento comunitário. Nesse sentido, a polícia não apenas colabora, mas é consultada e delibera.

Se a intenção é um novo modelo de segurança pública, outro ponto a ser implementado é a articulação entre os diversos governamentais para a celeridade das intervenções, além de a articulação com a justiça criminal para aumentar o efeito dissuasório. A atuação mais sistêmica quando estendida às intervenções comunitárias e ao estímulo à participação compõe, de maneira mais completa, o quadro de atores imbuídos de objetivos comuns.

Aumentar ou proporcionar a sensação de segurança, quando mencionada pelas iniciativas governamentais, envolve diretamente a atuação da polícia, especialmente a comunitária. Quando mencionada como objetivo das organizações não-governamentais envolve prioritariamente as intervenções nas instituições de ensino (escolas públicas) e estratégias de mobilização comunitária, e reocupação do espaço público (comunitário).



## RESULTADOS E REPLICABILIDADE

Quadro 5.9 - Iniciativas de organizações

<b>NOME DO PROJETO OU PROGRAMA</b>	<b>TIPO DE AVALIAÇÃO</b>	<b>SISTEMATIZAÇÃO</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>REPLICABILIDADE</b>
<b>AÇÃO NA LINHA</b>	Avaliação interna (avaliação elaborada pela própria organização executora)	Sim	Por estatísticas do próprio projeto, pela percepção dos profissionais do projeto, pela percepção dos beneficiários do projeto	sim (realizada em diferentes municípios da Região Metropolitana de SP)
<b>PRAÇAS DA PAZ SULAMÉRICA</b>	Avaliação interna (avaliação elaborada pela própria organização executora) e Avaliação externa (elaborada por organização especializada e contratada para esse fim)	Sim	Por estatísticas do próprio projeto, por indicadores preestabelecidos, pela percepção dos profissionais do projeto, pela percepção dos beneficiários do projeto	sim (realizada em diferentes bairros e diferentes regiões da cidade de SP)
<b>ATLETAS DA PAZ - LUTA PELA PAZ</b>	Avaliação externa (elaborada por organização especializada e contratada para esse fim)	Não	Por estatísticas do próprio projeto, por estatísticas formais externas, pela percepção dos profissionais do projeto, pela percepção dos beneficiários do projeto	sim (realizada no Rio de Janeiro e Londres)
<b>GRÊMIO EM FORMA</b>	Avaliação externa (elaborada por organização especializada e contratada para esse fim)	Sim	Por indicadores preestabelecidos, pela percepção dos profissionais do projeto, pela percepção dos beneficiários do projeto	sim (realizada em diferentes escolas da cidade de SP)
<b>ESCOLA PARTICIPATIVA CONSTRUINDO A SEGURANÇA</b>	Avaliação interna (avaliação elaborada pela própria organização executora)	Sim	Por estatísticas do próprio projeto	sim (realizada para diferentes grupos e faixas-etárias em diferentes espaços)

Quadro 5.10 – Iniciativas não-governamentais ou híbridas

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	TIPO DE AVALIAÇÃO	SISTEMATIZAÇÃO	RESULTADOS	REPLICABILIDADE
<b>PROGRAMA CONTROLE DE HOMICÍDIOS FICA VIVO</b>	Avaliação Externa	Sim	Por estatísticas do próprio projeto, por estatísticas formais externas, por indicadores preestabelecidos, pela percepção dos profissionais do projeto, pela percepção dos beneficiários do projeto	sim (replicado em vários bairros da RMBH e em outros municípios de MG)
<b>GUAMÁ - TERRA FIRME</b>	Avaliação Externa	Sim	Impacto: relatórios, diminuição da violência, maior participação da comunidade. pela percepção dos profissionais do projeto, pela percepção dos beneficiários do projeto	Sim
<b>REPAS - REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS</b>	Avaliação Interna (balanço anual)	Não	Estatísticas formais externas	Outros municípios têm solicitado capacitação para replicarem a proposta
<b>PROGRAMA CIDADANIA E PAZ NAS ESCOLAS</b>	Avaliação Interna	Não	Por indicadores preestabelecidos, pela percepção dos profissionais do projeto, pela percepção dos beneficiários do projeto	sim
<b>PAPO DE RESPOSTA</b>	Não realizada	Não	Pela percepção dos profissionais do projeto, pela percepção dos beneficiários do projeto	sim (realizado para diferentes grupos e faixas-etárias em diferentes espaços)
<b>TEATRO DE FANTOCHES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA</b>	Avaliação Interna	Sim	Por estatísticas do próprio projeto, por indicadores preestabelecidos	sim

Avaliar projetos e programas sociais tem sido cada vez mais um hábito, além de uma necessidade. O monitoramento constante realizado pelas próprias organizações executoras é praticamente uma constante necessária para a própria execução. Seus resultados podem ser percebidos por estatísticas do próprio projeto, por estatísticas formais externas, por indicadores preestabelecidos, pela percepção dos profissionais do projeto e pela percepção dos beneficiários do projeto.

As avaliações executadas por organizações especializadas e contratadas para esse fim são fundamentais, mas ainda não conformam um hábito. Dos 11 projetos e programas estudados, cinco possuem somente avaliação interna (avaliação elaborada pela própria organização executora) e cinco possuem avaliação interna e/ou externa (elaborada por organização

especializada e contratada para esse fim). Apenas uma iniciativa não teve sua avaliação formal realizada ou sua metodologia e registros sistematizados.

As avaliações formais e externas foram, em sua maioria, conduzidas por institutos universitários, centros de pesquisa (tais como: CLAVES/ENSP/FIOCRUZ, NEV-USP e CRISP-UFMG) e Organizações Internacionais (como PNUD e OPAS). Há também registros de avaliações realizadas por ONGs como o IDECA<sup>61</sup>, especializado para esse fim.

A participação dos institutos universitários e centros de pesquisa na avaliação das iniciativas é importante para a aproximação entre teoria e prática, tantas vezes apartadas. A participação das organizações internacionais incita debates mais aprofundados, especialmente no que se refere à “influência das agendas internacionais na construção de problemas brasileiros” ou a imposição de prioridades, bem como práticas e conceitos.<sup>62</sup>

Ainda que seja possível observar bons resultados por meio das avaliações tanto internas e periódicas quanto as externas, deve-se atentar para o rigor metodológico com que a avaliação é realizada. Destaca-se ainda o alerta feito por Sherman (1997, p. 2-2): *“Prevenção ao crime é, portanto, definido não por suas intenções, mas por suas consequências.”* (Tradução nossa)<sup>63</sup>

Um aspecto importante a ser analisado é a possibilidade de replicação da iniciativa. Isso significa que o projeto ou programa não é único, excepcional ou exótico e pode ser implementado em outros locais, espaços ou condições similares. Considerando tanto as iniciativas governamentais, quanto as não-governamentais e híbridas, nota-se a capacidade de replicação em todas as iniciativas. Esse é um ponto vantajoso para vários dos atores sociais envolvidos: o elaborador, o gestor e o financiador, por exemplo, que aplicaram seus recursos financeiros e humanos em uma iniciativa promissora com potencial de ser utilizada outras vezes e de se consolidar como uma tecnologia social de prevenção da violência ou de promoção da cultura de paz.

---

<sup>61</sup> Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e de Ação Comunitária

<sup>62</sup> Ver Ramos (2007, p.64).

<sup>63</sup> “Crime prevention is therefore defined not by intentions, but by its consequences”.

## ASPECTOS DE PARTICIPAÇÃO

Quem são os atores da sociedade civil presentes no cenário da segurança pública? Ou mais especificamente, nos projetos de prevenção da violência?

Que papel eles exercem?

Qual é o tipo de participação desempenham?

Que tipo de relação se estabelece entre eles?

Essas foram perguntas lançadas para este estudo e o que procurar-se-á responder a seguir.

Utilizando categorias preestabelecidas os coordenadores dos 11 projetos e programas identificaram os principais atores e relacionaram-nos a papéis (nove categorias) e tipos de participação (quatro categorias)<sup>64</sup>. O resultado conforma matizes acerca dos aspectos de participação em iniciativas de prevenção da violência e de promoção da cultura de paz. Não obstante as múltiplas combinações possíveis entre atores sociais, papéis e participação, algumas constâncias podem ser observadas.

A coleta de dados obteve uma vasta lista de atores que, de alguma forma, estão envolvidos nas iniciativas de prevenção da violência e promoção da cultura de paz. Depois de agrupados por semelhança, os mais citados foram agrupados em quatro categorias, conforme Quadro 5.11, a seguir:

---

<sup>64</sup> Para melhor descrição, ver capítulo metodológico.

Quadro 5.11 – Principais atores sociopolíticos

<b>ESTADO/GOVERNO</b>		<b>SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>SETOR PRIVADO</b>	<b>ORG. INTERNACIONAIS</b>
Governo federal	Polícia Federal	ONGs e OSCIPs	Fundações Empresariais	BID
Ministérios e secretarias federais	Polícia Militar	Organizações Profissionais	Empresas Privadas	PNUD
Ministério Público e poder judiciário	Polícia Civil	Associações Comunitárias	Comércio Local	OPAS
Governos estaduais	Bombeiros	Associações de Moradores	Universidades privadas	
Secretarias estaduais	Batalhões locais	Lideranças Comunitárias		
Governos municipais (prefeituras)	Coordenadoria de polícia comunitária	Conselhos Comunitários		
Subprefeituras ou regionais	Guardas Municipais	Conselhos de segurança		
Câmaras Municipais	Guarda municipal Mirim	Conselho de Defesa dos Direitos		
Equipamentos públicos de atendimentos (saúde, educação, assistência social etc.)		Igrejas		
Instituições Públicas de Ensino		Grupos Militantes		
Institutos Universitários e Centros de Pesquisa de Universidades públicas				

Fonte: Instrumentos de coleta de dados

Ao analisar a articulação entre atores, papéis e participação, algumas regularidades podem ser observadas. A presença do governo é uma constante, mesmo nas iniciativas não-governamentais. Por meio de suas secretarias federais, estaduais ou municipais, subprefeituras ou até mesmo prefeituras municipais, o governo se faz presente desempenhando os papéis de financiador, colaborador ou público-alvo (nos casos em que o objetivo é a integração interinstitucional). Os equipamentos governamentais de atendimento, tais como a rede local de atendimento à saúde ou os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) desempenham o papel de colaborador. O ministério público e o poder judiciário, embora colaboradores, desempenham papel estratégico. O poder legislativo também colabora por meio de participação operacional ou consultiva.

O governo também se faz presente nas iniciativas governamentais ou híbridas, com destaque para as secretarias estaduais ou municipais de defesa social ou segurança pública que,

na grande maioria dos casos, são elaboradores e/ou gestores das iniciativas. As iniciativas governamentais contam com a colaboração e articulação de outras secretarias para ampliar a abrangência de suas ações.

A participação dos órgãos do governo será deliberativa, consultiva ou operacional, a depender do papel desempenhado. Assim, quando o papel dos órgãos governamentais é de gestão, elaboração ou financiamento, a participação é deliberativa. Quando o papel é de colaboração ou articulação, a participação é operacional. A correspondência entre papel e participação se mantém relativamente regular em todas as iniciativas.

As polícias estão presentes em todas as iniciativas governamentais e na maioria (três de cinco) das iniciativas das organizações não-governamentais. São exceções o projeto Grêmio em Forma e o Luta pela Paz. As polícias federais, militares, civil, bem como as guardas municipais desempenham papéis diversos. Varia também a participação que desempenham. A participação é deliberativa quando o papel exercido é de execução direta e elaboração. A participação consultiva é atribuída para aquelas que executam ou colaboram mais diretamente com as ações dos projetos e programas. A participação operacional está vinculada aos papéis de colaboração e público-alvo. As instituições policiais são público-alvo para aquelas iniciativas como o Ação na Linha e o Escola Participativa. Em ambos os casos, a atuação das polícias é estratégica para a consecução dos objetivos de prevenção.

O setor privado está presente tanto em iniciativas não-governamentais, quanto governamentais ou híbridas (seis de onze) e apresenta-se por meio de fundações empresariais, empresas privadas e comércio local. Destacam-se as fundações empresariais internacionais cujo O papel preponderante é o de financiador. Porém os papéis de colaborador, articulador e até mesmo de elaborador e gestor também podem ser verificados. Como público-alvo o setor privado apresenta-se nas iniciativas em que o comércio ou as empresas compõem a rede de organizações afetadas pela criminalidade. A participação varia entre deliberativa, fiscalizadora e operacional. A deliberação e fiscalização revelam o movimento de aproximação entre o setor privado e as iniciativas de prevenção da violência.

Denominadas ONGs, as organizações não-governamentais também marcam presença em três das seis iniciativas governamentais ou híbridas e desempenham os papéis de execução, assessoria ou colaboração sua participação varia entre deliberativa e consultiva, deixando clara sua influência mesmo nos projetos e programas governamentais. Nas iniciativas em que são proponentes (gestoras, executoras) a participação das organizações não-governamentais é

sempre deliberativa. Por vezes, as iniciativas não-governamentais vinculam-se a outras ONGs. Nesses casos, os papéis desempenhados são de execução, articulação, assessoria, consultoria ou avaliação. A participação varia entre deliberativa e operacional e é fiscalizadora no caso em que o papel é de avaliação.

As organizações profissionais estão representadas pela Ordem dos advogados do Brasil em duas diferentes iniciativas. Exercem papel de colaborador e a participação é operacional e consultiva.

As associações de moradores de bairro e as lideranças comunitárias comparecem expressivamente nas iniciativas de prevenção da violência (nove das onze). São exceções o “Papo de Resposta” e o Projeto Grêmio em Forma cujo foco de intervenção são instituições de ensino (especialmente as escolas públicas). Os papéis preponderantes são os de colaborador e público-alvo e a participação é operacional. Em apenas três dos 21 casos a participação é consultiva. A presença das associações de moradores de bairro fundamenta o caráter comunitário das iniciativas e a importância da colaboração dessas organizações para intervenções desse tipo.

As instituições de ensino, escolas públicas em sua grande maioria, representam parcela importante dentre os atores presentes nas iniciativas de prevenção da violência. Presentes em dez das 11 iniciativas, as escolas oscilam entre os papéis de colaboração e público-alvo e a participação é principalmente operacional, mas pode ser também consultiva.

Os conselhos comunitários de segurança, os conselhos de defesa dos direitos (especialmente os voltados às crianças e aos adolescentes) se fazem presentes, sobretudo como público-alvo e colaboradores. A participação é, em sua grande maioria, operacional, mas a fiscalizadora e consultiva também se apresentam. Os conselhos, geralmente compostos por representantes do governo e da sociedade civil, exercem função importante para regulação das iniciativas. Além disso, podem aprovar (ou desaprovar) o registro das organizações para o atendimento de seu público-alvo e realização das atividades propostas.

Igrejas, pastorais e líderes religiosos também compõem a rede de apoio das iniciativas de prevenção da violência combinando os papéis de colaborador, articulador e público-alvo. A participação pode ser consultiva (para diagnóstico de problemas) ou operacional (para mobilização comunitária).

Os grupos Militantes, representados pelo movimento sindical e grêmios escolares, são poucos citados e estão presentes em três das 11 iniciativas. Os papéis são de público-alvo, colaborador e articulador e a participação é consultiva e operacional.

Os institutos universitários e os centros de pesquisa de universidades exercem o papel de avaliação e fiscalização, além de colaborar com as iniciativas não-governamentais e governamentais. Participação semelhante é a das organizações internacionais (Pnud e Opas). Já o Banco Interamericano para o Desenvolvimento é financiador de parte de um programa governamental.

Outros atores citados são: cidadãos e moradores das áreas de intervenção, jovens dos projetos, grupos de profissionais (tais como professores, comerciantes, bancários, taxistas etc.) e câmara dos dirigentes lojistas. Em geral, esses atores compõem o público-alvo e a participação é consultiva para o diagnóstico de problemas.

As iniciativas de prevenção da violência, governamentais, não-governamentais ou híbridas reúnem representantes do Estado, do mercado e da sociedade civil e o fazem de forma exaustiva. Abrangem diversos órgãos governamentais, os poderes executivos, legislativo e judiciário dos vários níveis federativos, além de todas as instituições policiais e instituições de ensino. O setor privado está representado por empresas, fundações empresariais e comércio local.

Com relação aos atores da sociedade civil, as iniciativas de prevenção da violência estendem-se a outras ONGs, organizações profissionais (OAB), associações de moradores, aos conselhos de garantia de direitos e de segurança e aos grupos religiosos (pastoral da criança e uma paróquia da igreja católica). Verificam-se, portanto, de acordo com os tipos ideais propostos por Kaldor (2003), representantes dos *movimentos sociais*, *grupos religiosos*, *Organizações não-governamentais* e *organizações sociais*.

Os públicos-alvo estão especialmente divididos entre as comunidades afetadas pelos altos índices de criminalidade, escolas públicas e aquelas organizações ou instituições (governamentais ou da sociedade civil) cujo papel é estratégico para os objetivos de prevenção.

A vinculação de cada um desses atores com os projetos e programas aos quais estão vinculados guarda suas particularidades. As relações por eles estabelecidas não se dão sem conflitos e são influenciadas pelas perspectivas, estratégias e objetivos propostos, bem como pelos princípios e valores adotados por seus gestores.



## ASPECTOS DE GESTÃO: VÍNCULOS, DESAFIOS E CONFLITOS

Um dos aspectos a ser analisado entre os projetos e programas de prevenção da violência são os principais vínculos estabelecidos entre as organizações responsáveis (proponentes e/ou executoras) e os principais atores sociopolíticos envolvidos na iniciativa. Um cuidado a ser tomado é o uso da expressão 'vínculo'. Por ser mais geral, evita o uso indiscriminado (e banalizado) do termo 'parceria'. Para este estudo (e com base em Spink, 2002), as parcerias de fato são aquelas que envolvem uma relação de correponsabilidade, na qual compartilham-se valores.

Para garantir a diferenciação entre os vínculos estabelecidos pelas iniciativas de prevenção da violência, utilizam-se outros tipos: **vínculos de comunicação** (conexões causais e conexões em rede), **vínculos de cooperação ou apoio**, **vínculos de parceria** e **vínculos de aliança**<sup>65</sup>, conforme estabelecidos por Spink (2002).

Cada um dos coordenadores das iniciativas consultadas determinou os cinco atores mais influentes no seu projeto ou programa e depois estabelecem os tipos de vínculos estabelecidos por esse ator e a iniciativa em questão. O resultado obtido está, portanto, intimamente relacionado ao contexto de cada uma das iniciativas. Optou-se, porém, pela apresentação dos atores em categorias gerais até para preservação dos projetos e programas. Se por um lado perde-se em detalhamento e aprofundamento, ganha-se em capacidade de análise e comparação.

Verificou-se, assim, que o vínculo mais citado é o de cooperação ou apoio, com 19 registros (de 55). O apoio ou cooperação entre organizações ou atores, diante de um objetivo comum, a curto ou médio prazo, é estabelecido tanto pelas iniciativas não-governamentais quanto pelas iniciativas governamentais ou híbridas.

Esse tipo de vínculo é estabelecido com a própria equipe, com o corpo diretivo das escolas que integram o projeto ou programa, com os alunos e seus familiares, com a comunidade do local de intervenção (incluindo-se outras entidades ali instaladas) e com os conselhos de

---

<sup>65</sup> Ver capítulo metodológico: 'Definindo participação e seus tipos'.

defesa dos direitos. Por outro lado, é estabelecido com o poder executivo (secretarias de estado e municípios), poder judiciário (e ministério público), além de as polícias especializadas (tais como, departamento de narcóticos ou roubos e furtos).

Quadro 5.12

<b>COOPERAÇÃO e/ou APOIO</b>	
<b>Estabelecidos pelas iniciativas não-governamentais</b>	<b>Estabelecidos pelas iniciativas governamentais ou híbridos</b>
Escolas Públicas (direção, profissionais das escolas, alunos, comunidade escolar)	Profissionais do próprio projeto
Comunidades, famílias, organizações não-governamentais, projetos comunitários	Poder Executivo (Secretarias de Estado e Governo Municipal)
Governo Municipal (prefeitura)	Comunidade
Polícias	Polícias
	Ministério Público/ Poder Judiciário
	Empresas privadas
	CDCA

Fonte: Instrumentos de coleta de dados

Nos vínculos de cooperação ou apoio, o que se valoriza é a ajuda mútua, tendo em vista um objetivo compartilhado, mas a responsabilidade pela execução do projeto ou programa é do seu gestor direto (apenas uma das pontas da relação). Um exemplo a ser dado é o do Projeto Ação na Linha.

Não obstante a ideia em torno do projeto seja de interesse de diversos atores, o envolvimento não se dá do mesmo modo e tampouco sem conflitos. A fundação empresarial, embora seja a gestora do projeto e quem deve firmar a parceria com a prefeitura, muitas vezes, “deixa a desejar com as articulações e participação do trabalho *in loco*”.<sup>66</sup>

As prefeituras municipais, por meio de suas Secretarias, têm função importante para a boa execução das ações e consecução dos objetivos. Porém o comprometimento com o projeto deixa a desejar, mesmo quando há assinatura de um termo de parceria com a prefeitura. Um dos motivos pode ser o fato de considerarem o problema do furto de cabos exclusivo da Telefônica. Outros motivos são aventados, tais como o conflito de interesses. Um exemplo é a Secretaria de Receita, responsável pela fiscalização dos ferros velhos que comercializam irregularmente o

<sup>66</sup> Informação coletada por meios dos instrumentos da pesquisa.

cobre. O motivo alegado por essa Secretaria é que o fechamento desses ferros velhos implicaria na redução da receita do município.

Dentre os crimes com os quais a polícia precisa lidar, o furto de cabos não é uma prioridade, por isso algumas vezes as ações referentes a esse tema ficam em segundo plano e precisam ser constantemente cobradas. A comunidade, por sua vez, quer seu problema resolvido, mas, muitas vezes, sem se envolver nas ações ou colaborar para as soluções. Cabe ao Instituto Sou da Paz, em seu papel de executor, mediar essas relações para que o trabalho possa acontecer.

O segundo vínculo com maior número de registros é o de parceria (12 de 55). As parcerias conformam o nível mais alto das relações que podem ser estabelecidas entre as iniciativas dos demais atores. Nesse caso, valores e princípios são compartilhados e a relação estabelecida é de corresponsabilidade.

Quadro 5.13

<b>PARCERIAS</b>	
<b>Estabelecidas pelas iniciativas não-governamentais</b>	<b>Estabelecidas pelas iniciativas governamentais ou híbridas</b>
Comunidade (moradores e jovens mobilizados)	Público-alvo: Jovens de 12 a 24 anos.
Associação de moradores	Sociedade Civil (Organizações sociais)
Secretarias de governo educação/ diretorias de ensino	Polícia Militar
Profissionais do próprio projeto	Secretarias governamentais
Fundação empresarial/ Empresas privadas (financiadores)	
Conselho da própria instituição	

Fonte: Instrumentos de coleta de dados

Nas parcerias verifica-se a presença do poder executivo por meio de secretarias diretamente vinculadas à execução do projeto ou programa (educação e saúde) e das polícias. Do mesmo modo, a equipe de execução (facilitadores, educadores etc.) também é citada. Os financiadores também se apresentam como corresponsáveis em um dos casos.

Interessante notar que tanto as iniciativas estabelecidas pelas organizações não-governamentais quanto as governamentais ou híbridas estabelecem parcerias com seu público-alvo. Demonstra-se, assim, conforme fala de um dos coordenadores, que o público-alvo não é

visto somente como beneficiário, mas é parte fundamental do processo de discussão e implementação das ações.

Parece então claro que os princípios e valores dos projetos e programas, bem como a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso são compartilhados com aqueles diretamente vinculados à sua execução. Mas, na medida em que se aumenta o comprometimento entre os atores envolvidos, aumenta-se também a propensão para os conflitos entre eles, como se pode perceber a seguir.

No que diz respeito à parceria com a equipe de execução, por exemplo, um conflito apresentado refere-se ao seu lugar no escopo do projeto ou programa. No caso do Fica Vivo, a não vinculação direta dos oficinairos (vínculo empregatício) tem colocado a SEDS como alvo de muitas discussões. Os oficinairos demandam melhores condições trabalhistas e sentem-se fora dos processos de tomada de decisão. A metodologia do programa prevê que sejam moradores da comunidade ou conheçam as regiões; isso favorece à constituição de referência com os jovens, o que muitas vezes também os coloca em risco ou dificulta o trabalho.

Já no caso do Praças da Paz a equipe do projeto sofre críticas pelo fato de estar vinculada a uma organização “estrangeira”, ou seja, de fora do bairro e, portanto, sem legitimidade para reconhecer ou diagnosticar os problemas.

A parceria estreita com o público-alvo também gera conflitos. Um deles ocorre quando o público-alvo é a própria comunidade de intervenção e o perfil de lideranças mais centralizadoras que se incomodam ou criticam novos participantes no processo coletivo de gestão da iniciativa. Outro ponto paradoxal é o de adequar a magnitude da iniciativa sem perder a proximidade com o público-alvo. As iniciativas direcionadas aos jovens em situação de criminalidade, por sua vez, precisam construir saídas (ou soluções) a partir da escuta cuidadosa do próprio jovem e a partir das indicações dada por ele. Nesse sentido, devem-se criar dispositivos que proporcionem sua participação e a construção de possibilidades e alternativas conjuntas. Porém, na medida em que o programa cresce em magnitude e abrangência, o acesso ao jovem (em sua singularidade e subjetividade) é dificultado. As ferramentas e ações, mesmo que coletivas, de escuta mostram-se obsoletas.

As alianças são parcerias restritas a um tópico de interesse, sem, necessariamente, compartilhar valores. Foram registrados quatro vínculos dessa natureza. Nesse caso observam-se aliança entre iniciativas não-governamentais e seu público-alvo (instituições de ensino e comunidade escolar). Já as iniciativas governamentais ou híbridas estabelecem alianças com

organizações que atuam no mesmo local ou para o mesmo público, com o sistema de justiça, com secretarias de governo e com instituições policiais.

Quadro 5.14

<b>ALIANÇAS</b>	
Estabelecidas pelas iniciativas não-governamentais	Estabelecidas pelas iniciativas governamentais ou híbridos
Público-alvo :	Organizações parceiras ou rede (sem especificação)
Instituições de ensino de níveis fundamental e médio;	Sistema justiça
Comunidade escolar	Secretaria de governo
	Polícias

Fonte: Instrumentos de Coleta de Dados

Nesse caso, o que se prioriza é o resultado da ação que compõe o interesse de todos os atores envolvidos no vínculo. Todavia ao se estabelecer um vínculo que se pretende sólido, sem compartilhar valores, pode-se incorrer em equívocos. Quando, por exemplo, os valores não são compartilhados com o público-alvo, um dos riscos é não poder contar com sua participação efetiva, tendo em vista que pode não haver a mútua compreensão dos objetivos do projeto ou programa. Como consequências deixam de cumprir ou de comprometer-se com aquilo que foi estabelecido.

Outrossim, não compartilhar valores e princípios de trabalho com ‘parceiros’ pode constituir um desafio para a continuidade da intervenção. Um dos exemplos citados é a dificuldade de mobilizar a rede de parceiros e de apoio em torno da discussão sobre juventude e violência:

“Desconstruir pensamentos já instituídos e promover um debate que respeite as especificidades da juventude e contemple as demandas deste público é muito difícil. O maior impasse é a construção de respostas coletivas. Geralmente a rede se organiza por encaminhamentos, mas uma articulação qualificada que promova respostas coletivas ainda está distante”. (relato da coordenação de uma iniciativa governamental)

Nota-se pelo relato acima que não basta conhecer os objetivos da intervenção, deve-se “desconstruir o instituído.”<sup>67</sup>

Os vínculos casuais ou eventuais são caracterizados pela colaboração pontual. Verifica-se na **Quadro 5.15** que as organizações não-governamentais estabelecem esse tipo de vínculo com governos municipais, polícia militar, setores da própria organização e setores da empresa financiadora. As iniciativas governamentais ou híbridas estabelecem esse tipo de relação com instituições de ensino, polícia e com o público-alvo. Nesse caso, o que é valorizado é a comunicação, ou seja, informar à outra ponta da relação as decisões e não tomá-las em conjunto.

Esse é um tipo de vínculo que costuma ser frágil e, teoricamente, deve ser estabelecido apenas com aqueles atores cuja colaboração esperada é de curto prazo. Porém, verifica-se nas respostas fornecidas pelos coordenadores que, embora o vínculo seja casual ou eventual, o que se espera é uma participação mais substantiva.

Quadro 5.15

<b>VÍNCULO DE COMUNICAÇÃO CASUAL OU EVENTUAL</b>	
<b>Estabelecidos pelas iniciativas não-governamentais</b>	<b>Estabelecidos pelas iniciativas governamentais ou híbridos</b>
Governo municipal (Prefeitura)	Instituição de ensino (escolas e universidades)
Polícia Militar	Polícia (guardas municipais)
Setor de monitoramento e avaliação da própria organização	Público-alvo (comunidade, alunos de escolas públicas, escolas)
Setor de empresa privada	

Fonte: instrumentos de coleta de dados

Um exemplo é a participação das subprefeituras nos projetos de revitalização de espaço público. Por vezes, a atuação quanto à manutenção dos espaços e em ações de fomento à sua ocupação é precária, apesar de a expectativa ser um envolvimento mais intenso. Não por acaso, os papéis se confundem gerando a compreensão equivocada de que a organização não-governamental substitui o papel da subprefeitura. Outros exemplos a serem citados é a dificuldade de liberação de policiais para as ações de determinado projeto ou a presença do público-alvo nessa categoria de vinculação. Estranhamente, um dos protagonistas da intervenção,

<sup>67</sup> Essa expressão dá origem ao título deste trabalho, por sua capacidade de evidenciar importante questão para a grande maioria das iniciativas sob análise, quando não todas.

ou seja, o ‘alvo’ ou o objetivo da intervenção tem sua atuação compreendida (ou exercida) de forma notadamente restrita e marcada pela fragilidade de suas relações.

Cabe, portanto, questionar: é o espaço ofertado que não é condizente à expectativa ou o espaço é pouco ocupado em decorrência do envolvimento precário dos atores com a temática? Se a comunidade, os alunos ou as escolas são alvo da intervenção, o que justificaria uma relação tão fraca ou distante?

As Conexões em redes (nove registros), apresentadas a seguir, descrevem a colaboração de forma articulada, sendo mais ou menos formal, a depender do motivo do vínculo ou dos atores envolvidos. As iniciativas não-governamentais estabelecem esse tipo de relação com as organizações do entorno do local onde o projeto é executado. As iniciativas governamentais ou híbridas estabelecem conexões em rede com a equipe técnica do projeto, com o governo, com o ministério público e polícia.

Quadro 5.16

<b>CONEXÕES EM REDES</b>	
Estabelecidas pelas iniciativas não-governamentais	Estabelecidas pelas iniciativas governamentais ou híbridos
Instituições de ensino do entorno do local da intervenção	Profissionais do próprio projeto (equipe técnica)
Comunidade e associações comunitárias do entorno do projeto	Governo (poder executivo) e secretarias de governo
	Ministério Público
	Polícia (Federal, Militar, Civil)

Fonte: instrumentos de coleta de dados

Esse tipo de vínculo demonstra a importância de engendrar relações consistentes para o atendimento integral ou mais efetivo das demandas dos projetos e programas. Até onde este estudo pode compreender, uma única organização, seja ela governamental, não-governamental ou híbrida, não é capaz de solucionar ou atender todas as necessidades para a consecução dos objetivos de prevenção. Nesse sentido, a formação de uma rede de apoio e de atendimento é fundamental.

Porém, para que isso ocorra, a ideia que fomenta a ação deve ser compartilhada (ou ‘comprada’, conforme expressão utilizada por um dos coordenadores participantes). Outra necessidade é a presença, constante e periódica que, muitas vezes, é prejudicada por outras demandas consideradas mais importantes.

Ao se estabelecer os vínculos, evidenciam-se também os conflitos ou mesmo as lacunas (ausências de atores cuja participação seria fundamental). Os mais citados versam sobre o financiamento, a mobilização, a integração entre órgãos e instâncias governamentais, integração das ações para um objetivo comum, dentre outros.

Diante desses conflitos, cabe às organizações executoras o papel de mediadores, o que requer habilidade, diplomacia e capacidade de gestão. São muitas as organizações e instituições envolvidas em uma temática que é por si só complexa e multifacetada e que exige articulação. Muitas vezes o problema eleito por uns não é prioridade para outros. A vaidade entre atores e organizações é outro importante aspecto tido pelos coordenadores como dificultador da gestão dos projetos e programas, com destaque para as corporações policiais.

O que se pretende ressaltar com essa análise é que os vínculos, independente de qual tipo, são tão úteis quanto necessários. As razões variam. Porém, mais do que descrever relações, essa análise pretende reforçar a importância de os projetos e programas terem clareza dos vínculos que estabelecem e com quem estabelecem para também conhecerem o que esperar dessa relação. Como alerta Spik (2003), para além do pragmatismo, somente a presença dos vínculos (especialmente os de parceria e alianças) não garantem a sustentação, manutenção ou sucesso das iniciativas. Antes de tudo, é preciso que a iniciativa seja útil e necessária, mas também efetiva, eficiente e eficaz.



## **SÍNTESE DA ANÁLISE: O QUE? POR QUE? QUEM? COMO?**

Dentre os desafios apresentados neste trabalho está o de responder: em que medida o envolvimento dos diferentes atores sociais influencia as iniciativas de prevenção da violência e promoção da cultura de paz e contribui para a consecução de seus objetivos?

No intento de responder, recorre-se à análise das potencialidades concernentes às iniciativas sob análise, aos nós que se sobressaem na complexa rede de atores, vínculos e participação que vem sendo tecida nas últimas décadas.

Costuradas pela mesma temática, iniciativas tão díspares quanto um teatro de fantoches e o policiamento ostensivo podem ser observados por ângulos comuns: a prevenção da violência e promoção da cultura de paz e os desafios da participação. Apesar de os vincos marcados, este trabalho propõe uma forma de olhar para as ações que dispõem na realidade de violências das cidades brasileiras.

Para tanto, desdobra-se a análise em quatro fragmentos de perguntas: O que? Por quê? Quem? e Como?

### **O QUE?**

Para responder o que são as iniciativas brasileiras de prevenção da violência e promoção da cultura de paz optou-se por observar o tipo de intervenção, seus pressupostos teóricos e metodológicos.

Verifica-se a presença implícita ou explícita de teorias da criminalidade que embasam as concepções da origem dos crimes e da violência, bem como das possíveis estratégias para sua prevenção. Bem alinhavados com metodologias e estratégias, tornam as ações dos projetos e programas coerentes com seus propósitos e, na maioria das vezes, faz-se possível traçar uma relação entre motivações, concepções de crime, objetivos e metodologias.

As intervenções com base nas escolas públicas, direcionadas ao fortalecimento institucional e reforço de suas instâncias de participação democrática, são condizentes com a teoria dos laços sociais. A intervenção se estende à comunidade escolar e às famílias e reforça a ideia de que tanto a escola quanto a família conformam os principais pilares para a prevenção da violência, tendo em vista o forte controle pessoal e social que exercem.

As escolas públicas são, portanto, um lócus privilegiado e estratégico por estarem presentes em todas as comunidades e por concentrarem o público jovem que é alvo das iniciativas. Sua escolha reiterada é subsidiada tanto pela prática quanto pela teoria. Não obstante sua importância, a Secretaria Estadual de Educação nem sempre se apresenta como instituição participativa, ao mesmo tempo em que as organizações sob sua responsabilidade: diretorias de ensino e os equipamentos escolares conformam o foco e a estratégia de intervenção. O corpo diretivo e técnico, por sua vez, demonstra apatia e nem sempre colabora de forma articulada. Essas ausências são tidas pelos coordenadores como dificuldades para melhor gestão dos projetos e programas, sob suas responsabilidades.

Nas iniciativas sob análise predominam as teorias da desorganização social e a teoria das janelas quebradas (somam sete de 11 registros). Ambas as teorias demarcam a importância do aspecto espacial e sua relação com a interação social para a compreensão do fenômeno da violência urbana. A teoria da desorganização carrega ainda o mérito de enfatizar as causas sociais da delinqüência e sua distribuição em áreas geográficas específicas.

O que emerge das descrições das iniciativas estudadas é a ideia de que é preciso favorecer que a comunidade acesse os serviços da esfera pública de poder (como os de saúde, de educação, de proteção e justiça), fortaleça as redes comunitárias e seja capaz de mobilizar recursos de atores institucionais com vistas à diminuição da criminalidade. Observam-se metodologias que se organizam nesse sentido: o desenvolvimento local (social e econômico), a revitalização de espaço público e a gestão democrática do espaço, a mobilização comunitária, o fomento à participação democrática, a integração das ações de governo, a aproximação entre a polícia e os cidadãos (especialmente os jovens), são exemplos. Em linhas gerais, verifica-se o fomento ao controle social formal (pelas presenças e ações do poder público, destacando-se as polícias) e informal (capacidade da comunidade supervisionar seus jovens e formar uma rede densa das relações sociais) como estratégias de prevenção da violência.

A propósito dos controles sociais formal e informal deve-se sublinhar a perspectiva da 'eficácia coletiva'<sup>68</sup> que pretende aliar confiança e coesão, bem como as expectativas compartilhadas de controle para a manutenção da ordem pública. Nesse caso, a infraestrutura, as redes sociais e a coesão das organizações, bem como as estratégias de mobilização de suas redes, sustentam a capacidade para a interação social (com base na confiança mútua) e produzem níveis mais altos de 'eficácia coletiva', elevando a capacidade de uma determinada comunidade agir e reivindicar seus direitos. Evita-se, assim, a tentação ingênua de achar que o problema da violência pode ser resolvido apenas com o fortalecimento das redes de interação social entre os moradores daquela comunidade.

## **POR QUÊ?**

As motivações e os objetivos de prevenção dos projetos e programas analisados variam pouco entre as iniciativas estudadas.

Se o objetivo escolhido é reduzir taxas de criminalidade (crimes contra a pessoa ou contra o patrimônio), a opção que se apresenta potencialmente eficaz é aliar práticas repressivas e preventivas, direcionar as estratégias para os locais mais afetados e utilizar metodologia capaz de integrar os vários órgãos de segurança pública e aproximá-los dos cidadãos. As ações dissuasórias, repressivas e de intervenção direta compõem as estratégias. Nesse sentido, as polícias e a justiça precisam estar sincronizadas, bem como os demais órgãos governamentais. Há aqueles que optam por oficinas de profissionalização (capacitação para o mercado de trabalho) e orientação vocacional, ao corroborar a afirmação da teoria econômica do crime que a razão para o aumento da criminalidade é econômica, materializada pela falta de oportunidades de emprego ou os subempregos.

Quando o objetivo primordial é consolidar um novo modelo de segurança pública, as iniciativas evidenciam a priorização das ações sistêmicas e integradas. As instituições policiais

---

<sup>68</sup> Para mais informações ver Sampson (2004) também apresentado na página 38 deste trabalho.

mostram-se essenciais, especialmente na sua manifestação comunitária e mais próxima dos cidadãos. A intervenção, nesse caso, deve ser compreensiva no que se refere aos beneficiários e abrangente no que diz respeito aos locais de intervenção.

Destaca-se o objetivo de ‘promover a cidadania e a garantia dos direitos constitucionais’. Por ser citada tanto pelas iniciativas governamentais quanto pelas não-governamentais e híbridas, entende-se que a violência estrutural, materializada nas desigualdades de distribuição e de apropriação de direitos, apresenta-se aguda.

Não se deve, contudo, equivocarse seguindo a ideia errônea que políticas preventivas apenas são eficientes quando atuam nas causas estruturais ou macroestruturais com resultados no longo prazo. De fato o Estado está (ou deveria estar) implicado no provimento eficiente dos bens e serviços oferecidos por ele, somado ao desenvolvimento de políticas sociais compensatórias. Mas as estratégias focalizadas, customizadas ou mesmo a ‘punição’ (ou o final do processo criminal) quando orientada pelos Direitos Humanos podem compor as estratégias de prevenção ao crime e não estão “apartados do crime propriamente dito”, conforme anteriormente discutido.

Assim sendo, as iniciativas governamentais, não-governamentais e híbridas de prevenção da violência e promoção da cultura de paz podem haver-se com a promoção da cidadania e garantia de direitos constitucionais, guardando suas especificidades. As iniciativas governamentais, particularmente articuladas com outras instâncias do governo, podem (e devem) estimular e garantir os direitos constitucionais, dentre eles, o direito à segurança. Já as iniciativas não-governamentais podem estimular a apropriação desses direitos, mas não são capazes de garanti-los. Por sua capacidade de reivindicação, mobilização e articulação contribuem ao estimular a priorização do tema nas agendas públicas.

**QUEM?**

Para se alcançar a prevenção da violência ou promoção da cultura de paz, os atores sociopolíticos são basicamente os mesmos. Com algumas diferenças entre as iniciativas não-governamentais e governamentais ou híbridas, nota-se certa constância, tanto no que diz respeito aos atores, como em relação aos papéis, participação e vínculos.

Ora protagonistas, ora coadjuvantes, ora espectadores, a sociedade civil (especialmente por suas organizações não-governamentais) já ocupou seu espaço no cenário das iniciativas de prevenção da violência. Um novo ator aponta, já não mais timidamente: o setor privado passa a ocupar o terreno de forma propositiva e sua contribuição pode suplantar o mero financiamento. Um novo triângulo consolida-se nas práticas de prevenção da violência: Estado – Mercado - Sociedade Civi (conforme figura 1). Estabelece-se um ‘novo pacto’<sup>69</sup> em que essas três instâncias interagem, levando em conta suas especificidades.

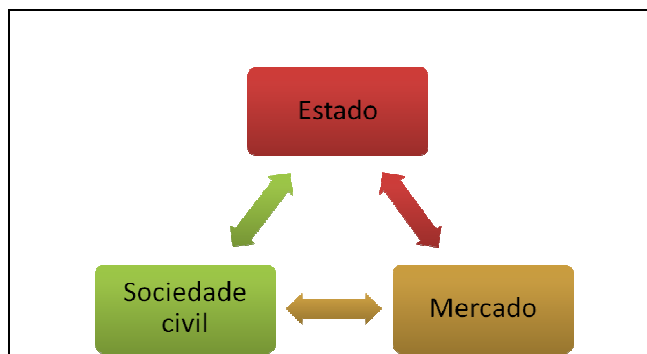


FIGURA 1

Além de financiadores (apoiadores financeiros) as empresas e suas fundações passam a propor intervenções, a fazer gestão e também a executar. Além disso, monitoram e avaliam, conforme Figura 2:

---

<sup>69</sup> Rever citação Hofling (2001), p. 51.

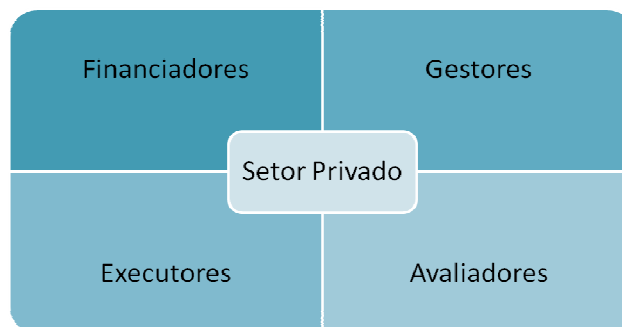


FIGURA 2

As empresas têm o interesse explícito de diminuir os prejuízos financeiros causados pelos eventos criminais, mas desejam também cultivar boa imagem perante seus clientes. Todavia, ao aliar-se a uma organização não-governamental sem fins lucrativos, já constituída no que se refere a seus princípios e missão, o escopo da iniciativa a ser financiada também se amplia. Ambas as instituições passam a compartilhar valores e responsabilidades. Além disso, agregam-se valores mais ligados à esfera social, além de outro olhar para as questões comunitárias dentro das empresas. Ao mesmo tempo, as ONGs podem se beneficiar com aportes financeiros destinados aos projetos e gerenciados por elas.

A contribuição incide por meio de doação, investimento de responsabilidade social, pró-bono, leis de incentivo ou renúncia fiscal. Nesses últimos dois casos, o setor público redireciona o investimento privado. Outra importante função do setor público quanto ao financiamento é sua capacidade de intermediar o investimento de organizações internacionais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, bastante presente no cenário de intervenções sociais na América Latina.

As ONGs também têm capacidade de captar financiadores privados, inclusive de empresas e fundações internacionais. Nesse caso, o recurso é recebido sem as burocracias tipicamente governamentais e é direcionado, geralmente, às iniciativas do denominado terceiro setor antes de chegar ao público-alvo.

Não obstante as atuais facilidades, a questão dos recursos, tanto públicos quanto privados, destinados às intervenções de caráter social, permanece como um desafio a ser superado. Nem sempre a temática da ação é suficiente ou estratégica para envolver financiadores ou investidores. No âmbito público, há ainda os problemas das mudanças de mandatos e gestão e da priorização das políticas. No terceiro setor, as ONGs ainda carecem de vínculos mais

estratégicos e contínuos para a manutenção de suas intervenções, para sua estabilidade financeira e, conseqüentemente, institucional.

Paradoxalmente, a presença do governo, por meio do financiamento, gestão ou pela rede bem amarrada de seus órgãos e serviços públicos, (Figura 3) tem se mostrado essencial para a manutenção, alcance e sustentabilidade das experiências não-governamentais e obviamente das governamentais.

No âmbito das ações de prevenção da violência e promoção da cultura de paz, as ONGs despontam como atores não somente potenciais, mas efetivos tanto na esfera deliberativa como na esfera da execução. Muitas vezes posicionam-se entre o poder público e as comunidades, e também entre o mercado e as comunidades, o mercado e o poder público, conforme mencionado anteriormente.

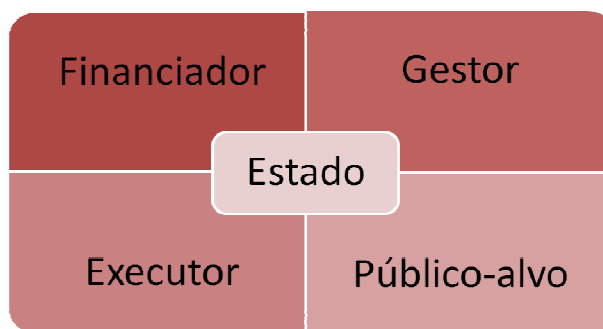


FIGURA 3

O Estado parece reconhecer a *expertise* das ONGs (capacidade técnica, propriedade para com as temáticas de interesse social, flexibilidade e baixo custo), conforme afirmações de Sedano e Botero (2002)<sup>70</sup>. O setor privado também parece reconhecer essas virtudes quando opta por ‘terceirizar’ suas ações de responsabilidade social ou quando direciona sua contribuição fiscal (por leis de incentivo) para as iniciativas não-governamentais.

---

<sup>70</sup> Vide capítulo ‘Novas Expressões da Participação’, a partir da página 62

As ONGs elaboram, executam, fazem gestão e avaliam projetos e programas (Figura 3). Em sua relação com o Estado, exercem a mediação entre ele e os beneficiários das políticas, sendo esses, por vezes, os próprios órgãos governamentais.<sup>71</sup>

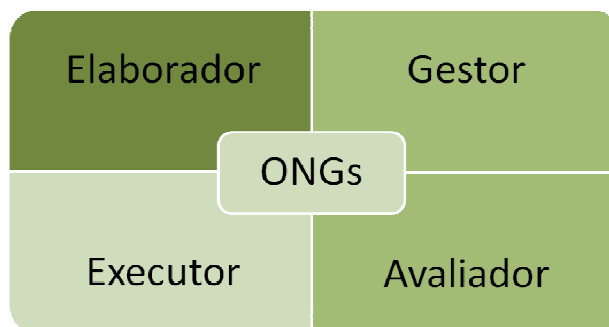


FIGURA 4

Quando a interposição se dá entre o Estado e as comunidades, a atuação pode incorrer em equívocos. São exemplos a compreensão de que a organização executora, mesmo sendo não-governamental, substitui o papel do governo ou mesmo a interferência político-partidária (quando oportunistas querem fazer uso da iniciativa para seu próprio benefício, mesmo que sua participação seja ínfima).

As ONGs são, por vezes, criticadas pelas comunidades onde executam as intervenções por serem externas a ela, especialmente quando a equipe principal não é composta por pessoas do local. Outro ponto é a sua pouca habilidade em agregar ou articular efetivamente outras organizações não-governamentais ou projetos sociais presentes na mesma comunidade de intervenção, a despeito de sua capacidade de se relacionar com o Estado ou captar financiamento. Explicita-se, assim, o risco de as ONGs 'estrangeiras', com sua capacidade técnica, formadora e legitimidade conquistada, suprimirem ou substituírem as organizações sociocomunitárias locais.

A relação direta ou indireta entre o Estado e as comunidades é vista como mutuamente benéfica. Enquanto a comunidade espera ser convidada ao debate, à tomada de decisão das ações que lhes dizem respeito, além de a solução de suas carências específicas, o Estado espera garantir sua legitimidade e modificar a concepção de que é autoritário, impositivo ou totalitário.

---

<sup>71</sup> Vide os projetos Grêmio em Forma, Escola Participativa, Ação na Linha, dentre outros.



Registram-se nas iniciativas analisadas esse movimento de aproximação por parte do poder executivo e das corporações policiais.<sup>72</sup>

Tratando-se de ações de segurança pública, não é possível prescindir do Estado. Sua presença, mediada pelos órgãos governamentais, equipamentos públicos e instituições policiais, quando apenas pontual ou pouco efetiva parece ser fator complicador e impedor da eficácia das intervenções. Por sua vez, a participação reivindicada pelas comunidades nem sempre encontra responsividade nos espaços criados e disponibilizados pelo Estado.

A juventude, especialmente a masculina, considerada como 'grupo de risco' da criminalidade violenta, apresenta-se como público-alvo preferencial das iniciativas, além de ser parte fundamental da construção das ações dos projetos e programas. Por suas características e hábitos, criar estratégias e metodologias para trazê-los aos projetos é desafio ainda maior, especialmente aqueles que não estão mais nas escolas e que o envolvimento com a criminalidade é evidente. As iniciativas estudadas lançam mão de oficinas esportivas e culturais, além de atividades de lazer, estabelecem espaços de participação (conselhos, grêmios e assembleias destinados exclusivamente aos jovens participantes), além de capacitação para o mercado de trabalho. Ainda assim, são raras as estratégias sistematizadas consolidadas e comprovadamente eficazes.

A procurar responder à pergunta acerca de quem são os atores da sociedade civil presentes no cenário contemporâneo da segurança pública ou, mais especificamente, nas iniciativas brasileiras de prevenção da violência verificam-se, portanto, representantes do Estado/governo, do mercado e da sociedade Civil, levando em conta suas especificidades, conforme anteriormente demonstrado.

## **COMO?**

---

<sup>72</sup> Ver iniciativas como Repas, Segurança Cidadã, Fica Vivo, dentre outros.

A análise da participação nas iniciativas sob análise coincide com a metáfora do cálice sugerida por Sedano e Botero (2002). Verifica-se que de fato os diferentes tipos de participação são ofertados (especialmente pelo Estado) de forma pontual e desigual e as práticas participativas do tipo deliberativo permanecem restritas apenas a uma parcela dos atores sociopolíticos.

O tipo de participação mais registrado é operacional (referente às ações de apoio para a consecução das atividades desenvolvidas) e correspondente aos controles pontuais e à participação (ou administração) pontual que se localizam na base do cálice. O processo de afunilamento inicia-se com a participação consultiva, destinada aos colaboradores, articuladores e público-alvo. A participação nas decisões, o planejamento participativo e/ou o controle estratégico durante todo o ciclo da iniciativa são ainda mais restritos. O processo decisório permanece restrito aos elaboradores, gestores e, por vezes, aos executores.

A participação fiscalizadora, também menos frequente, revela, mesmo que de forma incipiente, a cultura pouco consolidada de avaliação e *accountability*. O Brasil, conforme anteriormente mencionado, precisa ainda incorporar o hábito do monitoramento e da avaliação, a despeito do tema da intervenção.

O público-alvo das ações é informado acerca das medidas a serem tomadas (participação por meio da comunicação), exerce alguma influência sobre a condução dos projetos e programas, mas não participa da tomada de decisão. Em outras palavras, escuta, mas fala pouco. Ressalta-se, entretanto, que o público-alvo é muitas vezes visto como parceiro e corresponsável pelo sucesso ou fracasso da iniciativa, mas não elabora, tampouco delibera as ações a ele destinadas<sup>73</sup>.

Quando então se diz reiteradamente sobre a importância da sociedade civil e sua participação efetiva nas políticas públicas e, mais especificamente, nas iniciativas governamentais e não-governamentais de prevenção da violência, deve-se ter claro de qual sociedade civil se fala. Nos resultados obtidos, nota-se a significativa presença de sua 'versão neoliberal'<sup>74</sup> e poucas referências à sua 'versão ativista', vinculada aos movimentos sociais clássicos<sup>75</sup> e àqueles para os quais a intervenção se dirige.

Por outro lado, os coordenadores dos projetos e programas analisados reclamam da falta de clareza por parte dos participantes de como ocupar os espaços de participação, mesmo aqueles já conquistados. Afirmam que um dos grandes conflitos vivenciados na prática é

---

<sup>73</sup> Seria como dizer que a conta do restaurante é dividida, mesmo que a escolha dos pratos não tenha sido compartilhada.

<sup>74</sup> Associada às ONGs, Conforme Kaldor (2003)

<sup>75</sup> Ver também os tipos ideais propostos por Kaldor (2003)

justamente contar com a participação efetiva do público-alvo, quando não se interessa e/ou não entende o objetivo do projeto. Ademais, inferem que a pouca participação coletiva faz com que se mantenha a ideia de que um grupo restrito deve resolver sozinho todos os problemas da comunidade, sem um envolvimento maior e corresponsabilização de outros atores.<sup>76</sup>

Outras dificuldades também se apresentam, tais como: mobilizar os diversos atores em torno das temáticas violência e criminalidade, problema que diz respeito a todos; quebrar paradigmas de organizações e instituições muitas vezes seculares que parecem conhecer apenas uma resposta mesmo para problemas singulares; construir respostas coletivas e articulação qualificada; desconstruir pensamentos já instituídos e promover um debate que respeite as especificidades das temáticas (juventude e violência, por exemplo) e contemple as demandas do público-alvo.

O cenário que começa a surgir é aquele que, preponderantemente, acolhe as iniciativas formais ou institucionais, ou seja, aquelas que advêm de uma instituição, um programa, uma norma ou lei. Assim, diferentemente das iniciativas resultantes de demandas espontâneas ou de reivindicações oriundas de eventos críticos, a proposta pode de fato não fazer sentido aos seus beneficiários ou à rede de atores e organizações que permaneceram alheios ao processo decisório.

Se, como afirmou Sherman (1997), a prevenção aos crimes resulta da rede de dispositivos institucionais (comunidades, famílias, escolas, instituições policiais e de justiça, dentre tantos outros), como tornar menos frágil o envolvimento dos diversos atores sociopolíticos em torno das ações de prevenção?

Não se faz possível uma afirmação segura, tendo em vista a ausência de pesquisas de impacto rigorosas que considerem a sinergia interinstitucional como item indispensável para a eficácia das ações. Mas, alguns arranjos apresentados neste trabalho parecem favorecer à apropriação do novo cenário de intervenção pela diversidade de atores. A resposta, ainda em construção, parece localizar-se nos desafios da participação.

---

<sup>76</sup> Informações obtidas por meio da coleta de dados

## VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, em função dos altos registros de crimes, particularmente de homicídios, a violência assume proporções de grave epidemia. Na tentativa de abrandar os índices e encontrar soluções, governos em seus diferentes níveis, acadêmicos e intelectuais promovem debates, pesquisas, grupos de estudo e conferências. O 'terceiro setor' busca parcerias com o setor privado, a procura de soluções locais. Governos e seus gestores aliam-se a outros grupos na tentativa de reduzir e controlar, prevenir e 'remediar' causas e efeitos da alta criminalidade. Nesse contexto, evidencia-se: agir só está ultrapassado!

Seja por meio de parcerias, alianças, cooperação, por vínculos mais ou menos estreitos, a articulação entre os diferentes atores sociopolíticos, órgãos e instâncias no sentido de prevenção da violência é evidente, inevitável e constante. Diversos atores são convocados e os diversos arranjos institucionais possíveis delimitam suas atuações ou intervenções.

O Estado apresenta-se, por meio de seus órgãos, serviços e equipamentos de atendimento. Em suas representações governamentais, o Estado é peça fundamental e deve garantir sustentação e sustentabilidade para as ações que se pretendem sistêmicas. Porém, não se pode incorrer no erro de considerar que as iniciativas, quando ocorrem, devem incorporar a solução para todos os demais problemas locais.

A forte presença do Estado na seara da segurança pública resulta de processos deliberativos não insulados e entrelaçados por confrontos de interesses, compromissos estabelecidos e negociações. Ativa-se, assim, o caráter político das iniciativas e uma esfera de ação, legitimada por condicionantes tipicamente sociais.

Conclusão óbvia é que as iniciativas governamentais são mais capazes de estabelecer consistência nas relações com as corporações policiais e com o poder judiciário, ainda que não sejam relações desprovidas de conflito e que sejam, na maioria dos casos, mais indutiva do que compulsória.

A participação da sociedade civil nas questões públicas é um fenômeno contemporâneo consolidado no Brasil a partir do processo Constituinte do final da década de 1980. No âmbito da

segurança pública, essa participação é ainda mais recente e por seu caráter incipiente é que se apresenta a relevância de uma análise acerca desse assunto.

A essa altura já se pode afirmar que a sociedade civil brasileira está presente nos projetos e programas de prevenção da violência e de promoção da cultura de paz. Todavia, sobressaem-se os segmentos já organizados ou ‘especializados’ (cuja principal manifestação são as organizações não-governamentais). Por sua vez, não somente manifesta seus interesses, mas reivindica seus direitos e compõe a rede de vínculos. As ONGs e OSCIPs constituem atores racionais que vem demonstrando conhecer não somente as ‘regras do jogo’, mas, sobretudo, como reagir a elas.

As camadas da sociedade mais atingidas pela violência (e suas diversas manifestações) estão incorporadas ao cenário das intervenções, mas permanecem coadjuvantes, quando não espectadoras. Embora seja leviano menosprezar os alcances conquistados até então, deve-se assumir que resta ainda um longo percurso para a incorporação do discurso de participação à prática. Por sua vez, a atuação do mercado, ora mediada pelas organizações não-governamentais, ora pelo próprio governo, oferta recursos às ações que promovem sua imagem e atacam os problemas que o afetam.

Exemplos dessas afirmativas são os próprios projetos e programas aqui abordados, que demonstram a importância da participação dos atores sociopolíticos nos processos de prevenção à criminalidade no país. As iniciativas aqui analisadas são, em sua grande maioria, recentes e caracterizadas por intervenções paroquiais, especialmente pela pouca amplitude de seus resultados

Ao se comparar as diferentes iniciativas notam-se regularidades no que diz respeito ao agir coletivo, à incorporação do público que compõe seu alvo na prática das intervenções, à articulação entre órgãos, atores e instituições. A participação, mais ou menos deliberativa, varia de acordo com os papéis desempenhados pelos atores sociopolíticos.

A capacidade de deliberar concentra-se nos elaboradores e gestores (por vezes também os executores quando sua participação não se restringe ao operacional). Nota-se, portanto, a prevalência da ‘participação instrumental’ ou ‘democracia instrumental’<sup>77</sup>, modalidades que não pretendem fomentar ou fortalecer de forma permanente as capacidades dos grupos sociais. Em

---

<sup>77777</sup> Para aprofundar essa discussão, ver Sedano e Botero (2002) e Brugué, Font e Gomà (2006), conforme capítulo ‘Novas Expressões da Participação’, a partir da página 62.

outras palavras, quando o objetivo esperado é atingido, o cenário favorável à participação tende a desaparecer.

No contexto em questão, desempenham papéis de destaque aqueles atores que representam o poder público, o mercado e a sociedade civil, além de as organizações internacionais que se deslocam com mais liberdade. Despontam como atores ‘fortes’ ou protagonistas: as várias instituições policiais, as secretarias de governo (especialmente as secretarias de segurança pública ou defesa social), as grandes ONGs e o setor privado, especialmente por meio de fundações empresariais. São, porém, coadjuvantes os demais órgãos governamentais (incluindo-se os poderes executivos, legislativos e judiciários, além de equipamentos públicos de atendimento). Por vezes, a própria polícia (quando a relação com a instituição proponente é frágil ou quando a temática não é entendida como prioritária), as instituições de ensino (mais especificamente as escolas públicas), a comunidade escolar e as comunidades que agregam os locais de intervenção. Estes últimos, geralmente, compõem o público-alvo das ações. Recordam-se as afirmações antes mencionadas acerca da participação do público-alvo: convocados a participar, são considerados parceiros das instituições proponentes e, portanto, corresponsáveis pela consecução dos objetivos. Contudo, não elaboram a proposta e nem deliberam sobre seus rumos.

Constata-se, assim, que não obstante a importância retórica que a participação da sociedade civil (em sua integralidade) em intervenções de interesse público, particularmente vinculados à violência e sua prevenção, tem conquistado, a prática parece não sustentar uma atuação abrangente, consciente e emancipadora.

Embora existam propostas que prevêm em sua metodologia equipes formadas por moradores das regiões da intervenção (por conhecerem o local e poderem se tornar uma referência aos participantes), essa é ainda uma participação restrita, quando não os incorpora ao quadro oficial de funcionários ou não compartilha as macro-decisões dos programas e projetos.

Ao final deste trabalho não foi possível encontrar causalidades do tipo “quando isso, então aquilo”. A presença da diversidade de atores sociopolíticos mostrou-se generalizada nas iniciativas analisadas, os objetivos são, em grande parte, compartilhados, as propostas não são exóticas (podem ser replicadas em outros locais) e a constante participação da sociedade civil permanece no nível instrumental.

A partir de os recortes do que vem sendo realizado no Brasil na área da segurança pública, o trabalho fornece um panorama (nem sempre nítido) acerca das iniciativas brasileiras de

prevenção da violência e promoção da cultura de paz. Pode servir de base para estudos mais aprofundados que ampliem a escuta para os diversos atores sociopolíticos aqui citados e explorem as relações e vínculos inevitavelmente estabelecidos. De todo modo, pretendeu-se contribuir para a reflexão acerca da participação (ou participações) nos temas de interesse público. Ao considerar a segurança como direito constitucional e dever de toda a sociedade, pode-se afirmar que a segurança pública tem sido um projeto coletivo?

O tema mobiliza diferentes conjuntos de atores singulares em sua origem, atribuição, interesses e atuação. O que não significa assegurar efetiva coparticipação de atores tão díspares. De igual modo, faz-se difícil concluir se as parcerias, alianças e cooperação que costuram as relações entre a sociedade civil e o Estado revelam cooptação, substituição ou diminuição de suas atribuições e responsabilidades.

Resultantes dos processos políticos e sociais, ainda vigentes no país, tais iniciativas contribuem para a construção de políticas de segurança pública e, ao mesmo tempo, estimulam sua permeabilidade por meio da produção, reflexão e estímulo ao desenvolvimento de alternativas e práticas nem sempre consolidadas. Por outro lado, seus impactos ainda não podem ser plenamente verificados, pela ausência de pesquisas sistemáticas e rigorosas.

Lança-se o desafio: diante da realidade, que hoje se impõe, é preciso desafiar o instituído, desconstruir antigas formas de fazer e construir constantemente novos modelos de participação.

## VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERS, Ronald L. **Criminological Theories: Introduction and Evaluation**. 2<sup>nd</sup> Edition. Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 1999.

ALVES, MARCIA Cristina. **Programas de Prevenção à Criminalidade: dos processos sociais à inovação da Política Pública. A experiência do Fica Vivo!**. 2008. 189 f. Dissertação (Mestrado Políticas Públicas) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

ARAÚJO JUNIOR, A; FAJNZYLBER, P. **O que causa a criminalidade violenta no Brasil? Uma análise a partir do modelo econômico do crime: 1981 a 1996**. Texto de discussão, n. 162. Universidade Federal de Minas Gerais, CEDEPLAR, set. 2001. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20162.pdf> – último acesso em 02/09/2009

ARRETCHE, Marta T.S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. Boletim Informativo Bibliográfico, 39, 1995.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil: além da dicotomia Estado-Mercado. In: AVRITZER, Leonardo (coord). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey ed. 1994. Cap. 1, p. 23 – 40.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de S.S. Para ampliar o cânone democrático. In: **SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento. Disponível em: [http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-pt.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html)

BANCO MUNDIAL – Department of Finance, Private Sector and Infrastructure Latin American Region. **Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em áreas Urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios**. 2003

BARLOW, Hugh D. ed. (1995). **Crime and Public Policy: putting theory to work**. Boulder, Colo.: Westview Press.

BEATO F., Claudio C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 13, n. 37, June 1998. Available from: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200004&lng=en&nrm=iso). access on 12 Aug. 2009. doi: 10.1590/S0102-69091998000200004.

BEATO, Cláudio. Crime e políticas sociais na América Latina. Belo Horizonte. Informativo CRISP/UFMG. Ano 0. nº 1, dez, 2001.



BEATO, Claudio; REIS, Ilka. **Desigualdade, Desenvolvimento sócio-econômico e crime**. In: Ricardo Henriques. (Org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, v., p. 385-405. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdadepobrezabrasil/capitulo13.pdf> - último acesso em 03/09/2009

BEATO, Cláudio; SILVA, Bráulio; SILVEIRA, Andréa. **Prevenção de Crimes Urbanos: o Programa Fica Vivo**. In: PAULO, Liana; LIMA, Renato Sérgio (orgs). São Paulo: Contexto, 2006. p. 77 – 88.

BECKER, Gary. **Crime and punishment: an economic approach**. *Journal of Political Economy*. Vol. 76, p. 169-217. 1968. Disponível em: <http://www.wu.uni-magdeburg.de/bizecon/material/becker.1968.pdf> - último acesso em 02/09/2009

BECKER, H. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. Tradução Marco Estevão; Renato Aguiar. Terceira edição. São Paulo: Hucitec, 1997. 178 p.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL, Ministério da Justiça. PRONASCI. Portaria nº 1.576, 21 de Setembro de 2007. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRIE.htm>. Acesso em: 24/10/2007

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRUGUÉ, Quim; FONT, Joan; GOMÀ, Ricard. *Participación y Democracia: Asociaciones y Poder Local*. Universitat Autònoma de Barcelona. 2006. Disponível em: [http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/209\\_Participacion%20y%20Democracia%20Asociaciones%20y%20Poder%20Local.%20\(Quim%20Brugue,%20Joan%20Font%20y%20Ricard%20Gom%C3%A1\).pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/209_Participacion%20y%20Democracia%20Asociaciones%20y%20Poder%20Local.%20(Quim%20Brugue,%20Joan%20Font%20y%20Ricard%20Gom%C3%A1).pdf). Acesso em: 17-04-2011.

BURGESS, Robert L., AKERS Robert L. (1966). A Differential Association-Reinforcement Theory of Criminal Behavior. *Social Problems* 14:2 128-147.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Escolha racional e criminalidade**: uma avaliação crítica do modelo. R. SJRJ, Rio de Janeiro, n. 22, p. 93-110, 2008.

CANO, Ignácio. A Participação da sociedade civil na área da segurança pública no Brasil. In: GARCIA, Joana. **Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGS e universidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 89 -102.

CERQUEIRA, Daniel; LOBAO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000200002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 05 Nov 2007. doi: 10.1590/S0011-52582004000200002

COHEN e ARATO. Sociedade Civil e teoria social. In: Avritzer, Leonardo (org). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p.147-182

CRUZ, Ana Paula Galdeano. **A Participação da Sociedade Civil nos Programas Sociais na área da Infância e da Adolescência**: um estudo sobre as políticas públicas no interior do Estado de São Paulo. 2003. 113 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2003.

CURY, Thereza C. H. Elaboração de Projetos Sociais. In: Ávila, Célia M. (coord.) **Gestão de Projetos Sociais**. São Paulo: AAPCS, 2000. Cap. 33 – 56.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Prentice-Hall, 1987, capítulos 1,2,11,12,13 e 14.

ENTORF, H; SPENGLER, H. (2000). Socioeconomic and Demographic Factors of Crime in Germany: Evidence from Panel Data of the German States. *International Review of Law and Economics*, vol. 20, p. 75-106.

FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D.; LOAYAN, N. (1998). Determinants of Crime Rates in Latin America and the world: an empirical assessment. Washington, DC, World Bank Latin American and Caribbean studies.

FARIAS, Francisco P. Clientelismo e Democracia Capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Nº 15, p. 49-65. Nov. 2000

FREEMAN, R. B. (1994), Crime and the Job Market. Working paper, nº 4.910, Cambridge, MA, NBER.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade**: lições da Escola de Chicago. São Paulo: Ed. Método, 2004.

GALTUNG, Johan. **Peace by peaceful means**: Peace and Conflict, Development and Civilization. London: SAGE, 1996. parte IV, capítulo I, p. 196 – 211. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=VqA1z29WDp4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q=structural%20violence&f=false> – último acesso em 14/09/2009

GARCIA, Joana et al. **Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGS e universidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, apresentação, p. 9-10.

GENRO, Tarso; MIKI, Regina. Apresentação. In: Ministério da Justiça. **Feira de conhecimento em segurança pública com cidadania**: Atlas: catálogo. Brasília/DF. 2009. p. 6.

GÓMEZ, José María. Entre potencialidades e limites, temores e esperanças notas sobre a sociedade civil e a globalização. In: GARCIA, Joana. **Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGS e universidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.11-25.

GOODWIN, Jeff; HOROWITZ'S, Ruth, **Introduction: the Methodological Strengths and Dilemmas of Qualitative Sociology**, 2002, *Qualitative Sociology*

GOTTFREDSON, D.C; HIRSCHI, T. (1990). A General theory of Crime. Stanford, CA, Stanford University Press.

GOULD, E.D; WEINBERG, B. A.; MUSTARD, D.B. (2000), Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1997. JEL Codes, K 4, J0, p. 1-58.

HIRSCHI, Travis (1969). Causes of Delinquency. Berkeley: University of California Press.

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 20 Jan 2008. doi: 10.1590/S0101-32622001000300003

JACOBI, Pedro. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo, v. 7, n. 3, 2002 . Available from :<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232002000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300005&lng=en&nrm=iso)>.access on 05 Oct. 2009. doi: 10.1590/S1413-81232002000300005.

KALDOR, Mary. Civil Society and Accountability. Journal of human Development, Vol. 4, Nº 1, 2003 – disponível em: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/PublicationsProfKaldor/CivilSocietyandAccountabilitybyMaryKaldor.pdf>

KELLING George L Community crime reduction: activating formal and informal control. In: TILLEY Nigel. **Handbook of crime prevention and community safety**. Portland: Willian Publishing, 2005

KOPITKE, Alberto; ANJOS, Fernanda A. dos; OLIVEIRA, Mariana S. de C. Segurança e participação social: uma agenda por fazer. 2009. Disponível em: [http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_docman&Itemid=97&limitstart=75](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=97&limitstart=75)

LANZONI, Luciana; CRUZ, Célia. Estratégias da Sociedade Civil. In: GHANEM, Elie. **Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007, p. 31 - 35

LICHA, Isabel (Ed). **Gerencia social en América Latina: enfoques y experiencias innovadoras.** Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2002. 292 p.

MAGALHÃES, Carlos Augusto Teixeira. **Crime, sociologia e políticas públicas.** Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004. 140 p. ISBN 85-92-299-01-04

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP. **Guia para a prevenção do crime e da violência.** Brasília – DF, 2005 (?). 55p.

\_\_\_\_\_. **Feira de conhecimento em segurança pública com cidadania:** Atlas: catálogo. Brasília/DF. 2009. 103 p.

\_\_\_\_\_. **Texto-Base:** 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: 2009. 40 p.

MIRANDA, Moema. Política de segurança pública, governo e sociedade civil: vazios e paralelos de um diálogo em promessa. In: GARCIA, Joana. **Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGS e universidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.103-115.

MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 3., p. 371 – 385. set – dez. 2008.

\_\_\_\_\_. In: MAGALHÃES, Carlos Augusto Teixeira. **Crime, sociologia e políticas públicas.** Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004. Apresentação. p. 7 – 10.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MUSUMECI, Leonarda. Homicídios no Rio de Janeiro: Tragédia em busca de políticas. **Boletim segurança e cidadania.** Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESEC, Rio de Janeiro, ano 01, nº 02. Julho de 2002.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Sociedade Civil: a mágica e a sedução do conceito. In: AVRITZER, Leonardo (coord). **Sociedade Civil e Democratização.** Belo Horizonte: Del Rey Ed., 1994. Apresentação. p. 5-9.

RAMOS, Sílvia. **Respostas Brasileiras à violência urbana no campo da segurança pública:** os movimentos sociais e as organizações não-governamentais. 2007. 136 p. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. Meninos do Rio: Jovens, violência armada e polícia nas favelas cariocas. **Boletim segurança e cidadania.** Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESEC, Rio de Janeiro, ano 08, nº 13. Dez de 2009.

RECKLESS, Walter C. (1961). A New Theory of Delinquency and Crime. *Federal Probation* 25:42-46.

SAMPSON, Robert J. Networks and Neighbourhoods: The implications of connectivity for thinking about crime in the modern city. **Demos**, London, Special issue, 2004. – Disponível em: <http://www.demos.co.uk> - último acesso em: março de 2010.//157-166 p.

SANTOS, Marcelo J, dos; KASSOUF, Ana Lúcia. **Economia e Criminalidade no Brasil: Evidências e Controvérsias Empíricas.** São Paulo: USP, 2006. Disponível em: [http://www.cepea.esalq.usp.br/pdf/economia\\_crime.pdf](http://www.cepea.esalq.usp.br/pdf/economia_crime.pdf) - último acesso em 02/09/2009

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas.* Rio de Janeiro. Editora FGV, 2007. 208p.

SEBASTIAN, Luis de. Análises de los involucrados. **Documentos de Trabajo Proyecto Conjunto INDES – UNION EUROPEA.** Departamento de Integración y Programas Regionales. Insituto Interamericano para el Derarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre, 1999. Serie de Documentos de Trabajo I-14 UE.

SEDANO, Ricardo A.; BOTERO, Darío R. Función de las formas innovadoras de gerencia social en las relaciones entre el Estado y la sociedad. In: LICHA, Isabel (Ed). **Gerencia social en América Latina: enfoques y experiências innovadoras.** Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2002. Parte II. Capítulo 1. p. 43 – 68.

SHAW, Clifford R.; MCKAY, Henry D. (1942). *Juvenile Delinquency in Urban Areas.* Chicago: University of Chicago Press.

SHERMAN, L.W. et al. **Preventing Crime: what works, what doesn't, what's promising.** Department of Criminology and Criminal Justice – University of Maryland, 1997. (Research Report)

SHOEMAKER, Donald J. **Theorys of delinquency: an examination of explanations of delinquent behavior.** Third Edition. New York: Oxford University Press, 1996.

SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da. **Coesão social, deserdem percebida e vitimização em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.** 2004. 80 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

SILVA, F.B. da.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Jaccoud, L (org). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.* Brasília: Ipea, 2005

SILVEIRA Caio; BOCAYUVA, Cunca; ZAPATA, Tânia. Ações integradas e Desenvolvimento Local: tendências, oportunidades e caminhos in: Spink, Peter. K., Caccia Bava, S. e Paulics V. (orgs) *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção.* São Paulo: Instituto Polis/ Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002. Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_152.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_152.pdf).

SILVEIRA, Andréa Maria. **Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte.** 2007. 290 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e

Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SIMAN, Ângela. **Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. 2005. Tese de doutorado – FAFICH,UFMG, Minas Gerais, 2005. Capítulo 1, p. 28 a 78.

SNIDER, Carolyn; LEE, Jacques. **Youth Violence secondary prevention initiatives in emergency departments: a systematic review**. Canadian Journal of Emergency Medicine – CJEM, 2009; 11 (2): 161-8.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João T. (org). **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.,2005. Cap. 1: 15 -44.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estud. av.** , São Paulo, v. 20, n. 56, 2006 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000100008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 25 Out 2007.

\_\_\_\_\_. Novas políticas de segurança pública. **Estud. av.** , São Paulo, v. 17, n. 47, 2003 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 Nov 2007.

SORJ, Bernardo. Sociedade Civil e Relações Norte – Sul: ONGs e Dependência. Working paper 1, Nov, 2005, 62p. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Disponível em: [http://www.bernardosorj.com.br/pdf/Sociedade\\_Civil\\_e\\_Democracia\\_com\\_IFHC.pdf](http://www.bernardosorj.com.br/pdf/Sociedade_Civil_e_Democracia_com_IFHC.pdf) - último acesso em 30/09/2009

SOUZA, Edinilsa Ramos de; CONSTANTINO, Patrícia. **Avaliação do Projeto Luta pela Paz – Maré – Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ENSP/CLAVES, nov/2006. 150p. (Relatório de Avaliação). Disponível em: <http://www.fightforpeace.net/default.asp?contentID=11&lang=1>. Acesso em 17-04-2011.

SOUZA, Robson Sávio. Direito à Segurança. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, 13 jul. 2008. 1º Caderno, p. 15.

SPINK, Peter. Parcerias e alianças com organizações não estatais. In: SPINK, Peter; CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika. **Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis/FGV, 2002. p. 141 -172.

STANKO, Elizabeth A. Gender Criminological Policies: Femininity, Masculinity, and Violence. In: BARLOW, Hugh D. **Crime and public policy: putting theory to work**. USA, 1995. Capítulo 12, p. 207-226.

SUTHERLAND, E. H. (1973) [1942]. Development of the Theory, in: . Schuessler (ed). **Edwin Sutherland on Analyzing Crime**. Chicago, IL, Chicago University Press, p. 30-41.

SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald. (1978). *Criminology*, tenth edition. New York: Lippincott.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes políticas. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

WILSON, James Q., KELLING, George L. **Broken Windows**: The Police and Neighborhood Safety. *The Atlantic Monthly*, vol. 249, n. 3, March, 1982. 10 p.

WOLPIN, K (1978), An Economic Analysis of Crime and Punishment in England and Wales, 1894 – 1967. *Journal of Political Economy*, vo. 86, p. 815-840.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World report on violence and health**: summary. Geneve, World Health Organization, 2002. Disponível em: [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/summary\\_en.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_en.pdf) - último acesso em 08/09/2009.

YIN, Robert K. Community Crime Prevention: a síntesis of eleven evaluations. In: ROSENBAUM, Dennis P. **Community Crime Prevention**: does it work? USA, 1988. Capítulo 14, p. 294-308.

\_\_\_\_\_. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. Tradução Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## APÊNDICES



## APÊNDICE A : QUESTIONÁRIO ONLINE

### FORMULÁRIO DE PROJETOS E PROGRAMAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

Nº

Horário de Início ( ) h ( ) min

Nome do Projeto:

#### A. DESCRIÇÃO DA INICIATIVA (Projeto)

1. Data de início: 1.1 (mês)/(ano)
2. Data de encerramento: 2.1 (mês)/(ano ) 2.2 ( ) Sem previsão de término
3. Nome do responsável pelo Projeto (nome, email, fone, skype):
4. Número de pessoas (técnicos) que trabalham no Projeto:
5. Localidade (s) de execução do Projeto (Por favor especifique Estado/município/região/bairro/comunidade):
6. Dentre as opções, escolha os objetivos que melhor descrevem o seu projeto (escolha no <b>MÁXIMO 3</b> opções): 6.1. ( ) Reduzir e controlar homicídios 6.2. ( ) Prevenir e controlar de furtos e roubos 6.3. ( ) Construir ou consolidar um novo modelo de segurança pública 6.4. ( ) Reduzir taxas de criminalidade <b>em locais específicos</b> (incluindo-se crimes contra a pessoas e crimes contra o patrimônio etc.) 6.5. ( ) Aumentar ou proporcionar a sensação de segurança 6.6. ( ) Promover a resolução pacífica de conflitos 6.7. ( ) Promover a cidadania e a garantia de direitos constitucionais 6.8. ( ) Outros. Qual? ____
7. Escolha, dentre as opções abaixo, aquela que melhor descreve as estratégias, linhas de ação e metodologia do Projeto: (escolha no máximo 3 opções) 7.1. ( ) Capacitação profissional (cursos profissionalizantes e/ou capacitação para alternativas de renda) 7.2. ( ) Oficinas culturais, esportivas, artísticas 7.3. ( ) Oficinas de ética, direitos humanos, cidadania 7.4. ( ) Reuniões e encontros de articulação com organizações e atores estratégicos 7.5. ( ) Construção e consolidação de uma rede de fiscalização formal (policimento comunitário) 7.6. ( ) Mobilização e intervenções comunitárias (incentivo à participação comunitária , ao associativismo, à fiscalização informal, à vigilância da própria comunidade )

<p>7.7. ( ) Fortalecimento das relações familiares</p> <p>7.8. ( ) Intervenções policiais no local para a manutenção da ordem</p> <p>7.9. ( ) Intervenções para melhor eficiência do sistema de justiça criminal</p> <p>7.10. ( ) Intervenções psicoterapêuticas (individual, grupo ou familiar)</p> <p>7.11. ( ) Intervenções em espaços públicos tais como ruas, praças etc. (transformação, revitalização, proteção)</p> <p>7.12. ( ) Ações voltadas para escolas (estímulo a projetos, fortalecimento institucional etc.)</p> <p>7.13. ( ) Outros. Quais? __</p>
8. Qual (is) o (s) público (s) - alvo do Projeto, ou seja, a quem ele se dirige?
<p>9. Quantas pessoas são/foram beneficiadas por este projeto, aproximadamente?</p> <p>9.1. número total: __</p> <p>9.2. diretos: __</p> <p>9.3. indiretos: __</p>
<p>10. Marque, dentre as opções abaixo, as opções que melhor descrevem as características do público <b>diretamente beneficiado</b> pelo Projeto (marque <b>todas</b> as alternativas relevantes):</p> <p>10.1 ( ) Predominantemente masculino</p> <p>10.2 ( ) Predominantemente Feminino</p> <p>10.3 ( ) Igualmente masculino e feminino</p> <p>10.4 ( ) Crianças (até 12 anos incompletos)</p> <p>10.5 ( ) Adolescentes (de 12 a 18 anos incompletos)</p> <p>10.6 ( ) Jovens (de 18 a 24)</p> <p>10.7 ( ) Adultos Jovens (de 25 a 29)</p> <p>10.8 ( ) Adultos (a partir de 30 anos)</p> <p>10.9 ( ) Predominantemente fora do sistema escolar</p> <p>10.10 ( ) Necessariamente matriculados no sistema escolar</p> <p>10.11 ( ) Âmbito urbano</p> <p>10.12 ( ) Âmbito rural</p> <p>10.13 ( ) Moradores de periferias, vilas, favelas</p> <p>10.14 ( ) Outra situação (explicar) _____</p>

## B. ASPECTOS DA IDEALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

2. Qual Organização/Instituição elaborou ou concebeu o Projeto?
3. Quais foram as principais motivações para a idealização/elaboração deste Projeto? (se mais de uma, liste por ordem de importância – da maior para a menor)
<p>4. O Projeto está fundamentado em alguma lei, políticas pública, decreto etc.?</p> <p>4.1. ( ) Não</p> <p>4.2. ( ) Sim. Qual (is)?</p>
<p>5. Pense no seu projeto, nos objetivos, nas linhas de ação, na metodologia e <u>escolha</u>, dentre as afirmativas abaixo, aquela que <u>melhor identifica</u> o seu projeto. (escolha <b>SOMENTE UMA</b> opção)</p> <p>5.1. ( ) Uma das grandes causas do aumento da criminalidade é a impunidade, ou seja, a ideia de que o crime compensa, pois não haverá punição.</p> <p>5.2. ( ) Uma importante razão para o aumento da criminalidade é a falta de oportunidades de emprego ou os subempregos.</p> <p>5.3. ( ) O crime ocorrerá a não ser que haja um forte controle social e pessoal. Nesse</p>

sentido, a escola e a família são fundamentais para a prevenção.

- 5.4.  O comportamento criminoso é algo se aprende, especialmente andando com más companhias e em um ambiente que favoreça a violação das regras.
- 5.5.  O comportamento criminoso é influenciado pela estrutura social e pela estrutura familiar. Nesse sentido, o exemplo que os pais passam aos filhos são fundamentais para prevenir a violência.
- 5.6.  O ambiente tem influência direta no problema da violência. Um local deteriorado, sem bens e serviços públicos somados a uma comunidade pouco atuante favorece a criminalidade.
- 5.7.  Um espaço público mal cuidado, sujo, degradado e escuro produzem medo e comportamento de reserva dos moradores, afastando-os do espaço e da vida comunitária e favorecendo a ocorrência de mais crimes.
- 5.8.  Outras. Quais?

### C. ASPECTOS DO FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE

1. Quais as fontes de financiamento do Projeto? (Por favor, identifique o percentual)
- 1.1.  Governo municipal ( \_\_%)
- 1.2.  Governo estadual ( \_\_%)
- 1.3.  Governo federal ( \_\_%)
- 1.4.  Empresas privadas por meio de leis de incentivo e isenção fiscal (ex: FUNCAD, Rouanet etc.). Se possível, especifique qual (is) \_\_\_\_\_( \_\_%)
- 1.5.  Empresas privadas por recursos próprios (se possível, especifique qual (is)) \_\_\_\_\_( \_\_%)
- 1.6.  Doações de pessoas físicas ( \_\_%)
- 1.7.  Outras. Quais? \_\_\_\_\_
2. Qual o custo anual para a manutenção deste Projeto? Aproximadamente R\$ \_\_\_\_\_
- 3.
4. Há vínculos com iniciativas de governo ou políticas públicas?
- 4.1.  Não
- 4.2.  Sim. Quais?

### D. ASPECTOS DE PARTICIPAÇÃO: atores, papéis, participação

#### ASPECTOS DE PARTICIPAÇÃO – atores, papéis e participação

O preenchimento da tabela abaixo é uma das partes mais essenciais deste estudo. A seguir apresentaremos algumas instruções para preenchimento da TABELA. Por favor, siga as instruções passo a passo. Qualquer dúvida consulte o Exemplo.

#### PASSO 1:

1. Interessamos conhecer todas as organizações e grupos (governamentais, não-governamentais, empresas privadas) grandes e/ou pequenas, formais e/ou informais, que de algum modo estão envolvidas com este Projeto. Incluindo-se associações de bairro, lideranças comunitárias, comerciantes locais etc.

Para tanto, pedimos para que você marque um X (e especifique) na **COLUNA 1** da **TABELA**, nas alternativas que corresponderem aos **atores** envolvidos no Projeto. Marque quantas alternativas forem necessárias.

**PASSO 2:**

2. Agora, gostaríamos de saber o **papel** que cada um desses ‘atores’ marcados por você exerce neste Projeto, se é o papel de elaborador, gestor, avaliador etc. (veja as definições abaixo). Por favor, preencha a **COLUNA 2** da **TABELA**, seguindo o exemplo. Para manter uma padronização, seguem abaixo os papéis e suas definições. Caso haja outros não citados, por favor, complemente.

<b>PAPÉIS (COLUNA 2)</b>	
<b>2.1 ELABORADOR</b> <i>Remete-se à tarefa de elaboração, discussão, e formulação do Projeto. Inclui o estabelecimento dos objetivos e do público-alvo, o desenvolvimento da metodologia, além de definir as formas de monitoramento e de avaliação.</i>	<b>2.6 COLABORADOR</b> <i>desempenha esse papel aquele que colabora com o programa, projeto ou política pública seja por meio de seu trabalho (voluntário) seja por meio da doação de materiais ou outros recursos não financeiros.</i>
<b>2.2 GESTOR</b> <i>desempenha esse papel aquele ator que gerencia ou administra o programa, projeto ou política pública. Inclui-se aqui o gerenciamento técnico, administrativo e financeiro, bem como o de recursos humanos.</i>	<b>2.7 ARTICULADOR</b> <i>é aquele que promove o encontro entre diferentes atores, promove o programa, projeto ou política pública, mobiliza o público-alvo e os colaboradores. Incluem-se nessa categoria os captadores de recursos e os lobistas (grupos de pressão).</i>
<b>2.3 EXECUTOR</b> <i>É um papel próximo ao do gestor, mas se diferencia em alguns modelos gerenciais. Por vezes, uma secretaria governamental faz a gestão de um programa, mas outras instâncias ou organizações executam os subprojetos a ele relacionados.</i>	<b>2.8 ASSESSOR/CONSULTOR</b> <i>Esse papel abrange as assessorias e consultorias dirigidas à formulação e à metodologia dos programas, projetos e políticas públicas, mas também às tarefas de formação ou capacitação daqueles que trabalham direta ou indiretamente neles.</i>
<b>2.4 AVALIADOR</b> <i>é o papel relacionado àqueles que pesquisam, monitoram e/ou avaliam formalmente e com critérios claros o programa, projeto ou política pública.</i>	<b>2.9 PÚBLICO-ALVO</b> <i>é o papel desempenhado pelos grupos a quem o projeto, programa ou política pública é direcionado. Assim, um determinado bairro ou uma determinada escola pode exercer este papel, o que não significa que dentro do próprio projeto não possa ocupar também outro lugar.</i>
<b>2.5 FINANCIADOR</b> <i>este papel é desempenhado pelo ator que financia o programa, projeto ou política pública, doando recursos financeiros ou repassando os recursos em função de isenção de impostos ou semelhantes.</i>	<b>2.10 OUTROS (especificar)</b>

**PASSO 3:**

3. Finalmente, gostaríamos de saber o tipo de participação que os atores exercem neste Projeto. A Participação pode ser **Deliberativa**, **Consultiva**, **Fiscalizadora** ou **operacional** (veja definições abaixo). Por favor, preencha a **COLUNA 3** da **TABELA**, de acordo com a participação dos atores.

<b>PARTICIPAÇÃO (COLUNA 3)</b>
<b>Deliberativa</b> (envolve a participação com poder de decisão em alguma fase do programa, projeto ou política pública)
<b>Consultiva</b> (como próprio nome indica, relaciona-se ao lugar de consulta em qualquer fase do programa, projeto ou política pública. Em termos hierárquicos de decisão, ocupa posição inferior em relação à participação deliberativa)
<b>Fiscalizadora</b> (tem por objetivo fiscalizar a execução das ações ou a gestão dos recursos e, atualmente, pauta-se pela valorização da transparência ( <i>accountability</i> ), especialmente em projetos, programas e políticas de cunhos social)
<b>Operacional</b> (refere-se às ações de apoio para a consecução de atividades desenvolvidas pelo programa, projeto ou política pública)
<b>Outra. Qual?</b>

TABELA

ASPECTOS DE PARTICIPAÇÃO	COLUNA 1 (passo 1)	COLUNA 2 (passo 2)	COLUNA 3 (passo 3)
	ATORES SOCIAIS	PAPEL	PARTICIPAÇÃO
<b>EXEMPLO:</b> Governo (s) (ex: prefeitura municipal, gov. estadual, gov. federal; secretarias, ministérios federais etc.). Por favor, especifique.	Secretaria de Transportes (Diadema-SP)	Elaborador	Consultiva
A. Governo (s) (ex: prefeitura municipal, gov. estadual, gov. federal; secretarias, ministérios federais etc.). Por favor, especifique.			
B. Polícia (s) (Polícia Federal, Polícia Militar, P. Civil, Guardas municipais). Por favor, especifique.			
C. Organizações não-governamentais – ONGs. Por favor, especifique.			

D. Organizações profissionais (ex: OAB – ordem dos advogados do Brasil). Por favor, especifique.			
E. Fundações empresariais. Por favor, especifique.			
F. Empresas privadas ou comércio. Por favor, especifique.			
G. Associação de moradores. Por favor, especifique.			
H. Conselhos (Conselho de segurança, conselho dos direitos das crianças e do adolescente etc.). Por favor, especifique.			
I. Instituições de Ensino (escolas públicas, escolas privadas, Universidade Pública, Universidade Privada). Por favor, especifique.			
J. Institutos universitários e Centros de pesquisa. Por favor, especifique.			
K. Igrejas. Por favor, especifique.			
L. Representantes políticos (vereadores, deputados etc.). Por favor, especifique.			

M. Grupos Militantes (caracterizados pelo associativismo intenso. Ex: movimento sindicalista, Movimento Estudantil ou outros). Por favor, especifique.			
N. Organizações Internacionais (ex: PNUD, BID, Ilanud etc.) (especifique)			
O. Outro (especifique)			

### E. ASPECTOS DE GESTÃO

1. Pense nos cinco atores mais influentes no seu Projeto e escreva-os, por ordem de importância, no espaço abaixo.

Por favor, numere de 1 a 5, onde o número 1 é o MAIS influente

2. Após preencher a tabela anterior, pense nos **cinco atores mais influentes** no Projeto e escreva-os, por ordem de importância, na tabela abaixo. Em seguida, marque com um 'X' a opção que melhor descreve a **relação de cada um deles com a organização/instituição responsável** pelo projeto.

Atores mais influentes	Colabora quando há necessidade ou oportunidade	Colabora de forma articulada, sendo mais ou menos formal, a depender do motivo do vínculo ou dos atores envolvidos	Apóia ou coopera diante de um objetivo comum, a curto ou médio prazo.	Co-responsabilidade. É uma relação mais substantiva, que se estabelece em longo prazo, nas quais se compartilha valores	Parceria restrita a um tópico de interesse, sem, necessariamente, compartilhar valores	Outra. Qual?
1º (escreva aqui)						
2º						
3º						
4º						
5º						

3. Pensando nas diferentes relações estabelecidas com os diferentes atores influentes, descreva os principais conflitos vivenciados durante a execução do projeto. Preferencialmente atribua um ou mais conflitos para cada ator influente especificado nas perguntas acima.

4.

5. Avaliando esses envolvimento relatados acima, você pensa em alguma organização, órgão, grupo ou ator social que **não** se envolve com este Projeto, mas cujo envolvimento seria fundamental? Se sim, qual? É possível identificar os motivos desse não-envolvimento?

## F. RESULTADOS E REPLICABILIDADE DA INICIATIVA

1. Este projeto foi avaliado?
- 1.1.  Não
- 1.2.  Sim, por avaliação externa (elaborada por organização especializada e contratada para esse fim)
- 1.3.  Sim, por avaliação interna (avaliação elaborada pela própria organização executora)
2. Se o projeto ainda não foi avaliado, há previsão? Se sim, quando?
- 2.1.  Não
- 2.2.  Sim, por avaliação externa (organização especializada contratada para esse fim)
- 2.3.  Sim, por avaliação interna (avaliação elaborada pela própria organização executora)
3. Algum elemento do projeto foi sistematizado, tais como informações sobre os participantes, metodologia das atividades, planos de cursos etc.?
- 3.1.  Não
- 3.2.  Sim, qual (is) elemento (s)?
4. Ao longo do processo, o projeto enfrentou algum tipo de dificuldade?
- 4.1.  Não
- 4.2.  Sim. Quais as principais?
5. Já é possível verificar resultados e impactos do projeto?
- 5.1.  Não.
- 5.2.  Sim. Quais?
6. De que maneira, dentre as opções abaixo, a coordenação verifica os resultados do projeto?
- 6.1.  por estatísticas do próprio projeto
- 6.2.  por estatísticas formais externas
- 6.3.  por indicadores preestabelecidos
- 6.4.  pela percepção dos profissionais do projeto
- 6.5.  pela percepção dos beneficiários do projeto
- 6.6.  outra. Qual? \_\_\_\_\_
- 6.7.  os resultados ainda não forma verificados
7. Há previsão deste projeto (integral ou parcialmente) ser implementado (replicado) em outro (s) local (is)?
- 7.1.  Não
- 7.2.  Sim. De que forma?

**Nome da pessoa que respondeu o questionário**

(O nome do respondente não será divulgado na pesquisa e serve apenas para controle da pesquisadora)

.....

**End. Eletrônico:**

**POR FAVOR, ENVIAR ESTE QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PARA O SEGUINTE ENEDEREÇO ELETRÔNICO:**

[projetosdeprevencao@gmail.com](mailto:projetosdeprevencao@gmail.com)

**Obrigada!**



## APÊNDICE B : TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “**Programas de Prevenção da Violência no Brasil: a participação da sociedade civil**”. Nossa pesquisa pretende conhecer programas e projetos brasileiros de prevenção à violência observando a participação da sociedade civil, seus papéis, os tipos de relação que estabelecem entre si e os arranjos institucionais decorrentes. Para tanto, optamos pela aplicação de um questionário auto-aplicado (via email) pelos coordenadores e coordenadoras dos programas e projetos selecionados para análise.

As perguntas do questionário são relacionadas ao projeto não sendo requisitadas informações pessoais. A sua identificação como respondente tem a função exclusiva de possibilitar esclarecimentos entre a pesquisadora e o respondente, não sendo necessária a sua divulgação. Você não será identificado pelo seu nome ao longo da pesquisa e poderá retirar sua participação quando quiser, mesmo após assinar o Termo de Consentimento. Já os programas ou projetos dos quais participa serão identificados mediante sua autorização. Todo o material coletado será guardado em local seguro para a manutenção da devida confidencialidade. A integralidade do material será descartada ao final da pesquisa.

A sua participação nesse estudo é voluntária, você não será pago para participar de nenhuma atividade. Ressaltamos que esse estudo pode não trazer nenhum benefício direto para você, porém acreditamos que a sua participação pode possibilitar a troca de experiências, além de contribuir para uma melhor compreensão da dinâmica dos programas e projetos na área da prevenção à violência.

-----

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, \_\_\_\_\_, abaixo assinado, declaro ter sido informado sobre os procedimentos e propostas da pesquisa “Programas de Prevenção da Violência no Brasil: a participação da sociedade civil” concordo em participar voluntariamente do mesmo e autorizo a identificação do programa e/ou projeto por mim coordenado.

\_\_\_\_\_  
Assinatura/ local/Data

Caso você tenha alguma dúvida ou necessite de mais informações, você poderá entrar em contato conosco: Carolina Proietti Imura - Mestranda em Sociologia/ UFMG. Cel. (31) 000000000 e Corinne Davis Rodrigues - Departamento de Sociologia e Antropologia/ UFMG. Você também poderá entrar em contato com o Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais no endereço Av. Antônio Carlos, 6627, Unidade Administrativa II, 2 ° andar sala 2005, Campus Pampulha, ou pelo telefone (031) 3409-4592.

## ANEXO 1 - FEIRA

- [Edital](#)
- [Seleção das Experiências](#)
- [Resultado Final da Seleção](#)

### O QUE É A FEIRA DE CONHECIMENTO EM SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA?

A Feira de Conhecimento é um evento onde são criadas as condições para que experiências promissoras e/ou inovadoras na área da segurança pública sejam conhecidas e seus responsáveis possam trocar metodologias e informações com outros participantes. Por isso ela é diferente.

A Feira também é um espaço de divulgação, documentação e celebração de programas, projetos e ações nesta área. Ela nasce da necessidade de dar visibilidade a experiências nesse campo temático, além de proporcionar um espaço para que seus protagonistas interajam de maneira direta e troquem informações e estabeleçam intenções de cooperação entre as atividades que desenvolvem. A Feira facilitará não apenas o mapeamento de experiências nacionais neste campo, mas também a divulgação e o registro das metodologias, de modo a ampliar seu potencial de replicação e intercâmbio.

### QUAIS OS SEUS OBJETIVOS?

A Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania tem como objetivos identificar, documentar, certificar, celebrar e difundir experiências promissoras e/ou inovadoras na área segurança pública desenvolvidas pelo setor público, pela sociedade civil e/ou pelos trabalhadores da área da segurança pública em suas instituições, possibilitando o seu intercâmbio:

- Promover e facilitar a assinatura de cartas de intenção para a transferência de conhecimento e/ou de assistência técnica entre os participantes da feira e da CONSEG;
- Materializar o enfoque da segurança com cidadania através da exposição de experiências em que os princípios da CONSEG foram aplicados de forma prática;
- Permitir que os participantes da Feira conheçam iniciativas internacionais em segurança cidadã;
- Possibilitar a capacitação dos atores institucionais diretamente envolvidos com as experiências selecionadas para a produção de metodologias de replicação de suas ações;
- Fomentar a criação de uma rede de atores envolvidos em experiências de segurança com cidadania.

## QUEM COORDENA A FEIRA?

A Feira é uma iniciativa da Coordenação Executiva Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) em parceria com a Coordenação Geral de Ações de Prevenção da SENASP, do [Ministério da Justiça](#). Ela conta com o apoio técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que desenvolveu uma metodologia para a realização de Feiras de Conhecimento que foi aplicada em vários países do mundo ao longo dos últimos anos.

## O QUE ACONTECERÁ DURANTE A FEIRA?

45 (quarenta e cinco) experiências serão selecionadas e expostas na Feira, que será realizada na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, entre os dias 27 e 30 de agosto de 2009, em Brasília (DF).

A Feira de Conhecimento estabelece vários mecanismos de interação para a divulgação e troca de experiências tais como painéis, visitas guiadas aos estandes, escolha popular da prática mais inovadora e rodas de negócios para a assinatura de cartas de intenção entre os participantes para a troca de conhecimentos.

## QUEM PODE PARTICIPAR?

Instituições do setor público ou da sociedade civil que desenvolvam experiências em um dos sete eixos temáticos da CONSEG. Para mais detalhes, veja o edital de seleção de experiências: [http://www.conseg.gov.br/images/itensEditorDeConteudo/documentos/pdfs/edital\\_chamada\\_publica\\_feira.pdf](http://www.conseg.gov.br/images/itensEditorDeConteudo/documentos/pdfs/edital_chamada_publica_feira.pdf)

A Feira estará aberta à visitação de todos os participantes da CONSEG e também do público externo, que poderá conhecer as práticas selecionadas e estabelecer parcerias para troca de conhecimentos na área de Segurança Pública.

## ANEXO 2 - RESULTADO FINAL DA SELEÇÃO<sup>78</sup>

1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

- [A Feira](#)
- [Edital](#)
- [Seleção das Experiências](#)

Após reunião realizada no dia 03 de agosto de 2009, os membros da Comissão de Avaliação da Feira selecionaram, por consenso, 41 (quarenta e uma) experiências para serem apresentadas na Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania.

Os selecionados atenderam aos critérios estabelecidos no Edital de Seleção e terão oportunidade de expor o trabalho que desenvolvem na Feira de Conhecimento, que ocorrerá em conjunto com a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

**Veja aqui a lista das experiências selecionadas:**

Instituição	Nome da Experiência	UF
19ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal	Projeto Patrulha Cidadã - Ação de Enfrentamento à Exploração Sexual Infanto-Juvenil e Tráfico Humano	PA
GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares	Projeto Justiça Cidadã	PE
Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo - CAP/SSP-SP	Produção e Análise de Informações sobre Roubo de Carga	SP
Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais	Implantação e Consolidação da Política de Prevenção Social à Criminalidade (Programas Fica Vivo, Mediação de Conflitos, Central de Penas e Medidas Alternativas e Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional)	MG

<sup>78</sup> Informações inteiramente retiradas do site: [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)

Prefeitura Municipal de Curitiba	Conhecer para Prevenir	PR
Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher de Marília/SP	Núcleo de Apoio Multidisciplinar da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher	SP
Prefeitura Municipal de São Carlos	Plano Municipal Integrado de Segurança Pública de São Carlos	SP
Prefeitura Municipal de Curitiba	Teatro de Fantoches da Guarda Municipal	PR
Guarda Municipal de Fortaleza	Projeto Gerindo Minha Felicidade	CE
Prefeitura Municipal de Caxias do Sul	Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar - (CIPAVE)	RS
Instituto Amigos da Guarda Municipal - IAGM	Projeto JEPOM - Jovens no Exercício do Programa de Orientação Municipal	SP
Secretaria de Estado de Segurança Pública do Pará	Projeto Segurança Cidadã Guamá - Terra Firme (Belém-Pará)	PA
Polícia Militar do Estado de São Paulo	Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar (PAAPM)	SP
Instituto Sou da Paz	Projeto Grêmios em Forma - metodologia de formação de grêmios estudantis	SP
Fundação Telefônica e Telefônica S/A e Instituto Sou da Paz	Projeto Ação na Linha	SP
Instituto Sou da Paz	Projeto Pólos da Paz (1ª ed.) e Praças da Paz - SulAmérica (2ª ed.)	SP
Instituto de Defesa dos Direitos Humanos	Projeto Escola Participativa: Construindo Segurança	PR
Associação Luta Pela Paz	Programa Luta Pela Paz	RJ
Delegacia Seccional de Polícia Civil de Assis - SSP/SP - DEINTER 4	Programa Pétala - Rede Regional de Atenção Integral à Pessoa em Situação de Violência Sexual	SP
Polícia Civil de Minas Gerais	Projeto Mediar	MG
Prefeitura Municipal de São Leopoldo	Programa Comunidade Segura	RS
5º Comando Regional de Bombeiros (Caxias do Sul - RS)	Sistema Integrado de Gestão de Prevenção Contra Incêndios (SIGPI)	RS
Tribunal de Justiça de Minas Gerais	Programa de Atenção Integral ao Paciente	MG

	Judiciário Portador de Sofrimento Mental do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (PAI-PJ)	
Secretaria de Estado da Justiça do ES - SEJUS	Projeto Maria Marias	ES
Departamento de Polícia Rodoviária Federal	Sistemas Móveis	DF
Polícia Militar do Espírito Santo (Coordenadoria de Polícia Comunitária-Interativa e 10º Batalhão de Polícia Militar), Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência e Cidadania e Ação Social da PMG, Empresa Guarapari Virtual e AMOCENTRO	Rede de promoção de Ambientes Seguros (REPAS) - O Batalhão Participativo	ES
Secretaria de Estado da Justiça do ES - SEJUS	Programa de Pagamento do Preso Trabalhador	ES
Universidade de Brasília (UnB)	Projeto Anticrime: A Busca Pela Libertação dentro de Nós Mesmos	DF
Viva Comunidade e Viva Rio	Curso de Aprimoramento da Prática Policial Cidadã (CAPPC)	RJ
Grupo Cultural Azulim / Caixa / OPAS / Universidade de Brasília (UnB)	Programa Jovem de Expressão	DF
Prefeitura Municipal de Balneário Pinhal	Projeto Segurança Pública: Compromisso de Todos	RS
Polícia Civil do Rio de Janeiro e Grupo Cultural AfroReggae	Projeto Papo de Resposta	RJ
Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais	Integração das Corregedorias do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais	MG
Polícia Militar da Bahia - Academia de Polícia Militar	Adequação e reformulação do currículo do Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares (CFOPM) para Operacionalização da Matriz Curricular por Competência e Aprendizado Baseado em Problemas (ABP)	BA
Secretaria de Estado da Educação	Programa Cidadania e Paz nas Escolas	SE
Viva Rio	Rede Brasileira de Policiais e Sociedade Civil	RJ
Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul	Projeto Justiça para o Século 21 - Instituinto Práticas Restaurativas.	RS

PROVOPAR - Programa do Voluntariado do Paraná	Projeto Costurando a Liberdade	PR
Superintendência de Serviços Penitenciários – SUSEPE	Projeto MC's para a Paz (Multiplicadores de Cidadania para a Paz)	RS
Prefeitura Municipal de Barra Mansa e Viva Rio	Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa	RJ
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso	Programa Rede Cidadã	MT

## ANEXO 3 - SELEÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS

1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

- [A Feira](#)
- [Edital](#)
- [Resultado Final da Seleção](#)

A seleção das experiências que participarão da Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania foi feita por uma comissão avaliadora formada por pesquisadores e membros do [Ministério da Justiça](#).

A seleção ocorreu em 3 fases distintas e consecutivas, assim desenvolvidas:

### FASE I - VALIDAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS

A fase de validação das experiências visou tão somente verificar a adequação das inscrições às exigências do Edital de Chamada Pública. Para serem validadas, foi necessário que as experiências inscritas estivessem de acordo com os seguintes pré-requisitos:

- a. Estar caracterizada como uma experiência, ou seja, como uma intervenção, finalizada ou em andamento, na área da segurança pública, podendo ser um programa, projeto ou ação;
- b. Ter no mínimo um ano de implementação efetiva comprovada;
- c. Ter público alvo, objetivos e metas claramente definidos;
- d. Possuir uma área de atuação territorialmente localizada;
- e. Ser desenvolvida por uma instituição governamental ou não governamental;
- f. Responder a um problema específico;
- g. Estar de acordo com um ou mais eixos temáticos da 1ª CONSEG;
- h. Ter todos os campos da ficha de inscrição preenchidos.

Confira [aqui](#) a relação das experiências validadas pelo Ministério da Justiça e que passaram para a Fase II de Avaliação. Das 226 experiências inscritas, 186 foram validadas.

### FASE II - PRIMEIRA AVALIAÇÃO



### Passo 1: Análise das experiências pelos membros da Comissão de Avaliação

Esta fase foi eliminatória e classificatória. Cada uma das 186 experiências validadas foi analisada por dois membros da Comissão de Avaliação.

### Passo 2: Ranqueamento das Experiências e Seleção para a Segunda Avaliação

Após a primeira avaliação, foram descartadas 102 experiências, as quais atingiram menos de 50% dos pontos totais atribuídos.

### Confira abaixo a relação das 84 experiências aprovadas para a Fase III de Avaliação:

Instituição Proponente	Nome da Experiência
19ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal	Projeto Patrulha Cidadã - Ação de Enfrentamento à Exploração Sexual Infanto-Juvenil e Tráfico Humano
2º Grupamento de Bombeiros Militares de Feira de Santana (BA)	Projeto Bombeiro na Escola
4º Batalhão de Polícia Militar (Santana/AP)	Comando Democrático e participativo do 4º Batalhão de Polícia Militar de Santana - AP
5º Comando Regional de Bombeiros (Caxias do Sul - RS)	Sistema Integrado de Gestão de Prevenção Contra Incêndios (SIGPI)
6º Batalhão de Polícia Militar do Estado de Rondônia	Agremiação Menino de Ouro (AMO)
6º Batalhão de Polícia Militar do Estado de Rondônia	Cidadania na cabeça... e no pé
Academia de Polícia Civil do Distrito Federal	Certificação dos cursos de formação e aperfeiçoamento (Especial e Superior de Polícia) em nível de pós-graduação lato-sensu, com especialização em atividade de polícia judiciária e gestão de polícia judiciária
Universidade de Brasília (UnB)	Projeto Anticrime: A Busca Pela Libertação dentro de Nós Mesmos
Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul	Projeto Justiça para o Século 21 - Instituinto Práticas Restaurativas
Associação dos Moradores e Empresários do Bairro Sion - AMESION	Projeto SION SEGURO - Experiência em Polícia Comunitária
Associação Luta Pela Paz	Programa Luta Pela Paz
Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária da Polícia Militar do Paraná	Programa Patrulha Escolar Comunitária
Batalhão de Polícia Militar Rodoviária do Estado	Programa Cidadão do Trânsito do Batalhão de

de Santa Catarina	Polícia Militar Rodoviária (BPMRv - SC)
Brigada Militar	Educação Ambiental Comunitária: Práticas de Fiscalização pela Polícia Comunitária
Brigada Militar	Gestão Administrativa: Repercussões na conduta dos Policiais Militares com base no Programa Amplo de Assistência Social do 1º Batalhão de Policiamento em Áreas Turísticas
Centro Sócio Educativo do Adolescente Nossa Senhora Aparecida - Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (CSENSA - MOC)	Projeto: Descobrimo Talentos, Educando pelo Esporte
Comando Geral da PMES/Coordenadoria de Polícia Comunitária-Interativa - 10º Batalhão de Polícia Militar, Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência e Cidadania e Ação Social da PMG, Empresa Guarapari Virtual e AMOCENTRO.	Rede de promoção de Ambientes Seguros (REPAS) - O Batalhão Participativo
Conselho da Comunidade da Comarca de Ituporanga	Compreendendo Conflitos por um Outro Olhar
Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo - CAP/SSP-SP	Produção e Análise de Informações sobre Roubo de Carga
Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará	Jovem Bombeiro Voluntário – JBV
Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher de Marília	Projeto do Núcleo de Apoio Multidisciplinar da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher
Delegacia Seccional de Ourinhos	Uma nova filosofia conceitual de Polícia - um ambiente humanizado
Delegacia Seccional de Polícia Civil de Assis	Programa Pétala - Rede Regional de Atenção Integral à Pessoa em Situação de Violência Sexual
Delegacia Seccional de Polícia de Jundiá	Sistema Eletrônico de Inteligência
Departamento de Polícia Rodoviária Federal	Sistemas Móveis
Fórum Brasileiro de Segurança Pública	Projeto QSL
Fundação Telefônica e Telefônica S/A e Instituto Sou da Paz	Projeto Ação na Linha
GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares	Projeto Justiça Cidadã
Grupo Cultural Azulim	Programa Jovem de Expressão
Guarda Municipal de Barra Mansa	Projeto Inspetorias
Guarda Municipal de Belém	Projeto Anjos da Guarda
Guarda Municipal de Fortaleza	Projeto Gerindo Minha Felicidade
Guarda Municipal de Varginha	Grêmio nas Escolas
Guayí, Democracia, Participação e Solidariedade	Estratégias Comunitárias de Prevenção à Violência em Porto Alegre
Instituto Amigos da Guarda Municipal - IAGM	Projeto JEPOM - Jovens no Exercício do Programa de Orientação Municipal
Instituto de Defesa dos Direitos Humanos	Projeto Arte da Paz
Instituto de Defesa dos Direitos Humanos	Projeto Escola Participativa: Construindo Segurança
Instituto Sou da Paz	Projeto Espaço Criança Esperança São Paulo
Instituto Sou da Paz	Projeto Grêmio em Forma - Metodologia de

	formação de grêmios estudantis
Instituto Sou da Paz	Projeto Pólos da Paz (1ª ed.) e Praças da Paz Sulamérica (2ª ed.)
Instituto Sou da Paz e Prefeitura Municipal de São Paulo	Programa São Paulo em Paz
Movimento Rio de Combate ao Crime	Disque-Denúncia do RJ
PMP/Guarda Metropolitana de Palmas	Projeto Guardião Escolar
Poder Executivo do Balneário Pinhal	Projeto Segurança Pública: Compromisso de Todos
Polícia Civil de Minas Gerais	Projeto Mediar
Polícia Civil de Minas Gerais/19ª Delegacia de Polícia Civil/Cabana/BH/MG	Adolescência sem Crime
Polícia Civil do Distrito Federal	A segurança na descentralização do acompanhamento das interceptações telefônicas da PCDF, gerenciadas pela Divisão de Inteligência.
Polícia Civil do Distrito Federal	Ensino à Distância - uma realidade na Polícia Civil do Distrito Federal
Polícia Civil do Estado de Goiás (14º CIOPS)	Centro de Apoio às Vítimas e Mediação de Conflitos
Polícia Civil do Rio de Janeiro e Grupo Cultural AfroReggae	Projeto Papo de Resposta
Polícia Militar da Bahia - Academia de Polícia Militar	Adequação e reformulação do currículo do Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares (CFOPM) para Operacionalização da Matriz Curricular por Competência e Aprendizado Baseado em Problemas (ABP)
Polícia Militar de Minas Gerais	Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco - GEPAR
Polícia Militar de Pernambuco	Campanha Desarme-Se e Renda-Se à Paz
Polícia Militar do Estado de São Paulo	Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar (PAAPM)
Polícia Militar do Paraná	Projeto POVO (Policiamento Ostensivo Volante)
Prefeitura Municipal de Caxias (Maranhão)	Projeto Guarnicê
Prefeitura Municipal de Caxias do Sul	Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar - (CIPAVE)
Prefeitura Municipal de Curitiba	Conhecer para Prevenir
Prefeitura Municipal de Curitiba	Teatro de Fantoques da Guarda Municipal
Prefeitura Municipal de São Carlos	Plano Municipal Integrado de Segurança Pública de São Carlos
Prefeitura Municipal de São Leopoldo	Programa Comunidade Segura
Prefeitura Municipal de Vila Velha	Centro Integrado de Defesa Social - Olho Digital
Prefeitura Municipal de Vitória	Projeto Comitê da Paz
PROVOPAR - Programa do Voluntariado do Paraná	Projeto Costurando a Liberdade
Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo	Programa Centro de Integração da Cidadania - CIC
Secretaria de Estado da Educação e Secretaria de Estado da Segurança Pública de Sergipe	Programa Cidadania e Paz nas Escolas

Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo	Programa de Pagamento do Preso Trabalhador
Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo	PROJETO CEPOP - Centro de Formação Profissional
Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo	Projeto Maria Marias
Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais	Implantação e Consolidação da Política de Prevenção Social à Criminalidade (Programas Fica Vivo, Mediação de Conflitos, Central de Penas e Medidas Alternativas e Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional)
Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais	Implementação de capacitações integradas no Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais, como forma de valorização do profissional de segurança pública.
Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais	Integração das Corregedorias do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso	Programa Rede Cidadã
Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF	Programa Esporte à Meia Noite
Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal	Programa Picasso não Pichava
Secretaria de Estado de Segurança Pública do Pará	Projeto Segurança Cidadã Guamá - Terra Firme (Belém-Pará)
Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo	Programa SESP Itinerante
Superintendência de Serviços Penitenciários - SUSEPE	Projeto MC's para a Paz (Multiplicadores de Cidadania para a Paz)
Tribunal de Justiça de Minas Gerais	Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (PAI-PJ)
Universidade Federal Fluminense/ Núcleo de Estudos em Criminologia e Direitos Humanos (NUESC)	Projeto KK - Trabalho e Cidadania: A recuperação do mobiliário dos hospitais públicos utilizando mão-de-obra prisional
Viva Comunidade	Curso de Aprimoramento da Prática Policial Cidadã (CAPPC)
Viva Rio	Rede Brasileira de Policiais e Sociedade Civil
Viva Rio e Prefeitura Municipal de Barra Mansa	Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

**As experiências listadas tiveram que encaminhar, pessoalmente ou via SEDEX, até o dia 21 de julho de 2009 (terça-feira), as seguintes informações complementares:**

1. Projeto Base da Experiência, detalhando os objetivos, a metodologia, as atividades, as metas, as parcerias, a equipe, o orçamento do projeto e demais itens relevantes;
2. Relatórios de Monitoramento ou Acompanhamento da Experiência (preferencialmente do ano

anterior ou dos anos anteriores), indicando principais resultados, avaliação de impacto (se houver), instrumentos de monitoramento e avaliação, perfil dos beneficiários (se for o caso), dados estatísticos, etc.;

3. Registro fotográfico ou audiovisual da experiência, como matérias de jornal, revistas, fotos, cartas ou vídeos;

4. Material didático (se for o caso) utilizado pela experiência, como cartilhas, manuais, livros, CD ou DVD;

5. Material institucional de divulgação (quando houver), como folder, cartaz, panfletos ou quaisquer materiais que sejam usados para dar publicidade ou visibilidade à experiência;

6. Materiais institucionais e/ou normativos da experiência, como cópia da lei, decreto, convênio, termo de parceria, acordo, protocolo de intenção ou qualquer outro instrumento que transmita a institucionalidade da experiência, assim como atas de reuniões (se for o caso) da experiência.

Os materiais acima descritos tiveram que ser entregues ou encaminhados pelo correio (por SEDEX), com data de postagem **até o dia 21 de julho**, para o Ministério da Justiça, no seguinte endereço:

*1ª Conferência Nacional de Segurança Pública  
Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania  
Ministério da Justiça - Esplanada dos Ministérios  
Bloco T - Edifício Sede - Salão Negro – Térreo  
Brasília - DF CEP 70.064-900*

Os materiais recebidos foram sistematizados pela coordenação executiva da Feira de Conhecimento e enviados aos membros da Comissão de Avaliação.

### FASE III - SEGUNDA AVALIAÇÃO

A partir das informações complementares recebidas, os membros da Comissão de Avaliação julgaram e decidiram, em consenso, aprovar 41 experiências para a Feira de Conhecimento. As 45 vagas que tinham sido disponibilizadas não foram totalmente ocupadas porque as demais experiências não atenderam aos critérios estabelecidos no edital. O [resultado final](#) da seleção foi divulgado na terça-feira, dia 04 de agosto de 2009.

Para obter mais informações ou tirar dúvidas sobre os resultados das fases de seleção das experiências, entre em contato com a coordenadora executiva da Feira de Conhecimento, xxxxxxxxxxxx, fone xxxxxxxxxxxxxx.

## CRONOGRAMA DE SELEÇÃO E PREPARAÇÃO DA FEIRA

<b>Etapas</b>	<b>Período</b>
Recebimento das inscrições	De 12 de maio a 12 de junho de 2009
Fase I - Validação das Inscrições	13 a 19 de junho de 2009
Divulgação das Experiências Validadas	22 de junho de 2009
Fase II - Primeira Avaliação da Comissão	22 a 30 de junho de 2009
Divulgação das experiências aprovadas na Fase II	13 de julho de 2009
Pedido e recebimento de informações complementares das experiências aprovadas	13 a 21 de julho de 2009
Fase III - Segunda Avaliação da Comissão	24 a 31 de julho de 2009
Divulgação dos Aprovados	04 de agosto de 2009
Preparação para a Feira	04 a 14 de agosto de 2009
Realização da Feira	27 a 30 de agosto de 2009