



# GobernArte

Categoria governo seguro

Gustavo Béliz (ICS/CUR)

Ana Inés Basco (IFD/ICS)

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Enrique Andrés Font

Fernanda Bestetti de Vasconcellos

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Instituições para  
o Desenvolvimento

Divisão de Capacidade  
Institucional do Estado

**NOTA TÉCNICA**

# IDB-TN-662

Julho 2014



# GovernArte

Categoria governo seguro

Gustavo Béliz (ICS/CUR)  
Ana Inés Basco (IFD/ICS)  
Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro  
Enrique Andrés Font  
Fernanda Bestetti de Vasconcellos



Banco Interamericano de Desenvolvimento  
2014

Catálogo na fonte fornecida pela  
Biblioteca Felipe Herrera do  
Banco Interamericano de Desenvolvimento

GovernArte: categoria governo seguro / Gustavo Béliz, Ana Inés Basco, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Enrique Andrés Font, Fernanda Bestetti de Vasconcellos.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 684)

Inclui referências bibliográficas.

1. Crime prevention—Brazil. 2. Crime prevention—Argentina. 3. Violence—Prevention—Argentina. 4. Family violence—Prevention—Brazil. I. Beliz, Gustavo. II. Basco, Ana Inés. III. Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes. IV. Font, Enrique Andrés. V. Vasconcellos, Fernanda B. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. Divisão de Capacidade Institucional do Estado. VII. Série.

IDB-TN-684

<http://www.iadb.org>

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

Contato: Ana Basco, [anabasco@gmail.com](mailto:anabasco@gmail.com).

## Resumo

A presente nota técnica tem como objetivo apresentar e divulgar as iniciativas ganhadoras do concurso lançado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2013, “GobernArte: a arte do bom governo”, na categoria “Governo Seguro”. Com base nas avaliações feitas pelo júri constituído por especialistas da área, as três propostas selecionadas foram as seguintes: o Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida, de Pernambuco, caracterizado pela criação e implementação de uma série de indicadores e metas que, juntamente com outros fatores, permitiram reduzir a criminalidade naquele estado, o Programa Provincial VÍNCULOS, para a prevenção social da violência e da criminalidade em Santa Fé, Argentina, que promove o desenvolvimento de capacidades com uma abordagem ascendente e incorpora uma série de setores do governo e da comunidade e a Rede de Assistência de segurança pública para a Luta contra a Violência Doméstica e Familiar no Rio Grande do Sul, que contribuiu para reduzir a quantidade de homicídios por violência doméstica por meio de diversas atividades baseadas na transversalidade dos serviços oferecidos e na coordenação efetiva de ações entre a Polícia Civil e a Polícia Militar.

Classificações JEL: Z00

Palavras-chave: segurança pública, polícia, violência doméstica, participação da sociedade civil, gestão por resultados, homicídios, governos subnacionais, criminalidade e violência



# Índice

<b>1. Introdução</b>	<b>1</b>
<b>2. Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida</b>	<b>5</b>
2.1 A união do Modelo de Gestão por Resultados com o Programa Pacto pela Vida	5
2.2 Funcionamento do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida	13
2.3 Inovações introduzidas pelo Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida	15
2.4 Problemas verificados no âmbito do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida	16
2.5 Mudanças após o início do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida	17
2.6 Considerações finais	19
2.7 Referências	21
<b>3. Programa Provincial VÍNCULOS para a prevenção social da violência e criminalidade em governos locais</b>	<b>23</b>
3.1 Introdução e metodologia	23
3.2 Descrição e análise da inovação e configuração	24
3.3 Descrição e análise do processo de implantação	27
3.4 Resultados alcançados	32
3.5 Desafios a superar: sustentabilidade, ampliação e melhoria da inovação	34
3.6 Potencial de adaptabilidade da inovação	36
3.7 Recomendações	37
3.8 Referências	38
<b>4. Rede de Assistência de Segurança Pública para a Luta contra a Violência Doméstica e Familiar</b>	<b>41</b>
4.1 Introdução e metodologia	41
4.2 Antecedentes brasileiros sobre o atendimento e tratamento de dados dos casos de violência contra a mulher	42
4.3 Tratamento dos casos de violência contra a mulher no Rio Grande do Sul	44
4.4 A Rede de Assistência de segurança pública para a Luta contra a Violência Doméstica e Familiar	45
4.5 A Patrulha Maria da Penha e a fiscalização do cumprimento das medidas de proteção de urgência	47
4.6 Considerações finais	51
4.7 Referências	54
<b>5. Conclusões</b>	<b>5</b>





## Introdução

Nos últimos 20 anos, os países da América Latina e do Caribe (daqui por diante denominados “a região”) empreenderam diversas reformas que promoveram a descentralização de suas estruturas governamentais no entendimento de que esta permite aumentar a eficiência e gerar melhor distribuição de recursos sempre e quando a capacidade dos governos subnacionais for fortalecida, principalmente por meio de recursos humanos e financeiros.

Por outro lado, e no que diz respeito à segurança pública, a região apresenta índices de criminalidade que figuram entre os mais altos do mundo<sup>1</sup> e, entre outros aspectos, ameaçam o desenvolvimento econômico e a democracia ao afetar a eficiência dos gastos públicos, os investimentos, o bem-estar dos cidadãos, o capital social e a credibilidade nas instituições. Entre as iniciativas que estão sendo adotadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para apoiar os esforços desses países na prevenção e controle da criminalidade está o fortalecimento das capacidades de liderança e gestão das políticas de segurança pública. Essa necessidade adquire relevância cada vez maior devido aos diversos desafios associados às diferentes funções e responsabilidades decorrentes do processo de descentralização da segurança pública nos países da região.

A gestão da segurança pública no âmbito dos governos subnacionais traz vantagens comparativas para enfrentar os desafios da insegurança em função

da proximidade com o problema, do conhecimento do território e das comunidades e de sua capacidade para identificar as áreas prioritárias para o direcionamento dos programas. No entanto, observa-se nesses níveis de governo o aumento da fragilidade institucional e falta de capacidade para coordenar e articular respostas eficazes contra a criminalidade. Dessa maneira, é necessário dotar os governos subnacionais de capacidade própria, além de fortalecer tanto a coordenação vertical (entre os diferentes escalões de governo) como a coordenação horizontal entre os diferentes setores que atuam na segurança e nas áreas relacionadas às tarefas de prevenção e controle da violência e do crime, com vistas a um salto qualitativo na luta contra estes males. Assim, é possível trabalhar em nível subnacional devido às vantagens para facilitar os vínculos entre os decisores, os prestadores de serviços e as comunidades, o que proporciona uma janela de oportunidade para fortalecer a responsabilização pelos resultados obtidos.

A troca de experiências e conhecimentos que contribuam para a superação dos desafios na área de segurança pública ainda é muito limitada. Existem diversos instrumentos e práticas de gestão adotados por alguns governos subnacionais que se mostraram eficazes na redução dos níveis de violência e aumento da segurança pública, propiciando mudanças sociais equitativas e sustentáveis em prol de toda a população. Contudo, a falta de diálogo entre os governos subnacionais, e entre estes e os governos nacionais, dificulta a troca de experiências e a cooperação sul-sul no campo da segurança pública. Portanto,

<sup>1</sup> Com uma taxa média de 23,7 homicídios por 100.000 habitantes (2013). Fonte: Global Study of Homicide. UNODC, 2013.

é fundamental promover novos espaços que permitam a identificação e difusão dessas práticas inovadoras e bem-sucedidas para consolidar a gestão no setor no nível subnacional.

Nesse sentido, em 2013 o BID lançou, como parte do concurso “GobernArte: a arte do bom governo”, uma categoria sobre a gestão da segurança pública denominada “Governo Seguro”,<sup>2</sup> com a finalidade de divulgar boas práticas de gestão e governança da segurança pública no nível regional, permitindo que os governos subnacionais as conheçam com rapidez e baixo custo. Um concurso de boas práticas é um meio adequado de aumentar aprendizagens reproduzíveis e interessantes dessas práticas em programas de segurança pública, uma vez que permite identificar e compartilhar estratégias, conhecimentos e práticas de gestão bem-sucedidas para solucionar problemas específicos de violência ou criminalidade, contribuindo para criar um acervo de conhecimentos baseado no trabalho empírico.

Por meio do GovernArte, o BID procurou: **identificar e premiar** experiências inovadoras na gestão da segurança pública, que fomentem a criatividade e as iniciativas voltadas para a redução da criminalidade e da violência, **documentar e divulgar** essas inovações para promover a pauta da segurança pública na região e **fomentar a cooperação sul-sul** entre os governos de segundo nível administrativo, aprofundando o conhecimento de experiências e ampliando sua difusão entre as partes interessadas.

Durante o mês de julho de 2013, foram aceitas candidaturas de governos subnacionais de segundo nível administrativo das estruturas federais (estados, províncias, departamentos ou outra classificação adotada em cada país) para a categoria “Governo Seguro” do GovernArte. O concurso foi amplamente divulgado em toda a região, principalmente nos países com estruturas federais de governo, por intermédio do escritório de relações externas do BID (EXR), que realizou um importante trabalho de divulgação na mídia e nas

redes sociais, bem como do Centro de Estudos de Segurança Pública da Universidade de Chile (CESC), que colaborou por meio de sua rede de contatos e de seu website.<sup>3</sup> Nesta categoria, foram recebidas 21 candidaturas, provenientes da Argentina, Brasil, Colômbia, México e Peru.

Para selecionar as iniciativas vencedoras, foi formado um júri de especialistas externos ao BID, composto por Michel Shifter, Claudio Beato, Antanas Mockus, Hugo Fruhling e Elkin Velásquez, que avaliou as propostas com base nos seguintes critérios: **Resultado e/ou Impacto:** a iniciativa tem resultados ou impactos demonstráveis com base em indicadores objetivos de curto, médio e/ou longo prazo; **Sustentabilidade:** a iniciativa demonstrou capacidade para fazer perdurar as mudanças positivas geradas para os beneficiários; **Adaptabilidade:** a inovação tem características que possibilitam sua aplicação em outros contextos (governos) da região; **Incorporação da participação pública:** a concepção e implantação da inovação foram divulgadas para contar com os comentários ou sugestões dos cidadãos ou empresas. Por exemplo, foram realizadas audiências públicas, publicações nos meios de comunicação, em ambientes institucionais, etc.; **Inclusão social:** a iniciativa concentrou suas ações em uma série de atores, em particular os mais marginalizados e expostos a um alto risco de violência: mulheres, crianças, jovens, idosos e grupos étnicos, bem como famílias e comunidades social, cultural e economicamente vulneráveis. São abrangidas também as iniciativas de prevenção da criminalidade voltadas para a melhoria dos níveis de inclusão social por meio de estratégias de inserção no mercado de trabalho ou, pelo menos, capacitação para o trabalho, bem como de estratégias produtivas de geração de renda pelos e para os beneficiários. A iniciativa deve ter sido implementada com total observância aos direitos humanos e considerando sua promoção.

Com base nas avaliações do júri, as três propostas ganhadoras foram as seguintes: *Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida*, de

<sup>2</sup> O concurso tem outra categoria relativa à gestão pública, denominada “Governo Inteligente”.

<sup>3</sup> [www.comunidadyprevencion.org](http://www.comunidadyprevencion.org)

Pernambuco; *Programa Provincial VÍNCULOS para a prevenção social da violência e da criminalidade*, de Santa Fé, Argentina; e *a Rede de Assistência de Segurança Pública para a Luta contra a Violência Doméstica e Familiar*, do Rio Grande do Sul. Os vencedores foram premiados com um reconhecimento especial do BID, uma placa comemorativa, entregue aos governadores e ministros/secretários de segurança em uma

cerimônia especial de premiação, realizada em 15 de janeiro de 2014 na sede do BID em Washington D.C., e com a elaboração desta Nota Técnica.

Essas iniciativas vencedoras são apresentadas nas próximas seções deste trabalho, juntamente com informações fundamentais para sua divulgação e possível reprodução em outras províncias e estados da região.



# Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida

Pernambuco, Brasil

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro<sup>4</sup>

## 2.1 A união do Modelo de Gestão por Resultados com o Programa Pacto pela Vida

A finalidade deste documento é apresentar o Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida, partindo de uma análise sócio-histórica de seu processo de constituição e funcionamento e das possibilidades e limites da sua reprodução em outros contextos. Para tanto, foram avaliados os documentos que fundamentam essa prática governamental, as transcrições das entrevistas semiestruturadas realizadas entre os dias 11 e 13 de dezembro de 2013 com os principais intervenientes desse processo e a observação direta do funcionamento do comitê gestor da política. Os resultados indicam que parte da eficácia do modelo está na maior governança introduzida nas corporações policiais, tornando-as mais responsáveis pelos resultados em suas respectivas áreas, principalmente em relação à quantidade de crimes violentos letais e intencionais. Contudo, entre as limitações

da política pública destacam-se os baixos níveis de envolvimento com a população em geral, tanto na questão da transparência e difusão de informações sobre o plano como na ausência de mecanismos de controle externo de seu funcionamento.

Neste sentido, como o próprio nome sugere, o Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida é baseado em dois pilares fundamentais: por um lado, a noção de gestão por resultados e, por outro, a noção de pacto entre diversas organizações com o objetivo de salvar vidas. Nesta primeira seção, são apresentadas essas duas noções e também a maneira com que elas são articuladas na política pública analisada.

### A criação do Modelo de Gestão de Pernambuco

Desde meados da década de 1990, o governo federal brasileiro vem implementando uma série de medidas para mudar a orientação da estrutura governamental visando resultados definidos a priori (eficácia), inclusive maior responsabilidade em relação aos gastos públicos, considerando os objetivos propostos (eficiência) e, portanto, maior capacidade de transformar a realidade social a partir de intervenções que, de

<sup>4</sup>Professora do Departamento de Sociologia (DSO) e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail para contato: ludmila.ribeiro@crisp.ufmg.br

fato, afetem a qualidade de vida das pessoas. A União tem a função de induzir mudanças nas unidades da federação, sobretudo por meio do condicionamento dos repasses de recursos. Desde que o governo federal adotou o princípio da administração pública gerencial, em meados da década de 1990, vários estados brasileiros tentaram desenvolver novos modelos de gestão que resultem em maior eficiência e eficácia das políticas públicas.

De acordo com os documentos analisados e as entrevistas realizadas, a primeira medida tomada pelo governador Eduardo Campos ao tomar posse para o mandato 2007-2010 foi montar uma equipe de administradores profissionais que seria responsável pela criação, implantação, monitoramento e avaliação de um novo modelo de gestão. Esses profissionais, por sua vez, desenvolveriam seu trabalho em uma nova estrutura administrativa, com destaque para a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), peça fundamental da política pública, cujo histórico é resumido aqui.

A primeira medida adotada pelos gestores que haviam acabado de assumir a direção da SEPLAG foi encarar o poder executivo estadual como uma organização complexa, que pode ser definida como um sistema interligado por metas e estruturas hierárquicas, com funcionários que atuam de acordo com suas funções específicas, orientados por processos decisórios que tendem igualmente ao estabelecimento de políticas e ao reordenamento da burocracia de rotina (Borges y Araújo, 2000).

Com base nessa premissa, a equipe de gestores da SEPLAG procurou formular um modelo de gestão que considerasse as diferentes ferramentas de administração gerenciais disponíveis no mercado brasileiro bem como as especificidades da administração pública de Pernambuco. Assim, em vez de adotar apenas uma dessas vertentes, o resultado final do empreendimento foi o somatório de quatro modelos que se mostraram determinantes para solucionar os principais problemas encontrados no âmbito do governo estadual: ausência de uma cultura de planejamento, dificuldade na definição de metas e objetivos, falta de ferramentas de monitoramento e avaliação e

inexistência de indicadores que facilitassem o realinhamento constante da estratégia de ação.

A fim de superar o problema da falta de cultura de planejamento, foram utilizados os conceitos básicos do PDCA, sigla que traduz a ideia de círculo virtuoso de planejamento e ação a partir do feedback de conceitos como “planeje” (*Plan*), “faça” (*Do*), “verifique o funcionamento” (*Check*) e “atue” (*Action*).

Para auxiliar na definição de objetivos e metas, foi empregado conceito de Marco Lógico que, segundo Rodrigues (2001), pode ser entendido como o termo que identifica os modelos de gestão que associam objetivos organizados de forma hierárquica (geral, específico, de produto e de atividades) a indicadores, metas, fontes de verificação e premissas (hipóteses de causa e efeito). Entretanto, no caso de Pernambuco, essa matriz quatro por quatro foi modificada e convertida em uma matriz cinco por três pois, como veremos na análise do Pacto pela Vida, foi incorporado um objetivo de resultado e, até certo ponto, as premissas foram eliminadas.

Para o estabelecimento de ferramentas de monitoramento e avaliação, foi adotado o conceito de Gestão por Resultados, de modo a permitir a definição dos critérios que orientariam a ação de cada um dos setores do executivo estadual e de que maneira se daria o acompanhamento de seu desempenho, o que representa uma ponderação ou avaliação de seus resultados.

Finalmente, a fim de determinar indicadores para a redefinição de estratégias, foram utilizados conceitos que compõem a metodologia conhecida como Balanced Score Card que, em última análise, utiliza para cada área da organização fichas de pontuação (*scores*) que fazem com que todos os setores tenham peso semelhante na análise de seu desempenho final.

A integração desses quatro conceitos principais se daria a partir da liderança do próprio governador, que começaria a acompanhar os indicadores de processo e de resultado de cada área em reuniões semanais com os secretários estaduais, onde seria cobrado dos gestores maior compromisso com as metas e processos, e também por meio de informações atualizadas de cada área.

No entanto, em uma localidade em que ainda não existia a cultura de produção de informação

Figura 1. Modelo de Gestão por Resultados de Pernambuco



Fonte: ICEC (2013).

destinada ao monitoramento e à avaliação, a única maneira de conseguir firmar essa concatenação de quatro modelos gerenciais distintos era o fortalecimento de funcionários especializados na produção e análise de dados. Para isso, foi criada a carreira de analista de planejamento e gestão (Lei Complementar 118, de 2008), cuja atribuição específica é fornecer às reuniões semanais de monitoramento e avaliação informações específicas sobre o desempenho de cada uma das áreas da pauta do Governo de Pernambuco.

Para tanto, considerando a descrição feita nesta seção, o modelo de gestão do Estado de Pernambuco pode ser representado da seguinte forma (Figura 1).

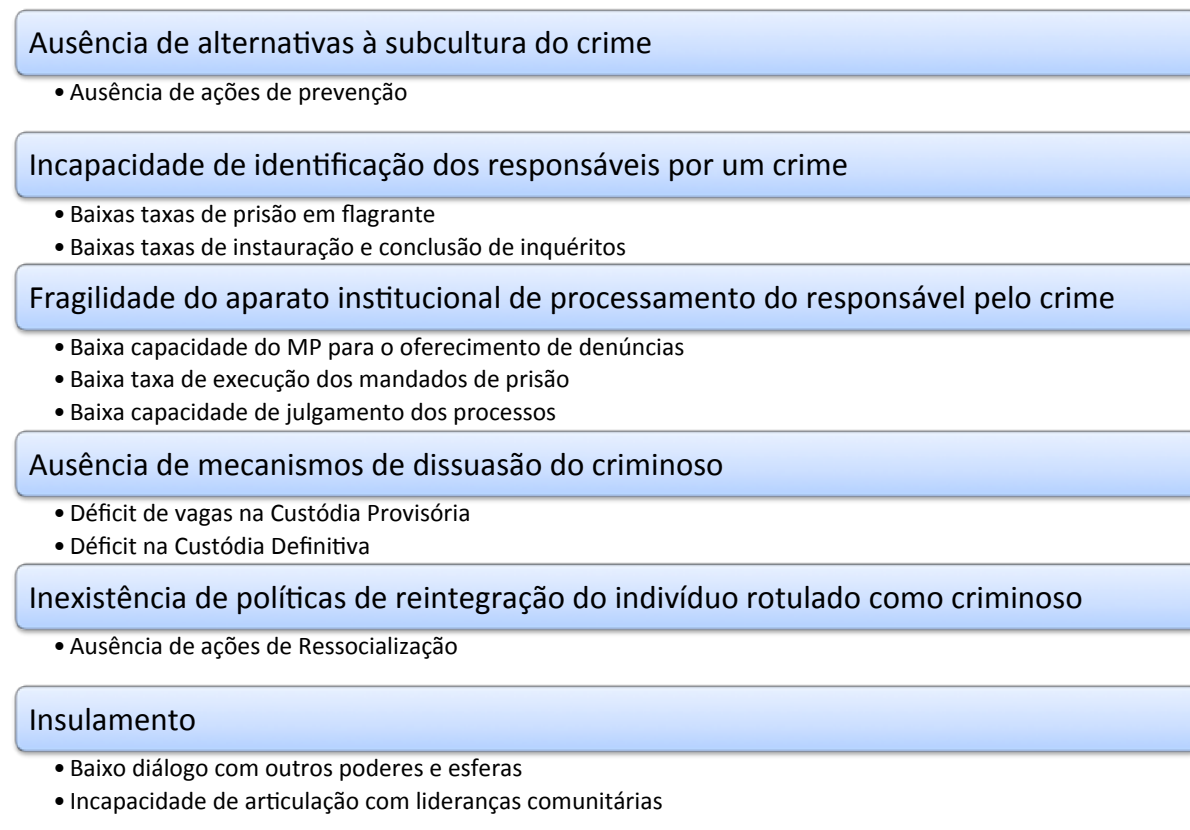
Para que este modelo pudesse funcionar adequadamente, no início de 2007 foi realizado um amplo diagnóstico técnico, que afetou os mais diversos aspectos da vida pernambucana. Esse diagnóstico contou com o apoio da Universidade Federal de Pernambuco na identificação de profissionais especializados em cada tema a ser trabalhado no modelo de gestão e dos que seriam responsáveis pela análise de dados e produção de documentos técnicos. A partir do documento final gerado por esse extenso processo, os especialistas fizeram propostas de intervenção

que, coletivamente, passaram a compor o Plano de Governo do Estado, denominado *“Todos por Pernambuco: gestão democrática com foco em resultados”*.

Em julho de 2007, esse projeto de proposta foi apresentado em seminários temáticos realizados em todas as regiões administrativas do Estado (12), com vistas a legitimar as propostas junto à população. Nesses eventos, o governador abria a sessão destacando o objetivo do trabalho e, em seguida, os participantes se dividiam em doze oficinas temáticas que resumiam as áreas de atuação do governo. O objetivo era que os técnicos debatessem com a população o diagnóstico e as propostas de intervenção e, juntamente com os participantes, formassem novas ações que, por sua vez, eram apresentadas na plenária final e, depois de aprovadas pelos presentes, passavam a fazer parte dos objetivos e metas do Plano Plurianual (PPA).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> O PPA permanece em vigor por quatro exercícios financeiros e seu projeto deve ser enviado à Assembleia Legislativa para aprovação impreterivelmente até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato do governador, de modo que sua execução tenha início no segundo ano desse mandato e seja concluída no primeiro ano do mandato do governador seguinte (Calmon e Gusso, 2009).

Figura 2. Diagnóstico das causas do aumento dos índices de criminalidade e violência em Pernambuco



Fonte: Governo de Pernambuco (2013). Apresentação do Pacto pela Vida (transparência 1).

Todos os anos, após o encerramento do PPA, a SEPLAG coordena com as demais instituições do executivo estadual o processo do mapa de objetivos, estratégias e prioridades, bem como o consenso sobre o mapa de estratégias, onde se definem os indicadores de processo e de resultado por meio dos quais seu desempenho será monitorado e avaliado e, se for o caso, cada uma das organizações receberá uma bonificação.

Assim, o Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida inclui a aplicação da lógica do modelo de gestão por resultados descrito nesta seção ao processo de formação e funcionamento da política de segurança pública do Estado de Pernambuco. A próxima seção descreve como este modelo foi criado e as bases de seu funcionamento.

### A criação do Pacto pela Vida

Pacto pela Vida é o nome dado ao plano de segurança pública do Estado de Pernambuco, formulado

em 2007 com a mesma lógica que norteou a criação do “Todos por Pernambuco”. O ponto de partida desse documento é o elevado índice de mortes violentas no Estado, que superou com folga a média nacional no período (26 mortes violentas para cada 100.000 habitantes) e, ainda mais amplamente, o índice considerado epidêmico pela Organização Mundial da Saúde (10 mortes violentas para cada 100.000 habitantes), situação evidenciada claramente na seguinte citação:

As fontes oficiais indicam que, no período de 10 anos entre 1996 e 2005, cerca de 42.000 pernambucanos foram assassinados. Só em 2005 foram contabilizadas 4.460 mortes (Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco), o que representa uma taxa de 53 homicídios para cada 100.000 habitantes. Com pequenas variações anuais, desde 1998 (ano em que a taxa de mortalidade por agressão atingiu 60/100.000), mais de 4.000 pessoas por ano tiveram morte violenta no estado e as taxas se mantêm



Figura 3. Objetivos de cada uma das ações estruturantes do Pacto pela Vida

<b>Prevenção Social do Crime e da Violência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas que atuam para evitar que o crime aconteça alterando as condições sociais ou institucionais que podem influenciar a atividade criminosa</li> </ul>
<b>Repressão Qualificada da Violência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução da impunidade com impacto direto sobre os coeficientes de criminalidade violenta através da integração do sistema de segurança pública</li> </ul>
<b>Aperfeiçoamento Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Readequação e modernização de processos, protocolos e rotinas diretamente relacionados à capacidade técnica operacional das organizações policiais e do Sistema de Justiça Criminal</li> </ul>
<b>Informação e Gestão do Conhecimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidação e integração das informações, bem como a divulgação e a democratização dos dados</li> </ul>
<b>Formação e Capacitação dos operadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processos de educação de novos agentes, além do aperfeiçoamento e da atualização dos conhecimentos e procedimentos técnicos dos policiais</li> </ul>
<b>Gestão Democrática</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação e controle social na formulação de políticas públicas de segurança</li> </ul>

Fonte: Governo de Pernambuco (2007). Apresentação do Pacto pela Vida.

acima de 50/100.000. Esses dados revelam uma tendência ao aumento da violência em Pernambuco em níveis acima da média nacional. (Governo de Pernambuco, 2007, pág. 26-27)

No contexto dessa difícil situação de violência homicida, as mortes violentas em Pernambuco eram atribuídas, entre outras razões, à inexistência de uma política transversal e integrada de segurança entre as organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal (SJC)<sup>6</sup> e outros poderes/esferas do poder público e da própria sociedade. Este vácuo institucional implicava em uma série de deficiências (Figura 2) que, por sua vez, contribuíam para a expansão da criminalidade e da violência no estado de Pernambuco.

Diante desse cenário, o Pacto pela Vida estabeleceu estratégias de ação com o objetivo de solucionar os problemas existentes, tomando como ponto de partida a formulação de ações integradas entre os

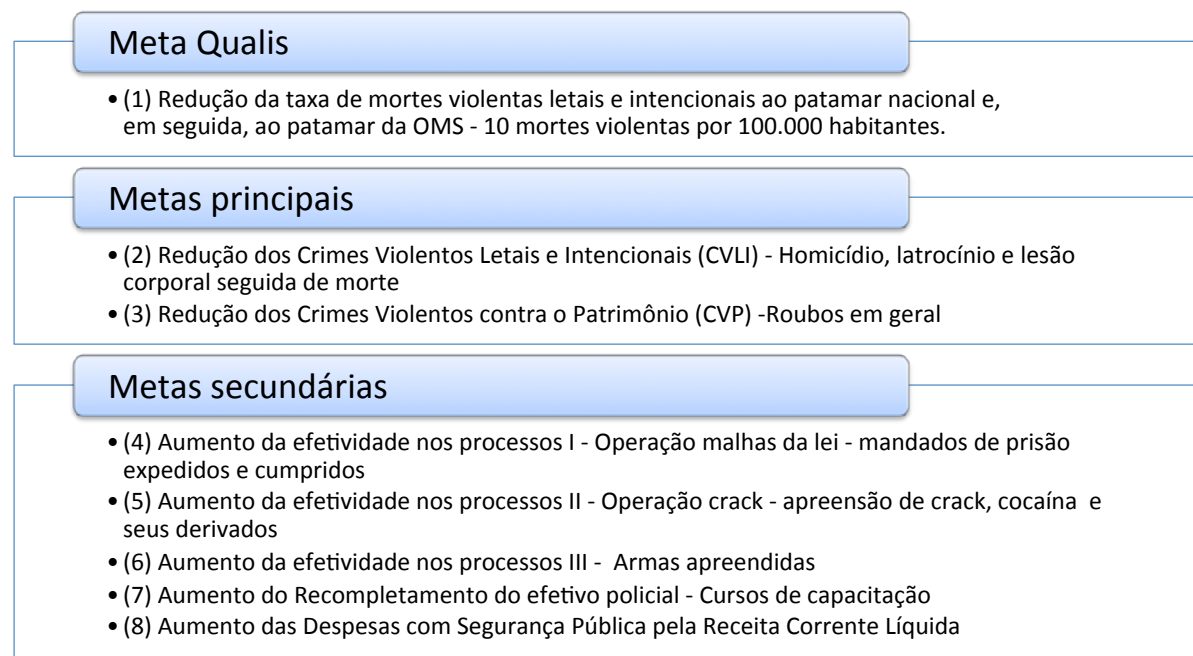
diversos entes governamentais (união, estados e municípios), com vistas a melhorar a situação da segurança pública e aumentar a eficiência do Sistema de Justiça Criminal.

Em princípio, as intervenções de segurança pública foram articuladas em seis temas específicos, a saber: 1) prevenção social do crime e da violência; 2) controle qualificado; 3) aperfeiçoamento institucional; 4) informação e gestão do conhecimento; 5) formação e capacitação dos operadores do sistema, e 6) gestão democrática da segurança. Os objetivos de cada uma dessas ações estão resumidos na Figura 3.

Mesmo no âmbito da formulação do Pacto pela Vida, cada uma dessas seis áreas temáticas deveria ser detalhada em programas, subprogramas e projetos, cada qual com objetivos, metas, ações, gestores e parceiros específicos. A ideia era que os responsáveis pelo monitoramento e avaliação dessas áreas definissem as atividades que seriam desenvolvidas, como seria o acompanhamento e quais eram os resultados esperados. Nesse processo, foram definidas as metas a serem alcançadas (Figura 4), organizadas em três níveis. A principal foi a redução de 12% nas mortes

<sup>6</sup> O Sistema de Justiça Criminal (SJC) pode ser definido como o conjunto integrado pela Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunais de Justiça e Sistema Penitenciário, que objetiva registrar os crimes ocorridos, identificar os responsáveis e julgá-los com a maior brevidade possível.

Figura 4. Metas do Pacto pela Vida definidas em 2010



Fonte: SEPLAG (2013, pág. 12), Pernambuco.

violentas, até que o índice de Pernambuco se equiparasse, primeiro com o do Brasil e, em seguida, com os mais elevados padrões internacionais. Esse objetivo foi denominado **Meta Qualis** (Figura 4).

Para que esse sistema de metas pudesse funcionar, os policiais civis e militares começaram a ser responsabilizados pelo desempenho em sua área de atuação e, para isso, essas áreas foram delimitadas com mais clareza. Assim, o território do Estado de Pernambuco – que tem área de 94.515 km<sup>2</sup> e 8.663.833 habitantes, distribuídos em 184 municípios – foi dividido em 26 Áreas Integradas de Segurança (AIS).

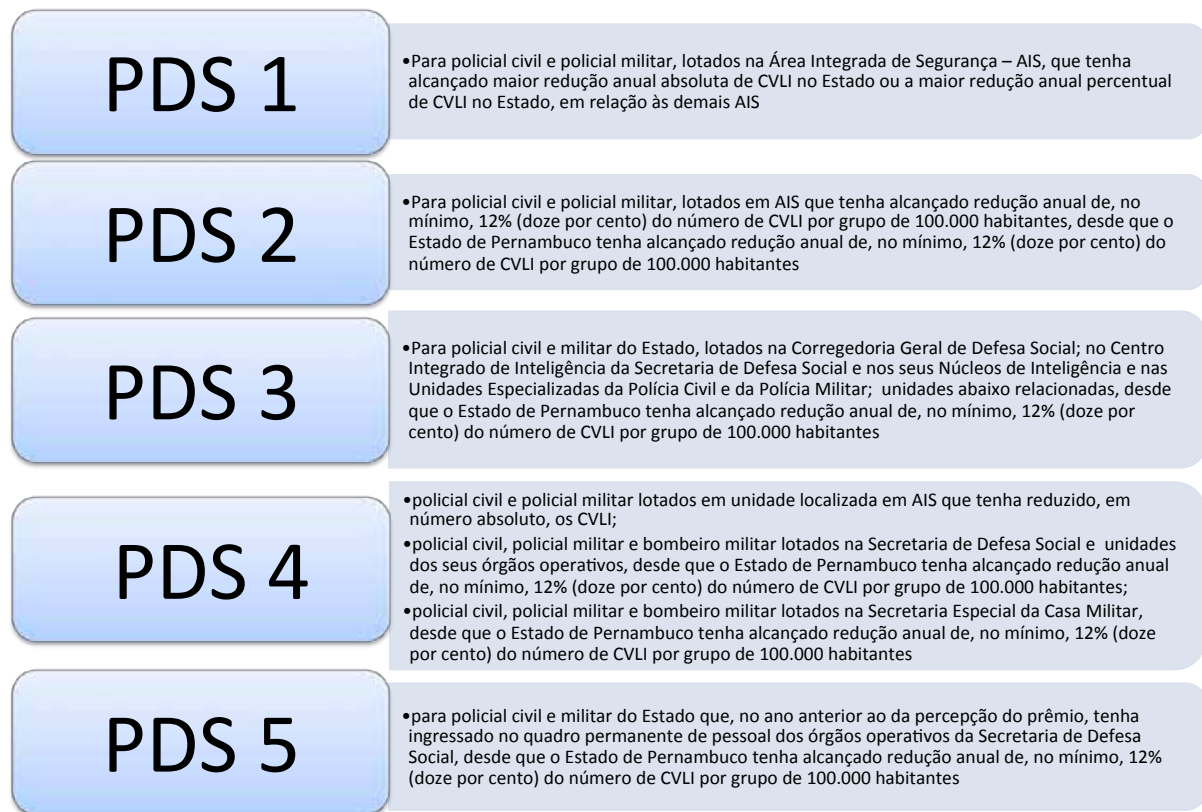
Para cada uma das 26 AIS foi constituído um comitê gestor, composto pelo delegado de polícia e pelo comandante da Polícia Militar responsáveis pela área, que passaram a ser responsáveis também pela quantidade de crimes cometidos em seu território nas reuniões semanais do comitê gestor do Pacto pela Vida. O coordenador dessa estrutura é o Secretário de Defesa Social (SDS), que tem a missão de garantir a governança das corporações policiais. Abaixo dele estão quatro diretores de Áreas Integradas, um dos quais pertence à região metropolitana,

dois ao interior do estado e um às unidades policiais especializadas.

Em 2010, dois anos após o início do processo de implantação do Pacto pela Vida, foi criado um sistema de premiação monetária semestral com o objetivo de aumentar o compromisso da polícia com a meta de redução de 12% nos crimes violentos letais e intencionais (CVLI). Em outras palavras, todos os policiais civis e militares são agraciados com o Prêmio de Defesa Social (PDS) sempre e quando o Estado como um todo registra redução nos CVLI. No entanto, o valor do prêmio é baseado na contribuição da Área Integrada à qual pertence o policial que chegou a este resultado, conforme indicado na Figura 5:

Seguindo essa mesma lógica de premiar o desempenho dos policiais, em 2011 foi instituída a Gratificação do Pacto pela Vida (GPPV), que é concedida mensalmente às 26 AIS ou aos oito Grupos de Unidades Operacionais (GUO) (unidades especializadas) que tenham contribuído para a concretização das demais metas do Pacto pela Vida por meio da apreensão de drogas, cumprimento de mandados de prisão ou detenção de menores infratores. Na atribuição

Figura 5. Sistema de atribuição do Prêmio de Defesa social (PDS), estabelecido pela Lei 14.024/10



Fonte: Art. 3º da Lei 14.024/10.

da gratificação, inicialmente todas as AIS e GUO são organizados em ordem decrescente em relação ao cumprimento das metas<sup>7</sup> e o prêmio global é dado às unidades de acordo com sua posição no *ranking*. O valor recebido deve ser dividido entre no mínimo 10 e no máximo todos os policiais designados para a área, de acordo com a contribuição de cada um deles para o resultado da unidade.

Nesses termos, o papel desempenhado pelo Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida é o de monitorar semanalmente os indicadores de processo (que norteiam a GPPV) e de resultados (que norteiam o PDS), de modo a permitir a formulação de propostas de intervenção mais eficazes e eficientes no processo de prevenção da criminalidade e redução da violência, bem como o de responsabilizar os gestores das AIS e GUO quando seu

desempenho for pouco satisfatório. A próxima seção trata da descrição dessa política pública.

### A criação do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida

Conforme observado acima, o Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida decorre da combinação do modelo de gestão do Estado de Pernambuco (descrito na seção 1.1) com o Pacto pela Vida (descrito na seção 1.2). Essa conexão foi operacionalizada a partir de quatro eixos conceituais específicos, a saber: governança, infraestrutura, base intelectual e integração.

A governança é definida como a capacidade de planejamento e execução, gestão e administração das ações por parte do governo, considerando a pluralidade de atores sociais. Por esse mesmo motivo, diz-se que a governança está estritamente relacionada à capacidade financeira e administrativa dos governos, já

<sup>7</sup> Observando os máximos e mínimos de cada uma das três metas, estabelecidos na Lei 14.320, de 27 de maio de 2011.



A fotografia ilustra a infraestrutura do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida.

que visa implementar políticas públicas que incorporem visões dos diversos segmentos da sociedade (Sapori e Andrade, 2009).

No caso do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida, a governança é garantida por duas instâncias de responsabilidade dos profissionais de base (AIS), a partir do monitoramento e avaliação de seu desempenho, a saber: i) as câmaras técnicas, coordenadas por atores da segurança pública e destinadas ao mapeamento dos problemas e elaboração de estratégias de intervenção; ii) o comitê gestor do Pacto pela Vida, coordenado pelo governador, como instância reservada à avaliação dos objetivos estratégicos da área de segurança pública em ciclos de 12 semanas.<sup>8</sup>

A infraestrutura refere-se à criação de um espaço específico para o Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida. Neste ponto, convém lembrar que, de acordo com o art. 144 da Constituição Federal, a segurança pública é de responsabilidade dos governos estaduais e deve ser satisfeita pela operacionalização de duas organizações policiais: a Polícia Militar, responsável pelas atividades de

policamento preventivo e manutenção da ordem civil, e a Polícia Civil, que desempenha as funções de polícia judiciária e de investigação das infrações penais, exceto as militares.

Dessa forma, para que o Modelo de Gestão por Resultados pudesse contar com um espaço próprio, o Programa Pacto pela Vida foi situado física e institucionalmente no âmbito da SEPLAG, órgão que coordena as ações de governo como um todo e não apenas no campo da segurança pública. A sala reservada a essa política pública é tão-somente uma sala de situação, destinada às reuniões relativas ao eixo de governança. Assim, trata-se de uma estrutura composta pelo seguinte: i) uma mesa, em torno da qual sentam-se as autoridades máximas da SDS, SEPLAG e Corporações Policiais, bem como os responsáveis pelas câmaras técnicas; ii) quatro conjuntos de cadeiras, ocupadas pelos responsáveis pelas AIS e outras autoridades que atuam no processo de monitoramento e avaliação do Pacto pela Vida; e iii) três telas que exibem as resoluções emanadas das reuniões.

O eixo “base intelectual” está a cargo do Núcleo de Gestão por Resultados, que é o órgão da SEPLAG constituído especialmente para que os analistas de planejamento, orçamento e gestão assessorem as áreas afins no diagnóstico de seus problemas e na

<sup>8</sup> Essa organização será detalhada na parte destinada à descrição do método de funcionamento do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida.

concepção de suas estratégias de ação. Os analistas são responsáveis pela realização do diagnóstico: i) da criminalidade, com base na elaboração dos mapas de Kernel,<sup>9</sup> que indicam as áreas com maior concentração de determinados crimes e os horários em que tal incidência é maior; ii) a capacidade de resposta gerada pelas corporações policiais a partir do sucesso das investigações, medido pelo índice de conversão dessas investigações em processos judiciais e pelo índice de detenções realizadas como resultado desse instrumento legal; iii) da qualidade da informação, com base no cruzamento dos dados trocados pelas corporações policiais; e iv) dos gastos com segurança pública.

Finalmente, o eixo de integração se dá por meio do sistema de intercâmbio constante de informações entre as AIS, as câmaras técnicas e o Comitê Gestor, possibilitado pelo trabalho de consolidação de informações realizado pelo Núcleo de Gestão por Resultados e apresentado na infraestrutura especialmente criada para a concretização das dimensões de governança descritas.

Descrevemos abaixo o funcionamento desta política pública de forma ascendente, ou seja, a partir da prestação do serviço pelas corporações policiais até o processo de avaliação da eficácia desta atividade por parte do governador.

## 2.2 Funcionamento do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida

Conforme mencionado acima, no Brasil a segurança pública é atribuição dos estados, que a exercem por meio de duas corporações policiais, uma militar e uma civil, subordinadas aos governadores de cada estado. Tradicionalmente, por apresentar objetivos distintos, essas instituições têm modelos de ação diferentes e, portanto, suas áreas de prestação de serviços não costumam coincidir. Assim, a Área de Segurança

Integrada (AIS) nada mais é do que uma racionalização das formas de divisão do território realizada pelos policiais militares e civis, o que faz com que a área geográfica que abrange o Batalhão da Polícia Militar passe a ser exatamente a mesma que a do Distrito da Polícia Civil. Contudo, esse reordenamento espacial promovido pela AIS tem como resultado uma maior coordenação das atividades desenvolvidas por essas entidades, que deixam de atuar segundo uma lógica de concorrência por recursos e legitimidade na área para operar de forma complementar com a Polícia Militar, no patrulhamento preventivo e ostensivo, e com a Polícia Civil, na investigação dos autores dos crimes e execução das decisões judiciais.

Para que as ações realizadas de forma articulada pelas diferentes entidades policiais nas AIS fossem mais eficazes no processo de contenção do Índice de crimes violentos letais e intencionais (*Meta Qualis*), foi adotado o paradigma da presença policial em pontos críticos, que consiste no uso de um *software* que permite o geoprocessamento das ações policiais para identificar sua concentração espacial e, assim, direcionar o policiamento para esses pontos. Nesses termos, pode-se dizer que o principal instrumento da AIS é o mapa de Kernel preparado pelos analistas do Núcleo de Gestão por Resultados, o que exige que todas as ações policiais sejam transferidas diariamente para esse registro.

Portanto, é possível afirmar que a base do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida é o serviço policial que, em virtude do novo plano de segurança, passa a ser organizado territorialmente segundo o conceito de Área Integrada de Segurança Pública.

No segundo nível do modelo, e talvez um dos aspectos mais inovadores do programa, estão as câmaras técnicas, que seriam instâncias especializadas para traçar planos de ação preventiva para os serviços policiais. O Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida conta com seis câmaras: Defesa Social, Administração Prisional, Prevenção Social, Articulação do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, Enfrentamento ao Crack e Prevenção da Violência contra a Mulher.

<sup>9</sup> Os mapas de Kernel são um sistema operacional de georreferenciamento, prática oriunda da saúde pública há várias décadas e adotada pelos órgãos de segurança pública em nossa região a partir da década de 1980.

É importante ressaltar que neste segundo nível do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida há uma certa apropriação do espaço físico criado para esta iniciativa, já que suas câmaras técnicas se reúnem semanalmente. Cabe destacar, também, o papel das corporações policiais no âmbito dessas câmaras técnicas, já que a Polícia Militar e a Polícia Civil são as únicas instituições que participam de todas elas, uma vez que a gestão da polícia, inclusive a especializada de acordo com o tema, é uma estratégia fundamental do modelo.

Nesse contexto, pode-se afirmar que, no segundo nível, há o predomínio da noção de gestão policial voltada para a solução de problemas que, por ter caráter proativo, procura compreender as causas de determinados problemas (como os problemas de violência contra a mulher ou a reincidência de ex-detentos, entre outros) e, em seguida, intervir nos fatores situacionais que criam oportunidades para o surgimento de problemas concretos e, portanto, mais complexos para a própria polícia (Souza, 2008). Nesse contexto, é importante frisar que as corporações policiais podem contribuir não apenas para a implementação de políticas não exclusivamente relacionadas à gestão policial, mas também para todas as que visem reforçar a tarefa de prevenção e controle do crime.

O terceiro nível do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida abriga o comitê gestor da própria política, que é baseado no modelo *Compstat*, estrutura implementada pela polícia de Nova York em 1994, que objetiva responsabilizar os comandantes pelos crimes cometidos em suas áreas de atuação (Wendel e Curtis, 2002). No Programa, essa é a instância coordenada pela SEPLAG, que é encarregada de reunir semanalmente todos os responsáveis pelas AIS e câmaras técnicas para realizar o monitoramento e a avaliação dos indicadores, tanto de processos como de resultados, pactuados com as corporações policiais.

No que diz respeito aos indicadores, o indicador de resultado se resume à quantidade de CVLI na área. Já os indicadores de processo são regidos por períodos: a) semanais: quantidade de armas apreendidas,

indivíduos detidos, pontos de crack descobertos, operações de pacificação realizadas, estabelecimentos abordados visando a redução de riscos e o resgate de vidas; e b) mensais: quantidade de crack apreendido (em gramas), de casos de CVLI e crimes violentos contra o patrimônio cuja autoria foi determinada, de mandatos de prisão emitidos pelo judiciário, de mandatos de prisão cumpridos e de operações contra ameaças realizadas.

Portanto, em todas as reuniões do Comitê Gestor são apresentados os indicadores de processo e de resultado de cada AIS e GUO e os responsáveis pela unidade (polícias militar e civil) devem explicar os resultados, sejam bons ou ruins. O comandante da Polícia Militar e o delegado de polícia prestam contas do desempenho da AIS em termos de CVLI na área e, nesse momento, pactuam um novo resultado para a semana seguinte.

A observação do funcionamento do Comitê Gestor permite afirmar que ele opera segundo a metodologia IARA, também voltada para a solução de problemas em quatro etapas principais: Identificação, Análise, Resposta e Avaliação. Na etapa de identificação, os problemas são descritos por meio da análise estatística e do geoprocessamento de dados. É por isso que em todas as reuniões do comitê são apresentados mapas com o desempenho da AIS em questão. Em seguida, na etapa de análise, é comparado o desempenho das várias AIS e as estratégias de gestão policial de cada uma delas. Na etapa de resposta, os policiais com desempenho insatisfatório comprometem-se a realizar novas operações e, portanto, a apresentar um resultado mais satisfatório na semana seguinte. Finalmente, na semana subsequente, é conduzida uma avaliação do que foi feito, verificando a capacidade dos policiais responsáveis pela AIS para reduzir a quantidade de CVLI.

A quarta e última instância do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida é o Comitê de Governança do Pacto pela Vida, coordenado pelo próprio governador. Neste nível, os secretários de todas as pastas se reúnem para fazer uma avaliação do desempenho de cada setor, incluindo a segurança pública entre os temas analisados.

### 2.3 Inovações introduzidas pelo Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida

A descrição do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida lembra, em certa medida, as mudanças implementadas por William Bratton em Nova York, na década de 1990, para tentar conter a escalada dos crimes violentos na cidade. Tal como em Pernambuco, sua primeira ação foi a utilização dos registros policiais para o mapeamento de áreas consideradas problemáticas pela concentração de ocorrências policiais e que, portanto, deviam ser o principal objetivo do policiamento preventivo e das ações investigativas e especializadas (como homicídios e narcóticos). Conforme observado por Zimring (2012, pág. 118), essa metodologia enfoca a tentativa de controlar situações que podem ser perigosas como forma de aumentar a sensação de segurança dos moradores da área.

No caso de Pernambuco, o policiamento em pontos críticos segue essa mesma lógica e, portanto, não pode prescindir da articulação entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Assim, uma das principais inovações do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida foi a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AIS), que passam a formar a base para o desenvolvimento de planos de ação de segurança pública e, por conseguinte, da avaliação de desempenho na prevenção e controle da criminalidade. Não obstante, é importante ressaltar que, apesar de ser uma inovação no estado analisado, esta organização geográfica não chega a ser uma novidade no Brasil, já que os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais a adotaram há mais de dez anos. Assim, a novidade do modelo está na forma de orientação do policiamento baseado nos mapas de Kernel elaborados pelo Núcleo Gestor e, acima de tudo, na ampliação da interface com os demais órgãos do sistema de justiça criminal.

Mais uma vez, essa descrição lembra bastante o período de William Bratton em Nova York, principalmente o modelo *Compstat* que, segundo Zimring (2012, págs. 119 e 129), pode ser descrito como “o uso

de estatísticas para fins de planejamento e também como método de avaliação do desempenho do patrulhamento realizado pela polícia”. Esses mecanismos devem ser usados para três finalidades: 1) prevenção de crimes; 2) destinação de recursos para as áreas identificadas como pontos críticos com vistas a controlar o problema; e 3) policiamento enérgico nas áreas focais.

Entretanto, como bem destaca o autor, esse método somente pode produzir os resultados esperados se for acompanhado por um sistema em que os policiais prestem contas de suas atividades em reuniões semanais perante a autoridade máxima de sua instituição. De acordo com os analistas desse modelo, essa autoridade de cima para baixo (*top-down*), juntamente com as reuniões semanais de prestação de contas, explicaria a melhoria do desempenho das ações de prevenção e controle da criminalidade. Assim, tais medidas geraram maior coordenação da polícia e também um elemento de reforço da responsabilidade policial individual e coletiva, uma vez que o sucesso do modelo *Compstat* provinha de sua dimensão de exigir a responsabilização (*enforcing accountability*).

O Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida parece apresentar os elementos estruturantes do modelo *Compstat*, mas com uma nova roupagem. Isso se dá porque, apesar de os registros policiais, medidos pelos indicadores de processo e de resultado, serem utilizados tanto na formação das estratégias da polícia como na avaliação dos resultados esperados, o sistema de autoridade estruturado no modelo top-down de Pernambuco apresenta componentes diferentes. Em última instância, exigem-se dos responsáveis pelas AIS resultados no âmbito das câmaras técnicas, do Comitê Gestor e do Comitê de Governança, responsabilizando-os por seu desempenho em todas as instâncias e, muitas vezes, de várias maneiras. No nível da câmara, é mais importante a percepção do problema específico; no âmbito do Comitê Gestor, os indicadores de processo e resultado semanais são mais relevantes; finalmente, no nível do Comitê de Governança é dada ênfase aos indicadores de processo e resultado mensais.

Apesar dos avanços inequívocos e das inovações significativas introduzidas por este modelo, observam-se algumas limitações que serão discutidas na próxima seção.

## 2.4 Problemas verificados no âmbito do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida

Conforme destacado na seção anterior, o Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida avança na dimensão de atribuição de responsabilidades às corporações policiais por seu desempenho em uma área determinada (AIS), o que foi possível graças a dois elementos fundamentais: 1) o aumento do uso de registros policiais como fonte de informações para a identificação de pontos críticos e avaliação do desempenho do processo e do próprio resultado; e 2) a criação de uma estrutura de governança política e técnica que amplia a coordenação da própria política e, por conseguinte, a própria eficácia do processo de exigência de resultados.

Apesar desses avanços inquestionáveis, foram verificadas duas limitações nesta estrutura: o uso exclusivo de informações policiais para monitorar e avaliar o desempenho das próprias instituições e a ausência de participação popular na criação e gestão do plano.

O primeiro problema decorre da constatação de que tanto a orientação do policiamento como a avaliação de seu desempenho baseiam-se em informações geradas pela própria corporação policial. Essas informações, por sua vez, sofrem uma série de limitações, sendo a principal delas o fato de que nem todas as ocorrências criminais chegam ao conhecimento das polícias, já que as vítimas podem optar por não denunciar os crimes. É por isso que os mais destacados estudiosos da segurança pública e gestores públicos utilizam mais de uma fonte de informação para evitar as armadilhas dos registros policiais, principalmente no que se refere às denúncias de crimes que deixam de ser realizadas.

Essa ausência de outras fontes de informação para a monitoramento e avaliação dos resultados

gerados pelo Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida revela a segunda limitação do modelo ora analisado: sua incapacidade de incorporar a população como instância com poder de deliberação e veto. Em princípio, foi informado que a inclusão da participação popular ocorreria de três formas principais, a saber:

- i) Ciclo de Seminários Regionais Todos por Pernambuco, que contaria com a presença do Secretário de Defesa Social (representante do Comitê Gestor) e analistas da Secretaria de Planejamento e Gestão, onde seriam debatidos com a população os principais problemas da segurança pública e, em seguida, seriam recebidos comentários ou sugestões dos cidadãos para as ações de governo relacionadas à segurança pública.
  - ii) Câmaras técnicas específicas, com destaque para a Câmara de Prevenção Social e a Câmara de Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher que, por meio de suas atividades e programas, devem manter um vínculo com a sociedade e procurar incorporar a participação popular registrando as sugestões e necessidades dos cidadãos no exercício dessas atividades. Seu foco seria a prevenção primária por meio da educação, socialização dos cidadãos e oferta de oportunidades por parte do poder público, e elas tenderiam a abordar não apenas a prevenção do crime mas também suas consequências.
  - iii) A página [www.pactopelavida.pe.gov.br](http://www.pactopelavida.pe.gov.br), na qual a população contaria com um espaço para a publicação de contribuições ligadas às ações de segurança, prevenção de crimes e gestão. As contribuições seriam selecionadas por um analista que identificaria o teor da publicação e a encaminharia à Câmara Técnica respectiva ou ao Comitê Gestor para as devidas providências.
- O trabalho de campo revelou uma realidade muito diferente, pois deixou claro que essas três formas de inclusão da população no processo se dão formal mas não concretamente. Os seminários só ocorreram em 2007 e 2011, com o intuito de elaborar o Pacto pela



Vida, sem qualquer comunicação posterior com os participantes quanto à eficácia das ações propostas por eles. No caso das câmaras técnicas, os líderes comunitários não têm qualquer tipo de inserção formal ou canal de comunicação estabelecido e fica a critério do responsável técnico incluir ou não os moradores da área na tomada de medidas de prevenção social. Por fim, a página do Pacto pela Vida, apesar de apresentar os boletins trimestrais de delinquência e os folhetos promocionais do programa, não possui um espaço para críticas e sugestões. Se um indivíduo desejar opinar, reclamar ou receber mais informações, deverá visitar a página da Defensoria Geral do Estado que, em algum momento, enviará a solicitação do cidadão à Secretaria de Defesa Social e não ao Comitê Gestor do Pacto pela Vida.

## 2.5 Mudanças após o início do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida

De acordo com as informações disponibilizadas pelos gestores do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida, duas grandes mudanças no âmbito da segurança podem ser atribuídas a essa política pública: a integração operacional das Polícias Civil e Militar e a redução dos Crimes Violentos Letais e Intencionais.

Nos estudos sobre políticas de segurança pública no Brasil, há uma certa unanimidade em reconhecer que um dos principais problemas enfrentados nas políticas públicas de prevenção e controle da criminalidade é a estrutura organizacional, que define funções diferentes, mas complementares, para as Polícias Militar e Civil.

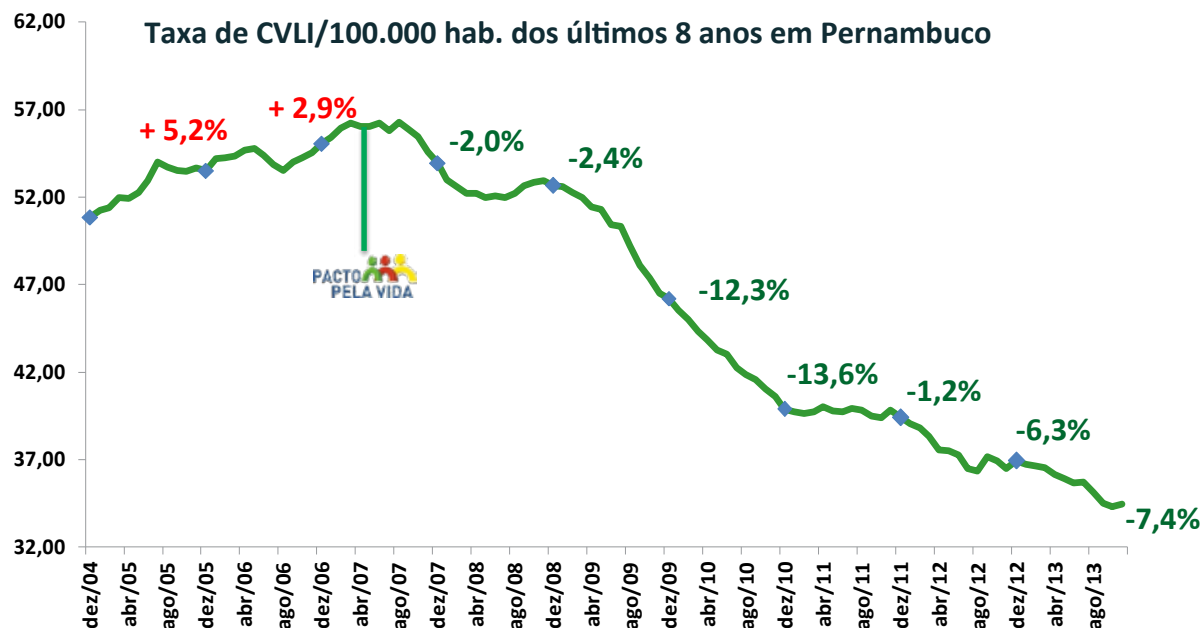
Como cada uma delas tem sua própria hierarquia de comando, com cursos de formação específicos, regulamentos disciplinares distintos e remunerações diferenciadas, poucos são os Estados que conseguem fazer com que essas corporações trabalhem de forma efetivamente integrada. Como já explicado, como suas atribuições não são coincidentes, em princípio não haveria incentivo algum para agir de forma mais coordenada. Essa separação de

atribuições entre as duas instituições pode ser vista na maneira como dividem o território. Como cada uma atua de acordo com sua missão institucional, não há possibilidade de troca de informações e, por conseguinte, de ações integradas que possam, a um só tempo, prevenir e controlar a criminalidade. Com base na verificação dos limites impostos pela forma diferenciada de divisão do espaço urbano entre as corporações policiais para a prevenção e controle da criminalidade, uma das primeiras medidas adotadas pelo Pacto de Gestão foi a reestruturação desse modelo partindo da criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AIS).

No entanto, para que esta nova divisão territorial pudesse de fato firmar-se como uma ação mais ordenada das Polícias Militar e Civil, a segunda medida adotada foi a institucionalização do planejamento de ações e a avaliação do desempenho por AIS, responsabilizando ou premiando simultaneamente o coronel da Polícia Militar e o delegado de polícia pelas ocorrências em sua área de atuação. Nesse sentido, criou-se uma complexa engenharia de mudança, que teve como ponto de partida a obrigatoriedade de compartilhar informações para a elaboração de mapas de Kernel, permitindo a identificação dos focos de ação em geral e dos *qualis*, ou seja, das áreas onde se concentram as mortes violentas letais intencionais.

Em seguida, as corporações deveriam desenvolver modelos de ação compatíveis com o padrão de atividade e o compartilhamento de responsabilidades, com base nas instruções dadas aos policiais militares pelos delegados de polícia e aos policiais civis pelos comandantes da Polícia Militar. Finalmente, as instituições deixariam de ser avaliadas individualmente e, para fins de gratificação e premiação, passar-se-ia a considerar o desempenho coletivo; assim, se os resultados forem bons, todos os policiais destacados para aquela área serão recompensados. Apesar dessa cadeia de freios e contrapesos como forma de viabilizar a institucionalização, de acordo com os policiais entrevistados em um primeiro momento houve bastante resistência a este novo modelo de gestão.

Figura 6. Índice de crimes violentos letais e intencionais em Pernambuco por trimestre (dezembro de 2004 a agosto de 2013)



Fonte: Governo de Pernambuco (2013), Resumo do Pacto pela Vida (transparência 45).

Contudo, com o passar do tempo e a persistência das regras para a avaliação do desempenho da polícia (por AIS, e não por instituição), os comandantes das delegacias e das forças policiais começaram a atuar de acordo com o previsto no Plano. Como essa ação contava com um planejamento melhor, já que se concentrava nos pontos críticos dos mapas de Kernel, e também com uma coordenação melhor do ponto de vista da prevenção e controle, os resultados foram aparecendo e, assim, foi ganhando força o argumento de que era necessário mudar para alcançar os prêmios e gratificações concedidas às AIS com melhor desempenho.

Naquele momento, corroborou-se também a importância da maior integração com os demais órgãos que compõem o sistema de justiça criminal. Dessa forma, os entrevistados acreditam que a maior integração do modo de operação das corporações policiais, a exigência de resultados por AIS e não por corporação, e a maior articulação do sistema de justiça criminal são os elementos que determinaram a redução dos crimes violentos letais intencionais no estado, que vem sendo verificada

desde 2007, quando foi lançado o Pacto pela Vida (Figura 6).

A Figura 6 parece apresentar claramente a quantidade de vidas salvas, em princípio, em virtude do Pacto pela Vida, já que a taxa de CVLI caiu de 51 para 33 mortes por 100.000 habitantes.

Apesar da inexistência de avaliações mais detalhadas das causas que levaram a esses resultados, de acordo com os entrevistados o novo modelo de gestão é o responsável pela mudança de trajetória na dinâmica da violência e da criminalidade. Ao fim e ao cabo, essa estrutura institucional aumenta a governança sobre as corporações policiais por meio de um sistema complexo de metas de processo e resultado, avaliadas por meio de indicadores definidos de comum acordo. Esses, por sua vez, são controlados em primeira instância pelo Secretário de Planejamento e Gestão e, em segunda instância, pelo próprio governador, condicionando desta forma a responsabilidade dos comandantes da AIS.

É por isso que os entrevistados foram unânimes em afirmar que a grande mudança introduzida pela Modelo de Gestão de Resultados do Programa Pacto

pela Vida foi a integração entre as corporações policiais e entre estas e as demais instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal e que essa mudança na estrutura institucional é responsável pela redução das mortes violentas letais e intencionais.

## 2.6 Considerações finais

O objetivo do presente documento é apresentar, de forma sintética, o Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida. Para tanto, em um primeiro momento foram apresentadas as particularidades das duas partes dessa política, a saber: o modelo de gestão pernambucano e o Pacto pela Vida.

Em seguida, foi mostrado o processo de criação do regime institucional do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida, com destaque para a inovação por ele propiciada tanto do ponto de vista das políticas tradicionais de segurança pública implementadas no Brasil, que apresenta deficiências sérias na governança das polícias, como do ponto de vista do próprio modelo em que se baseou essa experiência – o **Compstat** – que não diferenciava entre governança técnica e política.

Neste sentido, buscou-se destacar como a mudança na base gerada pela criação das Áreas Integradas de Segurança (AIS) foi a que encontrou maior resistência por parte das instituições policiais e só pode ser implementada quando começou a ser criada uma unidade de análise para o desempenho dos planos de policiamento e, por conseguinte, da eficácia das medidas implementadas. É por isso que as mudanças ocorridas neste nível foram igualadas com as propostas na categoria conceitual “policiamento em pontos críticos”.

O trabalho realizado pelas AIS tem como objetivo (e impacto direto) as atividades das câmaras temáticas, que visam integrar aos organismos policiais diversas agências e atores externos à política de segurança pública, para o diagnóstico, criação e implementação de propostas de intervenção social que atuem sobre as causas diretas da criminalidade. É paradoxal e problemático que, nesse nível de gestão do modelo, uma parcela ponderável das decisões pareça norteadas por

critérios de gestão policial especializada que assumem a terminologia policial – como patrulha escolar ou patrulha de prevenção da violência de gênero – o que acaba por contribuir para a disseminação da percepção de que o problema da criminalidade é, de fato, um problema da polícia. Diante dessa situação, as mudanças ocorridas nesse nível constituíram a categoria conceitual denominada “policiamento orientado para a solução de problemas”.

O terceiro nível da arquitetura institucional do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida é denominado governança técnica e consiste em reuniões semanais para acompanhamento e avaliação do desempenho das AIS e, portanto, para a identificação dos responsáveis por um eventual desempenho ruim e a premiação dos policiais (militares e civis) que contribuíram para a obtenção de bons resultados. Acima desse nível encontra-se a governança política, função desempenhada pelo governador em ciclos de 12 semanas, que tem o objetivo de acompanhar a evolução das AIS ao longo do tempo e, assim, concretizar o conceito de freios e contrapesos (**checks and balances**) de um sistema complexo de sanções e recompensas a aqueles que pareçam não se adaptar aos novos parâmetros desta política pública.

A mudança institucional propiciada pelo Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida é apontada pelos entrevistados como o fator responsável pela redução de 38,8% nos índices de crimes violentos letais e intencionais no período de abril de 2007 a agosto de 2013. Entretanto, a ausência de avaliações que contemplem uma configuração experimental com grupo ideais de tratamento e controle, ou que considerem modelos econométricos capazes de estabelecer relações de causa e efeito e, ainda, identifiquem fenômenos que impeçam essa relação, não permite a inferência dessa cadeia causal e permite apenas indicar que as ações do modelo parecem resultar na redução dos índices de CVLI.

Some-se a isso o fato de que todas as avaliações dos impactos do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida consideram única e exclusivamente as informações produzidas pelas corporações policiais, que padecem de uma série de

problemas decorrentes da forma como a população encara e aciona o serviço policial.

Desse modo, como não há pesquisas em Pernambuco que visem detalhar esses fenômenos, a relação de causa e efeito estabelecida entre o Pacto pela Vida e os índices de criminalidade pode chegar a ser considerada como inexistente dentro de alguns anos. Para evitar que isso aconteça, é indispensável formular pesquisas de opinião da população que reside nas 12 seções regionais, de modo a possibilitar a compreensão dos padrões de vitimização em cada uma delas, bem como sua percepção acerca da atuação das polícias e as alterações introduzidas pelo Pacto pela Vida.

Nesse ponto, é importante ressaltar, também, a incapacidade do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida para incorporar a participação popular devido à inexistência de mecanismos que resultem efetivamente na ampliação do contato entre a população e a área técnica de defesa social. Os mecanismos propostos até agora para esta finalidade são: 1) esporádicos, infrequentes e ocorrem apenas no início do mandato do governador; 2) ineficazes, incapazes de incorporar a participação efetiva de líderes comunitários, já que dependem da percepção dos profissionais representantes das potencialidades e limites dessa interação e, também, 3) completamente ineficazes, dado que contam com uma tecnologia nem sempre disponível e não geram qualquer interação em tempo real em razão da ampla cadeia de transferência de informação de qualquer comunicação.

Apesar das duas limitações verificadas no âmbito do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida, é verdade que esse programa permitiu avançar na criação de uma matriz de responsabilidade mais eficaz das corporações policiais do ponto de vista da coordenação de ações de prevenção e controle da criminalidade.

## 2.7 Referências

- Borges, Djalma Freire, e Maria Arlete Duarte de Araújo. 2000. "Reforma do Estado, universidade pública e organizações sociais". *Revista Ensaio-avaliação e políticas públicas em Educação* (Rio de Janeiro: CESGRANRIO), 1(1): 28-46.
- Calmon, Kátya Maria Nasiaseni, e Divonzir Arthur Gusso. 2009. "A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, 25.
- Ferreira, Sérgio Guimarães. 2011. "Segurança pública nas grandes cidades". *Brasil: A nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC.
- Governo de Pernambuco. 2007. "Informe estatístico".
- Pereira, Luiz Carlos Bresser. 1997. "Estratégia e estrutura para um novo Estado". *Revista de Economia Política*, 17(3): 24-38.
- Rodrigues, Maria Cecília Prates. 2001. "Marco Lógico e Balanced Scorecard: um mesmo método e uma velha ideia". *Anais do XXV ENANPAD*. Campinas: setembro.
- Sapori, Luís Flávio, e Scheilla Cardoso P. de Andrade. 2009. "Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública". *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 8(3).
- Sherman, Lawrence W., *et al.* 1998. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Research in Brief. National Institute of Justice.
- Souza, Elenice. 2008. "Explorando novos desafios na polícia: o papel do analista, o policiamento orientado para o problema e a metodologia IARA". *A Análise Criminal e o Planejamento Operacional*, pág. 92.
- UNODC, 2013. "Global study on homicide".
- Wendel, Travis, e Ric Curtis. 2002. "Tolerância zero: a má interpretação dos resultados". *Horizontes Antropológicos*, 8(18): 267-278.
- Zimring, Franklin E. 2012. *The City that Became Safe: New York's Lessons for Urban Crime and Its Control*. Oxford University Press.





# Programa Provincial VÍNCULOS para a prevenção social da violência e criminalidade em governos locais

## Santa Fé, Argentina

Enrique Andrés Font  
(em colaboração com Eugenia Cozzi e  
María Eugenia Mistura)

### 3.1 Introdução e metodologia

Este relatório dá especial atenção aos aspectos inovadores do *Programa Provincial VÍNCULOS para a Prevenção Social da Violência e Criminalidade em Governos Locais*, conduzido pela província de Santa Fé, Argentina. O documento começa com uma descrição e análise do contexto institucional e governamental que deu origem a esse programa, apresenta a descrição e análise de sua concepção e execução, indicando seus pontos fortes e fracos, e termina com a identificação dos desafios em termos de sustentabilidade, expansão e melhoria da inovação, especificando o potencial de adaptabilidade a outros contextos. Da mesma forma, são indicadas as recomendações identificadas para aperfeiçoar o modelo de gestão implementado, baseadas no diagnóstico e na experiência internacional. A elaboração deste relatório baseou-se nos documentos, leis e materiais coletados e sistematizados durante a consultoria. Além disso, são analisadas as diversas entrevistas conduzidas com funcionários provinciais e locais que participaram do programa.

É importante mencionar que quando as informações para este trabalho foram reunidas (entre novembro e dezembro de 2013), o Plano Operacional Anual 2013 do programa ainda estava em execução, motivo pelo qual o relatório se concentra apenas nas etapas já executadas no momento do estudo de campo, a saber:

1. Processo de adesão ao programa pelos governos locais, municípios e comunidades.
2. Etapa de capacitação para os governos locais, considerando três aspectos fundamentais: convocatória, conteúdos e transferência de conhecimentos.
3. Etapa de elaboração de projetos locais para a prevenção da criminalidade e violência, contemplando três momentos principais: elaboração dos diagnósticos locais “amplos e participativos” e dos projetos locais pelos governos locais participantes, sua avaliação pela Equipe Técnica Provincial e sua reelaboração por parte dos governos locais com base nas recomendações, sugestões e solicitações recebidas.

### 3.2 Descrição e análise da inovação e configuração

No contexto argentino, há diversos antecedentes de iniciativas para a prevenção social da violência e do crime, a maioria das quais envolveu os governos locais em diferentes graus, e se enquadram em uma tendência global e regional que atribui importância crescente à dimensão preventiva das políticas de segurança pública.

Na Argentina, essa tendência teve início no final da década de 1990 e se concretizou em um conjunto de iniciativas legislativas e programas de governo, inclusive o *Plano Nacional de Prevenção da Criminalidade* (PNPD), de 2000, impulsionado com vigor pela esfera federal. Esse plano tinha como objetivo “contribuir para a melhoria da segurança urbana na Argentina, promovendo a redução da criminalidade e a sensação de segurança, por meio da implementação de mecanismos preventivos para além do sistema penal que visem fortalecer o sistema democrático por meio de esquemas de compromisso, cooperação e coordenação entre os atores governamentais e a participação ativa dos cidadãos e organizações da sociedade civil” (PNPD, 2003, citado em Font, Ales e Schillagi, 2008). Embora tenha sido desenvolvido em várias cidades – Avellaneda, Neuquén, Morón, Moreno, San Isidro, Tres de Febrero, Lanús – foi a cidade de Buenos Aires que registrou o maior avanço.<sup>10</sup> A implementação do PNPD teve um enfoque interjurisdicional, envolvendo diversos órgãos do governo federal, das províncias e dos municípios. Em alguns casos a implementação se deu, inclusive diretamente, entre os níveis federal e local.

Como experiências anteriores ao PNPD, podemos destacar as realizadas pela província de Santa Fé, envolvendo também governos locais:

Em dezembro de 2007, Hermes Binner assumiu o cargo de governador e promoveu uma série de reformas na segurança pública, inclusive a criação do Ministério da Segurança, passo fundamental para a

<sup>10</sup> Ver uma descrição mais detalhada em [www.marianociafardini.com.ar/descargas/ComVulnerables.pdf](http://www.marianociafardini.com.ar/descargas/ComVulnerables.pdf).

governança política da segurança no nível provincial,<sup>11</sup> que foi originalmente organizado em quatro secretarias<sup>12</sup> lideradas por autoridades políticas que, em sua maior parte, eram especialistas na área e tinham experiência em gestão.

Em dezembro de 2011, quando assumiu o cargo de governador, Antonio Bonfatti deu início um processo de ampliação da estrutura ministerial.<sup>13</sup> O quadro de servidores políticos aumentou significativamente, passando de 27 em dezembro de 2009 para mais de 90 atualmente,<sup>14</sup> o que contribuiria para aprofundar a governança política e o controle sobre a instituição policial e o serviço penitenciário. Além disso, foi criada uma quinta secretaria (de Criminalidade Complexa) e multiplicaram-se as subsecretarias e diretorias. É esse o caso da Direção de Ordenamento Territorial da Secretaria de Segurança Pública, responsável pela criação e execução do programa VÍNCULOS.

O Decreto 1199/2013 determinou a criação do Programa VÍNCULOS no marco da emergência em segurança declarada pela Lei Provincial 13.297 e em cumprimento às atribuições do Ministério de Segurança determinadas pela Lei de Ministérios 12.817. Além disso, o Anexo 1 do referido decreto declara que o programa está enquadrado na linha estratégica de Qualidade Social prevista no Plano Estratégico Provincial - Visão 2030.

O trabalho de projeto e elaboração do programa foi iniciado no final de 2012 e ficou a cargo de

<sup>11</sup> Lei 12817, a Lei dos Ministérios, sancionada em 29 de novembro de 2007, Dcto. 3074/07. Entre outras atribuições, compete ao Ministério da Segurança o planejamento, coordenação e execução da política provincial de segurança pública; a organização e gestão da polícia provincial e a elaboração de programas de participação dos cidadãos na prevenção de delitos.

<sup>12</sup> Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Segurança Comunitária, Secretaria de Controle das Forças de Segurança e Secretaria de Assuntos Penitenciários.

<sup>13</sup> Entre as numerosas secretarias, subsecretarias e diretorias, foi instituída a Direção Provincial de Ordenamento Territorial, vinculada à Secretaria de Segurança Pública, da qual depende o programa VÍNCULOS.

<sup>14</sup> Ver em [http://www.santafe.gov.ar/transparencia/Nomina\\_Autoridades\\_Provisoria.pdf](http://www.santafe.gov.ar/transparencia/Nomina_Autoridades_Provisoria.pdf) a relação das autoridades do Ministério de Segurança.



Tabela 1. Experiências anteriores

Iniciativa	Período	Características	Executor
Juntas de Segurança Comunitária de Bairro. <sup>a</sup>	1996-2000	Estratégia de participação da sociedade civil, com vocação de prevenção integral e abordagem multi-institucional	Ministério de Estado
Projeto de Cooperação Internacional "Intervenção Multi-institucional para tratar da criminalidade no nível local"	2008-2010	O objetivo era promover a implementação de políticas de segurança integrais, com ênfase na prevenção, reconhecendo a complexidade, multicausalidade e especificidade local da problemática abordada. Devido ao elevado índice de homicídios na cidade, o fenômeno da violência altamente lesiva foi selecionado como questão prioritária. Foi realizado um diagnóstico prévio exaustivo, com dinâmicas participativas, envolvendo entidades dos três níveis de governo e organizações e atores dos bairros onde se deram as intervenções. <sup>b</sup>	Secretaria de Segurança Interna da Nação <sup>c</sup> no marco do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento na Argentina (PNUD)
Programa de Inclusão Sociocultural com jovens para a prevenção da delinquência e redução da violência. <sup>d</sup>	2009-2011	Seu objetivo era reduzir os níveis de violência altamente lesiva em setores da população com índices elevados de homicídio, onde foram identificadas "gangues" de jovens que participavam de atividades criminosas de forma variável e que foram o alvo prioritário do trabalho. O trabalho foi orientado a partir das noções mais abrangentes sobre a criminalidade, e promovia formas de prevenção em que a inclusão sociocultural representava um ponto decisivo. Buscava-se minimizar as intervenções policiais junto aos jovens, discutindo as práticas policiais de assédio contra eles, propiciando intervenções específicas baseadas no conceito de distribuição igualitária da segurança por meio de uma política de prevenção multi-institucional, desenvolvida de forma articulada pelo Estado e por organizações da sociedade civil.	Secretaria de Segurança Comunitária do Ministério da Segurança, no âmbito do Gabinete Social provincial
Conselhos Consultivos em Convivência e Segurança Pública	2009-2011	Foi dada aos governos locais assistência para a formação e gestão dos Conselhos Consultivos, cuja função principal era formar um espaço participativo e diversificado de análise, coordenação e implementação de várias iniciativas de prevenção da criminalidade e violência. <sup>e</sup>	Secretaria de Segurança Comunitária do Ministério da Segurança
Programa Juventudes Incluídas: Programa de Inclusão Sociocultural de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social	2012-2014	Buscava-se contato com grupos de adolescentes e jovens geralmente associados a comportamentos infracionais, com o objetivo de fortalecer sua confiança por meio de seu envolvimento em atividades culturais e recreativas para, em seguida, oferecer-lhes a possibilidade de participar de espaços destinados à capacitação em várias atividades, baseadas na lógica de inserção no mercado de trabalho. <sup>f</sup>	Secretaria de Segurança Comunitária do Ministério da Segurança

Fonte: Autores.

<sup>a</sup> Ver detalhes do funcionamento em Sagarduy e Rosúa (1999).

<sup>b</sup> PNUD-SSI (2009).

<sup>c</sup> A Secretaria de Segurança Interna da Nação foi extinta em dezembro de 2010 com a criação do Ministério de Segurança da Nação.

<sup>d</sup> Ver mais detalhes em Bereciartua, Cozzi e Mistura (2010).

<sup>e</sup> Incluído no Programa de Governo da Frente Progressista Cívica e Social da província de Santa Fé, 2011-2015. Ver mais detalhes do programa no relatório final de gestão da Secretaria de Segurança Comunitária do Ministério da Segurança (2011).

<sup>f</sup> <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/150558/subtema/119738>.

Sergio Rojas, Diretor de Ordenamento Territorial, e Matías Drivet, Secretário de Segurança Pública. No início do desenvolvimento da inovação, o objetivo era alterar a lógica do discurso de segurança vigente, para que esta não fosse exclusivamente reativa, mas fomentasse também a prevenção social da violência e da criminalidade. Paralelamente, procurou-se envolver os municípios e comunidades na questão da segurança.<sup>15</sup>

O marco conceitual da concepção do programa foi a abordagem ONU-HABITAT, consubstanciado nos manuais da ONU-HABITAT.<sup>16</sup> Essa abordagem foi transferida por sua principal referência, o especialista Franz Vanderschueren, que já havia participado do Projeto SSI-PNUD na qualidade de consultor externo.

A implantação do programa VÍNCULOS não implicou em mudanças organizacionais nem em alterações na estrutura institucional do Ministério da Segurança, mas atribuiu à Secretaria da Segurança Pública responsabilidade pela condução e execução do programa. Por sua vez, no âmbito dessa Secretaria a coordenação do programa foi confiada à Direção de Ordenamento Territorial, que originalmente tinha outras atribuições. Quanto às mudanças regulamentares, a criação do programa VÍNCULOS foi formalizada por meio de um decreto executivo da província,<sup>17</sup> que também destinou à iniciativa verbas específicas para seu financiamento.

No que tange aos governos locais, a implantação do programa se deu por meio de convênios com o governo provincial. Esses convênios-quadro de cooperação, assistência e adesão ao programa eram um requisito para a participação, “cujo horizonte seja o da coprodução de programas locais para a prevenção social da violência e da criminalidade”. Este sistema de adesão promove um processo de mobilização e responsabilidade solidária dos governos locais, com foco na prevenção do crime e da violência.

O Programa VÍNCULOS fomenta o diagnóstico, criação, execução e avaliação de políticas locais de segurança democrática e prevenção social da violência e da criminalidade. Conforme indicado pelo decreto de criação do programa, seu objetivo é “fornecer ferramentas para o fortalecimento das capacidades necessárias e indispensáveis dos servidores e membros do gabinete dos governos locais e integrantes de organizações da sociedade civil para o diagnóstico, criação, formulação e acompanhamento de políticas públicas de segurança democrática e prevenção social da violência e do crime, para a posterior elaboração e implementação de projetos locais de segurança democrática e prevenção social da violência e da criminalidade, por meio do financiamento e assistência técnica do governo provincial e da alocação específica de recursos do Fundo de Assistência à Segurança e Prevenção Pública”.

O decreto menciona, também, que será dada prioridade a projetos “que tenham uma política ativa de promoção e garantia dos direitos humanos, enfatizando aqueles que contemplem a participação, inclusão e transversalização de crianças, jovens, perspectivas de gênero e gestão democrática do espaço público”. Além disso, ele estipula que “será estimulado o trabalho em áreas, bairros e regiões de maior vulnerabilidade, que registrem níveis mais elevados de violência, em que o governo local intervenha de forma participativa, convocando vizinhos, entidades comunitárias e, sobretudo, os jovens para garantir (SIC) a efetiva participação e representação da diversidade de perspectivas”.

Para concretizar seu objetivo, o Programa VÍNCULOS desenvolveu uma ferramenta de gestão destinada a financiar até 95 projetos locais de prevenção social da violência e do crime. Como metodologia para as políticas públicas locais de prevenção social da violência e da criminalidade, o Programa propôs “a coprodução da segurança entre todos os atores envolvidos: governos em seus diferentes níveis (provincial e municipal/comunitário), organizações da sociedade civil, cidadãos interessados, membros das forças de segurança provincial e beneficiários das políticas a serem criadas e implantadas”, com a

<sup>15</sup> Relatório da Reunião com Matías Drivet, Secretário de Segurança Pública, Sergio Rojas, Diretor de Ordenamento Territorial, e Pilar Suárez, integrante da mesma diretoria, 13-11-2013.

<sup>16</sup> ONU-HABITAT (2009, 2010a e 2010b).

<sup>17</sup> Decreto no 1199/2013.

seleção de cinco linhas estratégicas de ação como temáticas específicas que cada governo local devia escolher para elaborar seus próprios projetos locais: 1) Prevenção social da violência: coprodução da segurança; 2) Gestão democrática do espaço público e prevenção da violência; 3) Juventude e participação: atuar como agentes da mudança; 4) Violência de gênero: manifestações, caminhos e propostas para uma abordagem preventiva e integral; e 5) Segurança rodoviária e convivência social.

O programa delineou três grandes eixos de trabalho. Em primeiro lugar, um ciclo de jornadas de capacitação que foram reproduzidas nas 5 regiões da província de Santa Fé, com o objetivo de transferir conhecimentos e reforçar a capacidade dos governos locais para a elaboração de projetos de prevenção social da violência e da criminalidade. Em segundo lugar, a elaboração de diagnósticos participativos e projetos locais de prevenção social da violência e do crime com a assistência técnica de especialistas em diferentes áreas do governo provincial e do Instituto de Estudos Comparados em Ciências Penais e Sociais (INECIP). Finalmente, em terceiro lugar a execução dos projetos aprovados. Além disso, decidiu-se encerrar com um trabalho de avaliação dos resultados de processo e finais esperados pelos governos locais e pelo Programa VÍNCULOS.

A partir da análise e sistematização das entrevistas e do material documental fornecido pelos responsáveis pela coordenação do programa, foram identificados como pontos fortes do projeto suas potencialidades em termos de conceitos de segurança e criminalidade e a metodologia de trabalho proposta.

Na primeira, enfatiza-se a noção de prevenção da criminalidade e da violência reconhecendo a complexidade e multicausalidade do fenômeno, além de recorrer ao desenvolvimento de políticas de segurança pública que não se concentrem exclusivamente na criminalidade presente e na reação a ela. Positivamente, e conforme destacado pelo júri avaliador, a proposta está em sintonia com a lógica da “pluralização dos atores”, sugerindo para o fenômeno uma abordagem que envolva diversos órgãos do governo provincial e a participação dos governos locais.

Quanto à metodologia, destaca-se a relevância e importância dada aos atores locais na formulação de políticas de prevenção da criminalidade e da violência, a promoção da capacitação e da transferência de conhecimentos e competências, bem como a assistência técnica para a elaboração de diagnósticos locais “amplos e participativos” e a seleção da questão de segurança a ser abordada nos projetos locais. Esta metodologia permite reagir adequadamente às especificidades locais do fenômeno, à realidade dos recursos locais existentes e disponíveis e às possibilidades efetivas de articulação política, institucional e territorial entre as diferentes esferas de governo.

### 3.3 Descrição e análise do processo de implantação

Em relação à etapa de adesão, foram realizadas duas Jornadas de Apresentação do Programa VÍNCULOS, nas cidades de Rosário e Santa Fé. Em ambas estiveram presentes as autoridades máximas provinciais e servidores públicos envolvidos na implementação do Programa de VÍNCULOS, bem como autoridades e servidores dos governos locais.<sup>18</sup> A apresentação do programa ficou a cargo das autoridades provinciais e do especialista Franz Vanderschueren, que ministrou um treinamento.

Posteriormente, em 2013, foram realizadas duas Jornadas de Adesão ao Programa, em 24 de junho em Santa Fé e em 25 de junho em Rosário. Em ambas as ocasiões estiveram presentes as autoridades máximas provinciais e servidores públicos envolvidos na implementação do Programa de VÍNCULOS, bem como autoridades e servidores dos governos locais. Os eventos também contaram com a presença do especialista Alberto Binder, que ofereceu um treinamento.

É importante destacar que a província de Santa Fé é composta por 362 governos locais, dos quais 112 aderiram e participaram do Plano Operacional Anual 2013 do Programa VÍNCULOS, o que representa 31% de todos os governos locais da província. As

<sup>18</sup> A pedido dos municípios de Villa Gobernador Gálvez e Esperanza o programa foi apresentado também nessas localidades.

razões pelas quais alguns governos locais não aderiram variam desde desinteresse pelo assunto até questões político-partidárias.<sup>19</sup>

Quanto à etapa de capacitação, o Decreto 1199/2013, que criou o Programa VÍNCULOS, determinou que seu principal objetivo seria fornecer ferramentas de capacitação para o desenvolvimento e implementação de políticas de segurança pública pelos governos locais. Similarmente, o Anexo 1 do referido decreto especificou, como modalidade para a consecução desse objetivo a realização de jornadas periódicas de capacitação em cada um dos cinco núcleos regionais, bem como fóruns e reuniões de debate e discussão. Além disso, o referido texto atribuiu a responsabilidade por esta etapa a funcionários e especialistas em segurança de cada uma das áreas abrangidas pelas diferentes linhas de ação apresentadas.

O Plano Operacional Anual 2013 do Programa VÍNCULOS determinou que a etapa de capacitação ocuparia um ciclo de 29 jornadas, realizadas nos núcleos das cinco regiões da província entre os meses de maio e agosto de 2013, que contaram com a participação de especialistas, servidores e equipes técnicas das áreas participantes do governo provincial, autoridades e servidores locais, representantes de organizações da sociedade civil e membros da corporação policial. As jornadas duraram entre quatro a seis horas e, de forma geral, foi adotada a modalidade de uma exposição pelos facilitadores seguida pela participação do público em um debate e troca de ideias.

Tal como na etapa de adesão, a convocatória aos governos locais visando sua participação no ciclo de treinamentos se deu por intermédio dos coordenadores regionais, o que permitiu integrar a política provincial de regionalização à política de segurança provincial. Houve concordância por parte de todos os entrevistados quanto à avaliação positiva dessa convocatória, destacando-se a grande diversidade dos participantes e enfatizando-se o fato dela ter sido persistente e personalizada.

<sup>19</sup> As informações sobre a bandeira político-partidária local foram elaboradas pela equipe da Direção de Ordenamento Territorial da Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Segurança.

Em relação à representação dos membros dos governos locais, indicou-se que o principal objetivo era obter a participação do mais alto escalão decisório local, uma vez que a inovação do Programa VÍNCULOS residia principalmente no incentivo ao diagnóstico, criação, execução e avaliação de políticas públicas locais de segurança.

Houve concordância por parte dos entrevistados em valorizar a ampla participação do pessoal policial, que foi considerada uma oportunidade de integração que não poderia ser desperdiçada, já que estavam em jogo treinamentos especializados com peritos na área.

No Anexo 1 do Decreto 1199/2013, que criou o Programa VÍNCULOS, definiu-se que a realização das Jornadas de Capacitação “ficará a cargo de servidores e especialistas em segurança e de cada uma das áreas abrangidas pelas diversas linhas de ação apresentadas”, o que foi concretizado com a incorporação de instrutores especializados na área. Além disso, reconhece-se também a participação de servidores provinciais encarregados de cada uma das áreas relacionadas às temáticas específicas e relacionadas às linhas de ação previstas no Programa VÍNCULOS.<sup>20</sup> Como desafios nesta área, cabe observar a necessidade de melhorar a caracterização do fenômeno da criminalidade e da violência em diferentes localidades e regiões da província, visto que isso afeta o processo de seleção da problemática a ser enfrentada pelos governos locais.

Em termos de transferência de conhecimentos, houve concordância entre a maioria dos entrevistados provinciais em avaliar de forma positiva o processo, considerando-se principalmente duas questões: por um lado, o surgimento nos debates e discussões das diferentes concepções sobre as problemáticas existentes e as diferentes modalidades

<sup>20</sup> Destaca-se a participação da organização social Associação Juanito Laguna em algumas jornadas, não apenas por tratar-se de uma organização com especialização e experiência comprovadas, mas porque, ao contrário dos outros especialistas que participaram como expositores no ciclo de treinamentos, ela possui conhecimento aprofundado da realidade local relacionada ao fenômeno a ser enfrentado.

de atendimento e, por outro, a manifestação, no decorrer das exposições, dos conceitos trazidos pelos representantes dos diferentes governos locais, que foram devidamente modularizados e problematizados. Esses diferentes pontos de vista e abordagens foram claramente expressos no processo de elaboração de projetos locais.

Para determinar as eventuais diferenças entre as propostas dos projetos locais e o que efetivamente se encontra em andamento na etapa de execução<sup>21</sup> será necessário aguardar a avaliação final do programa, que irá mensurar o impacto real em termos de transferência de conhecimentos. Nesse sentido, como possível providência para evitar o risco identificado, testou-se um monitoramento intensivo dos governos locais durante a etapa de execução por parte das diversas áreas específicas que participaram da etapa de capacitação.

Quanto aos pontos fortes da etapa de capacitação, observou-se principalmente a união obtida entre uma grande diversidade de atores locais e a possibilidade de dar visibilidade a determinados problemas. Por sua vez, foram destacadas a interdisciplinaridade e intersetorialidade previstas nas várias etapas do Programa VÍNCULOS.

O Anexo do Decreto 1199/2013 estipulou que cada governo local realizasse um diagnóstico “amplo e participativo”. Determinou-se que essa instância seria cumprida uma vez finalizada a etapa de capacitação e como uma etapa anterior à elaboração do projeto local, para o que a equipe provincial responsável pela execução do programa disponibilizou para os governos locais o “Guia para Apresentação de Projetos Locais de Prevenção Social da Violência e da Criminalidade”.

Essa ferramenta foi criada pela equipe técnica da Subsecretaria de Planejamento e Descentralização da Secretaria de Regiões, Municípios e Comunidades do Ministério de Administração e Reforma do Estado e tem por objetivo desenvolver conceitos básicos para a elaboração de diagnósticos, diagnósticos participativos e projetos em geral.

De acordo com o Plano Operacional Anual 2013 do Programa VÍNCULOS, os governos locais deviam realizar essas atividades durante o mês de setembro de 2013 e apresentar os formulários dos Projetos Locais em 7 de outubro do mesmo ano. Para a apresentação desses projetos era necessário:

- Ter firmado o Convênio de Colaboração, Assistência e Adesão ao Programa VÍNCULOS.
- Habilitar 80% de participação nas jornadas de capacitação.<sup>22</sup>
- Ter realizado um diagnóstico local “amplo e participativo” que justificasse a apresentação do projeto. Solicitava-se, ainda, que os projetos locais apresentassem novas propostas, elaboradas com base no diagnóstico realizado.

Os governos locais deveriam apresentar seus projetos na data prevista por duas vias complementares e obrigatórias: e-mail e cópia impressa em envelope lacrado. Os projetos locais deveriam ser elaborados mediante o preenchimento de um “Formulário único para a apresentação de projetos”, criado pela equipe técnica provincial encarregada da execução do Programa VÍNCULOS.

A análise dos projetos apresentados revelou que apenas uma minoria realizou diagnósticos completos e participativos. Assim, a ampliação da quantidade de governos locais que realize esses diagnósticos constitui um desafio para as próximas versões do programa.

### **Caracterização dos projetos locais apresentados. Pontos fortes e deficiências**

De acordo com as informações fornecidas pela Direção de Ordenamento Territorial, em relação às linhas estratégicas de ação<sup>23</sup> são as seguintes as principais características dos projetos apresentados, conforme ilustrado na Figura 7:

- 32% dos projetos locais estavam relacionados à linha de ação “Prevenção social da violência:

<sup>22</sup> Ver Seção B. 2) Etapa de Capacitação.

<sup>23</sup> Os dados, informações e análises apresentados na figura e no próximo quadro foram totalmente elaborados pela Equipe Técnica da Direção de Ordenamento Territorial da Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Segurança.

<sup>21</sup> Essa etapa teve início em janeiro de 2014.

coprodução da segurança”, com forte foco na criação de espaços destinados à inclusão de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social (evasão escolar, consumo de álcool e drogas, delinquência, desemprego).

- 29% dos projetos locais estavam relacionados à linha de ação “Gestão democrática do espaço público e prevenção da violência”, com forte foco na criação e/ou aperfeiçoamento de espaços públicos (sobretudo praças e quadras esportivas), com a participação dos beneficiários diretos, inclusive atividades sociais, culturais e educativas, procurando também eliminar os fatores de risco que contribuem para gerar sensação ou situações reais de insegurança.
- 24% dos projetos locais estavam relacionados à linha de ação “Juventude e participação: ser agentes da mudança”, com forte foco na criação de espaços e/ou iniciativas para promover a participação e o protagonismo dos adolescentes e jovens, tanto para tratar de questões relacionadas à adolescência e juventude como para capacitá-los a participar ativamente da vida social da comunidade.
- 7% dos projetos locais estavam relacionados à prevenção da violência de gênero.
- 7% dos projetos locais estavam relacionados à promoção da segurança rodoviária.

Quanto aos pontos fortes, na grande maioria dos casos recomenda-se uma análise mais aprofundada e abrangente das políticas de segurança, sem restringi-las à intervenção tradicional exclusivamente punitiva dos órgãos do sistema penal, defendendo assim a “pluralização dos atores”. Nesse sentido, na elaboração e futura implementação de todos os projetos locais apresentados identifica-se o envolvimento de outras áreas do governo local – Desenvolvimento Social, Saúde, Educação – e de organizações da sociedade civil.

O Anexo 1 do Decreto 1199/2013 determina a avaliação dos projetos locais apresentados em termos de “viabilidade de sua operacionalização, como também a possibilidade de seu financiamento, que será realizado por meio da destinação específica de recursos

provenientes do Fundo de Assistência à Segurança e Prevenção Pública (Lei 13297, Decreto 113/2013)”. Para realizar essa análise determinou-se a formação de um júri de avaliação, composto por servidores provinciais das diversas áreas governamentais envolvidas e por especialistas que participam do Programa VÍNCULOS:

- a.** Direção Provincial de Ordenamento Territorial da Secretaria de Segurança Pública do Ministério de Segurança da Província de Santa Fé.
- b.** Secretaria de Regiões, Municípios e Comunidades e Subsecretaria de Planejamento e Descentralização, ambas vinculadas ao Ministério de Administração e Reforma do Estado da província de Santa Fé.
- c.** Áreas do Governo da província de Santa Fé vinculadas às linhas de ação do Programa Provincial VÍNCULOS:
  - Agência de Segurança Rodoviária do Ministério da Segurança.
  - Secretaria de Segurança Comunitária do Ministério da Segurança.
  - Direção de Políticas de Gênero do Ministério do Desenvolvimento Social.
  - Gabinete da Juventude do Ministério de Inovação e Cultura.
  - Secretaria de Estado do Meio Ambiente.
  - Instituto de Estudos Comparados em Ciências Penais e Sociais.

O processo de avaliação dos projetos locais foi centralizado na Direção de Ordenamento Territorial, em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Descentralização do Ministério de Administração e Reforma do Estado, que encaminharam os projetos locais para avaliação pelas áreas governamentais vinculadas às linhas de ação selecionadas,<sup>24</sup> que os

<sup>24</sup> Assim, os participantes desta etapa foram funcionários provenientes dos seguintes órgãos: Agência de Segurança Rodoviária do Ministério da Segurança, Secretaria de Segurança Comunitária do Ministério da Segurança, Direção de Políticas de Gênero do Ministério do Desenvolvimento Social e Gabinete da Juventude do Ministério de Inovação e Cultura e Observatório de Políticas da Juventude. Não há informações sobre a participação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Instituto de Estudos Comparados em Ciências Penais e Sociais, uma vez que não foi possível realizar entrevistas com seus membros.

Figura 7. Porcentagem de projetos locais apresentados por linha estratégica de ação



Fonte: Autores.

analisaram, identificando seus pontos fortes e suas deficiências. Finalmente, a Direção de Ordenamento Territorial elaborou a avaliação final de cada um dos projetos locais.

Além disso, determinou-se que os projetos poderiam ser **aprovados** ou **rejeitados**. Nos casos de rejeição de projetos, o júri de avaliação devia informar os motivos da decisão, com o intuito de que “a participação no Programa Provincial VÍNCULOS constituísse uma aprendizagem para todos os participantes”. As decisões sobre a aprovação, rejeição e seleção de projetos eram inatacáveis por parte dos postulantes (Anexo 1 do Decreto 1199/2013). Também foram estabelecidos critérios de avaliação e seleção de projetos locais de prevenção da criminalidade e da violência:

1. Compatibilidade com os fundamentos, objetivos e linhas de ação do Programa Provincial VÍNCULOS.
2. Qualidade do diagnóstico participativo realizado.
3. Correspondência entre o projeto apresentado e o diagnóstico empreendido.
4. Qualidade e sustentabilidade do projeto.
5. Integração de mais de uma linha de ação do Programa Provincial VÍNCULOS.
6. Inclusão de atividades participativas.
7. Impacto do projeto considerando os beneficiários diretos e indiretos.

8. Coordenação e maximização dos recursos existentes, considerando-se os diferentes níveis de governo e os atores e instituições da sociedade civil.
9. Inclusão de contribuições de bens, serviços, recursos humanos e orçamento próprio ou produto de parcerias com instituições públicas e/ou privadas.
10. Possibilidades de sustentabilidade e continuidade do projeto, uma vez findo o financiamento do Programa Provincial VÍNCULOS.
11. Cumprimento de todas as condições estipuladas nestas regras.

Como o diagnóstico local “amplo e participativo” estava presente apenas em alguns projetos, ou não foi suficientemente desenvolvido, tomou-se a decisão de flexibilizar os critérios de avaliação. Contribuiu para esta decisão a possibilidade de financiar a totalidade dos projetos apresentados e de que esta convocatória correspondia a uma versão preliminar.

Em decorrência disso, a equipe técnica da Direção de Ordenamento Territorial adotou também uma modalidade de aprovação não prevista no projeto do programa, oportuna em uma primeira edição onde devem prevalecer a flexibilidade e a criatividade: a **aprovação provisória** dos projetos locais que não atendiam aos critérios de avaliação positiva estabelecidos nas regras, acompanhada da exigência

**Tabela 2. Resultado da análise dos formulários de avaliação**

	Quantidade	%
Projetos aceitos	8	10,7
Projetos aceitos com a identificação de deficiências	5	6,7
Projetos aceitos provisoriamente, com a solicitação de reformulações	59	78,7
Projetos rejeitados, com a solicitação de reformulação	1	1,3
Projetos não avaliados	2	2,7
Total	75	100

Fonte: Autores.

de adequação a eles. Assim, o projeto apresentado foi aprovado, mas com a determinação de que fosse reformulado pelos governos locais. A sistematização e análise da totalidade dos formulários de avaliação evidenciou o seguinte:

A etapa de reformulação de projetos locais recebeu avaliação extremamente positiva, já que a maioria (86,7%, ou seja, 52 programas) dos governos locais apresentaram as reformulações em tempo hábil e de muito bom grado. No entanto, foi mencionado que os governos locais de dois municípios, eleitos durante a execução do Programa VÍNCULOS, não apresentaram reformulações.

### 3.4 Resultados alcançados

A equipe técnica provincial elaborou diversas dimensões e indicadores para medir os principais impactos e/ou resultados da implantação do Programa VÍNCULOS. Na data da realização da consultoria, o Plano Operacional Anual 2013 do programa ainda se encontrava em execução, de forma que foram identificados e analisados os indicadores de resultados que puderam ser avaliados no dia da conclusão do trabalho de campo (20/12/2013).

#### Indicadores de resultados

##### 1 - Etapa de adesão:

Quantidade e porcentagem de municípios da província de Santa Fé que participaram do Plano Operacional Anual 2013 do Programa VÍNCULOS:

- Total de municípios e comunidades da província de Santa Fé: 362

- Total de municípios e comunidades que aderiram e participaram do Plano Operacional Anual 2013: 112 (31% do total), número significativo tendo em vista que essa foi a primeira edição do programa e os prazos exíguos previstos para sua execução, principalmente porque entre os municípios participantes estão alguns dos que apresentam a maior concentração demográfica da província.

##### 2 - Etapa de capacitação:

O ciclo de Jornadas de Capacitação do Plano Operacional Anual 2013 era composto por 7 treinamentos, repetidos nas 5 regiões da província de Santa Fé.

##### Participação:<sup>25</sup>

- Total de participantes registrados no Ciclo de Jornadas de Capacitação organizado pelo Programa VÍNCULOS: 1.182
- Porcentagem de comparecimento dos governos locais participantes no Ciclo de Jornadas de Capacitação organizado pelo Programa VÍNCULOS:<sup>26</sup>
- Total de municípios e comunidades participantes: 112.
- Total de municípios e comunidades que cumpriram a porcentagem de comparecimento

<sup>25</sup> As informações apresentadas neste ponto foram fornecidas pela equipe técnica provincial do Programa VÍNCULOS. Contudo, cabe lembrar que os registros disponíveis sobre o comparecimento às Jornadas de Capacitação estão incompletos e carecem de sistematização. Consequentemente, não é possível determinar com certeza se os dados fornecidos são exatos.

<sup>26</sup> Refere-se ao comparecimento de autoridades e equipes técnicas dos governos locais ao Ciclo de Jornadas de Capacitação.



exigida pelo programa para a apresentação de projetos no concurso do Plano Operacional Anual 2013: 92 (82%). Esses valores representam uma porcentagem de comparação elevada.

**Transferência de conhecimentos:** não foram identificados indicadores de resultado específicos para essa dimensão.

### **3 - Etapa de elaboração, avaliação e reformulação de projetos locais:**

Total de projetos locais apresentados:

- Dos 112 governos locais participantes, 75 (67% dos participantes e 21% do total) elaboraram e apresentaram projetos locais.

### **4 - Resultados da avaliação**

- Total de projetos apresentados: 75.
- Projetos locais aceitos: 8 (10,7 % do total).
- Projetos locais aceitos com a identificação de deficiências: 5 (6,7 % do total).
- Projetos locais aceitos provisoriamente, com exigência de reformulação: 59 (78,8 % do total).
- Projetos locais rejeitados, com exigência de reformulação: 1 (1,4 % do total).
- Projetos locais não avaliados: 2 (2,7 % do total).

### **5 - Resultados da reformulação:**

- Governos locais que não apresentaram reformulações: 8 (13%)
- Governos locais que apresentaram reformulações: 52 (87%)
- Projetos locais em condições de receber financiamento: 65.

Isto implica que 87% de todos os projetos apresentados estão aptos a ser financiados e que 58% de todos os participantes e 18% de todos os governos locais (municípios e comunidades da Província de Santa Fé), apresentaram projetos em condições de receber financiamento.

No que tange aos indicadores de segurança, menciona-se que a carência de informações básicas sobre a criminalidade e a violência dificulta a avaliação do impacto e/ou dos resultados da inovação em termos de prevenção social da criminalidade e da violência.

## **3.5 Desafios a superar: sustentabilidade, ampliação e melhoria da inovação**

### **Sustentabilidade da inovação**

Todos os servidores provinciais entrevistados concordaram que existem condições para a continuidade do Programa VÍNCULOS, sobretudo porque há vontade política nesse sentido. Foram identificados quatro fatores que contribuem para sua sustentabilidade e seus objetivos:

O Programa VÍNCULOS tem sua base normativa no Decreto Provincial 1199, de 20 de maio de 2013. Além disso, sua fonte de financiamento é garantida pelo Decreto Provincial 0113/2013. Ambos os decretos são derivados da Lei Provincial 13297, de Emergência na Segurança Pública, promulgada em novembro de 2012, que determina a institucionalização do programa como política pública, com projeção de continuidade e fortalecimento. Entretanto, essa lei é uma norma de emergência, cuja vigência está sujeita a prorrogação.

Manifestou-se que o Programa VÍNCULOS não constitui uma política isolada, mas está enquadrado em uma estratégia integral de otimização da segurança na província. Essa estratégia, conhecida como "Bases para uma Segurança Democrática", está em vigor desde novembro de 2012.

A Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Segurança propôs o Programa VÍNCULOS "como uma ferramenta básica para iniciar a instalação de um conceito mais amplo de segurança, estreitamente ligado aos direitos humanos de primeira, segunda, terceira e quarta geração". Assim, "ao promover esse conceito de segurança, a problemática é ampliada de modo a abarcar todas as necessidades humanas, possibilitando, assim, uma abordagem interdisciplinar e multi-institucional". Embora fosse coordenado pela Direção de Ordenamento Territorial, o programa foi uma iniciativa que envolveu ativamente diversas áreas de governo, aspecto considerado positivo pelo júri avaliador. Considerou-se, também, que esse mecanismo de construção e execução conjuntas da inovação reforça sua sustentabilidade, tornando-se

assim um fator decisivo para assegurar a continuidade do Programa VÍNCULOS.

Em termos de relevância como política pública, apontou-se, por um lado, que o Programa VÍNCULOS surgiu em resposta a debates e formulações originadas pela participação popular. Por outro lado, destacou-se que o programa possui utilidade prática para os governos locais, que consideram essa política “uma ferramenta valiosa para realizar seus objetivos de governo, em consonância com as necessidades de suas comunidades.”.

### **Ampliação e melhoria da inovação**

A criação do programa VÍNCULOS foi formalizada por meio de um decreto executivo da província, que também destina verbas específicas para o financiamento da iniciativa. Recomenda-se que, em uma próxima edição, o programa seja institucionalizado por meio de uma lei provincial, o que reforçaria sua continuidade e sustentabilidade. Além disso, o debate e a formação de consenso no Legislativo agregariam maior visibilidade e legitimidade política ao programa.

Recomenda-se, na prevenção social da violência e da criminalidade, o aproveitamento mais intenso de experiências anteriores internacionais, nacionais e mesmo provinciais, bem como o trabalho em conjunto com os governos locais. Similarmente, embora considere-se valiosa a participação de servidores com vasta experiência na gestão de políticas de desenvolvimento social na criação da inovação, recomenda-se a incorporação de servidores especializados em gestão de políticas de segurança pública.

Destaca-se a necessidade de que as linhas estratégicas de ação, que determinarão os projetos locais de prevenção social da violência e da criminalidade, sejam definidas com base em um exaustivo diagnóstico prévio “amplo e participativo”, que sugere-se que seja realizado por uma equipe especializada em temáticas de segurança pública que conte com subsídios imprescindíveis, como informações básicas sobre o crime e a violência no território da província.

Por sua vez, os prazos estabelecidos no cronograma para esta primeira edição revelaram-se demasiado exíguos para o desenvolvimento adequado das etapas de adesão, capacitação – em termos de transferência de conhecimento – e elaboração de projetos locais, particularmente porque os governos locais tiveram dificuldades para realizar diagnósticos “amplos e participativos” antes de tal elaboração e porque não houve tempo para a realização melhor e mais adequada de consultas prévias e avaliações que permitissem sua reformulação adequada. Dessa forma, sugere-se a ampliação dos prazos das diversas etapas de execução do programa: convocatória para adesão, treinamentos e etapa de diagnóstico prévio e elaboração de projetos locais, bem como o planejamento de maior influência do governo provincial.<sup>27</sup>

Em relação à implantação do programa, apesar de reconhecer a valiosa contribuição que os governos locais podem fazer para a segurança pública, é necessário levar em consideração suas características e capacidades para o desenvolvimento adequado da metodologia proposta pelo programa. A execução do programa é particularmente dificultada pela escassez de capacidades, meios e recursos e pelo desenvolvimento institucional insuficiente da gestão política da segurança que caracterizam os governos locais do país e da região.

Essa questão também foi extremamente relevante para o júri avaliador, que reconheceu a importância da transferência de conhecimentos e o fortalecimento das capacidades locais de gestão como uma dimensão essencial, mas pouco discutida. Advertiu-se, ainda, que muitos programas fracassam nem tanto pela falta de recursos mas pela ausência de capacidades dos servidores locais.

Por esse motivo, para fortalecer a transferência de conhecimento e a capacitação dos governos locais, recomenda-se a previsão de uma assistência técnica intensiva, contínua e qualificada por parte do governo provincial em todas as etapas da execução do

<sup>27</sup> Ver mais informações na próxima seção.

programa.<sup>28</sup> Para cumprir esse compromisso, recomenda-se a ampliação da equipe provincial,<sup>29</sup> à qual devem ser agregados servidores com ampla experiência na gestão de políticas de desenvolvimento social e funcionários especializados na gestão de políticas de segurança pública. Outra sugestão é a priorização do desenvolvimento e/ou fortalecimento institucional dos governos locais na gestão política de segurança, condição indispensável para assegurar o sucesso de medidas preventivas. Nesse sentido, recomenda-se estimular e/ou fortalecer a criação de áreas específicas com servidores especializados no nível local.

Outro ponto importante para melhorar a inovação relaciona-se à composição de informações básicas sobre violência e criminalidade nos níveis provincial e local, já que elas são importantes e úteis para a elaboração mais precisa do diagnóstico local, seleção do problema de segurança local a ser abordado e elaboração dos projetos locais. Essa informação é – ou deveria ser – coletada regularmente pela Subsecretario de Investigación Criminal do Ministério da Segurança da província.

Como destacou o Júri de Avaliação, a metodologia proposta pelo programa é extremamente valiosa, no sentido de transformar o governo local, com o apoio dos cidadãos e das partes interessadas, na instância para a seleção do problema de segurança a ser enfrentado e a realização do diagnóstico prévio. No entanto, considera-se que essa deve ser uma

decisão fundamentada, baseada em dados empíricos, com critérios válidos e confiáveis e delimitação territorial. É recomendável, portanto, que essa informação, relativa à concretização específica dos fenômenos da criminalidade e violência em diferentes localidades e regiões da província, esteja presente na criação e implementação da etapa de capacitação e seja utilizada também pelos governos locais para a seleção do problema de segurança local, realização do diagnóstico “amplo e participativo” e elaboração do projeto local.<sup>30</sup>

Além disso, considerando as deficiências já citadas,<sup>31</sup> recomenda-se que, durante o processo de elaboração dos diagnósticos locais “amplos e participativos”, os governos locais assegurem a participação de todos os atores relevantes para o problema de segurança selecionado. Essa questão foi especificamente considerada pelo júri de avaliação, que classificou como crucial e imprescindível a colaboração e participação dos cidadãos na solução dos problemas locais.

Além disso, recomenda-se especial atenção à participação dos jovens, sobretudo no que diz respeito à sua relação com as questões de segurança locais. Isso não é necessário apenas para a formação de um diagnóstico local “amplo e participativo”, mas é também um passo fundamental para evitar sua estigmatização e supercriminalização.

Nos projetos locais apresentados também são identificados vínculos entre a problemática da criminalidade e da violência e os contextos sociais, culturais e econômicos mais amplos; no entanto, não se identifica uma análise mais profunda e específica sobre como, em que medida, e de que maneira tais contextos mais gerais afetam especificamente o fenômeno da violência e do crime. A falta de identificação desse impacto se dá em termos de vínculos socioestruturais mais amplos e também com relação à sua concretização em cada território local em

<sup>28</sup> Os servidores provinciais entrevistados reconheceram essas dificuldades. Nesse sentido, aventou-se a possibilidade de prever, para o Plano Operacional 2014, uma assistência técnica mais abrangente aos governos locais, que levaria em consideração a heterogeneidade do desenvolvimento institucional e as diversas realidades territoriais. Apontou-se, também, que nas próximas edições do programa poderiam ser adotadas intervenções diferentes segundo a escala da localidade em questão. Apesar desse tratamento diferenciado ainda não estar especificamente definido, sugeriu-se a seguinte graduação: cidades grandes (como Rosário e Santa Fé), cidades de médio porte e cidades pequenas. Discutiu-se também a possibilidade de inclusão de uma etapa intermediária para a avaliação dos diagnósticos locais antes da apresentação dos projetos locais.

<sup>29</sup> No momento da consulta, a Direção de Ordenamento Territorial era composta por duas pessoas.

<sup>30</sup> Os servidores provinciais entrevistados reconheceram essas deficiências e dificuldades e expressaram que, para o próximo ano, estão pensando em incluí-la não apenas como insumo para os governos locais, mas também para permitir a coordenação com o Instituto Provincial de Estadística e Censos (IPEC).

<sup>31</sup> Ver a Seção IV, B, ponto 3.

relação a cada problema específico. Recomenda-se que o acompanhamento qualificado, contínuo e intenso aos governos locais por parte do governo provincial seja também pautado pela definição desses vínculos e, por conseguinte, permita a concepção de abordagens eficazes, e não inócuas ou contraproducentes, para a segurança pública.

### 3.6 Potencial de adaptabilidade da inovação

O Programa VÍNCULOS foi considerado uma experiência que pode ser reproduzida por outros governos, visto que é altamente adaptável a diferentes contextos, ao passo que a metodologia proposta pelo programa promove a assistência técnica e a transferência de conhecimento a governos locais para o desenvolvimento de políticas públicas locais de prevenção social da violência e da criminalidade. Não obstante, alertou-se que não se trata de um programa “enlatado”, já que cada governo que adote uma experiência semelhante deve adaptá-la a seu contexto específico.

Embora reconhecendo que as experiências não podem ser reproduzidas mecanicamente, considera-se que a metodologia proposta pelo programa é adaptável a outros contextos. Contudo, cabe citar duas precauções ou advertências. Primeiramente, e considerando a insuficiência de capacidades, meios, recursos e desenvolvimento institucional para a gestão política da segurança que caracteriza os governos locais do país e da região, recomenda-se que a assistência técnica a eles seja de caráter contínuo, intenso e qualificado. Em segundo lugar, sugere-se aos governos que reproduzam a experiência de coleta de informações de base sobre a criminalidade e a violência que sirvam de subsídio para determinar as linhas de ação e elaborar o conteúdo dos treinamentos.

### 3.7 Recomendações

- Institucionalizar o programa por meio de uma lei provincial.
- Aproveitar de forma mais intensa experiências anteriores de prevenção social da violência e da

criminalidade e de trabalho conjunto com governos locais, tanto no nível nacional ou internacional como na própria província.

- Incorporar servidores especializados em políticas de segurança pública e com experiência em gestão do projeto da inovação.
- Definir as linhas estratégicas de ação e determinar os problemas prioritários de segurança a solucionar, com base em um diagnóstico prévio “amplo e participativo”, a cargo de uma equipe especializada que conte com insumos como informações de base sobre a criminalidade e a violência no território da província.
- Programar prazos maiores para o desenvolvimento das diferentes etapas previstas no Plano Operacional.
- Incluir, na etapa de capacitação, conteúdo específico sobre a caracterização dos fenômenos da criminalidade e da violência, especificando nuances nas diferentes localidades e regiões da província.
- Considerar a heterogeneidade existente em termos de capacidades, recursos, meios e desenvolvimento institucional para a gestão de políticas de segurança, que caracteriza os governos locais da província, para a concepção e implantação da etapa de capacitação.
- Dar continuidade à participação dos servidores provinciais encarregados de cada uma das áreas relacionadas às temáticas específicas e em relação às linhas de ação previstas no programa, bem como de organizações não governamentais com experiência reconhecida de trabalho social local, como instrutores na etapa de capacitação dos especialistas no assunto.
- Assistência técnica intensiva, contínua e qualificada do governo provincial aos governos locais em todas as etapas de execução do programa.
- Ampliar a equipe provincial e incorporar pessoal especializado na gestão de políticas de segurança pública para a implantação do programa.
- Priorizar o desenvolvimento ou fortalecimento institucional dos governos locais na gestão política de segurança, estimulando e/ou

fortalecendo a criação de áreas específicas com funcionários especializados em nível local.

- Determinar que os diagnósticos locais “amplos e participativos” partam de informações completas e precisas sobre os problemas de segurança existentes em cada região, das políticas, planos e programas de segurança, existentes e disponíveis nos diferentes níveis, e dos atores envolvidos.
- Determinar que o acompanhamento qualificado, contínuo e intenso dos governos locais pelo governo provincial permita precisar e identificar adequadamente a incidência da criminalidade e da violência, em termos de vínculos socioestruturais mais amplos e também sua materialização em cada território local em relação a cada problema específico, a fim de obter uma abordagem específica e eficaz para a segurança.

### 3.8 Referências

- AAVV. 2011. Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina. Buenos Aires. Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Bereciartua, Santiago, Eugenia Cozzi y María Eugenia Mistura. 2010. “Avances en las intervenciones de inclusión socio-cultural para jóvenes con una vinculación fluctuante con actividades delictivas y protagonistas de situaciones de violencia altamente lesivas. Ciudad de Santa Fe”. II Reunión Nacional de Investigadoras/es en Juventudes Argentina. 13 a 15 de outubro, Salta.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2012. Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012. Siglo XXI-CELS, cap. II, págs. 97-164.
- . 2013. Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013. Siglo XXI-CELS, cap. II, págs. 133-275.
- Ciafardini, Mariano. 2007. Programa Comunidades Vulnerables, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección Nacional de Política Criminal, abril de 2007, en [www.marianociafardini.com.ar/descargas/ComVulnerables.pdf](http://www.marianociafardini.com.ar/descargas/ComVulnerables.pdf).
- Cozzi, Eugenia. 2013. “De clanes, juntas y broncas”. Primeras aproximaciones a una explicación “plenamente social” de la violencia altamente lesiva y su control, entre grupos de jóvenes de sectores populares, en dos barrios de la ciudad de Santa Fe”. Tese de Mestrado em Criminologia, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. Universidad Nacional del Litoral. Diretor: Mag. Enrique Font, Codiretora: Dra. María Victoria Pita. Avaliação: 10 (dez). Mimeo.
- . 2012. “Fisuras, tensiones y conflictos en el campo del gobierno de la seguridad. Las prácticas policiales de detención por averiguación de identidad y las estrategias de reducción de violencia con jóvenes en la provincia de Santa Fe, Argentina (2010/2011)”. Actas del Tercer Congreso Latinoamericano de Antropología ALA 2012. Santiago de Chile, 5 a 10 de novembro ISBN 978-956-19-0779-9.
- Cuenca Daniel, e Paula Sokol. 2011. “La policía de la provincia de Santa Fe”, en AAVV, Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina. Buenos Aires. Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Documento de Avance, Proyecto de Investigación. “Análisis cualitativo de la dinámica de homicidios en los barrios Tablada y Las Flores en la ciudad de Rosario, desde 2008 a 2012 y propuestas de intervención”. Código do projeto: 2010-021-12. Diretor: Mag. Enrique Andrés Font. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario. Secretaria de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación, provincia de Santa Fe, Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación sobre temas de interés provincial desarrollados por grupos de investigación pertenecientes al Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, con institución adoptante.
- Font Enrique. 2012. “¿Qué hacer ante la crisis en seguridad?”. La Capital de Rosario, 30-10-12, [http://www.lacapital.com.ar/ed\\_impresa/2012/10/edicion\\_1455/contenidos/noticia\\_5000.html](http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2012/10/edicion_1455/contenidos/noticia_5000.html)
- . 2013. “Un pack básico de soluciones posibles. De la sobre-criminalización y la desprotección a la seguridad democrática”. Sección Puntos de Vista, Rosario/12-Página/12, 28-01-13,

- <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/22-37443-2013-01-28.html>.
- Font, Enrique, Cecilia Ales e Carolina Schillagi. 2008. "Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local". Cooperación Internacional, en Cuadernos de Seguridad N° 7 – 8. Publicação do Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Font, Enrique, Francisco Broglia y Eugenia Cozzi. 2011. "Avances en las Intervenciones de Inclusión Socio-cultural con jóvenes como mecanismos de prevención del delito y reducción de la violencia en dos ciudades de la provincia de Santa Fe", IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria: "Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas". Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. 29 e 30 de setembro – 1° de outubro de 2011, Buenos Aires.
- González Gustavo. 2007. "Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad en Urvió. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana". FLACSO, Ecuador.
- Ministerio de Seguridad. 2011. Informe Final de Gestión de la Secretaría de Seguridad Comunitaria. Provincia de Santa Fe, dezembro de 2011, Nota no 157/11.
- Mistura, María Eugenia. 2013. "Broncas y Muertes. Creaciones identitarias de un grupo de jóvenes de un barrio de Rosario". Ensayo Final Beca Estimulo a las Vocaciones Científicas 2012, UNR-Consejo Interuniversitario Nacional. Director Font Enrique, Co-director Daniel Erbetta Mimeo.
- ONU-HABITAT. 2009. "Guía para la prevención local hacia políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana", Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- . 2010a. "Guía para la prevención en barrios hacia políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana", Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- . 2010b. "Guía para la prevención con jóvenes hacia políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana", Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- PNUD-SSI. 2009. Informe Preliminar – Resultados Parciales Trabajo de Campo. Proyecto PNUD-SSI ARG08/012, "Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local", 150 págs. Programa de Gobierno del Frente Progresista Cívico y Social, provincia de Santa Fe, 2011-2015. Punto 14: "Santa Fe trabaja por la seguridad pública y ciudadana", pág. 42.
- Reiner, Robert. 1992. *The politics of the police*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Sagarduy, Ramiro, e Fernando Rosúa. 1999. "La Seguridad en el Estado de Derecho. Algunas medidas posibles desde las provincias", em Sozzo Máximo (compilador). Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal. UNL Ediciones.
- Saín, Marcelo. 2013. "Las grietas del doble pacto". *Le Monde Diplomatique*, 174, dezembro.
- Sozzo, Máximo, Verónica Aimar, Gustavo González e Augusto Montero. 2005. "Política, policía y violencia en la provincia de Santa Fe", em Máximo Sozzo (ed.). *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, UNL Ediciones.







# Rede de Assistência de segurança pública para a Luta contra a Violência Doméstica e Familiar

Rio Grande do Sul, Brasil

Fernanda Bestetti de Vasconcellos

## 4.1 Introdução e metodologia

O presente estudo foi elaborado com o objetivo de apresentar e divulgar a experiência da Rede de Assistência de segurança pública para a Luta contra a Violência Doméstica e Familiar no Rio Grande do Sul. Os principais objetivos das atividades de pesquisa foram:

Documentar e analisar a inovação, com foco no exercício da descrição de seu modelo, processo de implementação e desafios enfrentados, bem como nos resultados atingidos;

- Identificar os desafios a serem enfrentados em termos de sustentabilidade do programa e ampliação ou aprimoramento dessa inovação, oferecendo algumas lições aprendidas que podem ser úteis para administrações futuras ou para outros governos locais, estaduais ou provinciais.
- As atividades de pesquisa tiveram os seguintes objetivos específicos:
- Descrever o programa tomando como parâmetro de comparação os esforços de governos anteriores, inclusive uma breve análise do contexto institucional e governamental do governo do Estado do Rio Grande do Sul;
- Descrever a implementação do programa, citando dados sobre essa experiência e as transformações organizacionais resultantes de sua

implementação, com ênfase nos desafios enfrentados pelo governo durante esse processo, bem como nos erros cometidos e nas medidas ou soluções que podem ser adotadas para sua solução;

- Analisar os resultados e o impacto da inovação, considerando sua relevância na vida dos cidadãos e nas atividades do Estado;
- Avaliar o potencial de adaptação da inovação a outras circunstâncias, enfatizando as boas práticas (indicando como elas podem ser difundidas e implementadas em outros contextos).

Para a elaboração do presente estudo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores responsáveis pelas políticas de atendimento às vítimas da violência doméstica e familiar, principalmente da violência contra a mulher, lotados nos órgãos vinculados à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, foram analisados documentos produzidos durante o processo de concepção e implementação da política.

As entrevistas duraram em média uma hora e foram realizadas na seguinte ordem:

1. **Tenente-Coronel Nadia Gerhard:** Coordenadora da Patrulha Maria da Penha da Polícia Militar.
2. **Raquel Arruda:** Chefe de Gabinete do Secretário de Segurança Pública do Rio Grande do

Sul, Airton Michels, e Coordenadora das Políticas para as Mulheres da Secretaria de Segurança Pública.

3. **Delegada Anita Klein:** Coordenadora das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher do Rio Grande do Sul e Delegada Titular da *Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres*<sup>32</sup> (DEAM) de Porto Alegre.
4. **Major Luís Fernando Linch:** Chefe da Divisão de Estatística Criminal da Secretaria de Segurança Pública e Coordenador do Observatório da Violência contra a Mulher da mesma secretaria.
5. **Andrea Brochier:** Corregedora-Geral do Instituto-Geral de Perícias e Coordenadora do Projeto Sala Lilás.

O principal objetivo das entrevistas com os gestores foi conhecer o processo de concepção, implantação e funcionamento da rede de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no âmbito da Secretaria de Segurança Pública (que chamaremos de “rede”), bem como verificar os principais problemas e desafios enfrentados pelos atores que desempenham suas atividades profissionais nos programas que a constituem. Além disso, um dos objetivos foi compreender como se dá a articulação entre os programas Patrulha Maria da Penha, Sala Lilás e Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, analisando os vínculos institucionais criados para permitir o funcionamento da rede, bem como suas eventuais limitações.

## 4.2 Antecedentes brasileiros sobre o atendimento e tratamento dos casos de violência contra a mulher

No contexto brasileiro, as primeiras políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres surgiram na década de 1980. A partir de denúncias públicas motivadas pelo assassinato de mulheres por seus companheiros e pela ausência de respostas do Judiciário para combater a impunidade desses agressores, observa-se um processo de organização e mobilização

dos movimentos feministas, que tinham como principal demanda obter do Estado reações que pudessem coibir a violência e punir os agressores.

A primeira Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres (DEAM) foi criada em São Paulo, em 1985, constituindo uma experiência pioneira que, posteriormente, foi reproduzida em outros municípios brasileiros. Atualmente estão em funcionamento no país cerca de 475 unidades,<sup>33</sup> aumento que pode ser encarado como reflexo da revitalização das políticas desenvolvidas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Todas as capitais e o Distrito Federal possuem pelo menos uma dessas delegacias, embora sua distribuição no território nacional seja bastante irregular: 6,82% dos municípios brasileiros possuem unidades dessa delegacia; 11% delas estão situadas em capitais, 49% na região Sudeste, que concentra 43% do total da população feminina do país, e 32% no estado de São Paulo, que reúne 22% dessa população (Pasinato e Santos, 2008).

Ainda que as delegacias sejam bastante numerosas, esse número **ainda é inferior ao que seria necessário para garantir o acesso efetivo das mulheres à justiça. Ademais, conforme** estudado a partir das pesquisas nacionais sobre o funcionamento dessas delegacias (CNDM, relatório interno, 2001; SENASP, relatório interno, dados de 2004, 2005 e 2007), suas condições estruturais e de atendimento nem sempre eram as mais favoráveis, o que muitas vezes suscitava questionamentos sobre a viabilidade da oferta de serviços.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Além de ter se multiplicado no país, a proposta de um atendimento policial especializado para mulheres em situação de violência foi reproduzida em outros países, tanto da América Latina (onde modelos semelhantes podem ser encontrados em 13 países) como da Europa.

<sup>34</sup> A Lei Maria da Penha aumentou consideravelmente a quantidade de investigadores nas delegacias especializadas. Verifica-se, portanto, a necessidade de que o número de profissionais que trabalham nos escritórios especializados na prestação de atendimento às mulheres seja compatível com as necessidades derivadas das novas atribuições. Dada a natureza específica dessas delegacias, os profissionais que nelas trabalham devem exercer suas atividades durante um período mínimo de dois anos, devido ao investimento necessário para sua capacitação e desenvolvimento.

<sup>32</sup> Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres.

Apesar disso, a contribuição das DEAMs e o importante papel exercido por elas na execução da política nacional de enfrentamento à violência não podem ser minimizados. Um dos indicadores dessa relevância pode ser verificado nas pesquisas de opinião que vêm sistematicamente mostrando a popularidade que essas delegacias alcançaram, figurando como principal alternativa de enfrentamento da violência contra as mulheres.

Embora a contribuição das DEAMs para a visibilidade da questão da violência contra as mulheres e o fim do tabu em torno desse problema social seja incontestável, a literatura especializada também mostrou que esse reconhecimento não se deu de forma consensual nem linear (Pasinato, 2008). Em relação à política proposta, entre as décadas de 1980 e 1990 registram-se experiências de atendimento contra a violência bastante fragmentadas, centradas principalmente nas DEAMs. Em alguns municípios, essas delegacias contavam com a colaboração de centros de referência, mas na maioria das vezes tiveram de atuar de forma isolada, já que muitas se situavam fora do fluxo institucional, à margem do desenvolvimento das políticas de segurança pública nos Estados (Gregori, 2006). O efeito mais concreto desse isolamento, foi o desarme das delegacias da mulher que, além da falta de condições de trabalho adequadas, também se refletiu na falta de incentivo a seus profissionais. Mais recentemente, na década de 2000, as condições de funcionamento das DEAMs e o atendimento oferecido por elas começaram a passar por mudanças significativas (SPM, 2007; Pasinato e Santos, 2008).

---

A oferta de atendimento especializado deve ser contínua, 24 horas por dia, inclusive aos sábados, domingos e feriados, principalmente nas unidades que são únicas na cidade. As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher devem, de preferência, estar localizadas próximas a outros serviços de atenção às mulheres vítimas de violência, que compo-  
nham a rede de atendimento juntamente com a delegacia, e também próximas de serviços de transporte público. Suas instalações devem ser amplas e ter boa iluminação e sinalização, a fim de facilitar o acesso da população e observar as especificações contidas na legislação vigente, em especial no que diz respeito às condições de acessibilidade.

A aprovação da Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representa um momento decisivo no extenso processo histórico de reconhecimento da violência doméstica contra as mulheres como um problema social no Brasil (Pasinato, 2008). A nova legislação introduz profundas transformações no cenário jurídico brasileiro. Entre elas, são de particular interesse para esta pesquisa as relativas ao papel da polícia.

As funções da autoridade policial estão previstas nos artigos 10, 11 e 12 do Capítulo III da Lei 11.340/2006. Além das atividades policiais – registro de ocorrências policiais e investigações policiais –, a autoridade policial também deve atuar no sentido de tomar medidas protetivas de urgência <sup>35</sup>sempre

---

<sup>35</sup> De acordo com a Lei 11.340, nos artigos 22, 23 e 24, as Medidas Protetivas de Urgência podem incluir:

- I. Suspensão ou restrição do porte de armas do agressor, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003.
- II. Afastamento do lar, domicílio ou local de convivência do agressor com a ofendida.
- III. Proibição de determinadas condutas do agressor, entre as quais aproximar-se da vítima, de seus familiares e das testemunhas, a distância mínima entre estes e o agressor; contato com a vítima, seus familiares e testemunhas por qualquer forma de comunicação e a frequência a determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da vítima.
- IV. Restrição ou suspensão de visitas do agressor aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar.
- V. Prestação de alimentos provisionais ou provisórios.
- VI. Encaminhamento da vítima e seus dependentes ao programa oficial ou comunitário de proteção ou atendimento.
- VII. Determinar a recondução da vítima e seus dependentes ao respectivo domicílio após o afastamento do agressor.
- VIII. Determinar o afastamento da vítima do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos.
- IX. Determinar a separação de corpos.
- X. Restituição de bens indevidamente subtraídos da vítima pelo agressor.
- XI. Proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedades em comum, salvo expressa autorização judicial.
- XII. Revogação das procurações conferidas pela vítima ao agressor.
- XIII. Prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a vítima.

que a mulher assim o solicitar. Em sua maior parte, essas medidas são de natureza civil, como pedidos de afastamento do agressor, guarda dos filhos e prestação de alimentos. Cabe também à autoridade policial providenciar que essa mulher receba assistência médica e não corra riscos, transferindo-a para um local seguro e adequado. Com essa mudança, a polícia passou a atuar de imediato em duas frentes de intervenção: no atendimento da solicitação de medidas protetivas de urgência que, uma vez registradas, devem ser encaminhadas imediatamente à Justiça, e, paralelamente, na investigação da ocorrência e prosseguimento do processo judicial. Outra mudança introduzida pela Lei 11.340/2006 refere-se à possibilidade de detenção em flagrante delito<sup>36</sup> em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, procedimento até então pouco usado nas Delegacias de Defesa da Mulher.

Na prática, as novas atribuições provocaram o aumento do volume de trabalho da polícia, principalmente nas DEAMs que, como acima mencionado, são os órgãos mais importantes para o atendimento a mulheres em situação de violência.

### 4.3 Tratamento dos casos de violência contra a mulher no Rio Grande do Sul

A primeira DEAM do Rio Grande do Sul foi criada em 1988, na cidade de Porto Alegre. As prerrogativas de atuação da unidade ficaram, desde sua criação, vinculadas ao atendimento especializado às mulheres vítimas de violência, na função de registro da ocorrência policial e de investigação dos casos.

A partir da entrada em vigor da Lei Maria da Penha, a demanda por atendimento na DEAM de Porto Alegre teve crescimento exponencial, passando

---

<sup>36</sup>Entre 1995 e 2006, a maior parte dos casos registrados nas delegacias de defesa da mulher era feita sob o amparo da Lei 9099/95. Embora o número de registros fosse elevado, o trabalho empreendido pela polícia na elaboração dos Termos Circunstanciados era bastante reduzido. As detenções e investigações policiais, por sua vez, eram exceção e se aplicavam sobretudo aos crimes de natureza sexual.

a registrar anualmente uma média de 19.000 casos de violência doméstica e familiar contra a mulher,<sup>37</sup> o que evidencia um aumento superior a 100% no volume de ocorrências policiais ali registradas. Esse aumento pode ser explicado pelas crescentes campanhas educativas empreendidas a partir do advento da Lei Maria da Penha com o objetivo de promover seu conhecimento junto à população brasileira, visando dar visibilidade ao problema da violência contra a mulher e informar as vítimas sobre seus direitos de atendimento e proteção. A partir de 2007, essas campanhas passaram a ser divulgadas em diversos meios de comunicação, como rádio, televisão, jornais e Internet, e a atenção da população a elas gerou forte aumento no registro de ocorrências policiais desses casos em todo o país (Pasinato, 2008).

O sensível aumento da procura por atendimento na DEAM de Porto Alegre não foi acompanhado por um aumento na quantidade de profissionais dedicados às tarefas de atendimento, administração e investigação. Nesse sentido, pode-se afirmar que as atividades profissionais realizadas pela unidade começaram a ser afetadas pela falta de recursos humanos, gerando, como uma de suas consequências, tanto a insatisfação das vítimas que procuravam atendimento na unidade como o descrédito dessas unidades pela falta de proteção às vítimas, que deveria ser garantida após o registro da ocorrência policial.

Embora a Lei Maria da Penha tenha trazido em seu teor legal inovações voltadas para o atendimento, proteção e administração dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, pode-se dizer que existem certas limitações que dificultam sua aplicação na prática. Na maioria dos estados brasileiros, sua entrada em vigor não foi acompanhada pelo aumento do número de profissionais qualificados que exercem suas atividades nas unidades da Polícia Civil e tampouco criou-se uma rede eficaz de serviços e proteção para as vítimas, impossibilitando, assim, a garantia dos direitos assegurados a elas.

---

<sup>37</sup>No decorrer do presente estudo, a DEAM de Porto Alegre já havia registrado, no ano de 2013, mais de 22.000 ocorrências policiais de violência doméstica e familiar contra a mulher.

#### 4.4 A Rede de Assistência de segurança pública para a Luta contra a Violência Doméstica e Familiar

A ideia de criar uma nova política de enfrentamento da violência doméstica e familiar executada pelos órgãos de segurança pública do governo do Rio Grande do Sul surgiu a partir do *I Seminário Internacional Mulheres e Segurança Pública*, realizado em março de 2012, resultado de uma parceria entre o Secretaria de Segurança Pública e a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Interessada na criação de novas práticas de proteção e cuidado às mulheres vítimas de violência e na redução do índice de homicídios contra as mulheres, a Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul reuniu profissionais da Polícia Civil, da Brigada Militar e do Instituto-Geral de Perícias com o intuito de incentivar essas instituições a implantar novos programas de combate à violência contra as mulheres.

O alinhamento do governo do Rio Grande do Sul com o Governo Federal, por meio da adesão do Estado ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, já havia permitido a criação, em 2011, de uma Secretaria Estadual de Política para as Mulheres, voltada para a adoção de medidas de promoção e garantia dos direitos das mulheres. É importante destacar que, além de ser pautada pelos objetivos promovidos pelo Governo Federal, a criação de uma rede para garantir o atendimento humanizado e qualificado às mulheres vítimas de violência e protegê-las de sua escalada ocupou o vácuo deixado pela inexistência de programas e/ou políticas de aplicação da Lei Maria da Penha.

O planejamento para a criação da rede provém de estudos conduzidos pela Divisão de Estatística Criminal da Secretaria de Segurança Pública. Os dados sobre homicídios contra mulheres durante os primeiros cinco anos de vigência da Lei Maria da Penha, acompanhados de índices verificados mensalmente de outros crimes, foram fundamentais para a criação de uma política de atendimento e proteção às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Esses estudos analisaram as estatísticas criminais sobre a violência homicida contra mulheres na esfera doméstica e familiar e permitiram caracterizar esse grupo de homicídios como crimes anunciados, visto que em mais de 80% dos casos investigados a vítima já havia prestado queixa contra o agressor. Além disso, grande parte das vítimas desses homicídios anunciados havia solicitado medidas de proteção ao poder judiciário. Outro dado importante que veio à luz a partir da análise das estatísticas de criminalidade revelou que a maioria dos homicídios contra mulheres ocorre no período de três meses após o registro da última ocorrência policial registrada pela vítima.

A análise das estatísticas criminais levou à conclusão de que a fiscalização do cumprimento das medidas de proteção de urgência era importante, pois possibilitava evitar homicídios e violência contra as vítimas. Nesse sentido, o ponto central da política de prevenção parecia estar orientado para a elaboração de um programa capaz de acompanhar as vítimas desde o registro policial das ocorrências, protegendo-as contra um possível aumento da violência por meio da verificação do cumprimento das medidas protetivas de urgência solicitadas ao juiz.

A rede foi inaugurada no dia 20 de outubro de 2012 pela Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, em colaboração com a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Sua formação e articulação ocorreram a partir de ações realizadas pela Polícia Militar (por meio do programa Patrulha Maria da Penha), pela Polícia Civil (a partir do atendimento a mulheres vítimas nas DEAMs) e pelo Instituto-Geral de Perícias (por meio do programa Sala Lilás). A atuação das instituições que formam a rede é mensurada pelo nível de medidas protetivas de urgência solicitadas aos juízes e pelo atendimento humanizado e qualificado às vítimas de violência. Além das três instituições vinculadas à Secretaria de Segurança Pública acima citadas, as atividades realizadas na rede são respaldadas pelos dados produzidos pelo Observatório da Violência contra a Mulher, criado pelo Departamento de Estatísticas Criminais, e pelo Departamento de Ensino e Treinamento, ambos da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

As atribuições institucionais dos órgãos que fazem parte da rede são distribuídas da seguinte forma:

1. A Polícia Civil realiza o registro de ocorrências policiais e encaminha ao juiz as solicitações de medidas protetivas de urgência registradas pelas vítimas. Durante esse processo, os casos de maior gravidade são identificados e comunicados à Polícia Militar para que o cumprimento das medidas protetivas solicitadas seja fiscalizado.
2. A Brigada Militar, por meio da Patrulha Maria da Penha, faz visitas aos domicílios das vítimas para verificar o cumprimento das medidas protetivas de urgência solicitadas, esclarecer dúvidas e direcionar o processo para as unidades da área de assistência social, de acordo com as necessidades apresentadas pelas vítimas. Em alguns casos, a Patrulha Maria da Penha também visita os agressores para informá-los sobre o cumprimento das medidas protetivas solicitadas pelas vítimas e as consequências de seu descumprimento.
3. O Instituto-Geral de Perícias acolhe mulheres vítimas de violência doméstica na Sala Lilás, criada para oferecer-lhes um atendimento qualificado e humanizado. Na Sala Lilás são realizados os estudos psicossociais e os exames periciais, físicos e psicológicos.
4. O Departamento de Ensino e Treinamento da Secretaria de Segurança Pública organiza e ministra cursos de formação e capacitação para os servidores que participarão dos programas da rede e da proteção, a fim de capacitá-los para o exercício de suas funções.
5. O Observatório da Violência contra a Mulher recebe os dados gerados pelas instituições de segurança pública que compõem a rede e faz análises que permitem a avaliação e monitoramento dos resultados obtidos por meio da atuação da rede.

É importante ressaltar o papel do programa de governo do atual governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro, para a criação da rede como política de segurança pública. A elaboração do programa de governo contou, desde o início, com a participação de representantes da sociedade civil (movimentos feministas, acadêmicos e ONGs ligadas à causa da

promoção e garantia dos direitos humanos) e de servidores estaduais (profissionais da área de segurança pública e técnicos administrativos), com o objetivo de construir conjuntamente um projeto do governo voltado para o atendimento das demandas de grupos vulneráveis.

O interesse em criar políticas de atenção a esses grupos vulneráveis levou à realização de um fórum permanente de discussão, com vistas a debater questões que permitam orientar ações para o fortalecimento da equidade de gênero e raça/etnia. Assim, no início da gestão de Tarso Genro, foi criado o Fórum Pro-Equidade de Gênero e Raça/Etnia, que passou a promover reuniões periódicas com profissionais em todas as secretarias estaduais no sentido de fomentar um processo de transformação das culturas institucionais que fazem parte dos serviços oferecidos pelas instituições participantes do fórum. Além disso, as reuniões do grupo procuram debater questões relacionadas com as próprias práticas institucionais de gestão, que parecem ser influenciadas por uma cultura machista e patriarcal.

Além de responder à demanda da sociedade civil de forma mais qualificada, o governo de Tarso Genro também parece preocupar-se com a equidade entre os trabalhadores do sexo feminino e masculino que desempenham suas atividades profissionais na área de segurança. Nesse sentido, o governo procurou atender a demandas antigas dessas profissionais do sexo feminino, com vistas a melhorar suas condições de trabalho: compra de coletes femininos à prova de balas, transferência das profissionais para atividades administrativas durante o período gestacional, diminuição do tempo de trabalho necessário para a aposentadoria das profissionais que exercem atividades que podem ser prejudiciais à saúde, etc.

A possibilidade de iniciar um processo de transformação da cultura institucional dos órgãos de segurança pública por meio da melhoria e ampliação da transparência e da legitimação das profissionais foi considerada um marco importante para o desenvolvimento do projeto de criação da rede. Antes de sua criação, a Brigada Militar não contava com nenhum oficial superior do sexo feminino, embora

contasse com 31 coronéis do sexo masculino. Na Polícia Civil, a realidade era semelhante nos cargos mais elevados: dos 75 delegados de quarta classe,<sup>38</sup> apenas três eram do sexo feminino; dos 131 de terceira classe apenas 24 eram mulheres.

Outro ponto importante a salientar tem a ver com os cargos de chefia da rede ocupados por profissionais do sexo feminino, que apresentam trajetória profissional centrada em questões relacionadas à defesa e garantia dos direitos humanos. A escolha das profissionais também foi pautada pela necessidade de que os cargos de chefia fossem ocupados por servidoras com perfis caracterizados pelo conhecimento técnico necessário para o exercício qualificado das atividades relacionadas aos serviços oferecidos pelos programas.

#### 4.5 A Patrulha Maria da Penha e a fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência

Antes da criação do programa, a Brigada Militar não tinha um serviço voltado ao atendimento específico dos casos abrangidos pela Lei Maria da Penha; tampouco existia um procedimento/protocolo de atendimento às vítimas, o que constituía uma limitação para a realização de um trabalho eficaz, capaz de prevenir novos casos.

Além disso, antes da criação da Patrulha Maria da Penha, o contato dos policiais militares com as mulheres vítimas de violência, bem como com os agressores, ocorria somente a partir das chamadas para o número 190, central de atendimento para casos de emergência. O procedimento utilizado nesses casos era o comparecimento ao local da ocorrência e o encaminhamento dos envolvidos a uma delegacia da Polícia Civil para o registro formal da ocorrência

policial. Nesse sentido, a Brigada Militar não desempenhava atividade preventiva alguma e sua atuação se restringia ao traslado de vítimas e agressores às unidades da Polícia Civil.

A articulação entre o trabalho realizado pela Polícia Civil e pela Polícia Militar era praticamente inexistente; não eram compartilhadas informações sobre casos registrados nas delegacias de polícia e nem sobre as novas ocorrências a cargo da Polícia Militar. Além disso, ao responder às chamadas de emergência, os policiais militares não contavam com antecedência com informações sobre a situação das vítimas e dos agressores.

A Patrulha Maria da Penha foi criada com o objetivo de aprimorar o atendimento às vítimas com base na ampliação da articulação com outros órgãos de segurança pública e assistência social. Assim, a Patrulha passou a acompanhar o cumprimento de medidas protetivas de urgência encaminhadas à Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da cidade de Porto Alegre.

A Patrulha é coordenada pela Tenente-Coronel Nadia Gerhard, comandante do 19º Batalhão da Polícia Militar, sediado na cidade de Porto Alegre. Para a realização das visitas, o programa conta com quatro viaturas identificadas com o logotipo da Patrulha Maria da Penha no vidro traseiro, dividido em quatro unidades operacionais da Brigada Militar: 20º Batalhão, localizado no bairro de Rubem Berta; 1º Batalhão, localizado no bairro de Santa Tereza; 21º Batalhão, localizado no bairro de Restinga, e 19º Batalhão, localizado no bairro de Partenon. Além de coordenar as atividades realizadas pela Patrulha na cidade de Porto Alegre, a Tenente-Coronel Nadia Gerhard também coordena as unidades existentes nas cidades do interior do estado.<sup>39,40</sup>

As equipes que trabalham no programa são compostas por profissionais de ambos os sexos, capacitados para o desenvolvimento de suas atividades

<sup>38</sup> Os delegados da Polícia Civil têm um plano de carreira, que começa com a “primeira classe”, quando o profissional graduado em direito é aprovado em um concurso público para o cargo. Suas atribuições são compatíveis com o exercício das atividades de investigação e a prerrogativa exclusiva das funções judiciais, de acordo com a Resolução do Ministério do Trabalho na Classificação Brasileira de Ocupações.

<sup>39</sup> Canoas, Esteio e Charqueadas.

<sup>40</sup> A Tenente-Coronel Najara Santos Silva assumiu o cargo de coordenadora do Programa Patrulha Maria da Penha em abril de 2014, posição anteriormente ocupada pela Tenente-Coronel Nadia Gerhard, que a exercia desde a criação do projeto.

por meio de um curso oferecido pelo Departamento de Ensino e Treinamento da Secretaria de Segurança Pública. Os cursos têm duração de uma semana e são oferecidos a servidores de todas as instituições vinculadas à rede de atendimento e proteção. A fim de promover a integração entre todos os profissionais, participam desses cursos policiais militares, policiais civis e servidores do Instituto-Geral de Perícias e das instituições vinculadas à área de assistência social e administração.

O currículo do curso de capacitação inclui, entre outros tópicos, sensibilização dos profissionais acerca dos casos de violência doméstica e familiar, conhecimento da Lei Maria da Penha (disposições legais, jurisprudência e aplicação), atribuições e funcionamento de cada serviço oferecido às vítimas e agressores nas instituições de segurança pública, assistência social e saúde, e metodologia empregada. As disciplinas são ministradas por profissionais e gestores das instituições e por técnicos e acadêmicos das áreas de direito, psicologia e serviço social.

A atuação da Patrulha se dá a partir da colaboração com a DEAM.<sup>41</sup> Com base em relatórios diários elaborados pela Polícia Civil, a Brigada Militar passou a tomar conhecimento de todos os pedidos de medidas protetivas de urgência feitos pelas vítimas no momento do registro das ocorrências policiais, acompanhando os casos identificados pela Polícia Civil como mais graves e observando o cumprimento das medidas por parte dos agressores e das vítimas.

A patrulha também encaminha os casos às instituições de assistência social que fazem parte da rede e fornece às vítimas informações sobre seus direitos e deveres e sobre os procedimentos. Esse apoio visa atender às necessidades materiais das vítimas, muitas das quais são economicamente dependentes dos agressores, além de proporcionar o acesso a serviços de cuidados na área de saúde e assistência jurídica.

<sup>41</sup> Até o momento da elaboração deste relatório de pesquisa, a articulação entre a DEAM e a Patrulha Maria da Penha se dava informalmente e não havia qualquer regulamentação oficial que orientasse as instituições.

Após a realização de cada visita ao domicílio das vítimas, os policiais militares da Patrulha elaboram relatórios, que orientam a identificação dos casos de violência mais graves. Os relatórios são posteriormente encaminhados à Polícia Civil para que sejam anexados ao inquérito policial. Os profissionais da Patrulha acompanham as vítimas até que se extinga a ameaça de novas agressões e violência.<sup>42</sup>

A partir de um esforço da rede, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul incluiu em seu endereço digital<sup>43</sup> dados sobre as medidas protetivas de urgência concedidas, permitindo a consulta pelo nome completo das vítimas solicitantes. O serviço, que ainda precisa ser aperfeiçoado,<sup>44</sup> facilita o acesso aos dados tanto pelas instituições de segurança pública como pelas vítimas, que muitas vezes carecem de recursos materiais para dirigir-se aos espaços físicos do Poder Judiciário. Além disso, o aumento do número de ocorrências atendidas pela Patrulha Maria da Penha gerou a necessidade de criar um banco de dados que permita a organização de todas as informações recolhidas. Por essas razões, a partir de agosto de 2013 a Brigada Militar passou a contar com um *software* em sua rede digital interna, onde são inseridos diariamente os dados, que são usados na elaboração de relatórios redigidos ao término de cada visita realizada pelos profissionais.

A avaliação realizada pela Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul no ano do início das atividades do programa mostra que 1.971 mulheres vítimas de violência doméstica e familiar foram atendidas nas cidades de Porto Alegre, Canoas,

<sup>42</sup> A percepção de que a ameaça de sofrer uma nova lesão ou violência tenha acabado é inferida a partir da maior sensação de segurança das vítimas causadas pelo respeito dos infratores às medidas de segurança determinadas pelo Poder Judiciário para sua proteção.

<sup>43</sup> Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site>. Consultado em dezembro de 2013.

<sup>44</sup> Entretanto, os registros não podem ser consultados por meio dos dados pessoais dos agressores, o que facilitaria o trabalho das instituições de segurança pública se houvesse a possibilidade de consulta a informações sobre o histórico de medidas protetivas de urgência solicitadas por outras vítimas. Esse histórico poderia informar sobre o grau de periculosidade dos agressores.



Esteio e Charqueadas. 537 dessas ocorrências passaram a ser acompanhados mais de perto pelos profissionais da Polícia Militar a fim de evitar novos casos de violência. Além disso, em 216 casos, as vítimas e os agressores reataram suas relações.

O trabalho de verificação do cumprimento das medidas protetivas de urgência realizado pela Patrulha Maria da Penha alcançou, em seu primeiro ano de atividades, o principal objetivo proposto em seu projeto de criação, uma vez que não houve nenhum caso de homicídio entre as vítimas acompanhadas pelo programa. A eficácia do caráter preventivo das atividades da polícia militar também fica evidente na inexistência de registro de novas ocorrências policiais por parte das vítimas atendidas pela Patrulha.

Para a implantação do programa Patrulha Maria da Penha, o Governo Federal repassou à Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul um total de R\$ 3,5 milhões, por intermédio da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. No final de 2014, o programa será implementado em outros 21 municípios do Estado.<sup>45</sup>

### ***A Polícia Civil e as delegacias especializadas de atendimento à mulher***

A Polícia Civil acompanha as vítimas ao Instituto-Geral de Perícias (Sala Lilás) e, quando são feitos pedidos de medidas protetivas de urgência, informa à Brigada Militar para que a Patrulha Maria da Penha seja acionada. Os casos mais graves são comunicados à Brigada Militar para que recebam mais atenção, evitando, assim, o aumento e/ou novos casos de violência.

Pode-se dizer que o funcionamento da rede não gerou mudanças significativas em relação à dinâmica das atividades realizadas nas DEAMs. As mudanças ocorridas na rotina das unidades estão relacionadas à elaboração dos relatórios para o conhecimento

da Brigada Militar e à priorização da investigação dos casos tratados pela Patrulha Maria da Penha.

A criação da rede possibilitou a integração de algumas atividades realizadas pela Polícia Civil e pela Brigada Militar, constituindo prática inovadora e, de certa forma, ousada (considerando as disputas históricas existentes no Brasil entre as polícias civil e militar). As mudanças estruturais nas DEAMs foram iniciadas um ano antes da criação do projeto de implantação da rede. Em 2011, o governo do Estado criou a coordenação das DEAMs, cuja principal função era gerenciar a qualidade do atendimento nos 36 órgãos especializados (Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher e Postos de Atendimento à Mulher) da Polícia Civil do Estado. As atribuições da Coordenação incluem, entre outras, as atividades de assessoramento sobre as políticas públicas de segurança da mulher, oferta de apoio permanente às DEAMs, orientação aos profissionais que atuam nas DEAMs e acompanhamento do desenrolar dos casos mais graves atendidos por elas e o diálogo com outras instituições vinculadas ao atendimento.

O Rio Grande do Sul conta com 16 DEAMs e 20 Postos de Atendimento à Mulher em Delegacias de Polícia de Pronto Atendimento, três das quais foram inauguradas após a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Em 2013, a Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul recebeu do Governo Federal, por intermédio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, um total de R\$ 654.000 para a criação de outras três DEAMs que deverão entrar em funcionamento até o final de 2014.

### **O Instituto-Geral de Perícias e a Sala Lilás**

O atendimento às mulheres vítimas de violência oferecido pelo Instituto-Geral de Perícias por meio do Departamento Médico-Legal (DML) passou a ser realizado em um espaço denominado Sala Lilás, inaugurado em setembro de 2012. A Sala Lilás foi criada devido à necessidade de evitar processos de revitimização das mulheres que precisam realizar exames periciais, oferecendo às usuárias um espaço orientado para seu acolhimento enquanto aguardam a perícia clínica e psicológica e o atendimento do serviço

<sup>45</sup> Santa Cruz do Sul, Caxias do Sul, Passo Fundo, Vacaria, Santo Ângelo, Lajeado, Bento Gonçalves, Rio Grande, Pelotas, Bagé, Novo Hamburgo, Gravataí, Erechim, Santa Rosa, Cruz Alta, Ijuí, Santa Maria, Viamão, Alvorada, São Leopoldo, Uruguaiana e Santana do Livramento.

psicossocial. A elaboração do projeto para a criação do programa Sala Lilás foi orientada pela necessidade de humanizar os procedimentos de atendimento às vítimas por meio da conscientização dos servidores que ali trabalham.

Com a criação da Sala Lilás, as vítimas de violência doméstica e/ou sexual passaram a aguardar a realização dos exames periciais em um local privado, e não em uma área comum como anteriormente, quando chegaram a ocorrer casos em que vítima e agressor aguardaram atendimento na mesma sala. Além disso, o Departamento Médico Legal passou a coletar dados sobre a origem da violência sofrida para a produção de análises estatísticas dos casos de violência doméstica e/ou sexual contra a mulher.

O programa Sala Lilás também foi responsável pela criação de uma regra na coleta de material biológico encontrado nas roupas íntimas de vítimas de agressão sexual: a partir do programa, todos os postos que realizam exames periciais passaram a usar um modelo de kit padronizado (contendo roupa íntima descartável oferecida à vítima para substituir a usada até o momento da realização do exame pericial). O material recolhido, composto pelas roupas íntimas e três lâminas com amostras para a análise do material genético, é enviado a um laboratório.

Além da regra de coleta de material genético para a perícia laboratorial, o Instituto-Geral de Perícias usa um *software* para o armazenamento de informações genéticas de agressores sexuais em um banco de dados, o que permite a identificação de agressores sexuais com múltiplas vítimas.

Para a implantação do programa Sala Lilás, o Departamento Médico Legal passou a contar também com um sistema de informação que permite recriar rostos de suspeitos de crimes por meio de um programa de processamento de imagens, conhecido como Retrato Falado Digital ou Sistema de Representação Facial. A partir dos relatos das mulheres vítimas de violência, o sistema permite a reprodução das características faciais dos suspeitos com qualidade fotográfica. O uso do sistema tem como objetivo acelerar o processo de composição de retratos falados a fim de atenuar o sofrimento das vítimas.

A Sala Lilás também realiza exames de perícia psicológica e presta assistência psicossocial, que antes não estava disponível no Departamento Médico Legal. Os exames psicológicos são realizados para a preparação de testes periciais em crimes de natureza sexual que não possam ser comprovados por meios materiais. Os testes são obtidos por meio de técnicas de entrevista, visando a comprovação de sinais e sintomas de sofrimento psicológico provenientes de traumas.

O serviço psicossocial foi implantado com a finalidade de acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e/ou sexual e encaminhá-las para tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico e aos serviços de assistência social existentes na comunidade. As atividades do serviço psicossocial são desenvolvidas em colaboração com as faculdades de Psicologia e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Atualmente, o programa Sala Lilás está em funcionamento em três cidades do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, Caxias do Sul e Santana do Livramento. Em 2013, o Governo Federal repassou um total de R\$ 1,4 milhão para a ampliação do programa, prevista para antes do final de 2014, por meio da criação de novas unidades em outras 11 cidades.<sup>46</sup>

## 4.6 Considerações finais

O projeto para a criação da rede de atendimento e proteção às mulheres vítimas de violência doméstica foi implementado devido à necessidade de acabar com obstáculos históricos relacionados a uma cultura institucional machista, que dificulta as atividades realizadas pelos servidores dos órgãos de segurança pública do Estado do Rio Grande do Sul (e em todos os estados brasileiros), visando a sensibilização dos servidores e a articulação entre as instituições policiais.

<sup>46</sup> As novas unidades do programa Sala Lilás deverão ser criadas junto aos Postos Médico-Legais das cidades de Cruz Alta, Erechim, Ijuí, Lajeado, Passo Fundo, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santa Rosa, Bagé e Vacaria.

Conforme mencionado, a articulação entre os servidores dos órgãos de segurança pública permitiu a elaboração de um projeto para a formação da rede que, desde o início, contou com o apoio institucional do governo do Estado. Buscou-se a criação de serviços voltados tanto para a redução da quantidade de homicídios contra mulheres como para a prevenção da violência e a humanização dos serviços oferecidos a esse segmento da população, delineando a construção de uma política que atendesse a um grupo vulnerável e marcado por características específicas, até então praticamente negligenciado pela grande maioria das instituições de segurança pública.

Embora a criação da primeira delegacia de atendimento especializado às mulheres no Rio Grande do Sul tenha acontecido há 25 anos, as instituições de segurança pública ainda são administradas, no topo da hierarquia, por servidores do sexo masculino. Sabe-se que a quantidade de profissionais do sexo feminino que atuam nessas instituições aumentou nos últimos anos; no entanto, persiste a imagem de que o trabalho realizado pelos profissionais de cargos mais altos é uma atividade masculina.

A nomeação de uma mulher para a coordenação da Patrulha Maria da Penha foi uma novidade para a Brigada Militar: até então, nenhuma mulher havia ocupado um cargo de comando na instituição. Além disso, a administração policial dos casos de violência intrafamiliar não se caracteriza como uma atividade de prestígio, uma vez que, por sua natureza, ocorre sobretudo no âmbito privado, fora do espaço público, e não tem a visibilidade das atividades de controle e prevenção tipicamente relacionadas com a ação da polícia militar, como as rondas policiais dedicadas ao controle do tráfico de drogas, roubos, homicídios e outros crimes.

Por mais estranho que possa parecer, a incorporação do conceito de violência doméstica como um problema em uma cultura institucional como a policial continua a ser um verdadeiro desafio e deve ocorrer de forma gradual. É necessário considerar que a Brigada Militar é uma instituição com mais de cem anos de existência, constituída historicamente

por uma maioria do sexo masculino, e que o debate sobre a violência contra a mulher surgiu no Brasil há apenas cerca de 30 anos; além disso, a lei específica para o tratamento desses casos foi promulgada há apenas sete anos. Até então, os casos marcados pela violência sofrida no âmbito doméstico não eram vistos com respeito pela polícia, e tampouco pela justiça, pela vizinhança ou pela comunidade. Elementos como o conservadorismo, patriarcalismo e machismo permitiram a manutenção de uma barreira quase impenetrável entre o espaço público e o espaço privado (Vasconcellos, 2013).

A necessidade de conscientização dos profissionais que exercem tanto atividades técnicas como administrativas sobre o problema da violência doméstica, principalmente contra a mulher, também pode ser apresentado como um desafio nesse processo de implementação. Historicamente, as políticas de segurança pública desenvolvidas em todo o Brasil estiveram ligadas à necessidade de reduzir o número de homicídios, crimes contra o patrimônio e o combate ao tráfico de drogas, ao passo que a administração dos conflitos violentos interpessoais não recebia prioridade. A visão dos quadros institucionais de assumir a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher como uma atividade de grande importância para a redução da criminalidade e da violência também constitui um desafio.

A implantação da Patrulha Maria da Penha pode ser considerada uma inovação importante, pois o programa veio ocupar um vácuo entre o registro da ocorrência policial e as medidas protetivas de urgência, com a verificação de seu cumprimento.

A realização de um trabalho conjunto entre a Brigada Militar e a Polícia Civil, por meio da implementação da rede, constitui também uma prática inovadora, haja vista as disputas históricas entre as duas instituições vinculadas às atribuições formais de cada uma delas. Dessa forma, a criação de mecanismos para uma ação efetivamente conjunta das instituições de segurança configura-se como uma estratégia importante para a prevenção da violência contra a mulher. Contudo, a articulação entre as

polícias precisa passar por um processo de formalização institucional, a fim de assegurar a continuidade das atividades no longo prazo. Para tanto, é importante elaborar protocolos oficiais de operação e coordenação que ordenem e/ou organizem as práticas da Patrulha Maria da Penha realizadas por meio da articulação entre a Polícia Civil e a Brigada Militar.

No que se refere ao cumprimento das medidas protetivas determinadas pelo judiciário, a eficiência do trabalho de acompanhamento da Patrulha Maria da Penha depende da boa vontade da delegada titular da DEAM, que produz relatórios diários com os dados dos pedidos e registros de ocorrências policiais. Assim, faz-se necessária a criação de um processo de formalização institucional das atribuições e articulações entre as instituições que compõem a rede, o que também contribuiria para lhe dar sustentabilidade em eventuais mudanças de governo. Somente a formalização institucional da rede permitirá a transformação de uma política de governo em uma política de Estado.

No que tange às atividades dos servidores da Polícia Civil, um dos principais desafios enfrentados está ligado à sua qualificação e capacitação. A possibilidade de qualificação dos serviços de atendimento oferecidos pelas delegacias especializadas para o atendimento à mulher parece estar ligada à formação e capacitação desses profissionais, tanto em relação à conscientização sobre conflitos intrafamiliares violentos como em termos da aprendizagem de técnicas de acolhimento, escuta e intermediação nos casos encaminhados à delegacia pelas vítimas de violência em busca de uma forma de administrar seus conflitos. Além disso, o emprego de profissionais com perfil adequado para os cargos ou funções de atendimento direto ao público nas DEAMs parece configurar uma medida importante já que, além de realizar procedimentos formais de registros policiais e outros trâmites, esses profissionais recebem pedidos de acolhimento, escuta e aconselhamento.

Diversos estudos publicados vêm demonstrando a necessidade de que as mulheres vítimas de violência doméstica sejam ouvidas por profissionais especializados e de que haja a oferta de serviços de

apoio formal dedicados ao cuidado nesse tipo de situações. As mulheres vítimas de violência intrafamiliar que procuraram a assistência desses serviços indicaram maior satisfação com os serviços prestados nos casos em que puderam relatar suas experiências: a denúncia do abuso permite à vítima encontrar novos significados ou sentimentos em relação ao ocorrido, além de constituir uma questão central, uma vez que grande parte das mulheres que não recorreram a serviços de apoio formais acabaram buscando a ajuda de parentes ou amigos próximos (Leviore, 2005; Johnson e Dawson, 2011; Gregori, 1993).

O trabalho realizado pelos servidores que atuam no programa Sala Lilás, no âmbito do Instituto-Geral de Perícias, enfrentou dificuldades iniciais relativas à necessidade de um processo de conscientização dos profissionais responsáveis pelo acolhimento das mulheres vítimas e de recursos financeiros para a aquisição de materiais para a ampliação e qualificação dos serviços oferecidos. A conscientização dos profissionais foi obtida por meio da capacitação oferecida pelo Departamento de Ensino da Secretaria de Segurança Pública como um esforço para promover entre os servidores a percepção da necessidade de humanizar os serviços.

Os obstáculos derivados da disponibilidade limitada de recursos, tanto para a implantação das primeiras sedes da Sala Lilás como para a ampliação do programa, são enfrentados por meio da busca de recursos federais. Ademais, a experiência de implementação do programa nas duas primeiras cidades do interior do Estado onde foram criadas sedes da Sala Lilás evidenciou o interesse das comunidades locais e a percepção da necessidade de melhorar todos esses serviços de acolhimento, fortalecendo-os com a doação de recursos (como tinta, cimento, tijolos, etc.) para tornar o programa mais viável e sustentável. A aproximação da instituição frente à comunidade parece configurar uma estratégia ideal para a gestão dos serviços oferecidos, visto que são gerados benefícios mútuos: de um lado, a comunidade contribui materialmente para a implementação do programa e sente-se mobilizada na prevenção e controle da violência doméstica e, por outro, recebe serviços de acolhida e

atendimento qualificados e humanizados, com níveis mais elevados de difusão e aceitação.

Outro ponto-chave desse programa é a facilidade de sua replicação em outros estados brasileiros. A existência de uma estrutura institucional semelhante no âmbito das secretarias de segurança pública brasileiras em relação a suas atribuições e instituições vinculadas permite a articulação de uma rede com características semelhantes à experiência verificada no Rio Grande do Sul. A existência da lei nacional Maria da Penha permite, também, a aplicação dos mesmos marcos jurídicos nas práticas de combate à violência doméstica, sobretudo contra as mulheres.

Além disso, a adaptação dessa experiência a outros contextos brasileiros será possível na medida em que sejam superadas outras limitações mencionadas, como as barreiras geradas pelas disputas institucionais entre as polícias civil e militar, a existência de culturas institucionais machistas e a visão do problema da violência contra a mulher como uma questão de pouca importância.

Por fim, a criação de uma nova rede, responsável pela realização de atividades paralelas à segurança pública, constituída a partir da articulação entre instituições que promovem serviços de assistência social e de saúde, apresenta-se como uma necessidade central para o desenvolvimento de atividades de prevenção de novos casos de violência doméstica. Os principais desafios que se apresentam são o fortalecimento das instituições já existentes e a organização e qualificação dos serviços oferecidos, bem como sua adaptação às demandas de atendimento recebidas.

#### 4.7 Referências

Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli, e Fernanda Bestetti de Vasconcellos. 2013. "A Administração Judicial de Conflitos de Gênero e a Lei 11.340/2006". Em: *Sensibilidades Jurídicas e Sentidos da Justiça na Contemporaneidade*. (1a ed.) Rio de Janeiro: Editora da UFF, v. 1, págs. 121-140.

Bonetti, Aline, Luana Pinheiro e Pedro Ferreira. 2008. "Violência contra as mulheres e Direitos Humanos no Brasil: uma abordagem a partir do Ligue

180". Estudo. Fazendo Gênero 8 – Corpo Violência e Poder. Florianópolis, 25-28 de agosto.

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. 2001. *Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das delegacias especializadas no atendimento às mulheres: Relatório final*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Ministério da Justiça. Disponível em: [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br).

Giuliane, Érika Andrade Souza. 2008. "Feijoada completa: reflexões sobre a administração institucional e dilemas nas Delegacias de Polícia da Cidade do Rio de Janeiro". Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense.

Gregori, Maria Filomena. 1993. *Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

———. 2006. "Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos". Debert, Guita G., Maria Filomena Gregori e Adriana Piscitelli (orgs). *Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças*. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP, págs. 57-87.

Johnson e Dawson. 2011. *Violence Against Women in Canada*. Research and Policy Perspectives.

Johnson, Holly e Jennifer Fraser. 2011. *Specialized Domestic Violence Courts: Do They Make Women Safer? Community Report: Phase I*. Ottawa: Department of Criminology University of Ottawa.

Kant de Lima, Roberto. 1995. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. (2ª ed.) Rio de Janeiro, Forense.

Lage, Lana, *et al.* 2010. "As delegacias especializadas de atendimento à mulher no Estado do Rio de Janeiro na visão de suas delegadas". Em: Lima, Roberto Kant, Lucia Eilbaum e Lenin Pires (orgs.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond.

Lievore, D. 2005. *No Longer Silent: A Study of Women's Help-seeking Decisions and Service Responses to Sexual Assault*. Canberra: Australian Institute of Criminology.

- OBSERVE. 2010. Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal. Salvador: Observe - Observatório da Lei Maria da Penha. 233 pág.
- Pasinato, Wânia. 2004. "Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: mulheres, violência e acesso à justiça". XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS. Caxambu, Minas Gerais, 26 a 28 de outubro.
- . 2008. "Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter? Eis uma questão". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 70 (janeiro-fevereiro): 321-360.
- . 2012. *Acesso a Justiça e Violência contra a Mulher em Belo Horizonte*. São Paulo: Annablume/FAPESP.
- Pasinato, Wânia, e Cecília M. dos Santos. 2008. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. PAGU/UNICAMP. CEPLAES/Equador. IDRC. Disponível em: <http://www.ceplaes.org.ec/Accesso-Justicia/ceplaes-perfil-es.html>.
- . 2009. *Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços*. Pesquisa de Opinião com as Mulheres de Belo Horizonte. Campinas: PAGU/UNICAMP/CEPLAES/IDRC.
- SPM. 2006. *Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher*. Brasília: SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República. Disponível em: [www.presidencia.gov.br/spmulheres](http://www.presidencia.gov.br/spmulheres).
- . 2007. *Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Balanço das Ações*. 2006-2007. Brasília: SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República. Disponível em: [www.presidencia.gov.br/spmulheres](http://www.presidencia.gov.br/spmulheres).
- UNODC. 2011. *Respostas para a Violência Baseada em Gênero no CONE SUL: Avanços, desafios e experiências regionais*. Relatório Regional. DF: UNODC/ONU Mulheres.
- Vasconcellos, Fernanda Bestetti de. 2013. "A família, a violência e a justiça: conflitos violentos familiares, Lei Maria da Penha e concepções jurídicas no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul". *Revista Civitas*, 13(1). Dossiê Violência e sociedade. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/12590>.







## Conclusões

Ao longo desta Nota Técnica, buscou-se documentar e divulgar as inovações que foram premiadas no concurso GovernArte, na categoria Governo Seguro, permitindo promover a cooperação Sul-Sul e a troca de conhecimentos e experiências entre governos de segundo nível administrativo, a fim de contribuir indiretamente para a redução dos índices de criminalidade e violência registrados atualmente nos países da América Latina e do Caribe.

Os programas selecionados ajudaram a aumentar a massa teórica que evidencia os possíveis fatores de sucesso de programas de prevenção do crime e da violência, que abrangem a convocatória a diversos atores e não apenas às forças de segurança, a criação de indicadores com linhas de base e metas, a geração e troca de informações confiáveis e oportunas, a importância da vontade política e o direcionamento e territorialidade das intervenções (Alda e Beliz, 2007).

A premiação do Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida de Pernambuco está relacionada sobretudo aos resultados obtidos, uma vez que esse programa propiciou a redução dos índices de criminalidade em um dos estados mais violentos do Brasil. Embora não tenha havido uma avaliação de impacto que permita confirmar essa afirmação, este estudo permitiu inferir que esse programa contribuiu em grande medida para essa redução. Não obstante, ele foi premiado também devido a outras características inovadoras que, de fato, foram a chave para alcançar a redução desses indicadores e que o tornam digno de ser reproduzido. Entre esses aspectos, cabe mencionar a geração

de informações essenciais para a análise criminalística desenvolvida a partir do Compstat, originalmente implantado em Nova York em 1994, o que permitiu a melhoria da qualidade das informações, tanto dos registros estatísticos como dos indicadores intermediários e dos processos. O monitoramento constante e a avaliação das ações empreendidas (buscando alcançar os resultados definidos por meio de diversas metas e indicadores), os níveis de responsabilidade atribuídos a todos os atores envolvidos, os sistemas de premiação adotados, etc. são todos fatores essenciais para o sucesso. Observa-se, portanto, um claro foco no cumprimento das metas, analisando também os obstáculos que vão surgindo, para que seja possível tomar decisões em novas bases e agilizar as ações em andamento.

Ademais, destacam-se os altos níveis de coordenação entre os diversos órgãos envolvidos, que incluem não apenas os órgãos de segurança do Estado, mas também os Poderes Executivo e Judiciário e, particularmente, a integração operacional da Polícia Militar e da Polícia Civil, que, no Brasil, têm um histórico de distanciamento e até mesmo de rivalidade. O aspecto inovador também está ligado à adoção do paradigma de policiamento em pontos críticos<sup>47</sup>,

<sup>47</sup> Esse paradigma parte do conceito de que a polícia terá maior eficiência centrando suas intervenções nas áreas de concentração do crime, de repetição do número de vítimas e existência do maior número de agressores (Sherman e Rogan, 1995). O risco de detenção também é aumentado por meio da intervenção na prevenção situacional e manutenção dos espaços públicos (casos de sucesso de prevenção situacional; ver Clarke, 1997).

que é amplamente utilizado em outras regiões, mas que começou a ser implementado na América Latina apenas há alguns anos.

Esse programa é, portanto, um exemplo claro de como a ampliação da capacidade institucional dos órgãos envolvidos com base em um modelo de gestão por resultados comumente empregado em outras áreas da administração pública possibilita a redução dos índices de criminalidade e violência.

O Programa VÍNCULOS parte de uma abordagem de prevenção social primária da violência, que envolve a prevenção da violência juvenil, a violência de gênero e a violência no nível da comunidade e da segurança rodoviária. Ele foi premiado por ser um programa inovador na região, dado que promove o desenvolvimento de capacidades com um enfoque *botton-up*, ou seja, de baixo para cima, e incorpora uma grande quantidade de setores do governo para evitar que os aspectos burocráticos interfiram demais na sua execução, reduzindo sua eficácia e eficiência. Além disso, em vez de centralizar os recursos nessa instância administrativa, o governo provincial decidiu promover um processo de descentralização que permite aos municípios gerir os recursos criando, executando e avaliando os projetos, mas com a transferência de conhecimento e capacidades a partir do nível administrativo máximo. Este último aspecto é fundamental para que os recursos sejam aplicados de forma eficaz e contribuam para a sustentabilidade dos programas. Outra característica de destaque é a participação do cidadão, visto que o programa conseguiu aproveitar a noção de que quanto mais baixo o nível administrativo maiores são as probabilidades de colaboração, apoio e apropriação das iniciativas governamentais por parte dos cidadãos. Este é outro fator que, conforme mencionado, contribui para o sucesso de um programa de governo, sobretudo de segurança pública, que é um tema de particular interesse para as comunidades.

O Programa VÍNCULOS foi premiado não tanto por seus resultados e impactos atuais, mas por ser um programa promissor que envolve as diversas dimensões da gestão da segurança pública que, geralmente, contribuem para o sucesso dos programas.

Trata-se de uma iniciativa que promete cumprir seus objetivos e resultados concretos se for adequadamente implementada. Assim, o GovernArte procurou não apenas lançar um olhar retrospectivo, mas também voltado para o futuro, buscando possíveis soluções eficazes que contribuam para prevenir o crime e a violência.

Já o programa “Rede de Assistência de segurança pública para a Luta contra a Violência Doméstica e Familiar”, considerando o espectro de prevenção social da violência, tem foco na violência doméstica contra a mulher. Ele foi premiado não apenas por seus resultados concretos – apesar de sua implementação haver começado há relativamente pouco tempo – mas também por seu caráter inovador e por diversos fatores que fazem com que seja um programa de fácil reprodução, em particular no contexto brasileiro.

O programa é caracterizado pela constante capacitação de seus profissionais, participação da comunidade, transversalidade dos serviços oferecidos pelas instituições e coordenação eficaz das ações entre os diferentes poderes do Estado, em particular entre o Executivo e o Judiciário, e, igualmente, entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, que, como em Pernambuco, demonstraram capacidade de trabalho coordenado e bem sucedido. O Programa também se destaca pela emancipação da mulher, promovendo sua inclusão social por meio de políticas de segurança pública. Em outras palavras, trata-se de um programa onde predomina a perspectiva da mulher vítima da violência. Desde sua criação, o programa centra-se na mulher, suas necessidades, perspectivas e visões. Ademais, ele não negligencia o ofensor, de modo que trata também das origens da agressão. É fundamental, por fim, o esforço do Estado no cumprimento da Lei Maria da Penha com base em responsabilidades muito precisas assumidas tanto pelos órgãos envolvidos como pelos próprios cidadãos. Ele constitui um exemplo de como o conteúdo de uma lei deve ser promovido e executado.

Nesse sentido, os três programas apresentam características semelhantes, mantendo seus traços distintivos. Todos têm sua gênese em questões que afetam a convivência e a segurança pública, mas definem

sua particularidade nos diversos focos populacionais e territoriais e nas metodologias implementadas, como é o caso da violência doméstica do programa “Rede de Assistência de segurança pública para a Luta contra a Violência Doméstica e Familiar”. Além disso, os marcos teóricos que embasam cada programa também possuem especificidades em cada caso como, por exemplo, o “Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida”, que adota, entre outros, o paradigma de “pontos críticos”. Dessa maneira, os três foram premiados por vários motivos: seus resultados concretos, seu caráter inovador no contexto latino-americano, suas práticas promissoras e seus fatores de sucesso. Tudo isso nos permite concluir que não existe uma solução ou receita única para a redução da criminalidade e da violência, nem um espaço de trabalho único para enfrentar esse flagelo que se manifesta de muitas formas diferentes.

## Referências

Alda, Eric, e Gustavo Beliz. 2007. *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D.C.:BID.

Clarke, R.V. (ed.). 1997. *Situational crime prevention: Successful case studies* (2.a ed). New York: Harrow e Heston.

Sherman, L., e Rogan, D. 1995. “Effects of gun seizures on gun violence: “Hot spots” patrol in Kansas City”. *Justice Quarterly*, 12(4): 673-93.







[www.iadb.org](http://www.iadb.org)