

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Ministério da Justiça e Cidadania / Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA:

SEGURANÇA CIDADÃ – FASE II

Acordo de Cooperação PRODOC BRA/04/029

Produto III – Documento Técnico contendo avaliação final do Projeto BRA/04/029, incluindo lições aprendidas e recomendações de sustentabilidade dos resultados alcançados

1

Contratação de consultoria especializada para realizar a avaliação final do Projeto BRA/04/029
Segurança Cidadã – Fase II

Ana Beatriz Esteves
Andréia de Oliveira Macêdo
Consultoras

Dezembro/2016

LISTA DE SIGLAS

AL - Alagoas

AP – Amapá

BA – Bahia

BSC – Balanced Score Card

DF – Distrito Federal

ES – Espírito Santo

EUA – Estados Unidos da América

IGESP - Integração da Gestão em Segurança Pública

MG – Minas Gérias

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PB – Paraíba

PE – Pernambuco

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR – Paraná

PRODOC – Documento de Projeto

PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

RADIOBRÁS

RJ – Rio de Janeiro

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SIGAP – Sistema de Informações Gerenciais de acompanhamento de Projetos

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO DE QUADROS

QUADRO 1 - Relação dos entrevistados, segundo histórico profissional no Projeto Segurança Cidadã e data da entrevista	7
QUADRO 2 - Políticas Públicas de redução de criminalidade violenta segundo Unidades da Federação, por ordem decrescente de lançamento, 2016	36
QUADRO 3 - Categorias analíticas das políticas de segurança cidadã.....	39
QUADRO 4 - Frequência das medidas repressivas nas políticas de segurança pública, 2016	42
QUADRO 5 - Indicadores de mortalidade violenta empregados nos programas segundo Unidade da Federação, 2016	44
QUADRO 6 - Frequência das medidas preventivas nas políticas de segurança pública, 2016	45

SUMÁRIO DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Áreas de atuação dos órgãos que coordenam os programas	43
--	----

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
APRESENTAÇÃO	6
1. AVALIAÇÃO DE PROCESSOS.....	7
1.1. Planejamento do Projeto.....	9
1.2. Execução do Projeto	14
1.3. Avaliação e Monitoramento do Projeto.....	25
2. AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE.....	31
2.1. Análise de resultados - Reverberações do Projeto Segurança Cidadã sobre os instrumentos estaduais de planejamento da segurança pública.....	31
2.1.1. Os programas estaduais voltados à redução dos crimes violentos – indução e cooperação na perspectiva da segurança cidadã.....	33
2.1.2. Os paradigmas dos programas estaduais de segurança pública.....	40
2.2. Lições Aprendidas	48
2.3. Recomendações para sustentabilidade.....	54
2.4. Balanced Score Card – BSC.....	56
Bibliografia	57

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a disponibilidade e generosidade do(a)s profissionais que se propuseram a compartilhar informações, percepções e vivências indispensáveis às análises aqui presentes sobre a execução do Projeto Segurança Cidadã e sobre os aprendizados e desdobramentos decorrentes desse processo.

Agradecemos, especialmente, à Ângela Cristina Rodrigues, gerente do Prodoc BRA 04/029, que gentilmente cedeu parte de seu tempo para nos subsidiar dados e informações sobre o amplo escopo de execução do Segurança Cidadã, projeto que tornou-se parte de suas atribuições profissionais há alguns anos.

Um esforço de avaliação de um projeto tão longo e complexo não pode ser viabilizado sem que seja necessário recorrer a essas expertises e vivências. Nos bastidores de toda política pública, há um time que torna os projetos possíveis e quebram resistências, considerando-se todos os percalços e imprevistos que iniciativas dessa natureza comportam. Esse tem sido o desafio principal de sujeitos comprometidos com a replicação de uma outra visão sobre o campo das políticas de segurança pública no Brasil, mais democrática e promotora de direitos para todos. A esses profissionais, em especial àqueles que se engajaram no planejamento e implementação das estratégias do Projeto Segurança Cidadã, dedicamos esse trabalho.

APRESENTAÇÃO

O **Projeto Segurança Cidadã – Fase II** é resultado de Cooperação Técnica entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Seu principal objetivo foi dar continuidade ao plano de ação elaborado para implantação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP junto aos entes federados e sociedade civil.

O SUSP é um programa de modernização da gestão de segurança pública, que atua como indutor de políticas e práticas gerenciais na área da segurança pública e visa principalmente à integração efetiva de todos os agentes de segurança pública no enfrentamento da violência e da criminalidade, por meio da padronização nacional de procedimentos e equipamentos.

O Projeto de Cooperação Técnica esteve focado em ações práticas voltadas para o apoio a ações de formação e valorização profissional, suporte à implantação do SUSP, produção qualificada de provas e prevenção a violência e criminalidade. Sua execução durou aproximadamente 12 anos, iniciados em 2004, durante os quais foram realizadas uma série de mudanças de escopo para garantir a qualidade e efetividade dos investimentos idealizados para a área de segurança pública.

Ao aproximar-se o final da realização das atividades planejadas, em 2016, a SENASP, em parceria com o PNUD, contratou consultoria para a elaboração de Relatório Final de Avaliação Ex-Post do Projeto, com vistas a sistematizar as principais contribuições advindas de sua realização, bem como a identificação das lições aprendidas ao longo do processo, tanto do ponto de vista do benefício pretendido, como no que tange aos processos gerenciais a ele associados.

Este documento consiste no resultado da avaliação final da execução do Projeto BRA/04/029 – Segurança Cidadã, contendo a avaliação de processos, as análises sobre os resultados alcançados, a avaliação de efetividade, as lições aprendidas e, finalmente, o Balanced Score Card do Projeto.

1. AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

A avaliação de processos é fundamental para identificar as principais questões facilitadoras e dificultadoras da execução do projeto, que impactaram de forma positiva ou negativa na busca pela consecução das metas e objetivos estabelecidos por esta Cooperação Técnica internacional. Para realizar esta avaliação, foram entrevistados os representantes do órgão executor responsáveis pela realização do Projeto Segurança Cidadã – Fase II, além de representante do PNUD, agência de cooperação parceira neste trabalho, e da ABC, Agência Brasileira de Cooperação.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de novembro e dezembro de 2016. A amostra dos informantes foi composta por perfis de profissionais que ocuparam cargos importantes na implementação e acompanhamento do Prodoc BRA 04/029. Assim, foram convidados a participar desse levantamento gestores que estão atuando ou passaram, ao longo desses 12 anos de projeto, pelos setores da Secretaria Nacional de Segurança Pública mais significativos em termos de sua execução, quais sejam: Gabinete da SENASP, Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública – DEPAID – e Departamento de Políticas, Programas e Projetos – DEPRO. Também foram entrevistadas representantes do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento – PNUD – e da Agência Brasileira de Cooperação – ABC.

A seguir, é apresentado um quadro resumo sobre os perfis dos profissionais entrevistados, bem como as datas das entrevistas:

QUADRO 1 - Relação dos entrevistados, segundo histórico profissional no Projeto Segurança Cidadã e data da entrevista

Nome do Entrevistado	Histórico profissional vinculado ao Projeto Segurança Cidadã	Data da entrevista
Alessandra Ambrósio	É gerente, desde 2002, de Programas de Cooperação Multilateral e Coordenadora-Geral de Cooperação com a CPLP da Agência Brasileira de Cooperação.	08/12/2016
Ângela Cristina Rodrigues	Está na SENASP desde 2004. Sua vinda para o projeto foi em 2007, colaborando na coordenação do PRODOC BRA/04/029 por dois anos. Em 2011, passa a coordenar, além do PRODOC, outros três projetos de cooperação internacional. Criou a unidade de gestão de projetos internacionais, subordinada ao Gabinete da SENASP – Unidade de Gestão de Projetos – UGP. Em 2016, foi nomeada Coordenadora de Projetos de Cooperação Técnica Internacional da SENASP, atuando nesta posição desde então.	09/12/2016
Cristina Gross Vilanova	Exerceu cargos estratégicos no Departamento de Políticas, Programas e Projetos da SENASP, entre os anos de 2003 a 2015, inicialmente como coordenadora-geral dos projetos de prevenção e, posteriormente, como diretora do setor.	05/12/2016
Érica Machado	Oficial do Programa de segurança e governança do PNUD desde 2007.	16/11/2016
Isabel Seixas de Figueiredo	Foi Diretora do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública – SENASP – entre os anos de 2011 e 2014. Em 2011, atuou	14/11/2016

	também como diretora dos projetos de cooperação internacional da Secretaria. Atualmente, trabalha como consultora de organizações como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Ministério da Justiça.	
Juliana Márcia Barroso	Ingressou na SENASP em 2000. Foi Coordenadora Geral de Ensino e Valorização Profissional entre 2004 e 2008. Nos anos de 2008 a 2011, ocupou o cargo de Diretora do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. Entre 2008 e 2011, atuou também como coordenadora dos projetos de cooperação internacional da Secretaria. Atualmente, ocupa o cargo de Coordenadora do Centro de Formação da Guarda Municipal de São Paulo.	11/12/2016
Marcelo Ottoni Durante	Foi Coordenador Geral de Pesquisa e Análise da Informação – SENASP – entre os anos de 2003 e 2009. Atualmente, é professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Viçosa e Subsecretário de Gestão da Informação da Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal.	16/11/2016
Pehkx Jones Gomes da Silveira	É escrivão da Polícia Federal. Ingressou na SENASP em 2004. Entre os anos de 2005 e 2008, ocupa o cargo de gerente do Projeto Segurança Cidadã. Atualmente é Subsecretário de Prevenção, Educação e Valorização Profissional da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro.	10/12/2016

Fonte: elaboração própria, 2016.

Para sistematizar as contribuições dadas pelos entrevistados e também as informações colhidas nos relatórios de progresso disponibilizados, foram definidas três diferentes sessões de agrupamento das avaliações de processos; i) planejamento; ii) execução e iii) avaliação. É importante destacar que essa avaliação de processos consiste em uma análise das rotinas executadas no âmbito desta cooperação em sentido amplo, de forma que não se espera mapear processos executados para todas as atividades pertinentes à operacionalização de tarefas atribuídas, mas conhecer as principais questões que gravitam em torno das rotinas adotadas para executar o escopo do projeto, desde seu planejamento até a avaliação final.

8

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro de perguntas semi-abertas, buscando apreender dos informantes as seguintes perspectivas de inserção pessoal no projeto: breve trajetória do entrevistado no campo de atuação da segurança pública (formação, experiências anteriores, fatores que influenciaram na posição que ocupou para a execução do Programa e motivações para o trabalho realizado) e atuação subjetiva no Programa (participação no seu desenvolvimento e implementação, elementos mobilizados para a execução das ações e atividades previstas, grau de autonomia na tomada de decisões e de que maneira as decisões foram tomadas, parcerias envolvidas no planejamento e execução das ações, percepção sobre os avanços e dificuldades na execução das ações e método utilizado para a avaliação dos resultados).

As entrevistas foram realizadas de modo a possibilitar condições para que os desdobramentos do processo de consolidação do projeto pudessem ser resgatados a partir da memória dos informantes. Para além do processo de reconstrução histórica do Segurança Cidadã, é importante ressaltar que as descrições e análises empreendidas mapeiam percepções e narrativas sobre o PRODOC/04/029. Nesse sentido, a disponibilização das falas dos entrevistados ao longo da análise será feita com a cautela necessária para

preservar, o maximamente possível, as identidades desses interlocutores. Assim, não aparecerão, nas transcrições disponibilizadas, referência a nomes, cargos ou sexo dos entrevistados.

1.1. Planejamento do Projeto

O planejamento do projeto BRA04/029 tem como marco de referência o Documento de Projeto, assinado entre PNUD e Ministério da Justiça, com a supervisão e acompanhamento da ABC. Esse documento é a carta de compromissos assumidos no âmbito da Cooperação Técnica e descreve os objetivos da operação e os mecanismos a serem adotados para a execução do Projeto idealizado.

Segundo este documento, foram estabelecidos quatro objetivos específicos para o Projeto, quais sejam:

- Desenvolvimento de produtos, metodologias e tecnologias nas diversas áreas da segurança pública que possam ser testados e implementados pelos órgãos de segurança estaduais e municipais;
- Fortalecimento institucional da SENASP e dos órgãos de segurança pública, dotando-os de modelos e instrumentos gerenciais, e de sistemas de monitoramento e avaliação;
- Suporte a negociação e implementação do acordo de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento; e
- Apoio à implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e do planejamento estratégico da SENASP, incluindo o sistema integrado de ensino, a modernização das instituições de segurança e segurança comunitária definida como segurança pública.

Adicionalmente, em seu ANEXO I, o documento apresenta as metas para alcançar cada resultado esperado pelo projeto e os indicadores selecionados para aferir o cumprimento de cada uma delas, bem como os próprios resultados atingidos.

Sobre o processo de planejamento do projeto, um dos entrevistados falou sobre a amplitude e dimensão que o escopo de ações do Segurança Cidadã foi tomando, desde a sua concepção, e das expectativas criadas entre os gestores nesse contexto:

Entrevistado E: Eu me lembro sempre da mesa grande de reuniões e da gente tentando construir e dizendo o que gostaria, nessa lógica de um plano nacional de segurança pública, naqueles eixos, ainda da época do Luiz Eduardo Soares, de prever tudo o que fosse possível. Prever tudo aquilo que fosse necessário, de tudo aquilo que a gente tava desenvolvendo pra poder conseguir contratar consultorias, né? Que nos ajudassem a dar consistência pras ações. E aí, foram muitas ações e muito recurso previsto também.

Um outro entrevistado ressalta a magnitude do projeto em comparação a outros que foram implementados, no âmbito da cooperação técnica internacional, com o Ministério da Justiça.

Entrevistado F: “É importante mencionar que esse foi o projeto que ele teve um aporte internacional muito expressivo. Posso até arriscar falar que eu acho que é o projeto que mais conhecimento o PNUD trouxe, por meio do seu Centro Regional lá no Panamá. Inclusive a questão do conceito de Segurança Cidadã e isso foi uma influência muito direta do que já estava sendo pensado, testado e aplicado no âmbito de outros programas do PNUD. Então, eu acho que essa é uma característica extremamente relevante do projeto. Então, essas ações beberam numa fonte já testada do conhecimento internacional, o que é o diferencial em relação a um monte de outros projetos de cooperação, que eles catalisam, em sua maior parte, conhecimentos nacionais. Esse foi o projeto que eu posso dizer que teve uma característica de projeto de cooperação internacional no sentido mais estrito da palavra mesmo. Conhecimento do organismo internacional, experiência sendo transferida para o Brasil”.

A revisão do planejamento adotado para a implementação do projeto foi realizada em diferentes momentos, sempre quando havia necessidade de pedir aditamento de prazos, conforme verificou-se nos documentos disponibilizados para consulta. Essas revisões incluíram também alterações de escopo, suprimindo linhas de ação e incorporando novas atividades entendidas como prioritárias dentro da política de segurança pública. Também, as alterações fizeram postergação de prazos que culminaram na data de dezembro de 2016 para a finalização das atividades do Projeto.

O órgão executor do projeto apresentou, de forma geral, uma metodologia de planejamento anual alinhada com a proposta original do PRODOC BRA 04/029. Para os primeiros anos de execução, percebe-se que a pauta originalmente proposta é priorizada e, adicionalmente, começam os esforços para planejar os novos ciclos do Projeto evidenciados pelas revisões substantivas, instrumentos de documentação das alterações propostas pela equipe gestora do Segurança Cidadã – FASE II.

Essas novas ondas de planejamento se beneficiaram do modelo flexível de desenho de operações aceito pelo PNUD, ou seja, houve uma série de mudanças de desenho que acabaram transformando o Projeto em uma fonte de recursos para ações diversas na área de segurança pública, sem necessariamente haver uma correlação clara e mensurável das novas ações propostas em relação aos objetivos específicos e metas pretendidos no documento original do projeto.

É o que se observa, por exemplo, na seguinte passagem do Relatório de Progresso 2009:

“(…) com a publicação do Acórdão 1.339/2009 do Tribunal de Contas da União a Coordenação do Projeto optou por realizar a Revisão substantiva I do PRODOC,

considerando os seguintes aspectos: a) durante o desenvolvimento do Projeto e devido à evolução e o amadurecimento das primeiras políticas de segurança lançadas via SUSP, verificou-se a necessidade de ampliação e inclusão de mais ações e produtos dentro do Projeto Segurança Cidadã. Além disso, da adequação das ações desenvolvidas no âmbito do Projeto para atender as orientações do referido Acórdão; b) **com advento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI**, no ano de 2007, o qual complementa a visão do SUSP no que diz respeito a ações de educação, valorização profissional dentre outros, **as atividades tomaram grandes proporções no âmbito da SENASP e tiveram que ser apoiadas pelo Projeto Segurança Cidadã**, destas, podemos destacar o Projeto Bolsa Formação e os Conselhos Institucionais de Segurança Pública que **apesar de serem ações do PRONASCI já existiam nas ações no SUSP quando da criação do descritor de ações, do Plano Plurianual, e que foram absorvidos em sua integridade pela SENASP.**” [SENASP, Relatório de Progresso 2009; 2009;22. Grifos nossos].

Ainda neste plano, as entrevistas com atores estratégicos que participaram da gestão da operação ao longo dos 12 anos de execução do Projeto Segurança Cidadã – FASE II foram enfáticas em relação às discontinuidades nas sucessivas ondas de replanejamento do Projeto, gerando impactos, inclusive, nos repasses orçamentários.

Entrevistado A: De 2007 pra 2016, foram muitas, muitas mudanças, né? Tanto na gestão da Secretaria, quanto na do Projeto, e o que mais impactou, na verdade, na execução do projeto, foi o Acórdão do TCU 1339, lá de 2009. Por quê? Porque quando o Projeto foi assinado, em 2004, era um projeto muito grande. Sessenta e quatro milhões de dólares, se eu não me engano. Em 2011, quando a gente fez a revisão substantiva dele, a gente reduziu o saldo orçamentário dele ao saldo financeiro. Tanto é que, desde 2009, não tem repasse para o PNUD. O último repasse foi em 2009, e ele passa a ser um projeto de trinta e nove milhões de dólares.

Para os informantes, as alterações ratificadas nas revisões substantivas visaram adequar o projeto aos desdobramentos da política nacional de segurança pública, sensível às discontinuidades políticas ocorridas ao longo dos anos de execução do projeto.

Alguns dos interlocutores ressaltaram ainda a falta de priorização do Projeto pelos ministros da justiça empossados, resultando em quebras dos repasses inicialmente previstos e em baixa execução orçamentária, além do não alcance dos objetivos almejados originalmente.

Entrevistado D: “Como nós sabemos, esse aporte de recursos, liberado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, ele é uma promessa. Ele é uma expectativa. Então, faz um cronograma, mas pode acontecer de esse cronograma não ser executado e o Governo Federal fazer o contingenciamento e não repassar o recurso. Consequentemente, sob o ponto-de-vista da auditoria... Nós somos auditados todos os anos pela Procuradoria Geral da União. Havia sempre

uma pontuação da auditoria dizendo que havia uma baixa execução orçamentária. Dentro do que estava previsto, nós não conseguíamos ter uma execução plena daquilo que nós prometíamos fazer como entrega. Então, isso depõe para a gestão do projeto. Negativamente, para o diretor do projeto, para o gerente do projeto e para a equipe como se fosse uma culpa de execução. Quando, na verdade, é uma culpa de gestão macro, maior, de priorizar o orçamento pra que este Programa receba o recurso no tempo correto e para que as ações planejadas sejam executadas conforme o cronograma. (...) Essa baixa execução é impactada pelo mau repasse de recursos para o projeto.”

A dificuldade de realizar planejamentos mais detalhados e robustos que preservem a relação lógica das ações planejadas com os objetivos pretendidos é uma questão que chama atenção no contexto da gestão de projetos na maior parte das grandes instituições executoras de empreendimentos como esse. Parte dessa dificuldade encontra eco na cultura organizacional, que geralmente acredita que o investimento de tempo e recursos na fase de execução é mais profícua do que realizar atividades mais bem elaboradas na fase de planejamento. Disso resulta um gasto maior de recursos financeiros, humanos e de tempo na busca de soluções para problemas que possivelmente poderiam ser evitados se a etapa de planejamento fosse mais acurada e longa.

É importante destacar que o PNUD não estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento anual de planejamento da execução de suas cooperações técnicas, não havendo, por isso, um documento oficial que exija do órgão executor um plano de trabalho ajustado para o ano subsequente. Essa ausência de procedimento padrão dificulta a qualificação do processo de planejamento e de revisão das programações feitas originalmente. Essa carência de processos sólidos de planejamento acaba tornando a aplicação dos recursos ao longo do ano subordinada a existência de demandas que tenham compatibilidade com o objeto da Cooperação Técnica. Não havendo demanda, a execução fica fatalmente comprometida.

Outro aspecto importante a ser considerado na época do planejamento é o plano de aquisições do projeto. O Plano de Aquisições tem por finalidade detalhar todas as aquisições e contratações que serão efetuadas para cumprir o escopo de execução do projeto e deve ser elaborado tendo em vista o plano de ação proposto, seus objetivos gerais e específicos e as metas a alcançar. É, portanto, uma lista completa de todos os bens, serviços e assistência técnica de consultores necessários à consecução de todo o plano da Cooperação Técnica.

Para que os resultados esperados sejam alcançados, é importante prever, de forma detalhada e completa, todos os insumos necessários à execução de cada atividade planejada dentro do projeto. É necessário haver uma dependência lógica direta entre o Plano de Aquisições elaborado para o projeto e sua matriz de resultados a serem alcançados, sob pena de, em caso de incompatibilidades, algum resultado

esperado não ter condições de ser viabilizado dentro do prazo, cronograma e custos predefinidos. Também, há risco de inserir na matriz do projeto itens de aquisições que não contemplam insumos para a obtenção de resultados esperados, caracterizando a utilização da Cooperação Técnica como fonte de recursos e não como projeto, com início, meio e fim e com lógica própria a ser seguida, de forma estruturada.

Conhecer a fundo o Plano de Aquisições também permite aferir se alguns indicadores utilizados na Matriz de Resultados e Monitoramento são adequados para cada atividade – ou conjunto de atividades – proposta e se a relação lógica entre eles é válida ou precisa ser ajustada. Por isso, elaborar um plano de aquisições pertinente e adequado às metas propostas é parte fundamental do planejamento do projeto.

Percebeu-se, na análise dos documentos disponibilizados, que o orçamento estipulado para o projeto na fase de planejamento esteve fortemente relacionado a rubricas genéricas, não discriminando o uso dos recursos de forma clara para cada atividade prevista. Eram aprovadas rubricas “guarda-chuva”, que iam sendo consumidas ao longo do tempo de acordo com as necessidades identificadas.

Esse tipo de planejamento muito generalista tem suas raízes no modelo de cooperação que era usualmente acordado na época de elaboração desta cooperação, ainda flexível para comportar atividades hoje entendidas como atribuições exclusivas da Administração Pública, como ampla utilização de recursos para pagamento de passagens, hospedagens, apoio logístico e serviços gráficos, por exemplo.

Por isso, foi constante nos relatórios de auditorias do projeto a solicitação de esclarecimentos a respeito de despesas realizadas com recursos do Projeto com itens não relacionados diretamente a produtos vinculados à matriz de investimentos do PRODOC.

Com o passar do tempo e a experiência da SENSAP no estabelecimento de novas parcerias desta natureza, percebeu-se a necessidade de focar melhor os produtos esperados pelos novos projetos, atendendo, inclusive, a uma demanda da ABC, órgão responsável pelo acompanhamento e controle dos projetos de cooperação no Brasil e do próprio TCU, por meio dos acórdãos que inviabilizaram esse tipo de investimento com recursos de Cooperação Técnica. Sobre os impactos do Acórdão do TCU sobre o projeto Segurança Cidadã, um dos entrevistados explica:

Entrevistado A: Por que que eu digo que o Acórdão mudou, na verdade, muita coisa na execução do Projeto? Porque ele foi desenhado, pensado, pra fazer eventos, pra se pagar passagens e diárias... tinha uma série de coisas que o Acórdão proibiu e que a gente fazia tudo pelo Projeto; principalmente, eventos. Os vários cursos da Força Nacional, a gente fazia tudo pelo Projeto. Desde comprar o material... Tudo, tudo era feito pelo Projeto. Então isso impactou muito a execução do Projeto. Quando veio o Acórdão, a [SENSAP] cessou qualquer atividade que o Acórdão ‘tava’

proibindo. Com isso, o que é que ficou? Ficou praticamente contratação de consultor, de pessoas físicas para fazer as pesquisas que eram demandadas pelos Departamentos.

A verificação da adequação dessa matriz orçamentária com o quadro geral de objetivos e metas traçadas pelo projeto é um dos principais procedimentos metodológicos para aferir os resultados do projeto, levando em consideração os seguintes critérios:

- Capacidade de consecução dos objetivos geral e específicos a partir da realização das aquisições listadas no Plano de Aquisições do projeto;
- Compatibilidade e relação lógica entre os indicadores propostos na matriz de resultados e os itens especificados no Plano de Aquisições.

A falta de justaposição entre as aquisições planejadas e realizadas no âmbito do projeto em relação ao seu desenho original demonstra uma fragilidade de planejamento, de forma que o aporte de recursos ao longo dos anos foi comprometido com ações não finalísticas e que não representaram necessariamente insumos aos objetivos traçados no PRODOC.

1.2. Execução do Projeto

A execução do Projeto durou, no total, cerca de doze anos. A coordenação, no âmbito da SENASP, das diferentes ações que foram contempladas no PRODOC ficaram inicialmente a cargo do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública – DEPAID (2004 a 2010). A partir de 2011, cria-se a Unidade de Gestão de Projetos Internacionais – UGP –, vinculada ao Gabinete da Secretária Nacional de Segurança Pública e responsável pelo gerenciamento do BRA/04/029, entre outros Compromissos de Cooperação Internacional. Segundo informa um dos entrevistados, no Termo de Cooperação Técnica, a dinâmica de condução interna do Projeto foi de inteira atribuição da SENASP, não havendo intervenções por parte da ABC ou do PNUD. Tal autonomia é prevista pelas normas de Cooperação Técnica, considerando-se que a executora, neste caso, é a própria Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Nesse período, o contexto institucional da Secretaria se modificou muitas vezes, em função da estratégia de governo, das constantes mudanças de pessoal em cargos de chefia e da intensa atualização de prioridades relacionadas às áreas meio e fim da SENASP. A própria configuração de gestão do projeto foi alterada ao longo dos anos de vigência, como apontado no parágrafo acima. Sobre as alterações mais recentes, como informa um dos entrevistados,

Entrevistado A: “no ano passado, não me lembro quando, teve uma reestruturação na SENASP, onde a UGP passa a ser, na verdade, a coordenação de projetos de cooperação técnica

internacional. (...) Então, hoje ‘tá’ assim. A coordenação de Cooperação Técnica Internacional, com disponibilidade de cargo de coordenador para gerenciar o setor. Essa é a última configuração que a gente tem até uma nova reestruturação”.

A avaliação de riscos do projeto já apontava como fatores a serem monitorados as seguintes questões:

- Fragmentação gerada pela ação desarticulada na implementação do SUSP entre as três esferas de governo.
- Ausência de priorização da área de segurança pública como fator indispensável à política de desenvolvimento do país por parte de organismos multilaterais, governos, empresários e terceiro setor.
- Aprofundamento da percepção, por parte de alguns segmentos sociais, de que a implementação de uma política de segurança pública democrática – portanto seguidora dos marcos legais dos direitos humanos –, possa-se fazer sem o envolvimento direto e o protagonismo das forças policiais;
- Falta de priorização no reforço do quadro de pessoal da SENASP, por intermédio de processo de seleção simplificada;

A preocupação com questões relativas à fragmentação da política de segurança, causada pela desarticulação entre as três esferas de governo, continuou no horizonte do projeto ao longo dos anos, de forma que adotou-se, por meio das atividades realizadas, estratégias para promover a articulação da União com os demais entes responsáveis pela execução da política de segurança pública, visando a difusão e consolidação do conceito de segurança cidadã proposto pelas edições do Projeto.

Nem sempre essa perspectiva integradora foi simples de ser adotada e difundida. No que diz respeito à relação com entes subnacionais, alguns gestores citaram a existência de resistências de Estados e Municípios em absorver as perspectivas de ação contempladas pelo Projeto. Esse foi o caso, por exemplo, da implementação do Consócio Intermunicipal de Vitória, que deixou de ser implementado por divergências políticas entre dirigentes dos municípios que compunham o Projeto. Ainda assim, de forma ampla, o projeto foi bem sucedido no estabelecimento das bases para essa integração continuada.

A questão do envolvimento direto dos profissionais responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das políticas desenvolvidas no âmbito da segurança pública também não deixou de ser considerada nas ações realizadas. O protagonismo policial, a formação plural em direitos humanos, as capacitações no âmbito técnico e os investimentos em estudos e pesquisas para embasamento da formulação continuada da política foram aspectos que estiveram no amplo cenário considerado ao longo

da realização do projeto. Essa afirmação fica evidenciada a partir da análise conjunta das atividades realizadas e também a apreciação do conjunto de produtos, principalmente os documentos, que foram subsidiados com recursos desta Cooperação Técnica.

Em relação ao arranjo institucional, cabe destacar as diferentes visões sobre a importância da participação do PNUD na execução das atividades do Projeto. Os relatórios de progresso são enfáticos no reconhecimento do apoio da Agência Cooperante na formulação de marcos conceituais de ação, busca e efetivação de parcerias com diferentes instituições interessadas na política de segurança pública, acompanhamento e subsídios para a reformulação do planejamento consubstanciado nas Revisões Substantivas aprovadas, além de realizações de atividades técnicas previstas no escopo do Projeto, por meio do formato de Agências Implementadoras.

Vale ressaltar a contribuição do PNUD no fornecimento de instrumentos, metodologias e apoio técnico para o desenho das políticas de prevenção à violência, apoio disponibilizado à SENASP em um contexto no qual o Brasil ainda era iniciante no desenvolvimento de políticas desse tipo.

Com relação aos acompanhamentos promovidos pelos órgãos de Controle Externo sobre o Projeto, houve uma discrepância sobre as percepções coletadas nas entrevistas. Um dos entrevistados ressalta a boa interlocução existente entre profissionais da SENASP e a Coordenadoria Geral da União, resultando, inclusive, no aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas e justificação de despesas.

Entrevistado A: A CGU foi pra mim foi assim uma parceira. Eles vêm praticamente todos os anos auditar o Projeto. E eu sempre digo pra eles que eles me deram uma abertura pra eu ligar pra eles, pra eu agendar reunião quando precisasse. Eu fazia muitas consultas à CGU, para trabalhar preventivamente. Pra saber se eu tava no caminho, se eu podia fazer isso ou aquilo. (...) As várias auditorias que a gente teve aqui, pra mim, serviu de aprendizagem. E eles são muito parceiros, muito tranquilos. Os analistas vêm aqui e a gente conversa. Muitas vezes, eles traziam os relatórios aqui. A gente sentava e conversava. Então, foi uma parceria mesmo, sabe? E isso foi bom, porque o último relatório de auditoria que a gente teve, a gente teve um relatório sem ponto nenhum. Então, o projeto amadureceu muito nessa fórmula. (...) Não temos problema com a CGU.

Para outro, entretanto, as interlocuções com a CGU decorrentes das auditorias anuais resultaram em uma experiência desgastante:

Entrevistado B: “O PRODOC, como qualquer PRODOC, é auditado pela CGU. E aí o que era cem por cento frustrante e irritante era os dois pesos e as duas medidas que a CGU usava pra avaliar o Pensando Direito e pra avaliar o Pensando a Segurança. Os nãoos que a gente recebeu da CGU foram

inúmeros. (...) Então, foi uma coisa assim surreal. Porque onerou demais as estruturas das universidades... e se, por um lado, tinham flexibilidades previstas na lei de alguma forma, a CGU ficava o tempo inteiro... foi muito desgaste. Tudo era difícil. Isso eu acho que foi muito ruim”

Entretanto, as entrevistas realizadas com gestores que passaram pelo projeto ao longo dos 12 anos revelaram outra experiência com a Agência Cooperante. Segundo os relatos, sentiu-se de forma acentuada a pouca articulação entre a SENASP e o PNUD no encaminhamento das questões técnicas e gerenciais relativas à execução do PRODOC. Um exemplo foi o processo de contratação de consultorias de pessoas físicas e jurídicas, nas quais havia recorrentemente dificuldades, por parte da unidade executora, na definição de perfis profissionais adequados às contratações pretendidas, além da indefinição a respeito dos produtos esperados e entregas planejadas.

Segundo entrevistas, a produção de tais termos de referência ficava à cargo exclusivamente dos gestores responsáveis pelas áreas temáticas da SENASP para as quais os termos de referência estavam direcionados, bem como também era responsabilidade destas secretarias as etapas posteriores às contratações, como avaliação e aprovação dos produtos entregues.

Entrevistado B: Eu acho que a gente, apesar de tudo, teve muita dificuldade em definir qualificação. Então, teve circunstância em que a pessoa melhor colocada [nos Editais de consultoria de pessoa física] era pior para o trabalho. Na hora de escrever requisitos, muitas vezes a gente não deu conta, embora tenha aprendido muito com os erros. E muitas vezes também, na hora de definir o produto. (...) A gente nem sempre acerta no que vai pedir e em quem vai contratar. Não fiz nenhum comparativo. Talvez, se eu fosse pegar os Termos de Referência de quando o PRODOC começou, fique claro como os de agora são muito melhores. Mas ainda assim... Principalmente em termos de aprendizado institucional, sabe? Parece que faz de novo o mesmo erro.

Entrevistado E: Eu acho que a gente não reunia conhecimento específico para a elaboração dos termos de referência [destinados a contratação de consultores]. Então, acabava fazendo os termos de referência pegando gente que não tinha condição, entendeu? Pra mim mesmo aconteceu de finalizar consultoria antes de terminar porque a pessoa não tinha condição de desenvolver, não conseguia entender o que tu tava querendo e a gente também não tinha condição de análise técnica do produto, né? O próprio consultor precisa de orientação durante a execução dos produtos”.

Sobre dificuldades na padronização dos termos de referência das consultorias, um outro entrevistado esclarece que:

Entrevistado C: A gente tinha uma grande dificuldade, por exemplo, no sentido da parametrização das consultorias. Tinham consultorias muito caras, consultorias muito baratas. A gente não tinha esses parâmetros. A gente começou a construir. (...) Eu sentia falta desses parâmetros. Cada departamento tinha uma forma de contratação, uma forma de critérios. Não existia uma padronização na SENASP. Enquanto gestora, a gente começou esse processo.

Nesse sentido, não houve, segundo alguns dos informantes, contribuição técnica ou troca de conteúdo relevante entre profissionais vinculados à SENASP e ao PNUD na definição desses termos de referência ou na aprovação dos produtos viabilizados por essas contratações, bem como na gestão dos contratos firmados, limitando as possibilidades de parceria concreta entre os dois órgãos. As dificuldades apontadas por alguns interlocutores e decorrentes, segundo alguns deles, de uma parceria desalinhada, resultou, em alguns casos, na falta de repercussão e apropriação de possíveis aprendizados produzidos sobre a política nacional de segurança pública, que, por definição, são parte do objetivo de transferência de conhecimentos que justifica a realização de uma Cooperação Técnica Internacional deste tipo.

Entrevistado B: “As coisas que foram feitas, foram feitas em parceria burocrática com o PNUD. Mas não houve nenhum momento, nesses anos todos que eu tive próxima desse PRODOC, em que o PNUD tivesse sugerido qualquer coisa ou apresentado uma possibilidade de interlocução, em termos de conteúdo. (...) O PNUD pagou. Aprovou formalmente um Termo de Referência, aprovou formalmente a pessoa que foi selecionada, e só isso. (...) Quando você imagina cooperação técnica, não houve cooperação técnica de mérito. Em última instância, o que houve foi... era mais fácil fazer determinadas coisas via PRODOC do que na lógica burocrática da administração”.

É importante observar que as dificuldades relatadas na execução do projeto decorrem, em grande medida, do ineditismo de muitas das ações viabilizadas, gerando a necessidade de inovar as práticas de um aparelho estatal normalmente burocratizado, da inexperiência das equipes da SENASP na gestão desse tipo de parceria e da falta de parâmetros de atuação nesse contexto. Um dos projetos no qual a conjunção desses fatores trouxe dificuldades para o planejamento e execução foi a Pesquisa Nacional de Vitimização, ressaltando-se as boas referências sobre a contribuição dessa ação para o Sistema Único de Segurança Pública. Segundo esclarece um dos entrevistados:

Entrevistado C: “A gente teve um grande contrato que eu só peguei o início, que foi super complicado, que foi a pesquisa de vitimização. Que nunca se tinha feito no país, não se tinha parâmetros. Como trabalhar isso criteriosamente, né? No momento que a gente tava fazendo a pesquisa, a gente foi construindo isso também. Inclusive no próprio termo de referência, a gente não tinha esses parâmetros. A gente foi muito no sensitivo, muito comendo pelas beiradas. Eu acho que isso também complicou na hora da execução, porque não ficou muito claro o papel do

contratado, o papel do próprio PNUD nesse processo, que a SENASP demandava algumas coisas. Então, foi um contratato pesado, foi um contrato que eu também acho o Ministério da Justiça não teria condições de fazer sozinho. Teria que ser pelo PRODOC, até pela complexidade. A gente fez todo um acompanhamento desse processo. A gente subcontratou pessoas pra acompanhar isso, no sentido de qualificar melhor, no sentido de a gente tentar entender o que tava acontecendo no campo. Mas foi um projeto *trash* pra todo mundo. Pra SENASP, pro PNUD e pra quem foi contratado. E como é que a gente cria mecanismos no sentido de mediar esses impactos? De manter essas relações? Porque afinal de contas eu quero o produto. Ele foi contratado para e o PNUD tá aí intermediando. Como é que ele faz essa intermediação sem intervenção?”

Embora tenha sido um processo de aprendizagem mais difícil, os resultados observados com as entregas dos produtos das consultorias realizadas foram apontados pelos entrevistados como um dos pontos fortes da Cooperação. Nesse sentido, a contratação de consultores para subsidiar tecnicamente as ações da SENASP e contribuir com aporte de conteúdos e informações para a política nacional de segurança pública foi tido como um aspecto inovador e exitoso de contribuição do Projeto Segurança Cidadã – FASE II.

Entrevistado B: Dois outros projetos legais, que de alguma forma a gente fez via PRODOC, foi a parte da perícia, que foi o diagnóstico da perícia. (...) Uma outra coisa que a gente começou e que a gente queria ter feito muito mais, foi aquela dos Cadernos Temáticos. Até a minha época a gente publicou dois, que foi o Caderno Temático de Investigação de Homicídios e o de Drogas. Esse me pareceu um uso bom [das consultorias], que é a parte da produção de conteúdos. E tinham os consultores que ajudavam na parte da produção das pesquisas perfil. Na sistematização, na análise dos dados, análise de consistência, etc. Então, esses foram importantes”.

Nas entrevistas, verificou-se também a impressão, anteriormente citada, a respeito da descaracterização da operação como projeto e apropriação da Cooperação como uma fonte de recursos disponível para ações diversas. A desburocratização da execução financeira dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública repassados para o PNUD, acompanhada de uma baixa intervenção do PNUD sobre a gestão das ações realizadas pela SENASP no âmbito do Projeto, resultou, muitas vezes, em uma instrumentalização do projeto pelos profissionais da SENASP. Percebia-se, em um contexto de restrição orçamentária, a disponibilidade de recursos atrelados à execução do Projeto Segurança Cidadã, de forma que, repetidas vezes, utilizou-se o recurso disponível para executar ações relevantes para as respectivas gestões vigentes, sem que isso representasse, necessariamente, aderência das ações aos objetivos propostos pela operação.

Entrevistado B: Eu nunca entendi necessariamente como uma cooperação. Às vezes eu pensava no PRODOC como um banco. A gente pega o dinheiro, pega daqui, bota pra lá... ele cobra uma taxa de administração e aí a gente vai gastando. (...) O PNUD tem uma produção. Nos projetos que ele executa diretamente com as doações, ele faz coisas de grande qualidade. Mas eu acho que essa é uma coisa que pra mim eu fiquei muito decepcionada. Eu imaginava que iria ter algum tipo de interlocução.

Além das questões colocadas sobre o PNUD, também foi explorada pelos entrevistados a relação da SENASP com a Agência Brasileira de Cooperação – ABC.

Entrevistado C: “A gente tinha um bom relacionamento também com a Agência Brasileira de Cooperação. A equipe do PNUD era muito responsável por isso. Por fazer essa ponte com a ABC, que também fazia o nosso controle. A gente também tinha que fazer prestação de contas a cada ano”.

Entretanto, a chama atenção, em documentos produzidos pela SENASP, as referências à baixa participação da ABC no acompanhamento da execução da Cooperação Técnica. Conforme suas atribuições institucionais, a ABC deveria acompanhar a realização do Projeto, auxiliando no processo de avaliação da operação e sugestão de ajustes, de forma a garantir que os princípios da Cooperação Internacional fossem atingidos e os recursos, investidos de forma eficaz, eficiente e efetiva.

20

Já no Relatório de Progresso de 2006, faz-se o seguinte registro sobre a atuação da instituição:

“Entendemos que a Agencia Brasileira de Cooperação – ABC pode e até deve ser parceira mais atuante na consecução dos objetivos do Projeto, notadamente na esfera internacional, na busca de experiências exitosas, no estabelecimento de metas e parcerias em conjunto. Ressentimos-nos de uma maior aproximação, pois quanto mais órgãos federais puderem agregar valor às políticas públicas no âmbito da segurança pública, muito maior a chance de implementação e êxito das mesmas. Como já afirmado na reunião de aprovação do Projeto BRA/06/019 (MEDALHA DE OURO) é de mister importância esta aproximação, pois mudanças paradigmáticas são melhor compreendidas quando os parceiros envolvidos se convencem dos benefícios da política pública e pari passu se engajam na sua plena consecução” [SENASP, Relatório de Progresso 2006. 2006;16]

Os relatórios de progresso também chamam atenção à necessidade de a ABC orientar os demais órgãos de controle da União sobre a avaliação, auditoria e acompanhamento das Cooperações realizadas com Organismos Internacionais. A necessidade de preparar esses órgãos para lidar com diferentes formatos de aquisições, que são prerrogativas da assinatura de um Acordo De Cooperação Técnica Internacional, é importante para poupar esforços e desgastes entre as equipes de auditoria e as equipes

executoras das cooperações. É o caso que se passa a descrever no trecho que segue, pontualmente, embora episódios parecidos tenham se repetido ao longo da execução da operação:

“O Projeto recebeu auditoria da Controladoria Geral da União no primeiro semestre de 2006, cuja cópia segue anexa ao presente. Muitas das recomendações ali elencadas já foram acatadas. Contudo, **o Projeto se ressentiu de algumas interpretações dadas pelo Auditores que merecem um melhor esclarecimento por parte da ABC, notadamente na aplicação do Manual de Execução Nacional, pois em várias ocasiões do Relatório de Auditoria os auditores fazem menção única e exclusivamente à legislação pátria, indicando haver impropriedades no âmbito do projeto por não seguir a legislação.** Como exemplo, tem-se a recomendação de que as publicações de editais se dê por meio da RADIOBRÁS, mas o Projeto sempre optou em realizar tais publicações com a empresa SELF em razão de a mesma ser a empresa prestadora de serviços do PNUD, instituição parceira causando espécie aos gestores do Projeto quanto à recomendação da auditoria” [SENASP, Relatório de Progresso 2006. 2006;21].

As Reuniões Tripartites, com participação dos três entes associados ao arranjo institucional – PNUD, ABC e SENASP – aconteceram em todos os anos da realização do Projeto, exceto nos anos de 2007 e 2008, segundo dados coletados pela avaliação externa. As atas indicam pautas resumidas e de caráter mais informativo, ficando questões de aprofundamento de práticas de gestão e avaliação adequada de projetos de cooperação internacional, seu objeto principal, sem priorização.

Houve uma expectativa da SENASP de ter na figura da ABC um parceiro que pudesse assessorar o órgão executor na solução de problemas enfrentados na administração dos projetos que fogem às explanações disponibilizadas nos manuais elaborados pela agência. Essa atuação da ABC também seria relevante nas discussões sobre o excesso de burocratização que crescentemente têm marcado a execução dos projetos de Cooperação Técnica no âmbito do Governo Federal e que, de forma geral, impactaram e ainda impactam de forma relevante o cumprimento de prazos e escopos propostos nesses acordos.

Para lembrar, as atribuições da ABC no escopo da gestão da Cooperação seriam os seguintes, conforme documento de projeto aprovado para o PRODOC BRA 04/029:

- Acompanhar e avaliar as ações decorrentes do presente Documento de Projeto;
- Monitorar o cumprimento, pelas instituições executoras, de todas as obrigações constantes de sua competência no âmbito deste Documento de Projeto.

Durante a execução do projeto, a mudança do contexto normativo provocou intensas mudanças que impactaram de forma relevante o planejamento interativo do projeto e sua forma de execução. A emergência dos acórdãos 1.339/2009 e 1.256/2010 resultaram em um período de transição no qual a equipe executora precisou reaprender as formas possíveis de utilizar os recursos aportados no projeto, respeitando as vedações a respeito de contratação de bens e serviços comuns, como passagens,

hospedagens, serviços gráficos, que, de forma geral, tiveram bastante relevância até aquele momento na execução da Cooperação Técnica.

Em razão dessa alteração do cenário normativo, o arranjo institucional interno da SENASP começa a se reorganizar para se adaptar às mudanças, o que leva tempo e impõe dificuldades, principalmente por afetar uma cultura organizacional já consolidada em outra direção. As mudanças se orientam para fortalecer um modelo de Execução Nacional mais voltado à cooperação *stricto sensu*, no qual foram retirados componentes voltados à aquisição de insumos que eram mais associados às despesas correntes e foram assumidas as metas e as orientações para a execução direta dos projetos. Foi dada maior projeção e visibilidade aos consultores especializados e contratações de produtos importantes para a consolidação da pauta dos direitos humanos, especificamente no que tange às questões relacionadas à viabilização de produtos e resultados esperados pela matriz ajustada, resultando na produção de documentos, consolidação de processos de treinamento e realização de estudos e pesquisas.

Entrevistado B: Eu acho que esse baque do Acórdão do TCU no meio do caminho também foi muito confuso, porque, até então, era uma equipe muito viciada a olhar para o projeto como sendo compra de coisas também. E, de repente, não podia mais, né? Então, é isso. O que entra nesse lugar? Essa era uma resposta que não vinha. Nas revisões substantivas tinha um limite, que é o objeto o PRODOC. Não é um novo PRODOC. Então, você não tem cem por cento de mudança. Tem que ficar naquela pauta”.

22

A partir de 2009 e 2010, esse período de transição promove um compartilhamento e consolidação de informações importante para o amadurecimento institucional da Secretaria como um todo e consolida novos instrumentos para a realização de projetos de forma a preservar seu caráter de investimento temporário, com início, meio e fim, visando à realização de algo inédito, que pode vir ou não a se tornar um processo dentro da instituição executora após a sua finalização. Essa transição marca o amadurecimento institucional da SENASP e de sua coordenação de cooperações internacionais para a gestão do recurso público por meio de metodologias focadas em resultado. Esse amadurecimento se reflete, inclusive, nos aprendizados institucionais que foram sendo construídos ao longo do período de execução de Projeto. Um dos exemplos desse amadurecimento é citado por um dos entrevistados:

Entrevistado B: A gente acabou com aquela prática da administração de usar consultor para compor equipe. De fato, desde 2011, os consultores da SENASP são consultores. (...) De 2011 pra cá, eu vejo iniciativas que qualificaram a execução desse PRODOC. Deram trabalho, mas eu identifico algumas mudanças.

Especificamente no que tange às bibliotecas de arquivos decorrentes da execução do projeto, observou-se que há um acompanhamento e disponibilização centralizados dos produtos oriundos da cooperação. Os principais documentos, conforme indicados no relatório 2 da avaliação externa, estão devidamente disponibilizados à pesquisa pública no Portal do Ministério da Justiça e Cidadania¹, de forma a compartilhar amplamente as publicações subsidiadas pelo projeto com o grande público externo interessado.

Apesar da disponibilização das publicações no site, o escopo amplo do Projeto Segurança Cidadã – FASE II financiou imensa quantidade de consultorias individuais por produto, que, genericamente, deveriam entregar subsídios importantes à elaboração, execução e avaliação das políticas de segurança pública no país. Para essa documentação adicional, percebe-se que há uma descentralização no armazenamento, ressaltando também a não distribuição do material ao público externo interessado, que talvez não tenha nem conhecimento da existência de tais estudos e pesquisas.

Sobre esse aspecto, um dos informantes esclarece:

Entrevistado E: Não podia ser uma pessoa só a ser o ponto focal entre o PNUD. Tinha que ser um grupo maior de pessoas, que pudessem estar acompanhando. Eu acho que se tivesse mais consultores que pudessem ajudar minha área ou ponto específico, que tivessem uma ligação maior com o todo do projeto, do Sistema Único de Segurança ou outra política que aparecesse... Tem que ser mais participativo os produtos, para que não tenha um produto bacana que tu ponha só na prateleira. E acho que é imprescindível, depois dos produtos prontos, que tenha rodas de conversa com eles. Tenho essa pesquisa, como é que apresenta ela pro público, porque o produto não é pra ter mais um livro na prateleira. Tu tem que ter uma roda de conversa com os interessados, pra incentivar com que eles leiam, pra que eles apliquem, entendeu? (...) tem que se pensar estrategicamente a política. Que seja um ponto focal, um vínculo entre os produtos e a política que você tá implementando”.

Sobre a deficiência na estrutura interna da SENASP destinada à gestão, acompanhamento e suporte do projeto, um dos entrevistados também ressaltou a necessidade de se investir na expansão e especialização dessa estrutura, de modo a priorizar, no âmbito da política nacional de segurança pública, as iniciativas de cooperação técnica internacional.

Entrevistado D: a própria estrutura física, interna, de ambiente onde a segurança cidadã estava alocada era uma estrutura muito deficitária. Muito aquém daquela que outros servidores em geral tinham dentro da estrutura física do Ministério da Justiça. (...) a parte estruturante, de estrutura,

¹ <https://www.justica.gov.br/>

era deficitária. Nós éramos uma equipe reduzida. Isso também dificultava. E principalmente você ter, entre os *stakeholders* um consenso, todo mundo estar lendo na mesma página. Então, quando foi pensado fazer um curso de convivência e segurança cidadã, ele foi primeiramente pensado para os nossos parceiros, os nosso *stakeholders*, para que a gente usasse os mesmos conceitos, diretrizes e princípios.

Ainda que, como avaliação geral, haja o reconhecimento da importância desses consultores contratados para o aporte técnico das ações desenvolvidas no âmbito do projeto, um dos entrevistados apontou fragilidades com relação à coerência de alguns dos contratos e à apropriação dos conhecimentos desenvolvidos pelas políticas em curso na SENASP.

Entrevistado B: Existiram casos em que aquilo [contratações de consultores] não tinham nem uma origem, nem um destino. E daí? Esse produto dessa consultoria a gente vai usar para? (...) Não tem sentido eu ficar contratando consultoria e desenvolvendo produtos se eu não tiver clareza do que é que a gente vai fazer com esse produto. No que é que esse produto é útil?

Considerando as falas coletadas, a disponibilização pública dos produtos desenvolvidos nas consultorias, desde que não expondo informações de cunho sigiloso, poderia ser tomado como um mecanismo de divulgação de conhecimento e recurso para a promoção de um *accountability* sobre pertinência e coerência das contratações subsidiadas pelo projeto.

Considerando ainda a necessidade de centralizar registros sobre os resultados das ações realizadas, verificou-se que muitas informações quantitativas e qualitativas a elas associadas foram perdidas, a exemplo de total de pessoas participantes em cada evento patrocinado pelo projeto ou mesmo quantitativos e memórias sobre pessoal capacitado com recursos oriundos da Cooperação Técnica. Nos primeiros relatórios de progresso havia uma quantidade maior de informações dessa natureza, o que gradualmente foi sendo abandonado na atualização dos relatórios subsequentes, principalmente quando houve a migração completa entre os relatórios descritivos manuais para os relatórios alimentados e armazenados via SIGAP.

Durante a realização do projeto, apesar da migração para o SIGAP, alguns anos continuam sendo registrados via relatórios de progresso descritivos. A duplicação dos instrumentos de acompanhamento causa dúvidas em relação às informações disponibilizadas, que divergem entre si, em vez de ser similares ou complementares. Ademais, verifica-se que o modelo sugerido pelo SIGAP não adentra muito em informações qualitativas, ficando a memória institucional do Projeto comprometida. Se o responsável pela execução das atividades deixa de pertencer ao quadro, aparentemente a informação qualificada deixa de fazer parte da memória de projetos da instituição, já que os relatórios de progresso não dão conta desse

registro e também não há uma alimentação regular e atualizada de qualquer outra ferramenta mais qualitativa.

Especificamente em relação isso, ressalta-se que fica patente ao longo da verificação dos relatórios de progresso inseridos no SIGAP que não há uma padronização que defina exatamente o que se deve colocar no sistema em cada linha a ser alimentada. Informações conflitantes, principalmente sobre gestão financeira da operação, podem ser verificadas em muitas edições do relatório, dificultando a compreensão do histórico da utilização de recursos e da realização efetiva de produtos e resultados esperados.

1.3. Avaliação e Monitoramento do Projeto

A origem de toda avaliação é a necessidade de aferir os resultados que podem ser exclusivamente atribuídos à realização de um programa ou projeto de investimentos, definindo, em diferentes marcos temporais, se esse conjunto de intervenções foi efetivo. A definição de um conjunto de indicadores que viabilizem essa medição é importante, mas, antes dessa etapa, é fundamental reconhecer que todos eles estão embasados necessariamente em uma cadeia lógica que se refere à relação entre Objetivo Geral, Objetivos Específicos e Metas pretendidas pelo Projeto.

Essa cadeia lógica é o que vai orientar a definição das atividades a serem realizadas no âmbito do projeto. Por sua vez, esse conjunto de atividades vai gerar uma série de processos que devem ser realizados para executar as atividades, bem como dará origem a um plano de aquisições que comporte todos os insumos necessários à realização das atividades e à consequente consecução das metas estabelecidas.

Nesse sentido, é importante que a avaliação do Projeto priorize a aferição dos resultados obtidos em consonância com a lista de objetivos e metas originalmente estabelecidas, aferindo se o conjunto de indicadores propostos deriva e está completamente compatível com a série de objetivos que foram definidos como norte para esse Projeto. Essa análise utiliza os seguintes critérios:

- Compatibilidade entre objetivos gerais e indicadores de resultados do Projeto;
- Compatibilidade entre objetivos específicos e os indicadores de resultados intermediários do Projeto;
- Compatibilidade entre metas estabelecidas e mecanismos adotados para monitoramento de resultados.

Uma das grandes dificuldades observadas na criação de sistemas de monitoramento e avaliação está, sem dúvida, na etapa de definição de indicadores. Indicadores, por definição, expressam uma relação

entre grandezas e devem possuir determinadas características que tornem essa relação passível de ser medida e acompanhada ao longo do tempo. Algumas dessas características são:

- Validade: O indicador selecionado deve ser capaz de abranger a realidade sobre a qual se refere;
- Clareza e simplicidade: O indicador deve ser claro, simples, objetivo e de fácil compreensão, evitando a ocorrência de desentendimentos sobre o que deve ou não deve ser mensurado;
- Disponibilidade: Os dados necessários à aferição do indicador devem ter facilidade de acesso, sob o risco de impossibilitar a verificação dos resultados;
- Confiabilidade: As fontes de informações para medição dos indicadores devem ser confiáveis, de preferência fornecidas por instituições de pesquisa reconhecidas pelo rigor metodológico e transparência no processo de geração de dados;
- Comparabilidade: O indicador deve possibilitar a comparação com outras iniciativas realizadas na área de abrangência do objeto realizado, de maneira que seja possível inferir sobre os desdobramentos daquela iniciativa fora do contexto local;
- Historicidade: O indicador, sempre que possível, deve possuir uma série histórica que permita avaliar a sua modificação ao longo dos anos, comparando as tendências de mudanças entre o esperado e o efetivamente realizado.
- Sensibilidade: O indicador deve ser sensível à interferência do objeto realizado;
- Atualidade: O indicador deve ser provido de insumos regularmente, para garantir que seja viável a identificação de resultados.

Verificar se os indicadores propostos atendem a esses requisitos é uma etapa fundamental para garantir que o sistema de monitoramento e avaliação proposto seja viável e capaz de aferir se os resultados pretendidos foram alcançados ao final da realização do Projeto.

A questão da avaliação e do monitoramento do Projeto foi apontada como aspecto crítico nas entrevistas realizadas. Segundo os informantes, a falta de avaliação sobre custo-benefício das ações viabilizadas pela Cooperação nos 12 anos de execução do projeto foi uma fragilidade a ser repensada na execução de novas cooperações de formato semelhante. Para os entrevistados, foram investidos recursos significativos em ações indevidamente avaliadas. Assim, não foram viabilizadas, em regra, análises sobre os resultados decorrentes do projeto ou sobre o custo-benefício das iniciativas implementadas.

Um dos entrevistados, inclusive, pontua que o aporte de recursos para a contratação de consultores poderia ter sido canalizado, em maior grau, não apenas para a produção de aporte técnico para respaldar conceitualmente as ações vinculadas ao PRODOC, mas sobretudo para a avaliação e para o monitoramento das ações implementadas no âmbito do projeto:

Entrevistado E: “Eu acho que teve muito projeto bacana, que foi desenvolvido, e que a gente perdeu, porque a gente não contratou alguém que pudesse ter acompanhado pra fazer uma análise de resultado, inclusive para direcionar a política, né? Eu acho que isso é fundamental. E só por meio de uma cooperação técnica, via organismo da ONU, você consegue contratar serviços que possam fazer isso. Poder avaliar o que você tá fazendo, pra ver se você tá no caminho certo, ou te dizer onde é que tu tem que mudar. Na própria parte dos indicadores, a gente falhou muito. A gente devia ter que contratado avaliador externo para avaliar nossas ações.”

Este relatório de análise do sistema de monitoramento e avaliação sugerido para o projeto constatou dificuldade na capacidade de aferição de resultados alcançados utilizando os indicadores propostos na matriz lógica original. Verificou-se que a maior parte dos indicadores selecionados para medição de atingimento de metas não foi considerada quando da alimentação dos bancos de dados do projeto.

As sucessivas alterações do desenho do Projeto, como já comentado, descaracterizam a intervenção, transformando a Cooperação Técnica em um fundo de recursos disponíveis às demandas diversas da segurança pública, por meio das diferentes secretarias fins do Ministério da Justiça. Nesse sentido, como se percebeu na avaliação de eficácia, tanto a descaracterização da operação quanto a fragilidade do armazenamento e registro de dados comprometeram as análises possíveis de uma avaliação *ex-post*.

Alguns entrevistados chamaram a atenção sobre a não previsão, no âmbito do Termo de Cooperação do qual resultou o Projeto Segurança Cidadã, de produção e aplicação de mecanismos que possibilitem não apenas o monitoramento e avaliação das ações executadas, como também a absorção dos aprendizados institucionais pelo próprio Ministério da Justiça e parceiros, sejam eles os organismos internacionais ou Unidades da Federação.

Entrevistado C: “O PRODOC tinha um escopo muito grande. Ele ia do A ao Z. Ele era um grande guarda-chuva. Mas as ações não deram continuidade no *staff*. Eu não sei como é que o projeto poderia prever isso. Olha, como é que a gente faz a transmissão desse conhecimento e dessa tecnologia que a gente conseguiu? (...) Como é que essa ação se torna sustentável no *staff*? Ele [o projeto] não previu esse momento de que como é que a gente transmite essa tecnologia. Como é que a gente trabalha na perspectiva de o Estado se apropriar dessa tecnologia? Quando o projeto presta contas, acabou. O Estado nem existe mais pra SENASP. (...) Minha preocupação era prestar contas de tudo o que tinha sido feito, pra não dar confusão. Então, eu tô falando da falta de indicação de como esses produtos seriam absorvidos”.

Entrevistado E: Acho que um dos grandes problemas é que a gente teve muito produto contratado que não foi publicado. Isso é uma coisa muito ruim, porque, independente de qualquer coisa, é recurso público, né? Então, deveria no mínimo estar no site do Ministério da Justiça todos os produtos contratados que não tiveram publicação formal, de papel. Eu acho que a gente teve muito desperdício intelectual, onde você contratava, fazia as consultorias e depois não publicava. Isso é muito ruim.

Além disso, recorda-se aqui o grande volume de recursos investidos em atividades de natureza comum, que, efetivamente, não fazem parte da obtenção de maior parte dos resultados esperados pela Cooperação. Também se verificou que houve indefinição das ações que deveriam ser executadas pelo projeto, prevalecendo propostas de atividades muito imprecisas, voltadas para apoio, fomento, fortalecimento, termos que oferecem poucos limites para identificação do que realmente se pretendia executar no escopo da Cooperação.

É importante ressaltar a necessidade de compatibilizar o sistema de monitoramento e avaliação do projeto com as alterações sugeridas nas diferentes revisões de escopo realizadas. Muitas atividades e linhas de ação foram suprimidas, modificadas ou acrescentadas ao longo da sua execução, de forma que era necessário atualizar também a matriz lógica originalmente estabelecida para que ela pudesse ser capaz de verificar de fato o andamento das atividades e o alcance das metas e objetivos propostos. Nesse sentido, os indicadores precisam ser entendidos como categoria diferente de metas. A ação a ser realizada está focada na meta pretendida. O indicador para medição do resultado não pode ser simplesmente a realização de tal ação, senão ela não agrega nenhuma informação nova à análise do Projeto.

Essa é uma recorrência do desenho desse projeto. Nesse sentido, há que se elaborar melhor o processo de formulação dos instrumentos de planejamento e avaliação da cooperação. Não só observar esse cuidado na construção, mas principalmente, na manutenção as rotinas associadas à realização desse acompanhamento ao longo da execução do Projeto.

Também seria interessante trabalhar a matriz lógica do projeto de forma a adequar a sugestão de indicadores aos diferentes tipos de resultado que se pretende obter. Há indicadores de resultados atrelados a objetivos gerais, indicadores de resultados atrelados a objetivos específicos e indicadores de produtos, associados diretamente às entregas a serem feitas no decorrer da execução do projeto. Quando eles estão bem associados entre si, a composição da matriz lógica já fica pronta para sofrer alterações sem causar maiores dificuldades aos executores do projeto e garantem a manutenção das bases concretas de aferição dos resultados pretendidos e alcançados.

Ações foram financiadas no escopo da Cooperação para subsidiar o adequado acompanhamento, monitoramento e avaliação do Segurança Cidadã – FASE II, mas, na apuração detalhada dos dados, pouco ou nenhum resultado prático foi identificado nas ações financiadas para esse fim. Essa situação é complicada, principalmente considerando que a adequada gestão e avaliação do Projeto era escopo da totalidade do resultado 4 esperado. Por isso, acredita-se que, apesar da grande preocupação inicial com essa pauta, revelada no PRODOC original e sistematizada no Plano de Trabalho desta consultoria, a efetivação do sistema de monitoramento e avaliação do Projeto realmente ficou fora da prioridade das equipes executoras e gestoras do Plano de Investimento.

Por último, em relação ao monitoramento, como discutido nos subitens anteriores, ressalta-se o necessário cuidado no armazenamento das informações referentes ao projeto e na realização do monitoramento da cooperação. Há que se ressaltar a importância de definir as responsabilidades de cada ator envolvido no processo para a adequada realização do monitoramento e da avaliação da cooperação, inserindo esta etapa no seu próprio processo de planejamento. Além da atribuição de responsabilidades, é fundamental definir cronogramas, instrumentos e fontes de informação necessários à plena verificação dos benefícios trazidos pelo projeto, além de outros mecanismos que se mostrem necessários à consecução desse sistema avaliativo.

Ainda que o projeto tenha apresentado fragilidades, os entrevistados foram unânimes em defender a importância de parcerias contínuas do Ministério da Justiça com Organismos Internacionais, não só pelas possibilidades de intercâmbio de conhecimento e absorção de boas práticas de políticas de segurança cidadã, mas também com elemento de mediação e interlocução com os entes subnacionais. O projeto foi citado como um exemplo de prática exitosa, segundo parâmetros previstos internacionalmente, conforme defende um dos interlocutores:

Entrevistado G: “A gente teve que fazer uma série de adaptações na metodologia. Ninguém gosta de ouvir isso, mas no Brasil é diferente. Essa metodologia passou a ser referência na própria América Latina pra atuação nessa área de segurança cidadã. E aqui mesmo, no ano passado, a gente começou um diálogo bem interessante com o Plano Nacional pela Redução dos Homicídios. A gente conversou com o pessoal do Juventude Viva sobre a chegada nos territórios, como é que isso se daria. A gente tava desenhando o projeto novo para o PNRH. A gente já tinha partido de uma matriz. E daí, teve uma nova mudança. E assim é...”

Nesse sentido, algumas falas ressaltam que paradigmas alternativos e democráticos de gestão pública ainda não estão plenamente consolidados no Brasil. Daí a relevância e indispensabilidade do trabalho integrada com agências que possam reforçar e consolidar a perspectiva da segurança cidadã.

Entrevistado D: sob o ponto-de-vista da gestão, eu reputo que o projeto de Segurança Cidadã é uma fonte que merece ser olhada e avaliada para uma continuidade, porque é um processo permanente. Como o nosso ciclo eleitoral é de quatro em quatro anos, nós precisamos ter esses apoiadores via PNUD para capacitar nossos gestores, porque às vezes, os que chegam são muito mais político que técnicos e manejar esses temas que ainda são muito novos e não tem conceitos totalmente sedimentados no consenso geral de nossa sociedade. É importante que a gente continue firmando esses conceitos, para que todos possam um dia entender a segurança cidadã como uma responsabilidade de todos, em todos os níveis.

2. AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE

2.1. Análise de resultados - Reverberações do Projeto Segurança Cidadã sobre os instrumentos estaduais de planejamento da segurança pública

A avaliação de efetividade procura medir, em função das ações realizadas, das metas atingidas e dos resultados alcançados, quais foram os efeitos da realização de um projeto sobre um contexto mais amplo. É o que comumente se convencionou chamar de um estudo de avaliação de impacto.

A avaliação de impacto é uma das mais difíceis dimensões da avaliação de projetos, programas e políticas. A principal dificuldade encontrada no desenho e execução de uma adequada avaliação de impacto é definir um indicador que possa refletir essa reverberação, tanto no plano econômico como social, da política avaliada. Essa dificuldade cresce quando se trata de intervenções de caráter social, em que os ganhos obtidos pela execução da intervenção nem sempre podem ser mensurados com tanta objetividade.

Nesse contexto, nem sempre é possível realizar uma avaliação de impacto ou de efetividade, porque não se consegue garantir que não se vá incorrer em um erro de atribuição, ou seja, atribuir exclusivamente ao projeto uma alteração do cenário social que pode ter sido causada também por inúmeros outros fatores externos à intervenção.

Considerando esse imbróglio, é importante pensar em alternativas para conseguir realizar a avaliação de impacto. Sabendo da dificuldade que ainda hoje existe em incorporar de forma consistente as metodologias de monitoramento e avaliação nos processos de planejamento das políticas públicas, é pouco provável que, a posteriori, seja possível definir uma metodologia consistente que seja capaz de aferir os impactos de uma intervenção de forma ampla e com sólidos resultados.

Mesmo assim, dada a necessidade de medir os benefícios trazidos pela execução de políticas realizadas com o recurso público, esta avaliação ex-post tentou buscar alternativas que fossem capazes de, mesmo setorialmente, estudar possíveis impactos decorrentes da realização do Projeto Segurança Cidadã – Fase II. Por isso, estudando os objetivos gerais da operação, seus resultados imediatos e, principalmente, seus resultados não esperados, estabeleceu-se, em consenso com a SENASP, uma nova dimensão de análise que pudesse fundamentar essa pesquisa de impacto.

Essa dimensão levou em consideração a diretriz geral de promoção de um novo conceito de políticas para a segurança pública, que deveria ser pautada em valorização da cidadania e dos direitos dos indivíduos. Por isso, entendendo a função institucional do executor do Projeto, sugeriu-se verificar o nível de aderência das políticas setoriais de segurança pública dos entes subnacionais elaboradas a partir do período de consolidação das ações do Projeto ora avaliado.

Para realizar essa pesquisa, foram consultados os documentos normativos que registraram os planejamentos do Estados para a implantação de suas políticas, naquelas atribuições que lhe são competentes. Foram analisados documentos fundadores de políticas para 10 diferentes Estados, considerando diferentes gestões executoras e diferentes desenhos propostos nos anos de referência considerados, quais sejam, 2005 a 2016. A proposta seria verificar de que maneira o investimento na promoção do conceito de segurança cidadã teria sido recepcionado pelos Estados e de que forma, mesmo que idealmente, foram articuladas essas premissas atreladas ao conceito da segurança cidadã com o planejamento das ações a serem sistemicamente realizadas pelos governos na área da segurança pública, para os anos referenciados.

Há que se ressaltar, entretanto, que os resultados obtidos pela pesquisa documental não podem ser atribuídos de forma inequívoca à realização o Projeto Segurança Cidadã – Fase II, mas dão formidáveis indícios sobre o desenvolvimento da pauta da cidadania no âmbito do desenho de políticas setoriais ao longo do tempo.

Também não se pode afirmar que essa nova perspectiva não tenha bebido da fonte do projeto, porque o cenário da realização de uma política intersetorial é ampla e sua capilaridade nem sempre pode ser calculada com tamanha precisão, a ponto de garantir, com total clareza, a ausência de relação lógica entre a ação e os resultados difusos que foram medidos por estudos da área, a exemplo da pesquisa que se passa a apresentar nos subitens que se seguem.

Embora haja especificações metodológicas que convinha comentar neste preâmbulo, a equipe de avaliação externa, em conjunto com a SENASP e o PNUD, acreditou que a análise dessa relação entre os paradigmas da política federal e das políticas estaduais poderia gerar informações relevantes sobre a capacidade de expansão alcançada pelo projeto. Esses são insumos fundamentais para promover novos passos na realização de políticas de segurança, servindo de diagnóstico sobre o estado atual desse processo de absorção de novas diretrizes para formulação e execução de políticas, subsidiando o investimento acertado em setores que carecem de fortalecimento dos resultados esperados pela diretriz da política nacional.

Os subitens que se seguem apresentam o objetivo da pesquisa, a metodologia utilizada e os resultados encontrados, fazendo a conexão lógica entre os paradigmas observados e a possível contribuição do Projeto Segurança Cidadã – Fase II no estabelecimento de novos horizontes para as políticas de segurança pública no Brasil.

2.1.1. Os programas estaduais voltados à redução dos crimes violentos – indução e cooperação na perspectiva da segurança cidadã

Nesta parte, serão apresentados os resultados de um levantamento sobre os programas estaduais voltados à redução dos crimes violentos², visando fornecer um panorama representativo, ainda que não exaustivo, dos principais programas de segurança pública implementados nas Unidades da Federação entre os anos de 2005 e 2015. Para tanto, foi realizada uma pesquisa nos websites e portais governamentais, bem como compilados os documentos norteadores que orienta(ram) tais programas – planejamentos plurianuais, planos estaduais de segurança pública, documentos ou cartilhas de orientação das políticas e Decretos Estaduais. Especial ênfase foi dada à análise das informações e instrumentos oficiais referentes àquelas agendas governamentais que buscaram a intervenção sobre os crimes violentos.

Tal levantamento pretendeu verificar a apropriação dos governos estaduais de ocasião sobre o tema e quais foram as linhas de orientação e os paradigmas das políticas de segurança pública presentes nesses documentos e informes oficiais. Visou mapear também as ações dos governos subnacionais que têm sido tomadas como estratégicas para a redução da criminalidade violenta, bem como identificar apropriações do paradigma de segurança cidadã nessas propostas governamentais.

O esforço em identificar as linhas de atuação definidas em contextos estaduais e no Distrito Federal para a redução e prevenção dos eventos criminais violentos parte da premissa de que o processo de interlocução e replicação de experiências entre entes federados é uma realidade no cenário de consolidação de políticas públicas, sejam elas referentes ao campo de atuação da segurança pública ou a outras políticas setoriais. A esse processo, Powel e Dimaggio deram o nome de “mimetismo institucional”.

Neste tipo de mudança institucional, as organizações apropriam-se de soluções e estratégias desenvolvidas por outras frente às condições de indefinição decorrentes de tecnologias mal compreendidas, objetivos ambíguos ou incertezas simbólicas. As organizações tomadas como modelo a ser replicado nem sempre são conscientes ou indutoras dessa imitação. Em alguns casos, agências especializadas na busca por soluções apreendem e “importam” instrumentos estratégicos e os aplicam nas organizações demandantes.

As vantagens de um comportamento mimético são consideráveis. Por um lado, possibilitam a adesão a respostas previamente testadas, implicando em menores custos organizacionais. Por outro,

² Crimes violentos, na perspectiva deste estudo, são aqueles infringidos contra a pessoa, sejam os de natureza menos grave (roubos, por exemplo), sejam os que podem gerar consequências tais como lesões (agressões, vias de fato e estupros) até morte (violência sexual seguida de morte, roubos seguidos de morte, homicídios e letalidade decorrente de ação policial).

denotam legitimidade às organizações demandantes frente à busca por soluções confiáveis. Assim, as organizações tendem a se modelar por organizações similares em seu campo que percebem como mais legítimas ou bem-sucedidas. (POWEL & DIMAGGIO, 1991)

Ao longo da análise, será possível verificar que as estratégias presentes nos programas estaduais são prováveis replicações ou apropriações decorrentes de dinâmicas de indução, coordenação e apoio técnico da política nacional de segurança pública, bem como da absorção e adaptação de estratégias empregadas por outras unidades da federação.

As mudanças institucionais verificadas ao longo das últimas décadas, no que se refere ao campo de atuação da segurança pública no Brasil, são, em parte, resultado das pressões de agências e organizações da sociedade civil, nacionais e internacionais, e das mídias com relação aos altos níveis de violências e crimes, como apontado no relatório anterior. Universidades e núcleos de pesquisa também fazem coro à necessidade de protagonismo do Estado na consolidação de políticas públicas que resultem em maior segurança e garantia de direitos para os públicos mais vulneráveis às violências.

Nesse sentido é que os esforços empreendidos pelos poderes executivos no que se refere ao estabelecimento de ações governamentais e de políticas públicas intersetoriais de segurança têm sido apontados, por alguns estudos, como um dos elementos fundamentais para o decréscimo dos índices de criminalidade violenta em algumas Unidades da Federação. Aliada ao estabelecimento de uma agenda de intervenção prioritária por parte das lideranças políticas e pelos setores competentes sobre o tema, a consolidação de um corpo técnico e operacional afinado com as diretrizes das políticas e comprometido com a condução e execução das ações de impacto propostas são pressupostos considerados estratégicos. (FERREIRA et al., 2009; SAPORI, 2007, MACÊDO, 2012; PEREIRA & GRASSI, 2013; RATTON et al., 2014; MISSE, 2014; ZAVERUCHA e NÓBREGA JR., 2015).

Na perspectiva da capacidade de indução de políticas estaduais pela União, foram apresentadas, no segundo produto, os direcionamentos tomados pela política nacional na adoção de programas de cooperação e fomento ao controle do crime com as unidades subnacionais, com significativos aportes de recursos e expertises desenvolvidos desde os anos 2000. Tiveram papel representativo nessa cooperação e indução os recursos provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública, do PRODOC BRA 04/029 e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Diante dos esforços empreendidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP – e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – na replicação da Segurança Cidadã como perspectiva paradigmática das políticas de controle e prevenção criminal, infere-se que os resultados apresentados neste estudo podem ser atribuídos, em grande medida, à implementação das estratégias decorrentes do PRODOC, configurando uma avaliação segura e representativa sobre a sua efetividade.

Como apontado anteriormente, este estudo fez uso de informes e registros oficiais produzidos pelos governos estaduais e distrital para a verificação da existência de políticas públicas voltadas à redução de criminalidade violenta e análise dos conteúdos presentes nestas fontes de informação. A partir da elaboração de categorias analíticas, buscou-se identificar as linhas de orientação e os paradigmas das políticas de segurança pública presentes nesses documentos e informes oficiais, bem como as ações dos governos subnacionais que têm sido tomadas como estratégicas para a redução da violência letal.

O recurso aos dados e informações dessa natureza para verificação dos perfis das políticas públicas de referência apresenta limitações. Claramente, nem tudo (ou quase nada) do que é veiculado encontra-se priorizado ou em plena execução. Ademais, muitas dessas propostas dependem e demandam recursos do Governo Federal para serem viabilizadas, aspecto desfavorável à execução dessas políticas no cenário de restrições orçamentárias em que o executivo nacional se encontra. Há também constrangimentos inerentes aos contextos político e técnico presentes nas Unidades da Federação, bem como redirecionamentos das políticas públicas, os quais encaminham a sua implementação para adaptações e remodelagens em relação ao planejamento inicial.

De toda maneira, considerou-se que essas agendas representaram um compromisso público firmado pelos executivos estaduais e do Distrito Federal e trouxeram, em sua concepção, um referencial sobre os olhares e perspectivas de atuação com relação ao problema da criminalidade violenta.

35

Para a produção do levantamento documental e determinação da existência de propostas de políticas de redução da criminalidade violenta em âmbito estadual e distrital, foram considerados alguns critérios, tomados a partir dos pressupostos conceituais envolvidos na discussão sobre governança das políticas orientadas de segurança pública:

- i. Declarar como objetivo estratégico ou meta programática a redução dos homicídios dolosos e outros crimes violentos contra a pessoa;
- ii. Contemplar, como estratégia de monitoramento, indicadores estaduais de mortes violentas (Crimes Violentos Letais e Intencionais e/ou homicídios);
- iii. Conter documentos norteadores específicos (documentos orientadores, leis e decretos reguladores, planos de segurança pública)
- iv. Trabalhar com a perspectiva da integração interagências.

Diante dos critérios adotados, chegou-se à seguinte relação de programas estaduais com suas respectivas referências documentais:

QUADRO 2 - Políticas Públicas de redução de criminalidade violenta segundo Unidades da Federação, por ordem decrescente de lançamento, 2016

UF	NOME	FONTES DE INFORMAÇÃO	ANO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
MG	Política Social de Prevenção à Criminalidade	Manual de Metodologia do Programa “Fica Vivo!”	2002	Secretaria da Defesa Social
		Relatório Prevenção Social à Criminalidade: A Experiência de Minas Gerais		
		Website (http://www.seds.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/programas-e-acoes)		
		Lei 18.401, de 28 de setembro de 2009		
	Integração da Gestão em Segurança Pública – IGESP	Manual IGESP	2005	
		Website (http://www.seds.mg.gov.br/integracao/igesp)		
PE	Pacto pela Vida	Pacto pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública	2007	Secretaria de Planejamento e Gestão
		Lei nº 14319, de 27 de maio de 2011		
		Lei nº 14320, de 27 de maio de 2011		
		Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013		
		Lei nº 15.457, de 12 de fevereiro de 2015		
		Lei nº 15.458, de 12 de fevereiro de 2015		
RJ	Unidade de Polícia Pacificadora	Websites http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=1349728 http://www.upprj.com/	2008	Secretaria de Estado de Segurança
	Sistema de Metas	Website (http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=1349686)	2009	
		Manual de Procedimentos para o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados		
		Decreto nº. 41.650 de 21 de janeiro de 2009		
		Decreto nº. 41.653 de 22 de janeiro de 2009		
		Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009		
		Decreto nº. 42.787 de 06 de janeiro de 2011		
		Resolução SESEG nº 932 de 19 de fevereiro de 2016		
BA	Pacto pela Vida	Plano Estadual de Segurança Pública	2010	Gabinete do Governador
		Lei nº 12.357 de, 26 de setembro de 2011		
		Lei nº 12.371 de 21 de dezembro de 2011		
		Website (http://www.pactopelavida.ba.gov.br/)		
ES	Estado Presente em Defesa da Vida	Relatório de resultados do programa Estado Presente em Defesa da Vida	2010	Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas – SEAE

PR	Paraná Seguro	Website (http://www.seguranca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=73)	2011	Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária
	Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento e Cidadania Sociedade em Movimento para a Cultura da Paz – UPS	Website (http://www.ups.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2)	2013	Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
		Decreto 8.306 de 24 de maio de 2013		
		Lei 18377 de 15 de Dezembro de 2014		
PB	Paraíba Unida pela Paz	Website (http://www.paraiba.pb.gov.br/especiais/pbunidapelapaz/)	2012	Secretaria de Segurança e Defesa Social
		Lei nº 9.708, de 25 de maio de 2012		
		Lei Complementar nº 111, de 14 de dezembro de 2012		
		Medida Provisória nº 221 de 03 de abril de 2014		
		Medida Provisória nº 223 de 03 de abril de 2014		
		Lei nº 10.338, de 02 de julho de 2014		
DF	Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida	Documento Orientador	2015	Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social
		Website (http://vivabrasilia.ssp.df.gov.br/)		
		Decreto nº 36.619, de 21 de julho de 2015		
		Decreto nº 36.620, de 21 de julho de 2015		
		Decreto nº 36.621, de 21 de julho de 2015		
		Portaria nº 144, de 25 de maio de 2016		
AP	Política Estadual de Segurança Pública	Plano Estadual de Segurança Pública 2015-2018	2015	Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública
AL	Plano Estadual de Segurança Pública	Website (http://www.defesasocial.al.gov.br/planos-e-sistemas/plano-estadual-de-seguranca-publica)	2015	Secretaria de Estado de Segurança Pública

Fonte: elaboração própria, 2016. Período da consulta: junho de 2016.

A checagem desses critérios possibilitou a delimitação de modelos que assumiram, nos últimos dez anos, a abrangência de programas governamentais³. Segundo Mesquita Neto, há uma distinção fundamental entre políticas e programas de governo.

³ A Secretaria Nacional de Segurança Pública realizou um levantamento semelhante. Numa das seções que compõem a publicação intitulada “Diagnóstico dos Homicídios no Brasil: Subsídios para o Pacto Nacional pela Redução dos Homicídios” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015), são apresentados os resultados de um questionário aplicado, no primeiro semestre de 2015, aos governos estaduais e distrital para verificação da existência de políticas com foco na redução da criminalidade violenta e do perfil de tais políticas. O universo de práticas apresentadas no estudo citado difere, em parte, dos programas considerados no universo de análise deste artigo. Naquela, são agregadas estratégias mais abrangentes de redução da criminalidade violenta. Os critérios assumidos aqui para delimitação dos perfis das políticas resultaram, em consequência, numa amostra consideravelmente menor de programas e projetos de segurança pública em

“Políticas são diferentes de programas, ainda que possam ser delineadas em programas de governo. Políticas implicam diretamente autoridades públicas, que assumem responsabilidade pelo seu desenvolvimento. Programas, ainda que desenvolvidos sob responsabilidade de autoridades públicas, podem ser executados por agentes públicos, privados ou comunitários, e por diversas combinações de agentes. Políticas são formadas por conjuntos de programas, que, por sua vez, são desenvolvidas através de uma série de ações”. (Mesquita Neto, 2006: 8)

Considerando-se o interesse na focalização sobre os perfis programáticos adotados pelos governos no controle sobre crimes e violências, não foram objeto de análise, nesse levantamento, as experiências desenvolvidas individualmente por órgãos ou agências estaduais, embora algumas dessas possam ter impactos na redução da criminalidade violenta, ou aquelas que prescindiram de ferramentas normativas.⁴

Para a produção da análise dos conteúdos presentes nos documentos e textos de referência dos programas elencados, foi criada uma matriz contendo diretrizes e ações delineadas por alguns autores ao tratarem de políticas de segurança cidadã (Mesquita Neto, 2006; Serrato, 2007; Freire, 2009). As abordagens identificadas com as políticas de segurança cidadã – preventivas e repressivas – foram subdivididas em categorias. Desse modo, chegou-se às seguintes categorias analíticas, conforme quadro que se segue.

38

Categorias analíticas das políticas de segurança cidadã

comparação àquela observada na pesquisa produzida pelo Ministério da Justiça. Complementarmente, o lapso temporal entre a realização dos dois levantamentos fez com que aqui fossem agregadas três novas políticas, lançadas em 2015: “Política Estadual de Segurança Pública”, do Governo do Amapá, “Viva Brasília, Nosso Pacto pela Vida” e “Ceará Pacífico”.

⁴ Outras considerações devem ser feitas acerca dos Estados que não fizeram parte dos programas analisados. Algumas Unidades da Federação estabeleceram metas para a redução de criminalidade violenta em seus planos Plurianuais. Esses são os casos do Acre – Plano Plurianual 2012/2015 – e do Goiás – Plano Plurianual 2016/2019. Entretanto, a insuficiência de informações sobre a conversão desses compromissos em propostas de políticas públicas inviabilizou a inserção desses planos no modelo de análise adotado. Esse também foi o caso do Maranhão que, de 2006 a 2011, passou a contar com uma Secretaria de Estado da Segurança Cidadã (Lei Nº8.559, de 28 de dezembro de 2006). Entretanto, não foram localizados planos ou documentos que apresentassem as alterações programáticas promovidas no Estado.

A insuficiência de informações também foi um fator de desconsideração dos programas do Rio Grande do Sul, do Ceará e do Mato Grosso do Sul. O Estado do Rio Grande do Sul lançou, em 2011, o Programa de Segurança Pública com Cidadania do Estado, denominado “RS Na Paz” (Decreto nº 48.611, de 22 de novembro de 2011). Entretanto, não foi possível ter acesso a outras referências sobre os norteadores do projeto. O “MS forte na Segurança” estabelecia como um dos indicadores de impacto a redução dos homicídios, mas deixou de ser pauta da imprensa local em 2014. Sequencialmente, o Estado lançou, em junho de 2016, o programa “MS mais Seguro”. Pelos conteúdos pesquisados, trata-se de um programa de dotação orçamentária com o objetivo de aparelhar os órgãos de segurança pública e do sistema penitenciário e não contempla indicadores estratégicos. Já a criação do Programa Ceará Pacífico foi formalizada em 2015 (Decreto Nº 31787 de 21 de setembro de 2015). Entretanto, as diretrizes de orientação da política ainda não se tornaram públicas. Os estados de São Paulo, Sergipe e Rio Grande do Norte também não apresentaram Planos Estratégicos de Segurança Pública.

QUADRO 3 - Categorias analíticas das políticas de segurança cidadã

a. Estratégias repressivas
DEFINIÇÃO
“São aquelas baseadas na punição ou na ameaça de punição como forma de impedir ou dissuadir a prática de crimes e violências por indivíduos, grupos e organizações”. (Mesquita Neto, 2006: 8) Na definição das categorias que compõem as estratégias repressivas, são consideradas, portanto, medidas que habilitam a gestão e incrementam estruturas e recursos dos sistemas de segurança pública e da justiça criminal.
Mobilização de recursos orçamentários na segurança pública
▪ Incremento orçamentário ▪ Ações de reaparelhamento dos órgãos de segurança pública ▪ Realização de concursos públicos
Reformas gerenciais nas polícias
▪ Modernização e ampliação dos sistemas de comunicação/uso de novas tecnologias
Integração do sistema de segurança pública e de justiça criminal
▪ Criação de regiões e áreas integradas de atuação ▪ Definição operações/ações integradas de segurança pública ▪ Integração da informação
Investigação criminal
▪ Foco em homicidas ou criminosos contumazes/monitoramento de gangues ▪ Medidas/protocolos para preservação de local de crime ▪ Medidas para uso de inteligência policial ▪ Descentralização/interiorização da perícia criminal ▪ Descentralização/interiorização delegacias de polícia civil
Sistema prisional/medidas socioeducativas
▪ Incremento do sistema prisional ▪ Incremento do sistema de medidas socioeducativas
Valorização dos profissionais de segurança pública
Políticas/Medidas antidrogas
b. Estratégias preventivas
DEFINIÇÃO
“Se caracterizam principalmente pelo resultado ou consequência da ação, mais especificamente pela redução da incidência, dos danos e da reincidência do crime e da violência na sociedade e pelo aumento da segurança dos cidadãos. Neste sentido, inclui também ações de organizações estatais atuando nas áreas da segurança pública, justiça criminal e administração penitenciária”. (Mesquita Neto, 2006: 9) Os itens previstos neste tipo de estratégia compõem, portanto, atributos que dão especificidade e direcionamento às políticas de segurança pública, traduzindo-as em políticas de segurança cidadã, trazendo perspectivas tais como as de acesso a direitos, participação social, atuação focalizada em territórios e públicos vulneráveis às violências, cooperação e articulação multisetorial e valorização da cidadania.
Reformas nas polícias
▪ Policiamento comunitário
Articulação Intersectorial
▪ Fóruns/Conselhos de Segurança Pública ▪ Comitês Gestores Estratégicos ▪ Ações Intersectoriais ▪ Parcerias com iniciativas privadas/OSCIPs ▪ Cooperação internacional
Medidas tomadas em conjunto com entes federados

▪ União ▪ Outras Unidades da Federação ▪ Municípios
Desarmamento/Controle de armas
▪ Campanhas para desarmamento ▪ Operações para apreensão de armas
Sistema prisional/medidas socioeducativas
▪ Medidas para reintegração de egressos ▪ Apoio e acompanhamento às penas e às medidas alternativas à prisão
Garantia de direitos
▪ Proteção a testemunhas/ameaçados ▪ Medidas para a Redução da Letalidade Policial/Administração Legal do Uso da Força Policial ▪ Mediação de conflitos ▪ Descentralização/interiorização de defensorias públicas
Controle interno e externo da atividade policial
▪ Criação/fomento ao controle externo ▪ Criação/fomento ao controle interno ▪ Disque-Denúncia/canal para denúncias
Orientação aos territórios/públicos vulneráveis aos crimes violentos contra a pessoa
Medidas de redução da violência contra a mulher (feminicídio e outras violências)
Participação social e comunitária

Fonte: elaboração própria, 2016

Uma vez definidos os fatores de relevância para as políticas de segurança pública, o material de fundamentação das experiências estaduais foi submetido à decodificação, identificando-se a presença de ações e linhas de orientação dos programas a partir da matriz analítica estabelecida. Buscou-se, por meio da Análise de Conteúdo, comparar as diferentes propostas, avaliando especificidades, apropriações miméticas e o grau de aproximação com os pressupostos de uma política de segurança cidadã.

2.1.2. Os paradigmas dos programas estaduais de segurança pública

Uma primeira aproximação com a base de dados sobre os programas demonstra uma maior referência, em regra, às medidas de caráter repressivo. Os temas mais frequentes nas propostas referem-se às ações de ampla aplicação no âmbito das estruturas de segurança pública. Previsão de incremento orçamentário, presença de ações de reaparelhamento dos órgãos de segurança pública, modernização e ampliação dos sistemas de comunicação/uso de novas tecnologias, integração da informação, estabelecimento de projetos ou medidas antidrogas, definição de operações integradas de segurança pública e incentivo à valorização profissional foram assuntos citados na maioria dos programas analisados.

Na perspectiva das medidas preventivas, a “participação social” foi o eixo orientador citado em todos os documentos analisados. Normalmente, as ações vinculadas a essa diretriz dizem respeito à

criação ou ampliação de instâncias de aconselhamento ou de deliberação sobre os rumos dos programas. A previsibilidade de implementação de ações intersetoriais foi um tema também recorrente nos planos de segurança pública, assim como a atenção aos territórios onde foram identificadas elevadas incidências de criminalidade violenta, o fomento ao policiamento comunitário, a adoção de medidas para a redução da violência contra a mulher e a previsão de ações integradas com a União, municípios e sociedade civil.

A ampla referência a essas medidas aponta uma absorção do paradigma de segurança cidadã nos programas analisados. Esse conceito foi desenvolvido em Bogotá, na década de 90, e expandido para outros países da América Latina. O paradigma passou a ser mais amplamente difundido no Brasil em 2003, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica entre o Programa das Nações Unidas e o Ministério da Justiça. Com o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, em 2008, houve uma ampliação e direcionamento de recursos federais para projetos estaduais e municipais afinados com o conceito. (FREIRE, 2009)

A presença massiva, nos documentos, de ações ou projetos consonantes com algumas das linhas de financiamento estabelecidas pelo Governo Federal nos últimos anos é um sinalizador de que houve, ao menos nesses temas, uma forte indução da União sobre os programas.

Outro aspecto também muito difundido nos planos estaduais é a apropriação de ações voltadas ao incremento da gestão por resultados na segurança pública. Ações como criação de regiões e áreas integradas de atuação, estabelecimento de operações integradas de segurança pública, integração da informação e criação de comitês gestores estratégicos são alguns dos fundamentos dessa perspectiva, apropriada por alguns governos a partir da experiência desenvolvida em Minas Gerais durante as gestões de Aécio Neves e Augusto Anastasia. A orientação partidária dos governos que criaram os programas e as alianças e vínculos políticos estabelecidos são fatores de influência importantes nessa configuração. O Paraná Seguro foi desenvolvido na gestão do governador Beto Richa, também membro do PSDB. Eduardo Campos, do PSB, lançou o Pacto pela Vida em 2007, inspirado pela experiência mineira do choque de gestão na segurança pública. Algumas das políticas que se sucederam à de Pernambuco – Pacto pela Vida da Bahia, Paraíba Unida pela Paz, Estado Presente em Defesa da Vida e Viva Brasília – reconheceram a apropriação e adaptaram os modelos de gestão apreendidos às suas perspectivas de atuação na segurança pública.

A análise documental evidenciou a capacidade de indução do Governo Federal sobre os entes subnacionais e a influência que as Unidades da Federação exerceram umas sobre as outras na criação de agendas de políticas de segurança pública e na formulação de tais políticas. Entretanto, a possibilidade de cooperação entre as Unidades da Federação foi pouco explorada nos planos de segurança pública. Em apenas 40% dos programas houve referência a outras Unidades da Federação como agentes de

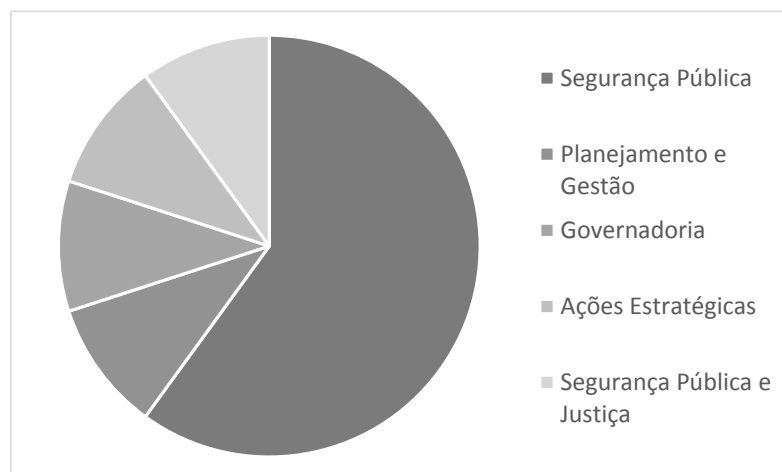
cooperação intergovernamental. Nesse quesito, a previsão de projetos e ações articulados com a União e os municípios foi mais frequente. Outras possibilidades de cooperação previstas na maioria dos programas referiam-se à consolidação de projetos com organismos internacionais ou em parceria com a iniciativa privada.

QUADRO 4 - Frequência das medidas repressivas nas políticas de segurança pública, 2016

EIXO	AÇÕES	%
Mobilização de recursos orçamentários na segurança pública	Incremento orçamentário	90
	Ações de reaparelhamento dos órgãos de segurança pública	90
	Realização de concursos públicos	50
Reformas gerenciais nas polícias	Modernização e ampliação dos sistemas de comunicação/uso de novas tecnologias	90
	Criação de regiões e áreas integradas de atuação	70
Integração do sistema de segurança pública e de justiça criminal	Definição operações/ações integradas de segurança pública	80
	Integração da informação	90
Investigação criminal	Foco em homicidas e criminosos contumazes/monitoramento de gangues	20
	Medidas/protocolos para preservação de local de crime	0
	Medidas para uso de inteligência policial	60
	Descentralização/interiorização da perícia criminal	40
	Descentralização/interiorização de delegacias de polícia civil	20
Investigação criminal	Foco em homicidas e criminosos contumazes/monitoramento de gangues	20
	Medidas/protocolos para preservação de local de crime	0
	Medidas para uso de inteligência policial	60
	Descentralização/interiorização da perícia criminal	40
	Descentralização/interiorização de delegacias de polícia civil	20
Sistema prisional/medidas socioeducativas	Incremento do sistema prisional	60
	Incremento do sistema de medidas socioeducativas	30
Valorização dos profissionais de segurança pública	-	70
Política/Medidas Antidrogas	-	90

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Na quase totalidade do universo das experiências analisadas, as Secretarias de Segurança Pública assumiram a atribuição de coordenar a implementação das ações definidas. Houve locais, no entanto, em que a coordenação foi compartilhada com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos ou ficou a cargo de outras esferas governamentais, como apresentado no gráfico 1.

GRÁFICO 1 - Áreas de atuação dos órgãos que coordenam os programas

Fonte: elaboração própria, 2016.

O recurso às medidas de aprimoramento da investigação e de elucidação dos eventos criminais demonstrou ser surpreendentemente baixo. Em apenas dois casos foram referenciadas ações voltadas à criação ou descentralização de departamentos ou delegacias de Polícia Civil e à priorização sobre criminosos contumazes e gangues. Cerca da metade dos programas previu a implementação de medidas para uso da inteligência policial nas investigações e a descentralização da perícia criminal. Nenhum dos documentos analisados, entretanto, sinalizou a adoção de protocolos para a preservação do local de crime.

Em 60% dos programas, considerou-se o incremento do número de vagas no sistema prisional. Em metade deles, foi referenciada a criação de ações para apoio e acompanhamento das penas alternativas à prisão, em particular a implantação de tornozeleiras eletrônicas. Entretanto, as medidas para reintegração – cursos de capacitação profissional para internos, geração de vagas de trabalho no sistema prisional e acompanhamento de egressos – foram pautadas em apenas um terço das experiências. Foi também baixa a previsão de aumento do número de vagas no sistema de medidas socioeducativas.

Sobre o controle da ação policial, metade dos programas previram medidas de incremento das corregedorias de polícia ou de criação de corregedorias unificadas. Entretanto, ações de incentivo à denúncia – criação de ouvidorias ou de Disque-Denúncia – foram identificados em apenas dois dos casos analisados. A apresentação de estratégias para a redução da letalidade policial também foi pouco frequente. A inexpressiva apropriação dos programas sobre os temas que remetem à letalidade da atuação policial também é corroborada pelos indicadores de resultado assumidos pelas Unidades da Federação contempladas nesse levantamento. Quando considerados, os dados sobre mortes decorrentes da ação de polícia – “resistência com resultado morte”, “confrontos policiais”, “estrito cumprimento do

dever legal” e “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial” – são agregados a outros tipos criminais sob a categoria “crimes violentos letais e intencionais”, como pode ser verificado no quadro abaixo.

QUADRO 5 - Indicadores de mortalidade violenta empregados nos programas segundo Unidade da Federação, 2016

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	INDICADOR DE MORTALIDADE VIOLENTA	TIPOS CRIMINAIS EMPREGADOS
AM	Crimes Violentos Letais e Intencionais	Homicídio doloso
		Latrocínio
		Lesão corporal seguida de morte
AL	Crimes Violentos Letais e Intencionais	Homicídio doloso
		Lesão corporal com resultado morte
		Outros crimes violentos contra a pessoa que resultem em morte
		Resistência com resultado morte
		Roubo seguido de morte (latrocínio)
BA	Crimes Violentos Letais e Intencionais	Homicídio doloso
		Lesão corporal seguida de morte
		Roubo com resultado morte (latrocínio)
DF	Crimes Violentos Letais e Intencionais	Homicídio
		Latrocínio
		Lesão corporal seguida de morte
ES	Homicídio doloso consumado	-
MG	Homicídio Consumado	-
PB	Crimes Violentos Letais e Intencionais	Homicídio doloso
		Roubo seguido de morte (latrocínio)
		Estupro seguido de morte
		Lesão corporal dolosa seguida de morte
		Confrontos policiais
		Cadáveres e ossadas encontrados
PE	Crimes Violentos Letais e Intencionais	Homicídio doloso
		Latrocínio
		Lesão corporal seguida de morte
		Estrito cumprimento do dever legal
PR	Mortes Violentas	Homicídio doloso
		Roubo seguido de morte (latrocínio)
		Lesão corporal seguida de morte
		Homicídio culposo de trânsito

RJ	Letalidade Violenta	Homicídio doloso
		Latrocínio
		Lesão corporal seguida de morte
		Homicídio decorrente de oposição à intervenção policial

Fonte: websites dos órgãos estaduais de segurança pública. Período da consulta: maio de 2016.

Operações da Polícia Militar para desarmamento e a previsão de indicadores para mensuração da apreensão de armas foram estratégias identificadas em 50% dos programas. Apenas uma das propostas mencionou a realização de campanhas de desarmamento.

QUADRO 6 - Frequência das medidas preventivas nas políticas de segurança pública, 2016

EIXO	AÇÕES	%
Reformas nas polícias	Policiamento comunitário	70
Articulação Intersetorial	Fóruns/Conselhos de Segurança Pública	70
	Comitês Gestores Estratégicos	90
	Parcerias com iniciativas privadas/OSCIPs (organizações da sociedade civil)	70
	Cooperação internacional	60
Medidas tomadas em conjunto com entes federados	União	70
	Outras Unidades da Federação	40
	Municípios	70
Desarmamento/controle de armas	Campanhas para desarmamento	10
	Operações para apreensão de armas	50
Sistema prisional/medidas socioeducativas	Medidas para reintegração de egressos	30
	Apoio e acompanhamento às penas e às medidas alternativas à prisão	50
Garantia de direitos	Mediação de conflitos	60
	Descentralização/interiorização de defensorias públicas	20
	Proteção a testemunhas/ameaçados	30
	Medidas para a redução da letalidade policial/Administração legal do uso da força policial	40
Controle interno e externo da atividade policial	Criação/fomento ao controle externo	20
	Criação/fomento ao controle interno	50
	Disque-denúncia/canal para denúncias	20
Medidas de redução da violência contra a mulher (feminicídio e outras violências)		80
Orientação aos territórios/públicos vulneráveis aos crimes violentos contra a pessoa		80
Participação social e comunitária		100

Fonte: Elaboração própria, 2016.

A mediação de conflitos, normalmente vinculada, nas propostas analisadas, à atuação do policiamento de proximidade, foi prevista em 60% dos planos de segurança pública. As medidas de redução

da violência contra a mulher (feminicídio e outras violências) foram identificadas em 70% das experiências consultadas. Entretanto, raras foram as inserções de projetos voltados à proteção de testemunhas e ameaçados de morte.

Um aspecto importante a ser considerado no processo de produção das informações analisadas é a acessibilidade aos documentos, dados e materiais disponíveis sobre os programas selecionados. O processo de coleta de documentos oficiais e arcabouço normativo sobre eles exigiu um esforço arqueológico. Embora todo o conteúdo utilizado para elaboração da análise documental esteja disponibilizado na internet, o processo de compilação desses instrumentos demandou, para muitas das Unidades da Federação consideradas no universo da pesquisa, um tempo excessivo de busca e acesso a uma grande variedade de páginas eletrônicas governamentais.

Nesse sentido, não há, para a maioria dos casos contemplados nesse estudo, a concentração ou detalhamento de informações e dados em páginas direcionadas aos programas, a despeito da suposta centralidade e importância delegada a eles nas agendas dos respectivos governos. Normalmente, o que se tem como informação pública sobre os seus desdobramentos são os boletins estatísticos disponibilizados pelas Secretarias de Segurança Pública. Entre as experiências mais antigas, apenas Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo produziram e disponibilizaram relatórios oficiais de avaliação sobre a implementação das ações contempladas nos programas.

46

A inacessibilidade, indisponibilidade ou baixa confiabilidade nas informações e dados administrativos e de processos decorrentes da execução de ações na Segurança Pública têm sido apontadas, por diversos especialistas e pesquisadores, como constrangimentos à consolidação de estudos e pesquisas específicas na área, bem como ao monitoramento e à avaliação consistentes das políticas desenvolvidas. Para a realização dos objetivos desta consultoria, conforme já apontado, essa foi uma das questões que dificultou as análises sobre eficiência e eficácia do projeto de cooperação e comporá, no rol de recomendações, sugestões para aprimoramento de experiências futuras.

A despeito das dificuldades, a aplicação da análise de discurso sobre a produção textual dos programas que compuseram o universo deste levantamento possibilitou a decodificação dos paradigmas de segurança pública absorvidos e traduzidos em políticas públicas, em um movimento de apropriação mimética das experiências consideradas exitosas. Também tornou possível a identificação das linhas de orientação assumidas como aposta para a intervenção sobre as altas taxas criminais identificadas nessas Unidades da Federação.

Nesse sentido, os dados demonstraram uma significativa absorção, nas políticas estaduais consideradas, de alguns elementos que orientam a perspectiva conceitual da segurança cidadã. Assim, na

maioria dos casos analisados, foi identificada a presença de linhas de atuação referentes à participação comunitária, à integração e cooperação interagências e ao foco nos territórios vulneráveis à criminalidade violenta. Também foi muito expressiva a recorrência às estratégias voltadas ao reaparelhamento e à estruturação dos órgãos de segurança pública, invariavelmente em consonância com as linhas de financiamento assumidas, nos últimos anos, pelo Ministério da Justiça. Aparentemente, a presença representativa das medidas assumidas como estratégicas nos programas é também fundamentada na expectativa do acesso a essas linhas de financiamento, sobretudo ao Fundo Nacional de Segurança Pública e ao PRONASCI, e do consequente incremento das estruturas de segurança pública nos estados.

Uma outra dinâmica de indução e replicação dos modelos de políticas de segurança pública parte das interações entre os governos estaduais. Ao observar a linha de condução temporal das experiências de redução das mortes violentas, é notável a influência das estratégias mais antigas sobre as mais recentes. Isso se expressa na difusão da perspectiva da gestão por resultados na segurança pública, amparada, por exemplo, na adoção de medidas como a criação de áreas e regiões de atuação policial integrada. A aplicação dessas prerrogativas em alguns contextos estaduais de alta incidência de mortalidade violenta redirecionou a lógica de funcionamento dos sistemas de justiça criminal e alterou as dinâmicas criminais produtoras de homicídios.

Como tendência geral, o modelo de referência absorvido pelas políticas de segurança pública analisadas busca conciliar medidas de natureza preventiva e repressiva, inspiradas em experiências desenvolvidas em territórios que promoveram uma redução acentuada em suas taxas de violência e criminalidade, tais como Nova York (EUA) e Bogotá (Colômbia). Entretanto, no detalhamento das ações, os programas não exploram medidas que também podem ter repercussão direta sobre a incidência de violências, sobretudo nos crimes violentos contra a pessoa. Nesse sentido, houve pouca ou nenhuma referência a dimensões de atuação focalizada, tais como:

- Qualificação do trabalho investigativo especializado
- Redução da letalidade policial
- Incentivo às denúncias
- Atenção às vítimas de homicídios tentados, testemunhas e desaparecidos
- Redução do tempo resposta para os socorros prestados às vítimas
- Medidas de proteção social e acessibilidade a serviços e equipamentos públicos para jovens em situação de vulnerabilidade
- Atenção aos egressos dos sistemas prisional e de medidas socioeducativas
- Linhas de incentivo financeiro para a indução de políticas municipais e transversais à segurança pública.

- Fomento às agências de produção da boa notícia.

Consideradas algumas das restrições, há um potencial dado de que a atuação do Estado pode produzir alternativas consistentes. O papel do Governo Federal como instância indutora das políticas demonstrou ser central para a mobilização dos temas e abordagens assumidas nas políticas estaduais. Os intercâmbios promovidos entre os entes subnacionais também podem ser centrais na replicação e apropriação de experiências inovadoras nesse campo.

Desse modo, com a intervenção de projetos de cooperação técnica internacional, tais como o PRODOC BRA/04/029 – Segurança Cidadã, e suporte financeiro da União para o direcionamento de estratégias locais, é possível a transição de programas governamentais orientados exclusivamente pela lógica “mais armas, mais viaturas e maior efetivo policial” para visões alternativas que incluam a prevenção ao crime e a garantias de direitos como pressupostos prioritários de atuação.

2.2. Lições Aprendidas

Ao final da avaliação do Segurança Cidadã – FASE II, algumas lições podem ser consideradas estruturantes para a execução de ações no âmbito de cooperações técnicas internacionais a serem realizadas pelo Ministério da Justiça e Cidadania. A primeira delas é a necessidade de fortalecer os processos de planejamento do escopo deste tipo de modalidade de execução de projetos.

48

O fortalecimento desses processos envolve trabalhar questões que são características da cultura organizacional dos entes envolvidos no acordo de cooperação, tanto os da Administração Pública quanto aqueles que representam a Agência Cooperante. Há uma relação estreita com a necessidade de promover uma nova forma de encarar o planejamento dos projetos, reconhecendo a necessidade de investir tempo, recursos e equipe nesta fase para garantir uma execução mais tranquila e focada nas estratégias priorizadas pelo projeto.

Quando se está diante da necessidade de mudar uma cultura organizacional, é preciso estar preparado para enfrentar uma série de resistências das equipes gestoras e executoras dos projetos. Embora árdua, a tarefa de modificar a forma de tratar o planejamento das ações pode trazer benefícios fundamentais para garantir melhor obtenção de resultados das ações propostas e realizadas pela Administração Pública, inclusive na garantia da utilização efetiva do recurso público.

Há alguns anos, a Administração Pública já tem sido solicitada, por meio de suas unidades executoras de projetos de cooperação internacional, a planejar seus projetos de forma mais focada em objetivos e metas preestabelecidos, deixando de privilegiar modelos de projeto “guarda-chuva”, como se

convencionou chamar os empreendimentos preparados para abarcar demandas emergentes ao longo do tempo de execução de um projeto de investimento. Tanto a ABC quanto as Agências Cooperantes têm reconhecido a potencialidade da execução de projetos no sentido estrito do termo, com marcos de início meio e fim bem definidos, o que já vem se tornando uma política exigida pela agência reguladora das cooperações para a assinatura de novos acordos nos últimos anos.

Dessa forma, há que se observar o ganho real em qualidade na execução de projetos a partir da incorporação de novas estratégias e rotinas de planejamento, que sejam fortalecidas e incentivadas pelos gestores públicos e pelas próprias Agências Cooperantes. Ao passo que a unidade executora prepara e executa bem seus mecanismos de planejamento e se organiza, adotando metodologia interativa para revisão de planejamento em ondas sucessivas, será mais factível que os projetos deixem de sofrer tantas alterações ao sabor do contexto político governamental e se atenham, de forma mais real, às demandas do contexto das políticas públicas em amplo aspecto.

Esse planejamento precisa ser apropriado por todas as instâncias que compõem a equipe de preparação, execução e avaliação do processo/projeto. A necessidade de envolver áreas meio e fim na responsabilização pelo andamento do escopo acordado e no acompanhamento e registro do andamento dos projetos é imperativa na consolidação dessa nova maneira de fazer gestão de cooperações técnicas. Tão logo os instrumentos de gestão integrativa sejam elaborados e aplicados na estrutura administrativa, menos dolorosos e lentos serão os processos associados às mudanças que necessariamente incorrem a um projeto de longa duração. Nesse sentido, há que compartilhar as responsabilidades – e há que se ter atitude proativa para promover esta responsabilização compartilhada – para que um projeto de reestruturação da capacidade de planejamento da SENASP resulte em modelos mais fluidos de execução, mesmo que mais focados em metas e produtos muito bem estabelecidos no planejamento.

49

Na esteira dessa mudança, é preciso incorporar alguns conceitos de elaboração de marcos lógicos de projetos para permitir melhor aferição dos resultados alcançados. É necessário – principalmente em contextos de projetos sociais, complexos e de mensuração menos óbvia – que as estruturas e mecanismos voltados à avaliação do projeto se fortaleçam e permitam o acompanhamento e aferição pormenorizado das reverberações da política pública. Não só a definição precisa, clara e executável de rotinas de monitoramento e ações voltadas à avaliação devem ser priorizadas, mas a incorporação, na rotina, das atribuições que dizem respeito a essa pauta não podem ser desconsideradas.

O Projeto Segurança Cidadã – FASE II, ao longo de 12 anos, realizou um conjunto imenso de atividades relevantes na área de segurança pública, disponibilizando também uma série de importantes insumos necessários à consolidação do conceito de segurança cidadã como diretriz fundamental dessa política pública. Esse conjunto de resultados, insumos, publicações e conhecimentos está pulverizado

dentro da SENASP, quando haveria oportunidade, por exemplo, de compor um rico banco de dados a ser deixado como legado à mão da população interessada.

Além disso, há que fortalecer os mecanismos de acompanhamento do resultado direto das cooperações para os beneficiários da política. Nos relatórios de progresso não há ênfase no beneficiário das ações. Não se sabe, de forma geral, quem participou de eventos, quem foi capacitado, quantos foram diretamente os usuários da política, onde estão alocados os principais benefícios da política. Apesar de fortes e palpáveis os resultados da estruturação institucional promovida pela execução desta cooperação, os benefícios apropriados pela ponta do processo ficaram relativamente esquecidos no acompanhamento geral do Projeto.

Frisando ainda a contribuição da reestruturação dos processos relacionados à execução das cooperações, é preciso equilibrar os mecanismos de controle para evitar a priorização exclusiva do acompanhamento financeiro das cooperações. Se uma metodologia completa de avaliação de projetos enfatiza a eficácia (realização de metas), eficiência (relação comparativa de custo e benefício no uso dos recursos aportados), processos (avaliação de rotinas) e efetividade (alcance de objetivos e desdobramentos de médio e longo prazo), é porque há um resultado conjunto que só é produzido quando todas essas esferas trabalham em conjunto. E entender e monitorar esse trabalho conjunto é também parte das atribuições de um adequado acompanhamento do projeto, necessário para orientar novas políticas, novas ações e outras maneiras de utilizar o recurso público em função da necessidade de produzir determinados benefícios.

50

Parte das reformulações sugeridas como desdobramentos das análises empreendidas por essa contratação demandam priorização política sobre projetos de parceria e cooperação internacional. Em diversos momentos nas entrevistas com gestores estratégicos do PRODOC, ficaram evidenciadas as fragilidades na apropriação dos aprendizados técnicos e institucionais como mecanismos de aprimoramento das iniciativas similares que poderão ser planejadas e implementadas no futuro. Entretanto, a despeito dos desafios e gargalos decorrentes dessa experiência, algumas importantes inovações do projeto foram mapeadas e podem ser replicadas como boas práticas de gestão de políticas de segurança cidadã.

Projeto Pensando a Segurança – O “Pensando a Segurança Pública”, implementado em 2011, destinava-se ao financiamento de projetos de pesquisas aplicadas, voltadas a subsidiar com informações e diagnósticos os gestores responsáveis por áreas estratégicas e propostas de ação da política nacional de segurança pública. Os editais do Projeto, publicados até 2016, eram produzidos conjuntamente pelas diretorias da SENASP, de modo a contemplar cenários de pesquisa e levantamento de dados sobre áreas temáticas de políticas de segurança pública desenvolvidas pela Secretaria. Seu modelo foi adaptado da

experiência “Pensando o Direito” da Secretaria de Assuntos Legislativos, ressaltando-se uma estrutura de auto-gestão promovida pelas Universidades e Institutos de Pesquisa contratados. Alguns dos entrevistados apontaram, em suas falas, o caráter de inovação e o poder de reformulação dessa iniciativa no âmbito do PRODOC BRA/04/029:

Entrevistado A: “Em 2011, se eu não me engano, que foi o primeiro Pensando, quando a gente melhora um pouco a execução do Projeto, foi com essa configuração do Pensando a Segurança. (...) Veio, na verdade, do Pensando o Direito lá da SAL [Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça]. Com o Pensando a Segurança e com essas parcerias com as Universidades... Eu falo assim que o Pensando a Segurança é o carro-chefe do Projeto. Então, a gente melhora assim, de forma significativa, a execução do Projeto com esse novo modelo, né? E deixa de ser aquele projeto que só contratava consultor e passa a fazer essas parcerias com as Universidades. (...) Todo o conhecimento de pesquisa que a Coordenação Geral de Pesquisa da SENASP tem é da parceria com o PNUD. Então, se você for lá na Coordenação de Pesquisa hoje e pegar todo o conhecimento que tem lá, ele foi todo da parceria do Projeto Segurança Cidadã com o PNUD”.

Entrevistado B: “Eu acho que o que ficou muito legal do Pensando foi a lógica de a pesquisa aplicada para responder demandas do Governo. Então, ele não era um mero edital de fomento para linhas de pesquisa que os coordenadores de pesquisa quisessem fazer. Ele tinha perguntas. Eram pesquisas direcionadas. Não quanto ao resultado, mas sim quanto à pergunta que tinha que ser respondida por aquela pesquisa. Ter feito o Pensando é uma das coisas que mais orgulha a equipe. (...) a gente criou uma sistemática interna interessante a partir do Pensando. A gente fazia reuniões com vários Departamentos, inclusive a Força [Nacional de Segurança Pública], para mapear as demandas de conhecimento da SENASP. (...) Pra mim, foi uma das coisas mais legais que o PRODOC fez nos últimos anos”.

Contratação de consultorias – A contratação de consultores para subsidiar tecnicamente as ações da SENASP e contribuir com aporte de conteúdos e informações para a política nacional de segurança pública foi apontada como um outro aspecto de contribuição do Projeto Segurança Cidadã. No âmbito do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública – DEPAID –, por exemplo, houve contratações de consultores para projetos tais como Ensino à Distância – EAD –, Diagnóstico Nacional das Perícias, produção de Cadernos Temáticos sobre investigação de homicídios e drogas e produção de algumas das pesquisas do perfil organizacional dos órgãos de segurança pública. No Departamento de Políticas, Programas e Projetos, foram contratados consultores para o desenvolvimento de produtos vinculadas às seguintes ações estratégicas: fortalecimento das

delegacias de atendimento especializado à mulher, construção da matriz curricular das guardas municipais e guia de prevenção à violência.

Pesquisa Nacional de Vitimização – a primeira pesquisa nacional de vitimização foi realizada por meio da contratação do Instituto de Pesquisas Datafolha. O Edital foi lançado em 2009 e seus resultados apresentados oficialmente em 2013. Apesar das dificuldades encontradas para viabilização do trabalho empírico (aplicação dos questionários e definição de amostragem), o levantamento constituiu a primeira experiência nacional de coleta padronizada de dados sobre vitimização criminal e foi apontado, por alguns entrevistados, como uma grande contribuição do Projeto para a SENASP e para o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal.

Curso Segurança e Convivência Cidadã – realização de cursos destinados a policiais, gestores públicos – federais, municipais e estaduais – e representantes da sociedade civil, com foco nas ações e projetos integrados de prevenção e de controle da criminalidade e da violência. Segundo aponta documento do PNUD,

Os cursos buscam fortalecer as capacidades dos atores locais, do poder público e da sociedade civil de diversos municípios, nas cinco regiões do Brasil, de tal forma que contem com bases e elementos que lhes permitam focar ações de prevenção, gestão local e participação social como instrumentos essenciais na promoção de uma cultura de paz.

Além disso, o curso oferecerá aos participantes informações e metodologias necessárias para analisar os fenômenos de criminalidade e violência urbana, assim como para formular, implementar e avaliar políticas públicas locais de convivência e segurança cidadã. O curso está estruturado a partir do enfoque integral de convivência e segurança cidadã promovido pelo PNUD, abrangendo desde o aspecto da prevenção até o controle. O curso também dará ênfase na formulação dos planos integrais de Convivência e Segurança Cidadã e nos projetos decorrentes destes planos. (PNUD, s.d.: 6)

Sobre a importância desta ação nas perspectivas de melhorar a execução do Projeto e de gerar protagonismo, alguns entrevistados fizeram as seguintes considerações:

Entrevistado A: Outro ponto que eu acho que foi forte do Projeto foi a realização dos cursos de Convivência Cidadã, em 2014, que foram também realizados pelo PNUD, né? Eu acho que é outro marco legal do Projeto também que melhora a execução e tira aquela cara dele de só contratar consultor.

Entrevistado D: É a possibilidade de você colocar os atores municipais, os atores estaduais, mas também da área federal em permanente contato para que possam olhar o problema da segurança pública, da violência e da criminalidade de forma sistêmica, integrada e complementar. Porque nós

percebíamos que o que havia nos quadros técnicos de governos, de municípios e de estados, principalmente, era uma deficiência técnica de entender como manejar segurança pública para além das polícias. Então, a proposta do curso de convivência e segurança cidadã é exatamente envolver outros entes que não somente polícias para uma reflexão e uma ação ordenada de forma que, políticas de prevenção para minorias, jovens, idosos, LGBT, possam ser manejadas por parceiros de governo. Isso impacta no fazer policial e nos resultados da segurança pública.

Jornada de Direitos Humanos – consistia na execução de seminários dialógicos, voltados para policiais, para aprofundamento e difusão de conhecimentos e reflexão sobre a noção de direitos humanos e sua convergência com o campo da segurança pública. Os policiais inscritos eram provocados, ao longo dos cinco dias de imersão na temática, a se posicionar com relação aos assuntos tratados na Jornada. Para tanto, era feita uma regressão sobre o desenvolvimento histórico da discussão sobre o tema no país e qual a sua correlação com o campo da segurança pública. Para a execução dessa ação, foram contratados, via PRODOC BRA/04/029, consultores que mediavam esse processo de conhecimento. Mais de sete mil policiais, em todas as Unidades da Federação, passaram pelas Jornadas, que aconteceram entre os anos de 2005 e 2007.

Escola de Protagonismos Policial – ESCOPPOL – Tratava-se da realização de seminários motivacionais, com o objetivo de aperfeiçoar e fortalecer a militância dos direitos humanos pelos profissionais com perfil de liderança nos quadros das polícias (oficiais das polícias militares e delegados de polícia). Nesse sentido, os participantes eram motivados a assumir esse protagonismo nas corporações e organizações das quais provinham.

Sobre as duas últimas ações citadas e o protagonismo do PRODOC na viabilização de inovações dessa natureza, um dos entrevistados esclarece:

Entrevistado C: “Enquanto eu tive o apoio do PRODOC, me ajudou muito, porque não se tinha um entendimento do processo licitatório por parte do Ministério da Justiça sobre a Jornada de Direitos Humanos e a Escola de Protagonismo Policial. Porque eram projetos subjetivos. Eram projetos de educação, mas uma educação completamente diferenciada, que não é aquela educação propriamente dita de sala de aula, onde o professor ensina e os alunos aprende. Os professores, na verdade, nos dois produtos, tanto Escoppol quanto a Jornada de Direitos Humanos, eles eram mediadores do conhecimento. (...) Se não fosse o PRODOC entender toda a metodologia que a gente queria, no sentido de ser uma inovação pra polícia, a gente não teria dado conta dessas duas ações. E essas duas ações mexiam principalmente com a questão das atitudes desse profissional de segurança pública com relação aos direitos humanos e com relação a assumir uma postura de

protagonista de direitos humanos. (...) E aí o PNUD acreditou nessa possibilidade. Apostou nessas duas ações propriamente ditas e a gente fez uma ótima execução”.

Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania – Durante a realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009, foram expostos em *stands* 41 programas, ações e projetos considerados inovadores no campo da segurança pública. Tais iniciativas foram mapeadas e selecionadas, durante o processo de preparação do Conferência, segundo os seguintes critérios de avaliação: inovação, criatividade, possibilidade de replicação, sustentabilidade (financeira, política, social), grau de institucionalidade, existência de parcerias e mecanismos de participação social, impacto, existência de instrumentos de monitoramento e avaliação, respeito à diversidade e multidisciplinariedade. A proposta desenvolvida pela feira foi a de que participantes e público tivessem acesso a diferentes iniciativas e pudessem replicar em suas instituições ou cidades de origem as experiências apresentadas durante o evento. Segundo avalia um entrevistado,

Entrevistado E: “A Feira de Conhecimento foi uma das primeiras iniciativas nacionais que, a partir de critérios, com um grupo heterogêneo, a gente conseguiu selecionar 41 boas práticas e em todas as áreas também, né? Educação, prevenção, inteligência, gestão do conhecimento, pra fazer aquela feira que aconteceu concomitante à Conferência”.

54

2.3. Recomendações para sustentabilidade

Diante das constatações decorrentes da consolidação de avaliação final do Projeto BRA/04/029, chegou-se às seguintes recomendações:

Boas práticas de gestão do PRODOC – Desenvolver manual ou cartilha com sugestões para orientar profissionais da Secretaria Nacional de Segurança Pública, e do próprio Ministério da Justiça, na gestão e operacionalização de Termos de Parceria com organismos internacionais, consolidando e replicando, dessa forma, os aprendizados institucionais decorrentes dos processos de implementação de projetos tais como o Segurança Cidadã. Vinculada a essa estratégia, o lançamento de um portal do projeto, com disponibilização de toda a produção decorrente do Segurança Cidadã (produtos de consultoria, tecnologias desenvolvidas e manuais publicados)

Expansão da equipe da SENASP responsável pelo gerenciamento dos Projetos de Cooperação Internacional – as fragilidades apontadas no processo de execução, acompanhamento e monitoramento do PRODOC poderiam ter sido minoradas com o suporte de uma equipe de gerenciamento do projeto mais estruturada. Por mais boa vontade que o gerente do projeto tenha, a abrangência e longevidade do

PRODOC exigiram claramente, ao longo de sua execução, um aporte estrutural mais robusto por parte do Ministério da Justiça e do PNUD.

Realização de seminário de avaliação – em vista do aporte de recursos e esforços na consolidação das ações estratégicas referentes ao projeto Segurança Cidadã, recomenda-se, fortemente, que seja produzido um evento para a troca de experiências e avaliação do PRODOC, com a presença de alguns dos principais beneficiários das ações consideradas exitosas e gestores que operacionalizaram tais ações.

Consideração da perspectiva de continuidade do projeto – alguns entrevistados ressaltaram a importância de se garantir a continuidade, com os devidos ajustes de processo, da experiência do PRODOC e do objeto que justificou sua permanência, ainda que por intermédio da consolidação de um novo termo de cooperação técnica internacional.

2.4. Balanced Score Card – BSC



Bibliografia

- FERREIRA, Sinésio Pires; SÉRGIO DE LIMA, Renato & BESSA, Vagner. *Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo: Fatores Explicativos e Movimentos Recentes*. **Coleção Segurança com Cidadania**, Ministério da Justiça, ano I, nº 03, p. 11-20, 2009.
- FREIRE, Moema Dutra. *Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos Nossos Dias*. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 3, edição 5, p. 100-114, ago./set. 2009.
- GOVERNO DO AMAPÁ. **Plano Estadual de Segurança Pública 2015 A 2018**. Amapá. 2015.
- GOVERNO DA BAHIA. **Plano Estadual de Segurança Pública 2012 a 2015**. Bahia. 2011.
- GOVERNO DE BRASÍLIA. **Documento Orientador do Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida**. Distrito Federal. 2015.
- GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO. **Estado Presente em Defesa da Vida**. Espírito Santo. 2014.
- GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Fica Vivo!** Minas Gerais. 2015.
- GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Pacto pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública**. Pernambuco. 2007.
- GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. **Sistema de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro: Manual de Procedimentos para o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados**. Rio de Janeiro. 2011.
- MACÊDO, Andréia de Oliveira. **“Polícia, quando quer, faz!”: Análise da Estrutura de Governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia, UnB, 2012.
- MESQUITA NETO, Paulo de. *Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções*. **Cadernos Análises e Propostas**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, nº 33, dezembro de 2006.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Diagnóstico dos Homicídios no Brasil: Subsídios para o Pacto Nacional pela Redução dos Homicídios**. Brasília, 2015.
- MISSE, Daniel Ganem. *Cinco anos de UPP: Um breve balanço*. **DILEMAS**, Rio de Janeiro, Vol. 7, nº 3, p. 675-700, jul./ago./set. 2014.
- PEREIRA, André Luiz Greve & GRASSI, Robson Antonio. *Compreendendo a redução dos homicídios no estado de São Paulo no período 1998-2008*. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, Ano 19, nº 40, p. 191-216, jan./jun. 2013.
- PNUD. **Documento de Projeto – Fundo DAS: Fortalecimento da Cooperação Técnica Internacional em Convivência e Segurança Cidadã na Perspectiva da Governabilidade Democrática**. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Sem data.
- POWELL, W. & DIMAGGIO, Paul J. *The Iron Cage Revisited: Institucional Isomorphism and Collective Rationality on Organizational Fields* in: POWELL, W. & DIMAGGIO, P. J. (org.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991. p. 63-82.
- RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa & FERNANDEZ, Michelle. **O Pacto pela Vida e a Redução de Homicídios em Pernambuco**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2014.
- RISSO, Melina. **Mortes Intencionais na Cidade de São Paulo: um novo enfoque**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2014.

SÁ E SILVA, Fabio de. & DEBONI, Fabio. **Participação Social e Governança Democrática na Segurança Pública: Possibilidades para a Atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública**. Brasília: IPEA. 2012.

SAPORI, Luís Flávio & ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. *Integração Policial em Minas Gerais: Desafios da Governança da Política de Segurança Pública*. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, nº 3, p. 428-453, set.-dez. 2008.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: Desafios e Perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV. 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL DE MINAS GERAIS. **Prevenção Social à Criminalidade: A Experiência de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2009.

SERRATO, Héctor Riveros. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América latina: Marco conceitual de interpretação-ação**. PNUD, mimeo, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Manual IGESP**. Minas Gerais. 2009.

ZAVERUCHA, Jorge & NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. *O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco*. **DILEMAS**, Rio de Janeiro, Vol. 8, nº 2, p. 235-252, abr./mai./jun. 2015.