

CAMPO DE PÚBLICAS EM AÇÃO

COLETÂNEA EM TEORIA E
GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

LUCIANA LEITE LIMA
MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES
ORGANIZADORAS

**CAMPO DE
PÚBLICAS
EM AÇÃO**

**COLETÂNEA EM TEORIA E
GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Ario Zimmermann

Vice Diretor

Ricardo Auggusto Cassel

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge
Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ri-
beiro, Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson
Talamini, Fabiano Engelmann, Hélio
Henkin, Leandro Valiati, Lúcia Mury
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,
Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta
Ramos, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

CAMPO DE PÚBLICAS EM AÇÃO

COLETÂNEA EM TEORIA E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCIANA LEITE LIMA
MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES
ORGANIZADORAS


UFRGS
EDITORA


CEGOV
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS
SOBRE GOVERNO

© dos autores
1ª edição: 2017

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão: Alexandre Piffero Spohr

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Liza Bastos Bischoff, Marcel Oliveira de Souza

Diagramação: Lucas da Rocha Rodrigues, Marina de
Moraes Alvarez, Simone Elisabete Rodrigues da Silva,
Marcel Oliveira de Souza

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a
Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos
autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,
desde que citada a fonte.

C198 Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Maria Isabel Araújo Rodrigues. – dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

354 p. : il. ; epub

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

Inclui figuras, gráficos e quadros.

Inclui referências.

1. Política. 2. Políticas públicas. 3. Gestão governamental. 4. Economia. 5. Compras públicas sustentáveis. 6. Orçamento participativo digital. 7. Sistema nacional de recursos hídricos. 8. Sistema nacional de educação. 9. Política pública – Ensino fundamental. 10. Transformações sociais - Economia – Globalização – Política pública. 11. Financiamento eleitoral. 12. Sistema de mobilidade interurbana. 13. Centros-dia de referência – Sistema Único de Assistência Social. I. Lima, Luciana Leite. II. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. V. Série.

CDU 35(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0372-6



A MACRO E A MICROIMPLEMENTAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE PAZ EM PORTO ALEGRE

LETÍCIA MARIA SCHABBACH¹

Doutora em Sociologia. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Participa do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo Porto Alegre, e dos grupos de pesquisa “Violência e Cidadania” e “Sociedade e Políticas Públicas”. Coordena o GT “Políticas Públicas” da Sociedade Brasileira de Sociologia. Email: leticiams65@gmail.com

1A autora agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (Fapergs) pela concessão de Auxílio Recém Doutor em 2010, que viabilizou a realização da pesquisa.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a problemática da criminalidade e da violência, especialmente as suas manifestações urbanas, vem obtendo grande destaque na esfera pública nacional desde o final do período autoritário (década de 1980).

Esse período coincide com a inclusão da questão na agenda de pesquisa das Ciências Sociais, a partir de evidências que demonstravam o avanço generalizado dos crimes violentos no país (ADORNO, 2008; KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000; ZALUAR, 1999). Tal crescimento ocorreu em paralelo à consolidação democrática, situação que se revelou paradoxal, pois a expectativa geral era de que o aprofundamento da democracia provocasse a consolidação do Estado de Direito; contudo, este se mostrou extremamente precário em certas regiões (ADORNO, 1995; PINHEIRO, 1998).

Posteriormente, na década de 1990, a temática da segurança pública despontou na arena política, em meio a uma “disputa política sobre modalidades de controle social e de policial na tardia modernidade brasileira.” (TAVARES DOS SANTOS, 2008, p. 1)

Nesse retrospecto, o crescimento do crime organizado e da violência, o maior clamor punitivo, a ampliação do encarceramento, e, ao mesmo tempo, a emergência de governos formados por coalizões de partidos de esquerda e integrados por ativistas de direitos humanos, cientistas sociais, pesquisadores universitários e defensores do Estado de Direito, resultou na inclusão de nova pauta na agenda sociológica: a análise das intervenções sociais e governamentais voltadas ao enfrentamento dos fenômenos da violência e do crime.

Dessa forma, o campo dos estudos brasileiros sobre violência e criminalidade passou a incorporar, de forma crescente desde o final do século passado, as categorias e modelos de análise próprios da área de políticas públicas: ciclo das políticas, monitoramento e avaliação, governança, *accountability*, janelas de oportunidade e empreendedores, federalismo e relações intergovernamentais, controle social, e modelos de tomada de decisão, dentre outros. Todavia, assim como em outros setores de políticas públicas, neste campo persiste uma lacuna quanto à realização de pesquisas avaliativas (CANO, 2002; SOARES, 2001; TAVARES DOS SANTOS, 2008).

1.1. AS NOVAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Ao longo de nossa história republicana, os sistemas policiais brasileiros sempre oscilaram entre a subordinação ao poder central e a autonomia dos governos estaduais. Exceção feita aos períodos autoritários, sempre houve grandes reservas à interferência da União na autonomia política das unidades federativas,

onde as polícias e órgãos de segurança pública atuavam e ainda atuam de forma compartimentada. Aqui, como em outras áreas de políticas públicas, nota-se uma alternância entre impulsos mais ou menos descentralizadores.

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 definiu competências exclusivas em segurança pública às unidades federativas, incluindo autonomia decisória e financeira. Enquanto dever do Estado e responsabilidade de todos, a segurança pública compete à União (com as Forças Armadas e as polícias federais); aos estados (com as polícias: militar – ostensiva e de preservação da ordem pública –, e civil – judiciária), ao passo que os municípios possuem função supletiva, por meio das guardas municipais.

Todavia, desde meados da década de 1990, verifica-se uma reorganização das relações intergovernamentais nesse setor, em que o governo federal, ao mesmo tempo em que tomou para si a responsabilidade de enfrentar os fenômenos da criminalidade, violência e violação de direitos humanos, busca incrementar a articulação intergovernamental e a descentralização de programas específicos.

Nesse aspecto, alguns autores sugerem que as políticas de segurança passem por um momento de inflexão, ou uma mudança de enfoque: da segurança pública para a “segurança cidadã” (FREIRE, 2009) ou para as “políticas públicas de segurança” (ILANUD, 2002). Doravante, o controle do crime e da violência não seria mais atribuição exclusiva dos órgãos policiais, abrangendo também as agências de políticas sociais e a sociedade civil. Além de seu caráter intersetorial, tal orientação procuraria ultrapassar o viés repressivo-penal, priorizando as ações preventivas e a participação social.

Ao analisar esse processo, Luiz Eduardo Soares (2007) identifica, desde meados da década de 1990 até 2010 (intervalo que abrange o período entre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva), uma série histórica compacta da política federal de segurança pública quanto aos seus princípios e objetivos, podendo-se falar mais de continuidade do que de descontinuidade. Nesse mesmo sentido, Adorno (2008, p. 140) ressalta que esse período difere do anterior, marcado pela omissão do governo federal na área, ou pela ausência de ações coordenadas e recursos específicos, quando as forças policiais apenas procuravam prender bandidos conhecidos.

Entre os marcos representativos desse movimento destacam-se:

- a. A criação da Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Seplanseg), em 1995, substituída, em 1997, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);
- b. o I Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP), em 2000. Até então só existia o I Plano Nacional de Direitos Humanos (1996);

- c. o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2000, destinado a gerir recursos para apoiar projetos federais, estaduais e municipais na área da segurança pública;
- d. o Sistema Unificado de Segurança Pública (Susp), em 2003, que através da integração de diversas agências, busca implantar programas relacionados com as seguintes diretrizes: a) reforma das instituições de segurança pública, b) redução da violência;
- e. o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas-ci), em 2007, que reúne ações de controle, repressão e prevenção da violência, e prevê a integração entre União, estados e municípios para implementá-las;
- f. a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (I Conseg), em 2009, que demarcou o início do debate envolvendo os profissionais do Sistema de Justiça Criminal e a sociedade civil organizada.

1.2. O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI)

O Pronas-ci foi lançado no segundo governo Lula da Silva, através da medida provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007. Ele foi regulamentado dois meses depois, pela lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.² Com esse programa, o governo federal comprometeu-se a investir R\$ 6.707 bilhões em uma gama de 94 ações, envolvendo 19 ministérios, através de intervenções articuladas entre União, estados e municípios.

Os objetivos do programa, conforme suplemento de lançamento, estão assim especificados:

[...] destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por intermédio da integração entre União, estados e municípios. As ações levarão em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). (BRASIL, 2007, p. 3).

Os focos prioritários dos projetos e ações do Pronas-ci são os seguintes (BRASIL, 2008, artigo 4):

(2) Normatizações do Pronas-ci: medida provisória nº 384, de 20/05/2007; lei nº 11.530, de 24/10/2007; medida provisória nº 416, de 23/01/2008; lei nº 11.707, de 19/06/2008; os decretos nº 6.390, de 8/03/2008; nº 6.490, de 19/06/2008; nº 6.609, de 22/10/2008, e nº 7.081, de 26/01/2010. Essa documentação, além de material informativo, encontra-se no portal do MJ (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

- etário: população juvenil de 15 a 24 anos;
- social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade, e mulheres em situação de violência;
- territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de crimes violentos; e
- repressivo: enfrentamento do crime organizado.

As 94 ações do Pronasci dividem-se em dois eixos principais: a) programas estruturais (modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, valorização dos profissionais de segurança pública e enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado), e b) programas locais (territórios de paz, integração do jovem e da família, segurança e convivência).

As ações específicas de prevenção à violência referem-se, principalmente, às rubricas: Ação 8853 - Apoio à implementação de políticas sociais; Ação 8857 - Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã. Quanto à prevenção da violência, dentro dessas rubricas destacam-se os seguintes projetos: “Territórios de Paz”, “Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável” (Protejo), “Mulheres da Paz”, fortalecimento e apoio às ações de prevenção à violência, instalação e modernização de espaços culturais, cursos preparatórios ao Enem em territórios de descoesão social, instalação e estruturação dos conselhos municipais de segurança pública, canal comunidade, implantação de núcleos de justiça comunitária e de polícia comunitária, formação de redes juvenis, dentre outros.

Inicialmente o Pronasci cobria as onze regiões metropolitanas mais violentas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (Entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Curitiba (BRASIL, 2007). Posteriormente, foi ampliado para alguns municípios interioranos.

As metas gerais estipuladas no programa são: a) beneficiar, direta ou indiretamente, 3,5 milhões de pessoas entre profissionais de segurança pública, jovens e suas famílias; b) buscar a redução da taxa nacional para 12 homicídios por 100.000 habitantes até o final de 2011. Quanto à primeira meta, não existem dados que permitam avaliá-la; no tocante à segunda, constata-se que ela não foi alcançada, pois a taxa de homicídios no Brasil atingiu, em 2011, 27 homicídios por 100.000 habitantes (IBGE, 2016; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016). Ressalte-se, porém, que, para além das metas quantitativas prévias, a implementação de qualquer política pública provoca alterações no meio social de intervenção e pode trazer resultados inesperados.

Analisando-se a distribuição dos gastos (soma das aplicações diretas e das transferências federais) realizados no âmbito do Pronasci, no período 2008 a

2011, verifica-se que 53% foram destinados ao Programa Bolsa-Formação, voltado a profissionais de segurança pública; seguidos de 21% para projetos envolvendo fortalecimento e modernização das instituições e construção de prédios, e, em terceiro lugar, com 19% de participação nos gastos, aparecem as ações de prevenção.

1.3. DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE

Tabela 1 – Gastos realizados no Pronasci (aplicação direta e transferências), no Brasil, anos 2008 a 2011 (soma)

| AÇÕES DO PRONASCI | TOTAL APLICADO EM R\$ | % SOBRE TOTAL DOS GASTOS DO PRONASCI |
|--|-----------------------|--------------------------------------|
| Concessão de Bolsa-Formação a Policiais Militares e Cíveis, Agentes Penitenciários, Bombeiros e Peritos Criminais, de baixa renda, pertencentes aos Estados-Membros. | 2.161.521.401,16 | 53% |
| Fortalecimento das instituições de segurança pública, construção e modernização de est. penais, construção da Academia de Polícia Civil do DF. | 848.705.194,11 | 21% |
| Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã e de políticas sociais (prevenção) | 765.982.620,34 | 19% |
| Valorização de profissionais e operadores de segurança pública (projetos estaduais e municipais) | 110.306.362,43 | 3% |
| Enfrentamento ao crack e outras drogas (início em 2010) | 98.889.892,13 | 2% |
| Gestão e comunicação do Pronasci | 66.271.872,05 | 2% |
| Campanha do Desarmamento | 13.572.757,67 | 0% |
| Total (aplicação direta + transferências) | 4.051.677.342,22 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2012).

SEGURANÇA

Os níveis subnacionais de governo não ficaram inertes ao incremento do crime e da violência. A intervenção dos governos estaduais (e de suas polícias) foi historicamente reativa e repressiva (inclusive através da violência policial ilegítima), de acordo com vários estudos sobre a polícia brasileira (ADORNO, 2002; BRETAS, 1997; CANO, 1997; PINHEIRO, 1997). Gestão após gestão, e independentemente da composição das coalizões partidárias, os governos estaduais têm investido e buscado recursos para o (re)aparelhamento das polícias – armas, viaturas, coletes

a prova de balas, e outros dispositivos – e, mais recentemente, para a qualificação profissional dos policiais (nesse caso, com recursos federais). As ações preventivas, quando existentes, sempre foram assistemáticas e isoladas, por exemplo, as experiências de policiamento comunitário efetuadas pelas polícias militares estaduais.

Paralelamente à redução da cobertura representada pelos serviços estaduais de segurança (menor efetivo, menos investimentos, etc.), desde meados da década de 1990 percebe-se uma progressiva responsabilização dos municípios nessa área.³ Isso demonstra que, assim como em outros setores de políticas, os governos locais passaram a ser atores privilegiados para a implementação de programas envolvendo a segurança pública, inclusive daqueles formulados em níveis superiores de governo e descentralizados.

Nesse processo, as prefeituras assumem responsabilidades crescentes, embora cerceadas pelas limitações previstas na CF88 quanto à titularidade federal e estadual da área e pelas restrições atinentes à atuação das guardas municipais (proteção dos bens, serviços e instalações municipais). Quanto às últimas, em várias cidades elas foram criadas recentemente, em outras, a guarda municipal existente passou a assumir funções suplementares às das polícias estaduais.

Tal protagonismo municipal relaciona-se com a forte indução disseminada pelos organismos de cooperação internacional. Por exemplo, em 2003 o Banco Mundial lançou o manual “Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios”, adaptado do anterior “Making South Africa Safe – a Manual for Community Based Crime Prevention”, desenvolvido pelo governo sul-africano em 2000 (WORLD BANK, 2003).⁴

Também contribuíram para esse municipalismo uma plêiade de experiências inovadoras, implantadas desde meados da década de 1990, em cidades como: Bogotá, Medellín, Cali, Nova Iguaçu, Diadema, Belo Horizonte (“Programa Fica Vivo”) e Porto Alegre, com o projeto piloto “Segurança Cidadã” no Bairro Restinga, coordenado por Luiz Eduardo Soares (sua implantação iniciou no final de 2001 e foi interrompida em 2002).

Cabe salientar, ainda, que os municípios receberam grande destaque na I Conferência Nacional de Segurança Pública realizada em 2009, tendo sido repetidamente citados nas diretrizes da Conseg (BRASIL, 2009).

Os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE), de 2009, no quesito segurança pública, ilustram alguns efeitos da muni-

(3) Percebe-se também um crescimento das empresas que fabricam dispositivos de vigilância e das que prestam serviços de segurança privada.

(4) Conforme o documento original: Nel e Liebermann (2000).

cipalização da segurança pública: dos 5.565 municípios brasileiros, 22% possuem órgão específico de segurança pública, 16%, guarda municipal, e 10%, conselho municipal de segurança. Do total de conselhos, 57% foram criados entre 2003 e 2009. Entre os municípios maiores, de 100.000 ou mais habitantes, os órgãos específicos de segurança pública e as guardas municipais são mais presentes, atingindo, respectivamente, 74% e 68%.

Com relação aos convênios⁵ firmados entre o Ministério da Justiça e entes federados no período 1996 e 2010 para a transferência de recursos, constata-se uma ampliação da participação dos municípios. No âmbito do Rio Grande do Sul, de um total de 310 convênios, 119 foram propostos por prefeituras municipais (38%); destes, 89 (75%) foram firmados em anos recentes, entre 2008 e 2010 (sob a vigência do Pronasci). Em contrapartida, nesse último período diminuíram os projetos propostos pelo governo estadual.

Especificamente quanto aos projetos de prevenção à violência, foram estabelecidos 74 convênios entre o Ministério da Justiça e atores do estado do Rio Grande do Sul, todos a partir de 2003. As prefeituras mais encaminharam e tiveram aprovados convênios desse tipo, que totalizaram 51 projetos no período, ou 69% do conjunto de convênios envolvendo prevenção.

2. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS DESDOBRAMENTOS EM NÍVEL MACRO E MICRO

No âmbito das políticas públicas, a fase da implementação é conhecida como o momento no qual o programa ou projeto passa a ser executado pelas unidades administrativas da estrutura burocrática, as quais, para tanto, mobilizam recursos financeiros, humanos e institucionais (HILL; HUPE, 2010).

Meter e Horn (2007) ressaltam a dificuldade de se analisar essa fase, uma

(5) Os convênios abrangem a destinação de recursos federais a outro ente federado (estados, municípios, Distrito Federal), a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, e são desvinculados de determinação constitucional ou legal. Segundo Abrúcio e Franzese (2007), eles representam uma das formas recentes de cooperação intergovernamental para a implementação de políticas públicas, ao lado das coordenações regionais e dos consórcios horizontais e interníveis. Os repasses são liberados após o envio e a aprovação dos projetos, nos quais se exige a adequação do objeto e do plano de trabalho à execução financeira (IPEA, 2011). Eles podem ser acessados em Brasil (2012).

vez que ela não se limita ao cumprimento da política, não acontecendo de forma automática. Os percalços desse momento exigem modificações, que podem até inviabilizar a política. Além disso, como destacam os autores, é difícil saber quando inicia ou acaba a implementação, ou até mesmo identificar os seus principais agentes, sejam eles públicos ou privados.

Klaus Frey (2000) considera esse período mais longo e conflituoso do que as primeiras fases do ciclo das políticas (relativas à definição da agenda e à formulação das alternativas). As políticas são implementadas em *networks* complexas, em que ocorre a pressão dos grupos sociais e dos beneficiários. Além disso, para que a implementação aconteça, é preciso garantir o envolvimento dos funcionários governamentais na execução das ações. O autor reitera que as decisões, os apoios e os obstáculos ocorrem em todo o *policy cycle*, não somente em suas fases iniciais; nesse sentido, propõe tratá-lo como ciclos de decisões, em contraposição à ideia de um ciclo linear e contínuo, sem interrupções ou retrocessos.⁶

Outro fator a ser considerado no estudo da implementação é a difícil integração entre as agências formuladoras, gestoras e executoras; porém, o sucesso da política depende do estabelecimento de vínculos entre elas (RUA, 1997). Em outras palavras, o alcance dos resultados pretendidos presume a intersetorialidade, que é:

[...] a incorporação de múltiplos atores (áreas ou serviços) nas decisões e execução das atividades e também uma interação continuada entre eles, permitindo trocar recursos, negociar e estabelecer objetivos comuns, com a convicção de que para alcançá-los eles necessitam uns dos outros. (COSTA; BRONZO, 2012, p. 72-73).

A implementação pode ser entendida, ainda, como a formulação em processo das políticas públicas.

Como colocou Anderson (1975): 'A política é feita quando está sendo administrada e administrada quando está sendo feita'. Contudo, a implementação é vista, por vezes, como isolada da formação da política. Raramente as decisões são autoexecutadas, o que implica dizer não existir um estágio separado de implementação. Se a considerarmos como etapa separada, torna-se necessária, também, uma análise específica dessa parte do processo das políticas. Muito do que ocorre neste estágio pode parecer à primeira vista tedioso ou mundano, contudo, as suas consequências para a substância da política são profundas. (HILL; HUPE, 2010, p. 6, tradução nossa).

Para Rua (1997), entender a implementação como a formulação em processo implica admitir que os objetivos da política e os prováveis problemas não são conhecidos antecipadamente, não ao menos em sua totalidade. Ao contrário, eles vão aparecendo à medida que o processo avança.

(6) Assim também entendem Silva e Mello (2000).

De fato, desde que Erwin Hargrove (1975) denominou a implementação como o elo perdido (*the missing link*) do estudo das políticas públicas, ou seja, a lacuna existente entre a ênfase no processo decisório e o enfoque sobre a avaliação, a pesquisa em torno dessa fase evoluiu bastante, não só nos países centrais, mas também em contextos periféricos, como no Brasil.⁷

Dentro da já expressiva literatura sobre o assunto, autores examinaram aspectos importantes da implementação, tais como: a sua natureza enquanto jogo (BARDACH, 1977; SILVA; MELO, 2000), ela abrange uma rede complexa de atores (decisores/formuladores, implementadores, *stakeholders*, e beneficiários), e tem como princípios organizadores a barganha, a negociação e a troca; o fato dessa fase envolver a coprodução dos serviços públicos entre burocratas e cidadãos dentro de contextos democráticos, a qual pode ser otimizada por meio da racionalidade comunicativa de Jurgen Habermas (DE LEON; DE LEON, 2002); a necessidade de coordenação através de estruturas (intergovernamentais e intersetoriais) e redes (compostas por agentes públicos governamentais e não governamentais) de implementação (SILVA; MELLO, 2000).

Para os propósitos deste trabalho, incorporamos uma perspectiva analítica que trata a implementação de forma sistêmica e integrada, esmiuçando os seus desdobramentos ao longo dos níveis governamentais constitutivos de determinado setor de políticas. Nesse sentido, apresentamos, a seguir, a reflexão proposta por Paul Berman (2007) e Gabriela Lotta (2012).

2.1. OS DOMÍNIOS DA MACRO E DA MICROIMPLEMENTAÇÃO

Paul Berman (2007) argumenta que o estudo do processo de implementação deve considerar o contexto institucional específico de cada setor de políticas públicas. Este é composto por diferentes organizações, atores, dinâmicas, regras, e padrões de comportamento que configuram uma macroestrutura debilmente integrada, a qual pode abarcar desde o nível federal até o municipal/local. Como forma de analisar essa complexidade, o autor propõe duas categorias, macroimplementação e microimplementação. Em suas palavras:

[...] por um lado, o governo federal deve levar a cabo suas políticas de tal maneira que possa exercer influência sobre as organizações locais prestadoras de serviços, para que se comportem de acordo com o desejado; chamamos a este problema de macroimplementação. Por outro lado, em resposta às ações federais, as organizações locais têm que desenhar e por em execução suas próprias políticas internas; a este chamamos de problema da microimplementação. Esperamos deixar claro que a macroimple-

(7) Vide por exemplo o artigo de Silva e Mello (2000) e o livro organizado por Faria (2012).

mentação é um processo bem diferente da microimplementação. (BERMAN, 2007, p. 291-292, tradução nossa).

No nível macro, a implementação ocorre ao longo de uma série de etapas: a) a administração – na qual uma decisão política origina um programa governamental que deve ser executado –; b) a adoção – existindo o programa governamental, este conduz à adoção de um projeto local pelo respectivo nível de governo –; c) a microimplementação – havendo um projeto a ser implantado em nível local, o governo deve operacionalizar as ações necessárias para tal –; e d) a validade técnica – executadas as práticas locais, estas produzem ou não resultados, que necessitam ser avaliados.

Nessa trajetória, o programa implementado e o resultado final da política dependem de uma série de transições: 1ª – da decisão política ao programa de governo ; 2ª – do programa de governo à adoção de um projeto local que garanta a sua implementação –; 3ª – da adoção do projeto às práticas operacionalizadas localmente –; 4ª – destas aos resultados concretos. (BERMAN, 2007, p. 295). Sendo assim, o processo de implementação não pode ser encarado como um fluxo definitivo desde a formulação da política até a produção de resultados, mas sim como uma “série de passagens necessárias, cujos vínculos estocásticos definem e redefinem constantemente a política.” (BERMAN, 2007, p. 296).

Especificamente quanto ao momento da microimplementação, o autor refere que ele não ocorre automaticamente, pois a partir da adesão ao programa mais abrangente, a implementação local produz mudanças organizacionais, as quais alteram os procedimentos rotineiros (a adaptação institucional) e *vice versa*: o programa/projeto necessita ser adaptado às rotinas administrativas do governo local (a “mutação” destacada por Berman, 2007, p. 305).

Na fase micro, as características institucionais dos prestadores locais precisam ser levadas em conta, dentre elas:

- a. A organização executora (escola, hospital, instituição de bem estar, etc.) insere-se em um ambiente local com o qual interage e presta serviços. Este, por sua vez, pertence a um contexto mais amplo – social, político, econômico – que incide direta e indiretamente sobre a organização. Diferentemente do setor privado, os sistemas públicos de prestação de serviços têm características organizativas típicas como, por exemplo, a intensidade de mão de obra requerida para executar as tarefas, a ambiguidade de critérios para avaliar resultados e a abertura da organização ao entorno, o que a torna suscetível a acontecimentos incontrolláveis e incertos (BERMAN, 2007, p. 307-309).
- b. A prestação de serviço local baseia-se na interação contínua entre o servidor e o beneficiário, exigindo o uso intensivo de técnicas profis-

sionais cuja “seleção, combinação e ordem de aplicação são determinadas pela retroalimentação que proporciona o beneficiário.” (BERMAN, 2007, p. 308, tradução nossa).⁸

- c. Muitas das áreas sociais têm problemas relacionados com juízos de valor e de fato, bem como inexistência de uma teoria básica sobre produtos e resultados. Disso decorrem as incertezas quanto a que produtos medir, se são mensuráveis ou não, como avaliar a efetividade de um programa implementado, etc. Por conseguinte, as adaptações dos projetos durante a implementação tendem geralmente a responder mais a ajustes burocráticos ou políticos, do que à retroalimentação proporcionada pelo monitoramento e avaliação dos resultados.

Tomando em conta esse *background* institucional, Berman (2007) esclarece que a implementação no nível micro instaura-se com a execução de uma política local, ou seja, é como se fosse uma implementação específica – pela organização local – inserida em um processo mais abrangente. A fim de analisar os momentos da microimplementação, o autor utiliza um modelo de três (micro) fases, cada uma abrangendo diferentes tipos de decisão e de funções entre os atores, conforme seguem.

- a. Na mobilização, os funcionários das organizações locais (gerentes, supervisores, superintendentes) decidem adotar ou não o projeto, planejam a sua execução e buscam apoio político e administrativo junto às entidades executoras e à sociedade. Essa fase engloba uma mescla complexa de atividades políticas e burocráticas, caracterizando o marco inicial de uma nova prática ou projeto local.
- b. Na implementação os planos/programas/projetos são postos em funcionamento pelos prestadores diretos dos serviços, por meio da adaptação da proposta inicial à organização (mutação) e/ou da adaptação institucional (do comportamento organizacional habitual) a ela. Esse processo adaptativo pode produzir os seguintes resultados: a) ausência total de implementação, quando nenhuma adaptação ocorre; b) a cooperação, quando é modificado apenas o plano inicial a fim de ajustá-lo às rotinas existentes, sem a adaptação do comportamento organizacio-

(8) Similarmente, Offe (1985) ressalta como uma das fontes de legitimidade do setor público a sua capacidade de conciliação entre interesses antagônicos e de mediação entre as regras explícitas e os casos particulares, em prol do consenso. Tal legitimidade distingue-se da eficiência privada e da racionalidade meramente burocrática, de adequação entre meios e fins. A participação da população e a necessidade de negociação constante entre distintos atores políticos fazem com que as organizações públicas precisem contabilizar, ao lado dos custos financeiros e recursos necessários, os custos políticos da implantação de programas públicos. Em sentido contrário, as organizações privadas estariam menos expostas às demandas sociais e às pressões políticas. Essa questão aparece também em Figueiredo e Figueiredo (1986).

nal ao mesmo; c) aprendizagem tecnológica, quando ocorre somente a adaptação das rotinas organizacionais ao plano; d) adaptação mútua, implicando tanto a adaptação do plano quanto do comportamento da organização prestadora de serviços. O último resultado seria o procedimento mais eficaz, segundo Berman (2007).

- c. A última fase, de institucionalização, depende de um ciclo completo de decisões dos funcionários no sentido de rotinizar a prática recém implantada, incorporando-a aos procedimentos habituais da organização. Essas decisões abrangem considerações burocráticas e políticas a serem incorporadas pelos operadores diretos com vistas a darem continuidade à política. Segundo Berman (2007), as organizações são hábeis em fazer com que práticas inovadoras e/ou exitosas se desvançam, o que demonstra que nem a inovação nem o sucesso garantem a institucionalização de determinada política pública.

Por fim, Gabriela Lotta (2012), pesquisando a arquitetura institucional do Programa Saúde da Família (PSF), de nível federal, elaborou um esquema que incorpora a plêiade de instâncias e atores implementadores na área da saúde. Segundo a autora, a implementação do PSF percorre uma longa cadeia de atores e é dinamizada por decisões e operações específicas, as quais, por sua vez, geram distintos contextos organizacionais, mais ou menos abrangentes. Essa cadeia abrange os diferentes níveis institucionais nos quais o PSF é operacionalizado, do federal ao local, e percorre quatro instâncias e suas respectivas agências e atores: políticas públicas federais; definição de operações e de trabalho; estabelecimento de rotina e coordenação dos implementadores; implementação. Na passagem de um nível a outro, ocorrem transformações correspondentes da política (LOTTA, 2012, p. 226).

3. A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES PREVENTIVAS DO PRONASCI NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa, de caráter exploratório e descritivo, investigou o processo de implementação de projetos de prevenção à violência dentro do Pronasci, tendo como universo empírico o município de Porto Alegre e como recorte temporal o período que vai de 2007 (quando foi assinado o convênio entre a prefeitura e o Ministério da Justiça, formalizando a adesão ao Programa) até o final do ano de 2012.

A fim de se examinar a implementação das ações preventivas do Pronasci em Porto Alegre, o método de procedimento utilizado foi o estudo de caso, que consiste na observação em profundidade de determinados indivíduos, comunidades, situações, por meio de várias técnicas de pesquisa (observação, história de vida, entrevistas, dados secundários, etc.). Essa estratégia permite a descrição e a análise de eventos, indo até a identificação das relações entre os fenômenos e o contexto (YIN, 2001).

Foram empregadas como técnicas de pesquisa: a documentação indireta (pesquisa bibliográfica e documental, coleta de dados secundários) e a observação direta intensiva e extensiva (observação e entrevistas), conforme apresentadas por Marconi e Lakatos (2009).

Entre as técnicas de documentação indireta, acessamos os seguintes dados/documentos: convênios entre Ministério da Justiça e proponentes no Rio Grande do Sul (portal da transparência dos recursos federais); pesquisa sobre informações básicas municipais (Munic 2009/IBGE); legislação, manuais e material de divulgação do Pronasci; atas digitalizadas do Gabinete de Gestão Integrada de Porto Alegre (de 2008 a 2011); *site* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Através de pesquisa primária, realizamos dezesseis entrevistas semiestruturadas (presenciais ou por telefone, em geral gravadas) com distintos atores: quatro gestores municipais de projetos locais (Mulheres da Paz e Proteção); uma entrevista coletiva com as três coordenadoras do Projeto Núcleo de Justiça Comunitária pertencentes à ONG Centro Cultural James Kulisz; um oficial da Brigada Militar da 3ª Companhia do 11º Batalhão de Porto Alegre (que atende o Bairro Bom Jesus); uma líder comunitária do Bairro Bom Jesus; nove moradoras do Bairro Bom Jesus que participaram do Projeto Mulheres da Paz. As questões versaram sobre: como foi implementado o projeto; os seus resultados; dificuldades na implementação; alterações; relação com a Senasp (coordenadoras municipais); entre outras.

Ainda no tocante às técnicas de observação direta, participamos de duas reuniões do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre (Comjus) e de uma reunião do Fórum Regional de Justiça e Segurança da Região Leste (que inclui o Bairro Bom Jesus, universo da pesquisa), cujas intervenções das lideranças e representantes governamentais foram gravadas.

Através dessas técnicas pretendeu-se registrar e analisar as “histórias de implementação” (PIRES, 2012, p. 190), isto é, as descrições e relatos verbalizados não só pelos agentes executores (coordenadores e gerentes de programa, ONG), mas também por outros atores (representantes dos conselhos de segurança, lideranças comunitárias, beneficiárias). Tais narrativas permitiram a aproximação com o contexto e com as circunstâncias concretas da implementação dos projetos preventivos do Pronasci em Porto Alegre, e, em particular, no Bairro Bom Jesus.

A seguir apresentamos o esquema de análise da implantação dos Territórios de Paz em Porto Alegre.

Inicialmente, com base nas contribuições de Berman (2007), Lotta (2012) e Silva e Mello (2000), elaboramos um esquema sintético para a análise da microimplementação das ações preventivas do Pronasci em Porto Alegre, exposto na Figura 1, na sequência.⁹

Em primeiro lugar, aplicando o modelo sistêmico do processo de implementação de Berman (2007) ao nosso contexto empírico, postulamos que os níveis inseridos acima da linha tracejada são as etapas da administração e da adoção (ambas pertencentes ao momento da macroimplementação), a primeira significando que um determinado programa público (no caso, o Pronasci ou seus projetos específicos) deve ser implementado de forma descentralizada pelos outros níveis de governo; e a segunda que, existindo o programa federal, este passará a ser adotado por meio de projeto(s) local(is). No caso aqui analisado, o momento da adoção é formalizado com a assinatura de convênio entre o Ministério da Justiça e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, referente aos Territórios de Paz.

Abaixo da linha tracejada inicia a fase da microimplementação, na qual, existindo projeto(s) a ser(em) implantado(s) em nível local, faz-se necessária a constituição de estruturas e práticas que possibilitem tal execução. Nesse momento, para o êxito do programa ou projeto, são requeridas alterações ou adaptações, que adéquam a organização ao programa/projeto e *vice versa*. Aliás, como Berman (2007) e Lotta (2012) destacam, as transições ou transformações ocorrem ao longo de toda a cadeia de implementação, entre e intraníveis, acabando por (re)definir a política.

Aqui nos interessa, particularmente, a fase da microimplementação dos projetos preventivos, que ocorreu por intermédio da constituição de estruturas

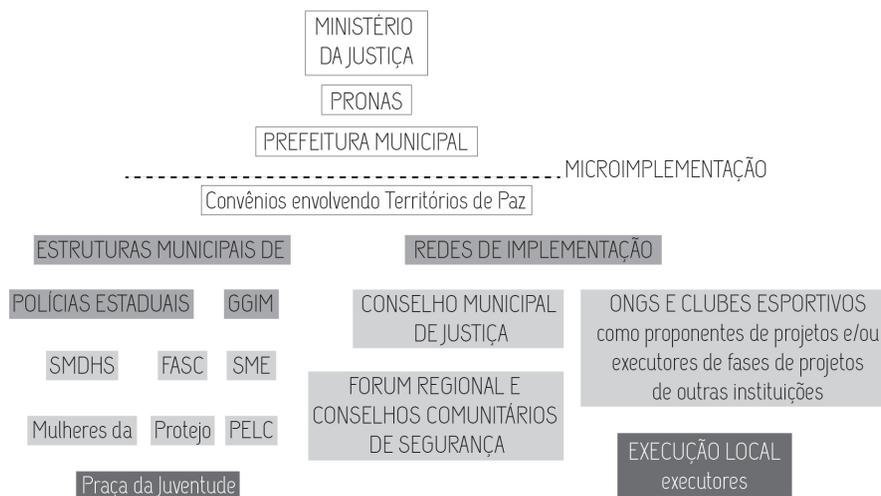
(9) Lembrando que os modelos são meras aproximações da realidade, eles reduzem a complexidade do real a fim de tornar inteligíveis certas dimensões do fenômeno em foco.

municipais de implementação (tanto novas, como o Gabinete de Gestão Integrada Municipal, quanto já existentes, quando órgãos públicos municipais assumiram novas responsabilidades) e de redes de implementação (conselhos municipal e comunitários de segurança e organizações não governamentais), utilizando-se as categorias sugeridas por Silva e Mello (2000).

Após a configuração das estruturas e redes de implementação, os projetos de prevenção são executados, através da interação entre os servidores municipais¹⁰ e os beneficiários. Nesse nível, foram examinados os seguintes projetos de prevenção à violência, de acordo com a fase de implementação: a) Projeto adotado, mas não implementado localmente: Praça da Juventude; b) Projetos implementados, mas não institucionalizados (que não tiveram continuidade): Mulheres da Paz e Protejo.

Por fim, cabe ressaltar que não fez parte dos propósitos do presente trabalho a avaliação dos resultados e do impacto dos projetos preventivos, a qual corresponde à última fase da microimplementação: a da validade técnica (BERMAN, 2007).

Figura 1 – Esquema da implementação dos Territórios de Paz em Porto Alegre (2007 a 2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de Silva e Mello (2000) e Berman (2007).

(10) Os burocratas de nível de rua, “street level bureaucracy” de Michael Lipsky (1980).

4. ANÁLISE DA MICROIMPLEMENTAÇÃO DO PRONASCI E DOS TERRITÓRIOS DE PAZ EM PORTO ALEGRE

4.1. A ADOÇÃO DO PRONASCI PELA PREFEITURA MUNICIPAL

Em dezembro de 2007, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) selecionou nove bairros como áreas prioritárias à intervenção social (futuros Territórios de Paz), com base em indicadores de violência letal entre jovens (taxas de homicídios da população de 15 a 24 anos, no período 2000 a 2006) e de concentração de jovens infratores cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto (% de adolescentes atendidos pelo Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto). Desses bairros iniciais, a Secretaria Nacional de Segurança Pública indicou quatro a serem contemplados em uma primeira etapa: Bom Jesus (vilas Pinto, Fátima e Divineia), Lomba do Pinheiro, Santa Tereza (Vila Cruzeiro), Restinga Velha.¹¹

O convênio de cooperação federativa que firmou a adesão de Porto Alegre ao Pronasci foi assinado entre o prefeito da época, José Fogaça, e o então ministro da justiça, Tarso Genro, em outubro de 2007. Ele foi renovado em dezembro de 2010.

A execução local das ações do Pronasci iniciou com a instalação dos gabinetes de gestão integrada municipais (GGIM) nos municípios, responsáveis por articular as ações de enfrentamento da violência junto aos órgãos competentes.

4.2. INSTALAÇÃO DAS ESTRUTURAS MUNICIPAIS E DAS REDES DE IMPLEMENTAÇÃO

4.2.1. ESTRUTURAS DE IMPLEMENTAÇÃO

4.2.1.1. GGIM – PORTO ALEGRE (PORTO ALEGRE, 2012)

O Gabinete de Gestão Integrada de Segurança do município de Porto Alegre foi criado pelo decreto nº 15.960, de 11 de junho de 2008. É gerenciado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU), órgão gestor da política municipal de segurança urbana, e reúne o gabinete do prefeito e várias secretarias municipais. A sua estrutura compreende as seguintes instâncias:

(11) Informações obtidas em Porto Alegre (2012).

- I. Pleno: instância superior e colegiada com funções de coordenação e deliberação, presidido pelo prefeito ou por seu representante legal, o secretário titular da SMDHSU;
- II. Secretaria Executiva: responsável pela gestão e execução das deliberações do GGIM e pela coordenação das ações preventivas do Pronasci na Prefeitura de Porto Alegre;
- III. Observatório de Segurança Urbana: responsável pela organização e análise de dados sobre violência e criminalidade, a partir de fontes públicas de informação e pelo monitoramento da eficácia e efetividade das ações de segurança pública no Município de Porto Alegre (não implantado);
- IV. Videomonitoramento: com o apoio técnico do Ministério da Justiça (não implantado).

Ainda conforme o Regimento do GGIM, a plenária é a instância superior e colegiada com funções de coordenação política e deliberação sobre as ações que envolvam a segurança pública e a prevenção à violência na cidade de Porto Alegre, cujo colegiado (prefeitura, governo estadual-polícias, sociedade civil) reúne-se sistematicamente. Desde a sua instalação (em 2008) até junho de 2011, aconteceram 21 reuniões da Plenária do GGIM (PORTO ALEGRE, 2012).

No ano de 2008, as reuniões plenárias do gabinete trataram da sua implantação e de informes sobre projetos e encaminhamentos ao Ministério da Justiça. Em 2009, os assuntos mais debatidos referiam-se à fase de elaboração e encaminhamento dos projetos ao Pronasci. A partir desse ano, iniciou a implantação dos projetos Mulheres da Paz e Projeto nos quatro Territórios de Paz de Porto Alegre, os quais, ao lado do Projeto Praça da Juventude, foram os assuntos mais frequentemente discutidos entre os anos 2010 e 2011, conforme constam nas respectivas atas.

Considerando-se as seis reuniões ocorridas em 2011 disponibilizadas pela SMDHSU, os membros do GGIM que mais interviram nas reuniões plenárias foram: representantes de secretarias municipais e técnicos da prefeitura municipal (64% das falas), representantes de conselhos de segurança e/ou fóruns comunitários (especialmente o Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre, 16%). As demais participações foram de: policiais (6%), representantes locais da Senasp ou MJ (5%), membros dos Conselhos da Criança ou Drogas (2%), OAB (1%).

4.2.1.2. SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA URBANA (SMDHSU)

A SMDHSU (PORTO ALEGRE, 2012) foi criada em dezembro de 2002, como resultado das duas primeiras conferências municipais de direitos humanos

de Porto Alegre. É o órgão gestor da política municipal de segurança urbana, tendo como objetivo coordenar e fiscalizar ações e programas voltados aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, e culturais de setores sociais excluídos, estabelecendo políticas de prevenção à violência. A secretaria abrangia, até o final de 2012,¹² as seguintes coordenações: a) de direitos humanos, b) de segurança urbana (incluindo a guarda municipal), c) de pesquisa e formação, d) assessoria comunitária, e) coordenação dos tele centros de inclusão digital.

Com a implantação do Pronasci, a coordenação de pesquisa e formação assumiu as atribuições de Secretaria Executiva do GGIM (a contar de 2008) e de coordenação do Projeto Mulheres da Paz (no período 2009 a 2012).

4.2.1.3. Fundação de Assistência Social e Comunitária (Fasc)

A Fasc gerenciou em nível municipal o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo), desenvolvido entre 2010 e 2012. Segundo relato dos gestores dos projetos preventivos da SMDHSU e Fasc, a execução conjunta dos projetos Mulheres da Paz e Protejo – as mulheres da paz cadastravam os jovens nas comunidades e os encaminhavam para as oficinas – acabou fomentando a integração entre os dois órgãos municipais, especialmente em 2011 e 2012.

4.2.1.4. SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES (SME)

Através de parceria entre os Ministérios da Justiça e do Esporte, e integrando o Pronasci, os Núcleos do Programa Esporte e Lazer na Cidade (Pelc) buscavam promover o desenvolvimento de atividades físicas, recreativas, esportivas e culturais nos quatro Territórios da Paz da capital, por meio de convênios e parcerias com organizações não governamentais, clubes esportivos (como, por exemplo, o Grêmio Náutico Gaúcho de Porto Alegre) e monitores/oficineiros, contando com a participação da comunidade.

As informações obtidas na pesquisa de campo sinalizaram que os moradores e líderes comunitários avaliam positivamente o Pronasci/Pelc, como se percebe neste depoimento de liderança comunitária do Bairro Bom Jesus, em Porto Alegre:

O Pelc também é Pronasci. E tem o Núcleo ali na região, funciona. Tem na Escola Fátima, se não me engano. Tem ali no Copacabana que é do lado, também uma escola que cede o espaço prá fazê o trabalho com a criançada. Lá naquele campo lá embaixo, tem também. No Campo do Panamá, também. E ali acontece também um projeto do Pelc, ali com a criançada, de futebol, e as coisas [...] E o Pelc está indo bem, até que tá bem, sabe, se tu assim, comparando com os outros, né. (LIDERANÇA 1, informação verbal, 2011)

(12) No final de 2012 a Coordenação de Direitos Humanos desmembrou-se da SMDHSU, e esta última passou a se chamar Secretaria Municipal de Segurança.

4.2.2. REDES DE IMPLEMENTAÇÃO COM ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

- Organizações não governamentais

Dentro dos Territórios de Paz de Porto Alegre, organizações não governamentais (ONG) atuaram como proponentes e executoras de projetos específicos – como os Núcleos de Justiça Comunitária – e/ou como executoras de certas fases de projetos coordenados pela Prefeitura Municipal.

Quanto à primeira forma de atuação, cita-se projeto desenvolvido por ONG sediada no Bairro Bom Jesus. Em 2009, um grupo de mulheres integrantes do Centro Cultural James Kulisz encaminhou o Projeto do Núcleo de Justiça Comunitária¹³ no Bairro Bom Jesus para participar de edital do Pronasci, destinado a financiar equipamentos, materiais e remuneração a mediadores comunitários. Esses núcleos buscam fortalecer as bases comunitárias de apoio social e facilitar o acesso à justiça por meio da informação sobre direitos, prevenção e mediação na resolução dos conflitos (mediação significando uma das formas de tratar conflitos entre vizinhos, familiares e na própria comunidade).

No Bairro Bom Jesus, o projeto do Núcleo de Justiça Comunitária foi aprovado no início de 2010 e teve vigência até outubro de 2011, recebendo R\$ 346.741,81 de recursos federais, segundo o *site* do portal da transparência dos recursos federais (BRASIL, 2012).

Conforme informado por suas coordenadoras, o Núcleo de Justiça Comunitária busca mobilizar e capacitar agentes comunitários para a mediação de conflitos. Foram contratados vinte e cinco mediadores comunitários, que recebiam R\$ 190,00 mensais.

Através dos depoimentos de suas coordenadoras, abaixo, pode-se entender como funcionou o Núcleo de Justiça Comunitária e a mediação de conflitos no Bairro Bom Jesus.

Desenvolvemos capacitação inicial dos agentes comunitários mediadores e depois reuniões e capacitações sistemáticas (COORDENADORA 2, 2011, informação verbal).

A mediação de conflitos [pelos mediadores comunitários] acontece antes que eles se transformem em infração, com os agentes comunitários que realizam um trabalho junto às famílias. Ele faz uma pré-mediação ou mediação inicial e, se for necessário, as partes são ouvidas pela equi-

(13) No Rio Grande do Sul, o primeiro Núcleo de Justiça Comunitária foi implantado em Porto Alegre no Bairro Lomba do Pinheiro, em 2008, como resultado da cooperação entre o Ministério da Justiça e o Centro de Promoção da Criança e do Adolescente – Instituto Cultural São Francisco de Assis. O idealizador da proposta foi o Núcleo de Estudos de Mediação da Ajuris. Posteriormente foram criados outros núcleos no estado: no Bairro Bom Jesus de Porto Alegre e nas cidades de Bagé, Canoas, Novo Hamburgo, Passo Fundo, e São Leopoldo.

pe aqui no Centro e se chega a um acordo. São principalmente conflitos interpessoais. (COORDENADORA 2, 2011, informação verbal).

[...] elaboramos um termo que fica arquivado aqui e com uma cópia para os envolvidos, é como uma sentença que ambas as partes devem seguir. (COORDENADORA 3, 2011, informação verbal).

No período de vigência do projeto, o Núcleo de Justiça Comunitária atendeu, em média, 40 pessoas por mês. As coordenadoras admitiram que muitos moradores desconheciam-no e apontaram a pouca inserção da comunidade como uma das dificuldades do projeto. Também entre as lideranças comunitárias constatou-se um desconhecimento sobre o núcleo, conforme este depoimento:

Nós não vamos desistir do Pronasci, não! Porque nós queremos sabê exatamente o que acontece com as Mulheres da Paz, o que acontece com o Protejo, o que tá acontecendo com o Pelc, o que tá acontecendo com a Justiça Comunitária, que parece que já terminou, ninguém sabe de nada. (LIDERANÇA 2, 2011, informação verbal).

Além do Centro Cultural James Kulisz, outras organizações não governamentais participaram de determinadas fases dos projetos preventivos nos quatro Territórios de Paz da capital, dentre elas: a) Oscip Cescom de Passo Fundo (atuou em 2009, quando o governo federal implantou o Território de Paz no Bairro Bom Jesus, e depois desapareceu); b) ONG Guayí e outra do Município de Cachoeirinha ¹⁴(no Curso de Formação de Mulheres da Paz); c) Oscip Adesc (na capacitação para jovens do Protejo).

- O Conselho Municipal de Justiça e Segurança (Comjus), os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (reunindo coletivos integrantes de regiões específicas da cidade, como a Leste, da qual faz parte o Bairro Bom Jesus) e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança (de bairros ou vilas).¹⁵

Os conselhos de segurança – sejam eles comunitários, regionais ou municipal – atuam mobilizando as comunidades e beneficiários e acompanhando/fiscalizando a implantação dos projetos. Alguns de seus membros participam, às vezes, da execução direta das atividades dos projetos, como mobilizadores ou ministrantes de oficinas. Em geral, estes últimos apoiam os projetos, como se percebe no seguinte depoimento de líder comunitário, instrutor de *hip hop* e oficineiro do Projeto Mulheres da Paz no Bairro Bom Jesus:

Eu queria fazer uma avaliação: como a gente tá vindo no mês de agosto tem uma previsão do Protejo tá acontecendo, o Mulheres da Paz, né, parece que alguma coisa tá se apertando, um **start**. Que também

(14) Não foi possível conhecer o nome

(15) Os conselhos comunitários foram regulamentados pela lei complementar nº 656, sancionada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 7 de dezembro de 2010.

nós estamos, tava todo mundo nesse perrengue mesmo, né. Mas aí tem que, nós temos que agora... Infelizmente, a gente sabe como é que é essas construções quando já vem, já pré-pronta. Até nós acharmos um formato que a gente possa de alguma forma tá interferindo nisso, demora! [...] A gente não pode fica muito na lembrança, algumas coisas que tão acontecendo, né, **temos que estar participando**. Mas parece que vai começá tudo pipocado... Tomara, né?! É a solução! (LIDERANÇA 3, 2011, informação verbal, grifos nossos).

Todavia, na maioria das falas dos representantes de organizações societárias, regionais ou locais de justiça e segurança, sobressaíram críticas ao Pronasci e Territórios de Paz – quanto ao atraso das obras ou a sua não execução, ou, ainda, à implantação de cima para baixo:

Nós aqui do Conselho Municipal temos um acúmulo de discussões com a comunidade que eu espero que seja levado em consideração, nesta discussão com os fóruns regionais, das regiões, antes de se realmente colocá uma situação. Quando nós tivemos, no caso, do Pronasci, **nós tivemos que engolir goela abaixo** as escolhas das regiões que foram feitas. (LIDERANÇA 5, 2011, informação verbal, grifos nossos).

[...] eu tenho muito orgulho de trabalhar pela Divineia. Mas eu tenho uma tristeza muito grande de vê que os governos realmente não tão se interessando. É nós aqui, nós e nós! Veio tanto bafafá prá Bom Jesus e até agora não aconteceu nada! [...] Acho que tá na hora de a gente dar um basta, que chega de a gente dá murro em ponta de faca, perder as nossas crianças pro tráfico, e perde criança! Não é mais adolescente, é criança! [Intervenção de outro participante: “Em 2008 [sic], o presidente veio aqui no campo do Panamá falando, né, que ia inaugurar ali”]: **Mentiu!** (LIDERANÇA 4, 2011 informação verbal, grifos nossos).

[...] hoje eu me sinto tipo assim iludido, né. Não pelo Fórum! Eu acho que todo mundo tá aqui, tá tudo com um objetivo só, né, de tentá buscá a melhoria do Bairro Bom Jesus, né. Só que na realidade mesmo, tipo assim ó, o que me deixa indignado sabe o que é? **É que tem muita promessa, só vem, as pessoas só vem aqui quando abre o edital prá, na época de, né, prá fazê a sua, né, lança os seus projetos**. Só vem gente aqui a fú aqui quando tem um, como é que é mesmo?? Um secretário, um fulano, um beltrano. Então tipo assim, eu só vejo na realidade mesmo, é interesse [ênfase] daqueles que hoje não tão presente aqui. Então na realidade mesmo, **as coisas concretas que vai acontecer dentro do bairro aqui ó, na realidade não acontecem coisas palpáveis**. Sabe o que é coisa palpável? É pegá, olhá assim e dizê assim: bom, tá ali, ó! (MORADOR 3, 2011, informação verbal, grifos nossos).

5. A MICROIMPLEMENTAÇÃO DOS PROJETOS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA EM PORTO ALEGRE E NO BAIRRO BOM JESUS

5.1. UM PROJETO ADOTADO, MAS NÃO IMPLEMENTADO LOCALMENTE: PRAÇA DA JUVENTUDE NO BAIRRO BOM JESUS

No dia 26 de junho de 2009, no campo do Panamá, situado na Vila Nossa Senhora de Fátima do Bairro Bom Jesus, compareceram autoridades estaduais, municipais, lideranças políticas e/ou comunitárias, órgãos da imprensa e grande quantidade de moradores à solenidade de lançamento dos Territórios da Paz em Porto Alegre, os quais foram promulgados pelo então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva. Na ocasião, o presidente afirmou que voltaria em breve para inaugurar a Praça da Juventude, e jogar futebol no campo do Panamá, que era o primeiro local indicado para a praça, depois substituído por terreno na Rua Jayr Amauri Koebe.

Para os gestores dos projetos do Pronasci da prefeitura, a estratégia do governo federal, naquele momento, foi implantar/inaugurar os Territórios de Paz na cidade através de uma instalação simbólica da Praça da Juventude na Vila Bom Jesus pelos então presidente da República e governador do estado.

Inicialmente a negociação [pelo MJ] estava sendo feita com o governo do Estado do RS, mas não evoluiu. Então, contataram o município, que inicialmente aderiu ao Pronasci, e instalou o Gabinete de Gestão Integrada. [...] Os projetos Pronasci na Bom Jesus foram encaminhados em dezembro de 2009 ao MJ e previam a execução a partir de março de 2010. A inauguração [anterior] pelo Tarso [então Ministro da Justiça] foi feita sem qualquer projeto ou ação aprovada! A sede foi alugada por uma Oscip (Cescom – de Passo Fundo), que também ficou de disponibilizar agentes para trabalhar no local. (GESTORA 1, 2010, informação verbal).

Entretanto, a mobilização inicial dos governos federal, estadual e municipal, dos conselhos de segurança e fóruns comunitários e dos próprios moradores não garantiu a implementação efetiva da praça no Bairro Bom Jesus, segundo informações obtidas na pesquisa.

A praça era reivindicação antiga da comunidade, por conta da falta de espaços públicos para lazer e prática de esportes no bairro. Após o lançamento do Território da Paz em 2009, entre idas e vindas, e diversas justificativas para a não execução do projeto (dentre elas: o seu valor superava o estipulado pelo MJ para todo o Brasil,¹⁶ a Prefeitura perdeu os prazos, a Caixa Federal não aprovou o projeto, o período prescrevera, mas a municipalidade prometera que iria encampar ela própria a construção, contando com financiamento de empresa imobiliária), a expectativa e apoio inicial da população foram sendo gradativamente substituídos pela frustração e desconfiança.

Naquele mesmo ano, 2009, foram iniciadas outras ações pela Oscip Cescom de Passo Fundo, prevista inicialmente para executar os projetos Protejo e Mulheres da Paz, antes mesmo do envio das propostas da prefeitura ao MJ. Tais ações envolveram locação de casa na Vila Nossa Senhora de Fátima, inscrição em listas de jovens para o Protejo e de mulheres para o Mulheres da Paz. Essa ONG acabou sumindo no meio do processo e as listas de beneficiários foram depois encaminhadas à SMDHSU. As consequências desse fato ocasionaram, posteriormente, dificuldades ao trabalho das mulheres da paz, em face da negativa dos moradores em repetir os seus nomes ou de seus familiares para os projetos preventivos.

As críticas à não construção da praça e ao extenso lapso temporal entre a inauguração dos Territórios de Paz e o início dos projetos do Pronasci no Bairro Bom Jesus foram se multiplicando desde o ano de 2009. Veja-se este depoimento ilustrativo:

[...] parece que as coisas não dão certo. Agora a prefeitura devolveu o dinheiro que era para a Praça da Juventude – 1,4 milhão. Pediram mais 1 milhão, mas o Ministério da Justiça disse que não podia, pois, se cada cidade pedisse mais verba, não tinha como atender todas. O projeto é padrão, e o dinheiro é o mesmo para todos os municípios. [...] **A comunidade se envolveu, estava acreditando, agora os moradores estão bastante chateados, muito, muito descontentes.** [...] Tem muita reclamação. Principalmente da praça, né, que é um sonho da comunidade, né. Eles já estavam se vendo lá, e várias ações e coisas. Que a gente tinha projetos, né, prá fazê lá, desenvolver lá... dentro da praça. (LIDERANÇA 1, 2011, informação verbal, grifos nossos).

Ao analisarmos as atas das reuniões de 2011, constatamos que também no GGIM o assunto Praça da Juventude entrou sistematicamente em discussão, geral-

(16) “Em todo o país os municípios utilizam R\$ 1,7 milhão para construir a Praça da Juventude. Já Porto Alegre encaminhou ofício solicitando, além dos R\$ 1,7 milhão, mais R\$ 1,26 milhão. Esta é a única cidade que precisa de mais recursos do que o estimado nacionalmente para execução do espaço”, questiona o responsável pelo Pronasci no Brasil [Ronaldo Teixeira]”. (DUARTE, 2011). Para a Prefeitura de Porto Alegre, o acréscimo de valor se justificava por conta da necessidade de adequação ao clima gaúcho, por exemplo, com, a construção de quadras cobertas.

mente pautado por lideranças comunitárias (em especial os dirigentes do Comjus), que buscavam informações sobre a situação do projeto e o porquê dos atrasos. Secretários e assessores municipais eram convocados e não compareciam; quando o faziam, não esclareciam sobre a real situação do projeto e sobre o porquê das obras não terem iniciado. Um conselheiro do Comjus criticou tal situação e a postura da PMPA, como aparece neste trecho inserido em ata 2 da reunião de 26/04/2011:

Em 2008 estavam liberados, segundo informações, mais de R\$ 1.400.000,00 para a construção da Praça da Juventude. Em 2009 o prazo para execução foi prorrogado e, em 2010, novamente prorrogado até 30 de abril de 2011. Crítica [o conselheiro] a administração municipal com relação ao andamento e atenção ao projeto. Não conseguem encontrar alguns documentos, ressalta a exagerada demora na elaboração do projeto e pede que seja incluída nesta ata a indignação do Comjus com relação ao desleixo com o dinheiro público. (PORTO ALEGRE, 2011)

Este foi o último registro sobre o andamento do projeto Praça da Juventude por nós examinado. Até a conclusão deste trabalho, a praça não havia sido construída.

5.2. PROJETOS IMPLEMENTADOS, MAS NÃO INSTITUCIONALIZADOS: MULHERES DA PAZ E PROTEJO

Como se verificou anteriormente, houve um lapso temporal entre a instalação simbólica dos Territórios de Paz em junho de 2009 – quando foi criada a expectativa de que os projetos preventivos começariam logo – e o início das ações. A aprovação dos projetos da PMPA pelo MJ ocorreu, de fato, um ano e meio depois da instalação dos Territórios da Paz (no caso do Mulheres da Paz) e dois anos após (no caso do Protejo). A sua implementação efetiva aconteceu apenas em 2011.

Ambos os projetos foram encerrados em 2012, sem a renovação dos respectivos convênios e sem a sua institucionalização pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A sua microimplementação é examinada na sequência.

5.2.1.0 PROJETO MULHERES DA PAZ

O Projeto Mulheres da Paz buscava incentivar mulheres, por meio de transferência direta, a construir e fortalecer redes sociais de prevenção e enfrentamento às violências que afligem especialmente os jovens, encaminhando-os aos outros projetos do Pronasci. Depois de selecionadas, as candidatas eram capacitadas e recebiam uma bolsa do governo federal no valor de R\$ 190,00 mensais. O objetivo era de que as beneficiárias, após o término do projeto, continuassem a trabalhar nas suas comunidades, como multiplicadoras da cultura de paz (PORTO ALEGRE, 2012).

Das 320 mulheres inicialmente previstas e mobilizadas (80 em cada Território de Paz), 200 fizeram a capacitação no início de 2011. Segundo a SMDHSU, 120 não compareceram nem mesmo na primeira aula, devido, em especial, aos seguintes motivos, dentre outros: ficaram amedrontadas em assumir o papel de mulher da paz, arranjam outro emprego ou avaliaram como difícil a atuação na comunidade, o medo em relação ao tráfico, o reduzido valor da bolsa, não tinham com quem deixar os filhos, sem disponibilidade de horário para frequentar o curso ou distância do local, problemas de saúde. Descontadas as desistências, concluíram o curso de capacitação em torno de 200 mulheres, assim distribuídas: Bairro Restinga (61), Bairro Bom Jesus (53), Bairro Lomba do Pinheiro (52), Bairro Santa Teresa - Vila Cruzeiro do Sul (36) (PORTO ALEGRE, 2011).

Os cursos de capacitação promovidos pela ONG vencedora de pregão eletrônico no final de 2010, oriunda do Município de Cachoeirinha, dividiam-se em dois módulos: o básico e o aprofundado. Neles foram trabalhados temas como: acesso à justiça, direitos humanos, violência doméstica, noções de apoio psicossocial coletivo, drogadição, noções de mediação de conflitos, e alfabetização digital. As aulas aconteciam à noite e aos sábados, cada Território de Paz contava com duas turmas de mulheres.

Em pesquisa realizada durante o ano de 2011 com mulheres participantes dos cursos de formação nos quatro Territórios de Paz de Porto Alegre, Bassani e Ota (2011) identificaram as seguintes características das participantes: todas eram residentes nos próprios territórios; possuíam entre 18 e 67 anos de idade (média de 39 anos), 41% autodeclararam-se brancas, 59%, não brancas; média de renda familiar de R\$ 951,24 mensais; 20% estavam desempregadas à época; de três a quatro pessoas em média habitavam a residência; 46% tinham apenas o ensino fundamental (completo ou incompleto). Já as nove entrevistadas de nossa pesquisa apresentaram o seguinte perfil: entre 25 e 68 anos (média de 43 anos); ensino fundamental – completo ou incompleto – como nível de escolaridade mais frequente; todas tinham filhos (entre dois e sete, média de quatro filhos); quatro mulheres eram avós; metade estava empregada; em sua quase totalidade não tinham experiência de trabalho comunitário anterior ao Mulheres da Paz.

Nesse ponto apresentamos depoimentos das participantes do Projeto Mulheres da Paz do Bairro Bom Jesus, incorporando a sua percepção sobre tal experiência, no sentido de ampliar o nosso conhecimento sobre a microimplementação desse projeto no local.

Com relação ao curso de formação, as entrevistadas afirmaram, em geral, ter gostado, pois conheceram outras mulheres com problemas comuns, pelos conteúdos aprendidos, pela oportunidade de se reunir e de dar opinião, pela aprendizagem das leis, de como atuar (“como chegá nas casas”, MULHER DA PAZ 7,

2012, informação verbal), aprenderam a lidar com situações pessoais, etc. Duas criticaram o curso: porque foi “muito pouco, muitas mulheres tinham bastante dificuldade”, “começou a ficar muito repetitivo, faltou abordar outros aspectos, poderia ser bem mais aprofundado, “Ficô uma coisa muito ligada só à apostila. Entendeu?” (MULHER DA PAZ 8, 2012, informação verbal; MULHER DA PAZ 9, 2012, informação verbal).

Dentre as atividades por elas desempenhadas no projeto, citaram: caminhar pela vila e entrar nas casas; conversar com as famílias; ver o que precisam; informar às pessoas que solicitam; orientar e inscrever pessoas para projetos sociais (especialmente jovens para o Protejo); conseguir e acompanhar atendimentos em outras áreas (emissão de documentos, Bolsa Família, atendimento de saúde, aposentadoria e outros benefícios para idosos). Esses dois depoimentos ilustram o trabalho desenvolvido pelas mulheres da paz no bairro Bom Jesus:

Ah, eu gosto. A gente vai nas casas, a gente conversa com os familiares, orienta sobre o projeto que tem agora esse das crianças, a gente fala. Tudo isso. (MULHER DA PAZ 2, 2012, informação verbal).

[...] para mim é mais uma conversa com vizinhos. [...] Sabe o que acontece? Às vezes as pessoas não sabem, nem conhecem os seus direitos. Aí no momento em que tu leva a eles informação... Ah, sim! O que eu acho muito importante também, a linguagem que tu usa. Se tu usa uma linguagem de igual pra igual, eles te entendem. [...] Eles gostam assim, porque é mais, assim, é mais uma, como eu vô dizê? [...] é mais uma **mediação de conflitos**, eu considero uma mediação de direitos, assim. (MULHER DA PAZ 9, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Ainda que a maioria ressaltasse não ter tido qualquer dificuldade, algumas mulheres comentaram as dificuldades pessoais ou de outras para a realização das atividades, dentre elas: problemas de saúde, difícil conciliação das visitas às famílias com o horário de trabalho, famílias que não as receberam bem, receio de serem vistas como mentirosas (devido ao atraso dos outros projetos). Ou, ainda: “têm coisas que fogem do nosso poder, dá uma frustração” (MULHER DA PAZ 4, 2012, informação verbal), “só a resistência dos jovens mesmo” (MULHER DA PAZ 5, 2012, informação verbal).

Dentre os problemas e limites do Projeto Mulheres da Paz, apareceu de forma enfática a falta de estrutura (sede, telefone, verba para custear os deslocamentos), bem como o formato e o atraso das oficinas do Protejo, pontos ilustrados por estas falas:

Ah, sim! No início teve, teve várias, várias dificuldades. Ah... Que tem, todo o projeto na realidade tem que sê todo revisto, né. Porque assim: nós não temos uma sede, entendeu? Se a gente tem que tele-

foná agora prá um lá sei eu, prá um assistente social, pra um hospital, alguma coisa emergencial, não tem o teu telefone próprio, não tem como fazê, entendeu? Se tem que fazê um encaminhamento, de que precisa ir, a passagem é do teu bolso. (MULHER DA PAZ 9, 2012, informação verbal).

Porque a maioria das... guria, de alguns guris, rapazes que eu arranjei pro Protejo eles não quiseram fazê. Porque, uma que eles começaram muito tarde, né, eles começaram a fazê esse negócio prá nós fazê as inscrição. Depois levaram muito tempo prá chamá as família, né, as criança. E aí eles, e agora tem essa, eles foram vê, e é três meses que eles têm que ficá no curso prá depois ganhá os 100 reais. Então eles tão achando muito. [...] Eu digo: “Mas, não é. É rápido. [Conosco foi...] Nós fomos assim também, né”. (MULHER DA PAZ 7, 2012, informação verbal).

A resistência dos jovens em frequentar o Protejo, acima relatada, também apareceu em outros depoimentos, como se vê abaixo.

A gente tem... atividade de informá e tentá cadastrá o pessoal, os jovens pro Protejo. Mas muitos jovens não qué, porque 100, eles falam: “100 reais durante três meses não vale a pena”, porque eles conseguem 100 reais em menos de uma hora nas [...]. Mas a gente tenta, a gente vai conversando, vai tentando, **tentando plantá aquela sementinha do bem**. (MULHER DA PAZ 5, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Com relação às mudanças ocorridas na comunidade decorrentes do projeto Mulheres da Paz, as mulheres referiram os encaminhamentos realizados (Bolsa Família, aposentadoria, emprego, etc.), os jovens cadastrados no Protejo (embora alguns tenham saído porque precisavam sustentar a família ou devido à dependência de droga).

Tem, tem feito bastante. Eu tenho visto jovens indo lá no Programa, né, fazendo computação, os programas, né, que tá sendo dado ali. Todos eles tão indo. (MULHER DA PAZ 6, 2012, informação verbal).

Tem... Tem poucos jovens que conseguimos recrutá com o projeto, alguma coisa assim, trazendo informação, foi pra uma melhora muito boa. Mas... (MULHER DA PAZ 5, 2012, informação verbal).

[...] é mais uma mediação de direitos [...] as pessoas começam a vê, a vê que elas podem, que elas têm outras possibilidades na vida também. (MULHER DA PAZ 9, 2012, informação verbal).

Uma entrevistada, ao contrário, disse não perceber resultado algum, pois falta atenção a certos problemas como violência doméstica, bem como as outras mulheres da paz estão mais interessadas em receber a bolsa do que ajudar as pessoas.

Olha, sinceramente, aqui na Bom Jesus não vi resultado nenhum. Até andei, nesse tempo, eu até andei olhando na internet, vi em outros lugares, até achei legal, vi na televisão também, algumas mulheres até tavam divulgando sobre as mulheres que tavam sendo violentadas pelo marido e tal. E elas tavam dando apoio, fizeram um programa bem legal. Mas, sinceramente aqui na Bom Jesus, não, não tenho visto tanta coisa. [...] Só que as pessoas eu acho que tão mais interessada é no, no 190, do que querê ajudá as pessoa mesmo, conversá, tentá levá elas prá outro lado, né. Tentá elas se acharem, né, na realidade porque elas tão perdidas, muitas estão perdidas, mesmo. Não têm, elas não têm um apoio prá seguí, prá outro lado. Eu acho que, se as mulheres do Território da Paz da Bom Jesus se focassem um pouco mais nisso: não, eu vô, eu vô conversa, eu vô ajudá mesmo, tirando as metas que tem que cumpri, entendeu, eu acho que teria um proveito bem maior e melhor também. (MULHER DA PAZ 8, 2012, informação verbal).

Já no tocante a se houve mudanças em sua vida com a participação no projeto, muitas mencionaram o crescimento pessoal, a preocupação com os outros, bem como a possibilidade de uma nova ocupação, por vezes saindo de uma situação de depressão, como aparece nestes depoimentos:

Ah, prá mim? Ah, um **crescimento pessoal assim como pessoa mesmo**. Pessoa, ser humano mesmo, prá ti é ser humano (MULHER DA PAZ 3, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Ah! Mudou muita coisa! Até porque eu acabo me preocupando com outros, com assuntos dos outros [...] Às vezes eu tô em casa, em vez de eu tá preocupada em resolvê os meus problemas, **eu tô tentando vê uma maneira de ajudá aquela pessoa, como eu posso orientá ela, né**. Que ajudá, a gente conversa, né, a gente conversa e tal, mas... Tu tenta vê um jeito porque umas são bem fechadas, então eu fico matutando assim [bate com a mão na cabeça], vamo chegá, vamo conversá, a pessoa querer ser ajudada. Então prá mim assim, foi muito bom... Apesar que eu já era um poco assim de querê ajudá as outras pessoas. Mas assim nunca... não era, sabe, eu ficava um pouco [afastada]... Mas eu achei bem legal. (MULHER DA PAZ 8, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Tudo né, tudo mudou. Como eu te falei, eu fui vivê com o meu marido com 28 anos saí de lá com quase 50 [devido à separação], **não tinha muito o que fazê na vida**, né. Prá mim foi bem bom. (MULHER DA PAZ 1, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Prá mim foi bom. Porque eu tava assim **numa depressão em casa**. Então daí eu saio, vô com meu menino, ele me acompanha,

nas casas, abordo, daí se elas querem conversá, né. [...] Então pra mim foi maravilha. Daí, **eu tava só em casa**, né, no colégio, pegando as crianças. (MULHER DA PAZ 7, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Em se tratando de pessoas sem experiência de trabalho comunitário, a participação no Projeto Mulheres da Paz parece ter trazido novas perspectivas de vida – sociais, ocupacionais – e uma satisfação e crescimento pessoal decorrente da tentativa de ajudar as pessoas da comunidade. Esses aspectos podem ser considerados como resultados indiretos e qualitativos que o Projeto Mulheres da Paz produziu na situação de vida das mulheres participantes.

5.2.2. O PROJETO DE PROTEÇÃO DOS JOVENS EM TERRITÓRIO VULNERÁVEL (PROTEJO)

Conforme regulamentação pela lei federal nº 11.707/2008, o Protejo, cujo foco etário vai dos 15 aos 24 anos, era destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica, ou urbana, ou, ainda, em situação de morador de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. Tinha como meta a formação cidadã dos jovens e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que buscavam resgatar a autoestima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso socioformativo para inclusão em uma vida saudável.

Com a duração de um ano, o objetivo do Protejo, segundo assistente social da Fasc, era “desenvolver a cidadania, oportunizando ao jovem uma nova alternativa” (TÉCNICA 1, 2011, informação verbal). A partir do terceiro mês de participação assídua, o jovem recebia um auxílio no valor de R\$ 100,00. A implementação do Protejo em Porto Alegre ocorreu entre os anos 2010 e 2012, e a gestão ficou a cargo da FASC.

A Oscip vencedora da licitação para a execução das atividades formativas foi a Adesc Brasil. Ela forneceu os técnicos da equipe multidisciplinar (um psicólogo, um assistente social, um pedagogo) para os quatro Territórios de Paz, e promoveu as oficinas, dentro de proposta pedagógica elaborada conjuntamente com a Fasc. As aulas iniciaram em novembro de 2011 e foram concluídas em outubro de 2012.

O primeiro ciclo de capacitação abrangia cinco oficinas: a) cidadania; b) socialização; c) pedagógicas; d) música e dança; e e) informática. No segundo ciclo, além da continuidade da formação em informática, os jovens deveriam desenvolver um projeto social e de pesquisa sobre a sua comunidade.

Durante o processo de microimplementação do Protejo, as equipes depararam-se com inúmeras dificuldades ou “nós-críticos” (SILVA; MELLO, 2000): baixa adesão dos jovens ao projeto (para o qual estavam previstas inicialmente 1.000 vagas na capital), atraso do início das oficinas, problemas logísticos (dificuldade de locação de espaços amplos e adequados, falta de previsão de recursos para custear lanche e transporte, demora para a instalação dos computadores, falta de segurança para as equipes), bem como a própria concepção do projeto (reunir em um mesmo espaço comunidades e grupos rivais, previsão irrealista de vagas cujo preenchimento foi buscado a todo custo pelos órgãos gestores, valor baixo e pouco atrativo das bolsas, não previsão de estruturas intersecretoriais de implementação).

O Protejo foi o assunto mais discutido (cfe. a quantidade de intervenções) nas seis primeiras reuniões do GGIM de Porto Alegre, no ano de 2011, por se tratar de projeto em fase de implantação à época. As dificuldades relatadas nas plenárias abrangiam atropelos para atender os prazos *versus* morosidade dos trâmites burocráticos, falta de locais apropriados para locação das salas, número insuficiente de inscritos, aquém do previsto, ausência de integração entre as secretarias implementadoras.

Em 2011, em vista da reduzida quantidade de inscritos, as mulheres da paz foram mobilizadas pelas coordenações da SMDHSU e Fasc, o que tornou o Protejo o serviço prioritário de encaminhamento (PORTO ALEGRE, 2011). Além disso, nos fóruns de discussão da segurança, os representantes das comunidades foram por diversas vezes chamados a colaborar com a Fasc (por meio da intervenção de funcionários da fundação em reuniões da comunidade, por exemplo, na reunião ordinária do Fórum Regional de Justiça e Segurança da Região Leste, em 21 de julho de 2011), especialmente para garantirem a ampliação das inscrições.

Ao final de um ano, concluíram as oficinas 257 jovens (91 no Bairro Santa Tereza-Cruzeiro do Sul; 54 no Bairro Restinga; 53 na Região Leste-Bairro Bom Jesus; e 49 no Bairro Lomba do Pinheiro).

Segundo a FASC, o atraso no início das oficinas provocou um descrédito por parte da comunidade, bem como frustração e desmotivação das mulheres da paz (ambos os projetos estavam articulados), como se percebe no depoimento abaixo, disponível na Ata Nº 6/2011, do GGIM:

A não realização do projeto gerou desmotivação das Mulheres da Paz em relação a levar os jovens para o Protejo, justamente porque não está acontecendo. A Fasc até solicitou que as mulheres retomassem as visitas. A nossa manifestação foi de que, quando tiver o dia exato, a certeza absoluta de que o Protejo vai começar, iremos estimular as mulheres a retomar as visitas. Porque elas passaram, inclusive, a serem ameaçadas por algumas famílias justamente por terem inscrito os jovens e não houve continuidade. Em alguns lugares elas não

podem mais entrar. Então não é possível dizer a elas que retomem as visitas. (PORTO ALEGRE, 2011).

Outro problema foi o risco real de encerramento do Protejo (mesmo antes de ele ter iniciado), pois ocorreu um impasse no MJ diante da existência de duas datas conflitantes de vigência do projeto. Entretanto, a coordenação do Protejo na Fasc reiterou, em reunião do GGIM (PORTO ALEGRE, 2011), que todas as licitações e compras haviam sido efetuadas, e que a fundação assumiria as atividades caso os recursos federais fossem cancelados.

Enfim, a gestora do Protejo na FASC assim avaliou a sua implementação em Porto Alegre:

Em Porto Alegre, o grupo que concluiu as oficinas totalizou 257 jovens. O perfil dos gurus é de ex-infratores, em situação de vulnerabilidade social, violência doméstica, etc. Nisto os CRAS auxiliaram, identificando candidatos, fazendo mutirões aos finais de semana para inscrever mais jovens. Os cursos envolveram informática, cidadania, cultura, e arte. Eles aconteceram em locais dentro da comunidade na Bom Jesus e Lomba, e em prédio externo, no Bairro Nonoai, onde frequentaram os inscritos da Cruzeiro e Restinga. [...] Nós estamos satisfeitos em termos formado 257 jovens que, diante das dificuldades do projeto e de toda a mobilização realizada, não foi pouco. Houve muitas desistências também, porque a realidade na vila é dura: tráfico, crime, violência, precariedade, e a bolsa só era paga depois de três meses de frequência às aulas. Houve todo um processo de controle da frequência e a Senasp exigia relatórios periódicos. (GESTORA 2, 2013, informação verbal).

Essa gestora também teceu críticas ao formato “engessado” do projeto e a postura “inflexível” da Senasp:

Este projeto foi muito difícil para nós, desde o princípio. Veio de cima para baixo, e a Senasp não aceitava qualquer alteração, foi inflexível, não se mostrou aberta às sugestões de alteração ao longo do processo. Foi um projeto dirigido de cima para baixo, fechado, sem respeitar as particularidades locais. Nos outros estados, o Pronasci prevê a ocupação e a preparação do território, o que não aconteceu aqui, esta preparação prévia. Também houve muitas trocas de coordenação em Brasília. [...] Formato engessado, valor baixo das bolsas, 1.000 jovens. A Senasp ao invés do edital exigiu Pregão eletrônico, e isto dificultou muito a escolha de organizações qualificadas, engessou o processo. Não aceitavam qualquer sugestão de alteração. A prefeitura não quis renovar o convênio, e agora não existe mais o projeto. Dilma está priorizando a seguranças nas fronteiras e menos o Pronasci. (GESTORA 2, 2013, informação verbal).

A crítica sobre a inflexibilidade da Senasp também foi citada pela coordenadora do Projeto Mulheres da Paz da SMDHSU (gestora 1, 2010, informação verbal).

No nível local, a gestora do Protejo da FASC criticou a ausência de articulação intersetorial e a temporalidade distinta e não concomitante dos projetos.

Não houve articulação intersetorial, os projetos iniciaram em momentos diferentes: Pelc, Mulheres da Paz, Protejo, Polícia Comunitária, por isto não houve integração. No final, sim, já em 2012, quando iniciou o Protejo atuamos em conjunto com a SMDHSU, também participamos do GGIM. (GESTORA 2, 2013, informação verbal).

6. CONCLUSÃO

Os estudos sobre implementação avançaram muito, embora tenham se desenvolvido dentro de um escopo mais descritivo do que analítico. De fato, o pesquisador que busca analisar esse processo sente-se um tanto perdido diante das várias categorias propostas e justapostas, por vezes eivadas de prescrições normativas e de juízos de valor.

O fato de ela representar uma etapa complexa, prolongada, conflitiva, cheia de idas e vindas entre os níveis e estruturas institucionais, e de pontos críticos que colocam em risco a própria execução da política, além de envolver diferentes atores (formuladores, implementadores, stakeholders, beneficiários), exige que o estudo da implementação seja parcimonioso.

A análise de políticas públicas caracteriza-se pela interdisciplinaridade, tanto nos pressupostos teóricos quanto nas estratégias metodológicas. Nesse sentido, propôs-se aqui uma reflexão sobre o processo de implementação do Pronasci, dos Territórios de Paz e dos projetos de prevenção à violência em Porto Alegre, incorporando estudos sobre as políticas de segurança, os processos de descentralização e de municipalização nessa área, a análise da implementação de políticas de acordo com diferentes perspectivas; combinados com o instrumental metodológico das ciências sociais, em especial a pesquisa qualitativa, documental e de campo.

Ademais, elaborou-se um esquema analítico integrado da macro e microimplementação (BERMAN, 2007), aplicando-o ao contexto local de implementação dos Territórios da Paz, em Porto Alegre. Posteriormente, os projetos de prevenção foram analisados segundo a fase de microimplementação: a) Praça da Juventude – projeto adotado, mas não implementado; b) Mulheres da Paz e Protejo – projetos implementados, extintos e não institucionalizados.

Destacamos, ainda, a incorporação da perspectiva das beneficiárias do Projeto Mulheres da Paz, agregada às narrativas sobre a implementação dos projetos, destacadas por gestores e lideranças comunitárias.

Por fim, gostaríamos de sinalizar outras possibilidades de se conhecer o processo de implementação, por exemplo, enquanto campo de práticas no qual os sujeitos fazem e refazem a experiência da lei, da autoridade e das ações estatais (DAS; POOLE, 2004). Ou então, partindo-se da sugestão de Lenhardt e Offe (1984, p. 48), buscar apreender, por meio da pesquisa sociológica, os “mecanismos e condições concretas de implementação não-estatal da política social do Estado”. Dessa forma talvez seja possível compreender as tramas que envolvem a formulação em processo das políticas públicas, que vão muito além das metas, atingidas ou não, e das dificuldades e obstáculos enfrentados ao longo do processo de implementação.

7. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições Fundap, 2007. p. 13-31.

ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELLI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira: 1970-2002**. São Paulo: Anpocs; Ed. Sumaré; Brasília: Capes, 2002. p. 267-307.

_____. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 9-27, 2008.

_____. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 299-342, jul./dez. 1995.

BARDACH, E. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge: Mass.; The MIT Press, 1977.

BASSANI, J. C.; OTA, M. E. Reconhecimento e cidadania no projeto “Mulheres da Paz”. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - UFES, 1, 2011, Vitória. **Anais...** Vitória, 2011. Disponível em: <publicacoes.ufes.br/SNPGCS/article/download/1492/1086>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BERMAN, P. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 281-317.

BRASIL. **Lei nº 11530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília: 2007.

_____. **Lei nº 11707, de 19 de junho de 2008**. Altera a Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci. Brasília: 2008.

_____. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2013.

_____. **Portal da Transparência dos recursos federais**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2012.

BRETAS, M. L. Observação sobre a falência dos modelos policiais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 79-94, maio 1997.

CANO, I. **Os indicadores de criminalidade e de avaliação do desempenho do setor público**. Porto Alegre: Mimeo, 2002.

_____. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

COORDENADORA 1. Coordenadora do Núcleo de Justiça Comunitária do bairro Bom Jesus. **Entrevista II** [19 jan. 2011]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

COORDENADORA 2. Coordenadora do Núcleo de Justiça Comunitária do bairro Bom Jesus. **Entrevista III** [19 jan. 2011]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

COORDENADORA 3. Coordenadora do Núcleo de Justiça Comunitária do bairro Bom Jesus. **Entrevista IV** [19 jan. 2011]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 50-81.

DAS, V.; POOLE, D. **Anthropology in the margins of the State**. Santa Fé: School of American Research Press; Oxford: James Currey, 2004.

DE LEON, P.; DE LEON, L. What ever happened with the policy implementation? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, 2002.

DUARTE, R. Ministério avalia resultados do Pronasci no estado. **Sul 21**, Porto Alegre, 21 jan. 2011. Disponível em: <<http://sul21.com.br/jornal/2010/07/ministerio-avalia-resultados-do-pronasci-no-estado>>. Acesso em: 4 ago. 2011.

FARIA, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 5, p. 100-114, ago/set. 2009.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GESTORA 1. Socióloga da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Coordenadora técnica do Projeto Mulheres da Paz. **Entrevista I** [20 ago. 2010]. Entrevistadora: Letícia M. Schabbach. Porto Alegre: 2010.

GESTORA 2. Técnica da Fundação de Assistência Social e Comunitária. Coordenadora do Protejo. **Entrevista XV** [8 abr. 2013]. Entrevistadora: Letícia M. Schabbach. Porto Alegre: 2013.

HARGROVE, Erwin C. **The missing link**: the study of the implementation of social Policy. Washington DC: Urban Institute, 1975.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. Los Angeles; London: Sage, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Bancos de Dados Agregados**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). Capítulo 4: Educação. In: _____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: 2011. p. 129-164. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2013.

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD). Gabinete de Gestão Institucional da Presidência da República. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2000.

LENHARDT, G.; OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LIDERANÇA 1. Vice-coordenadora do Fórum Regional de Segurança da Região Leste. **Entrevista V** [18 jul. 2011]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIDERANÇA 2. Coordenadora do Fórum Regional de Segurança da Região Leste. **Intervenção I**: Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIDERANÇA 3. Líder comunitário, oficinairo no Curso de Formação do Projeto Mu-

Iheres da Paz no Bairro Bom Jesus. **Intervenção II:** Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIDERANÇA 4. Líder comunitária da Vila Divineia. **Intervenção III:** Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIDERANÇA 5. Ex-presidente do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre (COMJUS). **Intervenção IV:** Reunião do Comjus [9 ago. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 221-260.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2009.

METER, D. S.; HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). **La Implementación de las políticas.** Cidade do México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 97-146.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Pronasci**. Brasília: 2010. Acesso em: <portal.mj.gov.br/pronasci/>. Acesso em: 6 maio de 2010

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Datasus**. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/ext10uf.de>>. Acesso em: 10 out. 2016.

MORADOR 3. **Intervenção V:** Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

MULHER DA PAZ 1. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista VI** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 2. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista VII** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 3. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista VIII** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 4. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista IX** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 5. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista X** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 6. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista XI** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 7. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista XII** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 8. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista XIII** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 9. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista XIV** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

NEL, P.; LIEBERMANN, S. **Making South Africa Safe: a Manual for Community Based Crime Prevention**. Pretoria: National Crime Prevention Centre, Dept. of Safety and Security, 2000.

OFFE, K. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PINHEIRO, P. S. Diagnósticos da Violência. In: PINHEIRO, P. S. et al. (Orgs.). **São Paulo sem medo**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998. p. 13-17.

_____. Violência, crimes e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, São Paulo, USP, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

PIRES, R. R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e do fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 182-220.

PORTO ALEGRE. Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). **Atas digitalizadas de Nº 1 ao Nº 6, de 2008 a 2010**. Porto Alegre: 2011.

_____. **Lei Complementar nº 656**, de 07 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS), os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (FRJSs) e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança (CCJSs). Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2010.

_____. **Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana**. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smdhsu>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington: Indes/BID, 1997. Disponível em: <<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticPublicas.doc>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

SILVA, P. L. B.; MELLO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp, 2000. Disponível em: <www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42>. Acesso em: 20 set. 2011.

SOARES, L. E. Notas sobre a problemática da Segurança Pública. Boletim **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, IPEA, n. 2. p. 121-129, 2001.

_____. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Segurança pública e violência no Brasil. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 83-95, 2008.

TECNICA 1. Assistente Social da Fundação de Assistência Social e Comunitária de Porto Alegre (FASC). **Intervenção VI**: Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

WORLD BANK. **Prevenção Comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina**: um guia de recursos para municípios. Washington: World Bank, 2003. Disponível em: <[http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(25\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(25).pdf)>. Acesso em: 30 maio 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZALUAR, A. Violência e Crime. In: MICELI, S. (Org.) **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: ANPOCS; Sumaré, 1999. p. 13-107.