



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

MARINA YASSUKO TOMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AOS ADOLESCENTES QUE COMETERAM
ATOS INFRACIONAIS:** análise da implementação na Região Metropolitana de
Belém (PA)

Belém
2013

MARINA YASSUKO TOMA

POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AOS ADOLESCENTES QUE COMETERAM ATOS INFRACIONAIS: análise da implementação na Região Metropolitana de Belém (PA)

Tese apresentada para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará - NAEA/UFPA.

Orientador: Prof. Dr. Josep Pont Vidal.

Belém
2013

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Toma, Marina Yassuko

Políticas públicas destinadas aos adolescentes que cometeram atos infracionais: análise da implementação na Região Metropolitana de Belém (PA) / Marina Yassuko Toma; Orientador, Josep Pont Vidal. - 2013.

214 f.: il. ; 29 cm
Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2013.

1. Segurança pública - Política governamental - Belém, Região Metropolitana de (PA).
2. Adolescentes - Belém, Região Metropolitana de (PA). 3. Fundação de Assistência Socioassistencial do Pará (FASEPA). 4. Atos ilícitos - Adolescentes. I. Vidal, Josep Pont, orientador. II. Título.

CDD 22. ed. 352.3798115

MARINA YASSUKO TOMA

POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AOS ADOLESCENTES QUE COMETERAM ATOS INFRACIONAIS: análise da implementação na Região Metropolitana de Belém (PA)

Tese apresentada para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

Aprovado em: 19/04/2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Josep Pont Vidal
Orientador - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva
Examinador Interno - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento
Examinador Interno - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Mario Miguel Amin Garcia Herreros
Examinador Externo - PMA/NPSE/UNAMA

Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho
Examinador Externo - PMA/NPSE/UNAMA

Aos meus pais
Shiichi e Sachiko Toma (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Expresso agradecimentos, primeiramente, a Deus, pela força e inspiração em meio à perda de meu pai durante o processo da elaboração desta tese.

Ao meu esposo Paulo Santos, companheiro de todas as horas, pelo apoio, incentivo e compreensão.

Ao meu orientador, prezado e zeloso Professor Josep Pont Vidal, que me ensinou a crescer como pesquisadora, dando-me a liberdade necessária de expressão nas discussões, e ao mesmo tempo tendo prudência nas orientações.

Aos membros da banca, Professores Fábio Carlos da Silva, Durbens Martins Nascimento, Mario Miguel Amin Garcia Herreros e Milton Cordeiro Farias Filho.

À Faculdade de Estatística do Instituto de Ciências Exatas e Naturais (ICEN) da Universidade Federal do Pará, pela liberação da carga horária. Em especial aos Professores Silvia Almeida, Edson Ramos, Adrilayne Araújo e José Gracildo Junior.

Aos Professores do PPGDSTU/NAEA: Josep Pont Vidal, Norbert Fenzl, Ligia Simonian, Edna Castro, Marco Ximenes Ponte, Tereza Ximenes, Luis Aragon, Fabio Carlos da Silva, Índio Campos, Francisco de Assis Campos, Juarez Pezzuti, Rosa Acevedo Marin, Ana Paula Bastos, Nirvia Ravena e Thomas Hurtienne, pelos ensinamentos adquiridos nas disciplinas ministradas.

Ao Professor Antonio Cordeiro de Santana, da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), pela oportunidade de cursar a disciplina Métodos Quantitativos e a publicação do artigo “Modelo de insumo-produto aplicado à economia da Amazônia Legal” em coautoria com Heriberto Wagner Amanajás Pena, Professor de Economia da Universidade do Estado do Pará (UEPA), doutorando em Ciências Agrárias pela UFRA.

A todas as instituições que forneceram os dados necessários e importantes para as análises, em especial:

a) Delegacia Geral: Edilson Brito da Costa - Diretor de Estatística e Análise Criminal (DEAC) da Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (SIAC); Altemir Nunes Pacheco - Diretor da Diretoria de Informática, Manutenção e Estatística (DIME); Brenno Morais Miranda - Diretor da Divisão de Estatística (DIVEST); Maria das Graças Sousa Mendes e Vânia Mara C. de Almeida (Técnicas da DIVEST).

b) FASEPA: Terezinha Moraes Cordeiro (Presidente); Angelina Falcão Valente (Assessora); Andreлина Luz Dias (Estatística do Núcleo de Planejamento).

c) FUNPAPA: Regina Nóbrega (Coordenadora do NUSP); Catarina Lima de Sousa (Coordenadora do CREAS/Umarizal).

d) PROPAZ: Izabela Jatene de Souza (Representante da UFPA no Comitê Gestor do PROPAZ) e Antonio Cunha Neto (Técnico).

e) DATA: Delegada Christiane Ferreira da Silva Lobato.

f) PRONASCI: Ivete de Fátima Ferreira Brabo e Leonardo Malcher.

À Turma 2009 do Doutorado do PPGDSTU/NAEA, pelo excelente convívio durante as aulas, nos 'breaks' e nos 'tours' pela 'city' nas tardes de sextas-feiras: José Nazareno, Wilker Nóbrega, Hisakhana Corbin, Izaura Nunes, André Luis, Karla Pamplona e em especial a Ivana A. Ferrer e Alexandro Ribeiro.

À Nádia Maria Bentes e Daiane Lima dos Santos, Defensoras Públicas e mestrandas do PPGDSTU/NAEA, pelas contribuições e amizade.

A todos meus familiares, pelo incentivo, compreensão e apoio em todos os momentos, de dor e alegrias, que aconteceram durante a elaboração desta tese.

A todos os amigos, funcionários do ICEN, do PPGDSTU e biblioteca do NAEA que, direta ou indiretamente, torceram por mim.

MUITO OBRIGADA!

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar as políticas públicas de segurança, destinadas a adolescentes que cometeram atos infracionais, implementadas na Região Metropolitana de Belém, no período de Janeiro de 2003 a dezembro de 2011. A análise estatística exploratória descritiva foi operacionalizada com os dados de procedimentos de atos infracionais, ocorridos na Região Metropolitana de Belém, no período de Janeiro de 2003 a dezembro de 2011, e registrados nos Boletins de Ocorrências Policiais do SISP/SEGUP; com os Relatórios de Execução do PRONASCI no Estado do Pará; e com os dados da FASEPA e da FUNPAPA. Verificamos que a quantidade de ocorrências de atos infracionais está aumentando ano a ano, com aumento significativo no ano de 2008 em relação ao ano de 2007. O total de 15.139 procedimentos (SISP/SEGUP) envolveu 10.847 adolescentes, dos quais 86,10% foram praticados por adolescentes do gênero masculino; 74,79% ocorreram no município de Belém, sendo Guamá o bairro de maior ocorrência. Roubo/Tentativa de roubo responde por 36,71% dos atos infracionais; 30,28% foram praticados com armas de fogo; as maiores ocorrências foram de quarta-feira a sexta-feira; a reincidência é maior nos adolescentes do gênero masculino. Também foi possível estudar e modelar o comportamento da série estatística do número de procedimentos de atos infracionais, utilizando-se a técnica estatística Análise de Séries Temporais e construiu-se o Gráfico de Controle de Séries Temporais para demonstrar a variação média da incidência de atos infracionais e criar limites de controle para um monitoramento mais eficiente da série, pois a série não está sob controle estatístico no período em estudo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Segurança Pública. Ato Infracional. Adolescente. Medida Socioeducativa.

ABSTRACT

This study aims to analyse the public safety politics, for the teenagers who committed illegal acts, implemented in Belém Metropolitan Region from January 2003 to December 2011. The descriptive exploratory statistical analysis was measured with the data procedure of the illegal act occurred in Belém Metropolitan Region from January 2003 to December 2011, and that was registered at the SISP/SEGUP police report; also to the PRONASCI Implementation Reports of the State of Pará and at the FASEPA and FUNPAPA Data. It is clear that the number of occurrences of offenses is increasing year by year, especially in 2008 compared to 2007. From the 15,139 of (SISP/SEGUP) procedures, 10,847 involved teenagers of which 86.10% were male, 74.79% of the offenses occurred in the city of Belém where the neighborhood of Guamá the most frequent; Robbery/Attempted theft accounts for 36.71% of the offenses; 30.28% were committed with firearms. From wednesday to friday are the largest occurrences; and the recurrence is higher with the male teenagers. It was also possible to realize and model the behavior of the serial number of the statistical procedures about the infractions, using the statistical technique "Time Series Analysis" and made up the "Control Chart Time Series" to demonstrate the effect of varying average of infractions and establish control limits for a more efficient monitoring of the series. Such series is not in statistical control during the study period.

Keywords: Public Politics. Public Safety. Illegal Act. Teenager. Social Education Act.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Formato geral de um Gráfico de Controle proposto por Shewhart em 1924.....	31
Gráfico 2 - Processo de análise de políticas públicas.....	101
Gráfico 3 - O enfoque top-down de execução de Políticas Públicas.....	104
Gráfico 4 - Número de adolescentes residentes nos municípios da RMB, no período de 1991 a 2010, por município e ano.....	158
Gráfico 5 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por ano e município.....	160
Gráfico 6 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por mês e ano.....	162
Gráfico 7 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2006, por mês e ano.....	163
Gráfico 8 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2007 a 12/2010, por mês e ano.....	164
Gráfico 9 - Número de procedimentos ocorridos e registrados, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por ano e gênero.....	172
Gráfico 10 - Porcentagem do primeiro procedimento de atos infracionais ocorridos, na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012, por mês e gênero.....	173
Gráfico 11 - Gráfico de probabilidades normais e estatísticas resultantes do teste de normalidade de <i>Kolmogorov-Smirnov</i> , aplicado aos resíduos do número de procedimentos de atos infracionais, na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.....	176
Gráfico 12 - Série do número de procedimentos de atos infracionais, na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.....	177
Gráfico 13 - Modelo exponencial de <i>Holt-Winters</i> aditivo da série do número de procedimentos de atos infracionais, na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.....	178
Gráfico 14 - Gráfico de controle de séries temporais do número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.....	179
Gráfico 15 - Número de Adolescentes, por Gênero, encaminhados para a FASEPA no período de 01/2007 a 06/2012, por ano e mês.....	181

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Resumo dos Programas de Governo 2003/2010.....	113
Quadro 2 -	Resumo da trajetória das políticas de atendimento a crianças e adolescentes no Brasil, do Período Colonial até 1990.....	116
Quadro 3 -	Aplicações e execuções de medidas socioeducativas ao adolescente que foi apreendido.....	119
Quadro 4 -	Resumo dos programas de Governo destinados a crianças e adolescentes: 2003 a 2009.....	123
Quadro 5 -	Principais programas para juventude do governo federal: 2003-2009.....	127
Quadro 6 -	Ações Estruturais: PRONASCI.....	130
Quadro 7 -	Ações PRONASCI implementadas - Território de Paz, Integração do Jovem e da Família, e Segurança e Convivência.....	132
Quadro 8 -	MOVER: Regiões de integração e municípios envolvidos no PROPAZ.....	137
Quadro 9 -	Gabinetes de Gestão Integrada implementados no Pará, 2008 a 2011.....	142
Quadro 10 -	Ações efetivadas no Território da Paz: Guamá e Terra Firme: 2008 a 2009.....	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Polos PROPAZ nos bairros e número de alunos atendidos em 2012...	137
Tabela 2 - PROPAZ nas Escolas: Resultado das diagnoses - 2012.....	138
Tabela 3 - Regiões de integração, locais, número de escolas e de alunos do PROPAZ- 2012.....	138
Tabela 4 - Jovens atendidos por localidade nos municípios: 2010-2011.....	143
Tabela 5 - Número de jovens envolvidos no projeto e motivos da evasão: 2010-2011.....	143
Tabela 6 - Resultado do projeto por jovens - Belém: 2010/2011.....	143
Tabela 7 - Resultado do projeto por jovens - Ananindeua: 2010/2011.....	144
Tabela 8 - Distribuição das Mulheres da Paz por localidades: Belém e Ananindeua- 2010.....	145
Tabela 9 - Procedimentos NAEM - Belém: 2009 a 2011.....	150
Tabela 10 - Metas alcançadas do Núcleo de Atendimento Penitenciário Itinerante: 2009-2011.....	151
Tabela 11 - Metas alcançadas do Núcleo Avançado de Prevenção Criminal e Defesa do Preso Provisório: 2009-2011.....	152
Tabela 12 - Número de adolescentes residentes na RMB, no período 1991 a 2010, por município e ano.....	158
Tabela 13 - Número de procedimentos de atos infracionais registrados no SISP/SEGUP-PA, ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município e ano.....	159
Tabela 14 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por mês e ano.....	160
Tabela 15 - Índices de crescimento de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011.....	161
Tabela 16 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2006, por mês e ano.....	162
Tabela 17 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2007 a 12/2010, por mês e ano.....	163
Tabela 18 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município e dia da semana.....	165

Tabela 19 - Percentuais de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011 por município e dia da semana.....	165
Tabela 20 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por faixa horária de seis horas e dia da semana.....	166
Tabela 21 - Dez bairros da RMB com maiores ocorrências de atos infracionais, no período de 01/2003 a 07/2012, por bairro e ano.....	166
Tabela 22 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por ano e motivo determinante.....	167
Tabela 23 - Motivo determinante dos adolescentes ao cometerem atos infracionais na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero.	168
Tabela 24 - Número e percentual de meio empregado pelos adolescentes ao cometerem atos infracionais, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município.....	168
Tabela 25 - Número e percentual de atos infracionais praticados por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero.....	169
Tabela 26 - Número de atos infracionais praticados por adolescentes e porcentagens de reiterações, por gênero: RMB - 01/2003 a 12/2011.....	170
Tabela 27 - Número e percentual de procedimentos registrados, ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município e gênero.....	171
Tabela 28 - Número e percentual do 1º procedimento registrado na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero e ano.....	171
Tabela 29- Número e percentual do 1º ato infracional praticado por adolescentes na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por mês e gênero.....	172
Tabela 30 - Número e percentual dos adolescentes ao cometerem atos infracionais, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município e meio empregado.....	173
Tabela 31 - Motivo determinante dos adolescentes ao cometerem o primeiro ato infracional, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero.....	174
Tabela 32 - Faixa horária de seis horas do 1º ato infracional cometido por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero.....	174
Tabela 33 - Faixa horária de seis horas do 1º ato infracional cometido por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por dia da semana.....	175
Tabela 34 - Estatísticas descritivas do número de atos infracionais registrados, no SISP/SEGUP, na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.....	175

Tabela 35 - Número de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por gênero e mês.....	180
Tabela 36 - Número médio mensal de adolescentes que foram encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por ano.....	181
Tabela 37 - Número e percentual de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por bairro e ano.....	182
Tabela 38 - Número de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por mês e a destinação.....	182
Tabela 39 - Porcentagem das idades de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por ano e gênero.....	183
Tabela 40 - Porcentagem das idades de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por gênero.	184
Tabela 41 - Número e percentagem de drogadição dos adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2008 a 06/2012, por gênero.....	185
Tabela 42 - Número e percentagem de atos infracionais praticados por adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2008 a 06/2012, por gênero.....	186
Tabela 43 - Número e percentagem de atos infracionais praticados por adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2008 a 12/2009, por gênero e ano.....	186
Tabela 44 - Número e percentagem de atos infracionais praticados por adolescentes e encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2010 a 06/2012, por gênero e ano.....	187
Tabela 45 - Número de adolescentes atendidos no CREAS-Umarizal/FUNPAPA, no período de 01/2012 a 12/2012, por mês e medida socioeducativa em meio aberto.....	195
Tabela 46 - Número de adolescentes atendidos no CREAS-Umarizal/FUNPAPA mensalmente, no período de 01/2009 a 12/2012, por medida socioeducativa em meio aberto e ano.....	195
Tabela 47 - Número de adolescentes atendidos na FUNPAPA, no período 2007 a 2009, para medida socioeducativa em meio aberto, por bairro de moradia.....	196

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BOP	Boletim de Ocorrência Policial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Centro de Acolhimento Provisório
CAS	Centro de Adolescentes em Semiliberdade
CATS	Centro de Atendimento Terapêutico Social
CEBAS	Certificado das Entidades Beneficentes de Assistência Social
CEI	Centro Estratégico Integrado
CESEF	Centro de Internação Socioeducativo Feminino
CIAF	Centro de Internação de Adolescentes Feminino
CIAM	Centro de Internação de Adolescentes Masculino
CIJAM	Centro de Internação Jovem Adulto Masculino
CIJOC	Centro Interativo Jovem Cidadão
CIOp	Centro Integrado de Operações
CIP	Centro Inclusão Produtiva
CJM	Centro Juvenil Masculino
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CONSUP	Conselho Superior de Polícia
CPTP	Centro de Permanência Temporária Providência
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSEB	Centro Socioeducativo de Benevides
CSEBA	Centro Socioeducativo do Baixo Amazonas
CSEF	Centro Socioeducativo Feminino
CSEM	Centro Socioeducativo Masculino
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSS	Centro de Semiliberdade de Santarém
DAI	Delegacia do Adolescente Infrator
DATA	Delegacia de Atendimento à Criança e Adolescente
DG	Delegacia Geral
DIME	Diretoria de Informação, Manutenção e Estatística
DPCA	Delegacia Proteção à Criança e ao Adolescente
DSPM	Delegacia de Segurança e Proteção do Menor
EAPE	Espaço de Acolhimento Provisório Especial
EAPF	Espaço de Acolhimento Provisório Feminino
EAPI	Espaço de Acolhimento Provisório Infantil
EAPM	Espaço de Acolhimento Provisório Masculino
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FASEPA	Fundação de Assistência Socioeducativa do Pará
FBESP	Fundação do Bem Estar Social do Pará
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Financiamento Estudantil
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social

FNSP	Força Nacional de Segurança Pública
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
FUNCAP	Fundação da Criança e do Adolescente
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNPAPA	Fundação Papa João XXIII
GEPE	Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas
GEPEC	Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais
GGIM	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GIR	Grupo de Integração de Risco
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IESP	Instituto de Ensino de Segurança Pública
ILANUD	Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IVJ	Índice de Vulnerabilidade Juvenil
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MJ	Ministério da Justiça
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NAECA	Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente
NAEM	Núcleo de Atendimento Especializado à Mulher
NUPLAN	Núcleo de Planejamento e Orçamento
NUSP	Núcleo Setorial de Planejamento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Proteção Integral à Família
PAIR	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PM/PA	Polícia Militar do Estado do Pará
PNBEM	Programa Nacional do Bem Estar do Menor
PNEVSCA	Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROERD	Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência
PROGER	Programa de Geração de Renda
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PROPAZ	Programa Pró Paz
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSF	Programa Saúde da Família
PSS	Plantão de Serviço Social
RENAESP	Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública

RMB	Região Metropolitana de Belém
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SAMU	Serviço de Atendimento Médico de Urgência
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEAS	Serviço Especializado em Abordagem Social
SEDES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDUC	Secretaria de Educação do Pará
SEEPS	Secretaria Especial de Estado de Proteção Social
SEGUP	Secretaria de Segurança Pública
SEJUDH	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
SENAC	Serviço Nacional do Comércio
SENAESP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SEOP	Secretaria de Estado de Obras Públicas
SETEPS	Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social
SGD	Sistema de Garantia dos Direitos
SIACT	Sistema de Acompanhamento de Telecentros
SILCADE	Serviço de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos
SIMAP	Sistema de Monitoramento e Avaliação do PRONASCI
SIMPaz	Sistema Mulheres da Paz
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SISP	Sistema de Informações de Segurança Pública
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SPE	Sistema Público de Emprego
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSIPE	Superintendência do Sistema Penal
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UIPP	Unidade Integrada PROPAZ
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
ZPOL	Zona de Policiamento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	Justificativa	21
2	METODOLOGIA	25
2.1	Objetivos da pesquisa	25
2.1.1	Objetivo Geral.....	25
2.1.2	Objetivos Específicos.....	26
2.1.3	Hipóteses.....	26
2.2	Processo de obtenção dos dados e disponibilização dos dados e informações	27
2.3	Análise de séries temporais e gráficos de controle estatístico dos dados do SISP/SEGUP	29
2.3.1	Série Temporal.....	29
2.3.2	Visão geral de Gráficos de Controle.....	31
2.3.3	Modelo de Suavização Exponencial de Holt-Winters (HW).....	32
2.3.4	Medidas de Acurácia (precisão).....	33
3	MARCO TEÓRICO: ESTADO E INSTITUIÇÕES	35
3.1	Estado	35
3.1.1	Soberania do Estado.....	39
3.1.2	Poder do Estado.....	40
3.1.3	Competência do Estado.....	43
3.1.4	Reforma do Estado.....	44
3.1.5	Estado Brasileiro.....	45
3.1.6	O papel do Estado e a segurança pública.....	52
3.2	Instituições	57
3.2.1	Neo-Institucionalismo.....	60
3.2.2	Instituições de Segurança Pública no Estado do Pará.....	65
3.2.2.1	<i>Ministério da Justiça</i>	65
3.2.2.2	<i>Secretaria de Segurança Pública do Pará</i>	66
3.2.2.3	<i>Defensoria Pública do Pará</i>	68
3.2.2.4	<i>Fundação da Criança e do Adolescente do Pará</i>	69
3.2.2.5	<i>Fundação Papa João XXIII</i>	85
4	POLÍTICAS PÚBLICAS	90

4.1	Conceituação	90
4.2	Formulação	92
4.3	Implementação	94
4.4	Avaliação	96
4.5	Os diferentes modelos: modelo institucional	101
4.6	Políticas públicas: perspectiva “top down”	103
4.7	Políticas públicas de segurança no Brasil	105
4.7.1	Governo Lula: Políticas Públicas de Segurança.....	109
4.7.2	Governo Dilma Rouseff: Políticas Públicas de Segurança (PRONASCI).....	114
4.8	Políticas públicas destinadas a jovens que cometeram atos infracionais	115
4.8.1	Histórico.....	115
4.8.2	Políticas Públicas Voltadas às Crianças e Adolescentes.....	121
4.8.3	PRONASCI a nível federal.....	128
4.8.3.1	<i>Projetos PRONASCI em destaque</i>	133
4.8.3.2	<i>Monitoramento</i>	135
4.8.4	Outras políticas: PROPAZ.....	136
5	OBSERVAÇÃO EMPIRICA	141
5.1	O PRONASCI no Pará.....	141
5.1.1	Implementação.....	141
5.1.2	Avaliação.....	154
5.2	Análise dos dados do SISP/SEGUP	158
5.3	Análise dos dados da FASEPA	179
5.4	Análise dos dados da FUNPAPA	187
6	CONCLUSÕES	297
	REFERÊNCIAS	203
	APÊNDICES	211

1 INTRODUÇÃO

A Segurança Pública é direito fundamental do cidadão, garantido pela Constituição Federal e pela Declaração Universal dos Direitos do Homem. Mas, ao longo das últimas décadas, o índice da criminalidade vem aumentando e a sociedade começou a clamar por mais segurança. Essa crescente pressão da opinião pública, aliada à dificuldade dos governos federal, estadual e municipal em lidar com o aumento da criminalidade, é preocupante para todos os cidadãos e principalmente para os responsáveis pela segurança pública.

Atualmente, a segurança pública é um dos problemas sociais que mais aflige o cidadão brasileiro e passou a ser um tema central da política. Nos últimos anos, observa-se que na Região Metropolitana de Belém (RMB) as ações dos adolescentes estão mais audaciosas e violentas, sendo um desafio para o planejamento de políticas públicas minimizar, ou mesmo frear, essa tendência crescente de atos infracionais, visto que muitos nem sequer são registrados no SISP/SEGUP pelos cidadãos, vítimas desses adolescentes. Esta audácia inclui pedidos considerados absurdos (cigarro, coca-cola, colete a prova de bala etc.) no momento de um assalto com reféns, ou declarações de não se arrependem após tirar a vida de alguém. Trata-se de um problema complexo que, para ser resolvido, exige ações diversificadas, particularmente no que se refere à melhoria da qualidade de vida da população em geral.

Os adolescentes estão inseridos no mundo globalizado, de rápidas transformações tecnológicas, exagerado consumismo, perda de valores éticos, familiares, morais e religiosos. A necessidade de ter o que está 'na moda', para inserção a determinados padrões de convivência, faz com que muitos adolescentes que não têm condições econômicas de aquisição desses bens recorram à prática de atos ilícitos, ocasionando uma alteração significativa no modo de viver da população em geral.

O crescente índice de criminalidade envolvendo os adolescentes, não se atribui somente aos pais e familiares de jovens infratores. O Estado contribui de forma indireta para que os adolescentes ingressem na marginalidade, haja vista que os mesmos não encontram amparo da família e nem do poder público que, segundo

a Constituição Federal de 1988(CF/88), tem o dever de garantir uma vida digna a todos os cidadãos.

A transformação da estrutura social, da emancipação das mulheres e com maior participação delas no mercado de trabalho, faz com que muitas crianças e adolescentes fiquem a sós em suas residências, principalmente nas camadas economicamente menos favorecidas. Na ausência dos pais ou responsáveis, é necessário que haja alternativas, políticas públicas voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes à margem da vulnerabilidade social.

As crianças e adolescentes, cada vez mais, são induzidos por adultos para cometerem os crimes, e que por conhecerem muito bem as leis, oferecem-lhes vantagens, pois, se flagrados pelas autoridades, atribuem esses delitos aos mesmos pelo fato dos mesmos serem inimputáveis.

A vulnerabilidade de crianças e adolescentes presencia-se no dia-a-dia, visto que muitos andam pelas ruas desorientadas, ou nos semáforos com vendas de vários itens, limpando para-brisas de veículos, dentre outros, na busca de alguma remuneração que possam sustentar seus vícios ou contribuir na renda familiar. Nessas ocasiões aparecem outros desamparados que os incentivam para o ingresso no mundo da criminalidade, aumentando assim, as estatísticas de menores envolvidos em atos infracionais.

Outro fator incisivo para que alguns jovens migrem para o lado da criminalidade é a inimputabilidade, pois os órgãos competentes que são responsáveis pela ressocialização dos adolescentes que cometem atos infracionais na verdade não estão conseguindo reeducá-los ou ressocializá-los, isto é, não conseguem prepará-los para o retorno ao convívio familiar, à sociedade, com perspectivas de um futuro melhor. Quando saem das instituições de execução de medidas socioeducativas, muitos voltam a cometerem as mesmas infrações, ou outras até mais graves, pois eles têm a certeza de que nada lhes acontecerá.

A partir do momento que um adolescente que cometeu ato infracional é apreendido, será encaminhado à Divisão de Atendimento ao Adolescente (DATA). O mesmo será inserido no Sistema de Informações de Segurança Pública (SISP) da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará. Se o adolescente vai cumprir medida socioeducativa de privação de liberdade (semiliberdade e internação), a Fundação de Assistência Socioeducativa do Pará (FASEPA) o incluirá no seu

sistema Serviço de Atendimento Social (SAS); se for cumprir medida em meio aberto (liberdade assistida ou prestação de serviço comunitário) a Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA) faz seu cadastro e acompanhamento, de modo ainda não informatizado.

1.1 Justificativa

Frente a essa nova configuração, surge a necessidade emergente no debate público e coletivo e uma problematização¹ para políticas públicas no controle dessas ações.

Para Bourgon (2010), os governos obtêm resultados por intermédio de trabalho com imensas redes de atores e organizações, incluindo cidadãos e grupos da sociedade civil, que têm interesse em obter resultados comuns com a política. Para a referida autora, as políticas públicas devem ser convergentes de maneira significativa para obter resultados sociais que são resultados da coletividade obtidos por todos os agentes, tanto da esfera pública ou privada quanto da sociedade civil.

Vive-se uma nova onda da globalização, com início a partir da II Guerra Mundial, mas seu auge foi em 1989, com a queda do muro de Berlim. Para Vidal (2009b), a globalização é um termo que se utiliza para indicar o aumento das transações e intercâmbios econômicos internacionais e, que os princípios que o caracterizam se resumem da seguinte forma: a economia supera a política; predominância do mercado; os mercados financeiros orientam a economia; a mundialização é uma realidade; divisão internacional do trabalho modera as reivindicações sindicais e; a desregulação e a privatização (VIDAL, 2009b, p. 3 - 4).

Klignberg (2001) ressalta que o processo da globalização na economia mundial com a expansão dos grandes conglomerados empresariais internacionais, sua tendência à fusão e concentração, sua operação sob estratégias regionais, foram mudando os parâmetros básicos do funcionamento das economias. Esse processo é portador de potencialidades de desenvolvimento tecnológico e melhoria dos níveis de competitividade das unidades empresariais envolvidas, mas, por outro

¹ Termo utilizado por Michel Foucault; refere-se à emergência de uma problemática social (ADORNO, 2002, p. 46).

lado, complexo e contraditório em campos como o desemprego, equidade, pobreza e os problemas sociais em geral.

O atual sistema econômico e social, para Vidal (2009b), é baseado na depredação do planeta, dos ecossistemas, da biodiversidade, das matérias primas, e finalmente dos homens. Portanto, um instrumento essencial constitui as Políticas Públicas, entendidas como cursos de ação tendentes à solução de problemas públicos que devem estar definidos a partir da interação de diversos sujeitos sociais.

Em sua análise, Vidal (2009b) assinala como um fenômeno positivo, a globalização, que oferece muitas oportunidades a milhões de pessoas por todo o mundo; e como consequências negativas, o fato de não poder garantir por si só o crescimento econômico e menos ainda o desenvolvimento social e humano, pelo menos nas primeiras fases do desenvolvimento de um país.

Mas, observa que para os críticos,

El actual proceso de globalización se centra y extiende casi exclusivamente en la economía neoliberal o ultraliberal, apareciendo serias dudas sobre la capacidad de la economía de mercado de estabilizar o crecimiento económico, al no asegurar por si sola la inversión a largo plazo y otros aspectos como el aumento del nivel de vida, la integración, la justicia social, o la satisfacción entre las personas, especialmente entre los habitantes de los países del Sur (VIDAL, 2009b, p. 8).

Um aspecto negativo da globalização, observado por Ribeiro (2005, p. 520), “é o desemprego em massa, provocado pela automação das atividades produtivas, sobretudo nos países emergentes”.

Nos grandes centros industriais do país é o que podemos observar, pois a industrialização passou a exigir mão de obra qualificada, e, conseqüentemente, a classe trabalhadora com nível de instrução mais baixo ou sem uma qualificação profissional adequada passou a sentir dificuldades para conseguir alguma ocupação neste mercado de trabalho. Para eles, resta o retorno aos seus locais de origem, o desemprego e o aumento do emprego informal.

Neste mesmo sentido, para Draibe (1997, p. 10), “o moderno padrão produtivo, marcado pela flexibilidade e competitividade, e as novas formas de concorrência em escala globalizada exigem patamares inéditos de formação de recursos humanos e melhoria nos níveis de qualificação da força de trabalho”.

E ainda:

Na estratégia de integração competitiva, a redução da pobreza é elemento-chave para o novo padrão de desenvolvimento, pois a pobreza aumenta os riscos ambientais e sociais - aí incluídos os problemas da violência e insegurança urbanas - fragilizando então a posição relativa de países e regiões nos mercados internacionais e regionais (DRAIBE, 1997, p. 11).

Observa-se também, que a Cúpula de Johannesburgo (2002) inclui a criminalidade como um dos efeitos perversos mais danosos da globalização. A pobreza e, particularmente, o desemprego juvenil estão incidindo num crescimento acelerado da criminalidade, em especial da criminalidade jovem, em diversas sociedades em desenvolvimento (KLIGSBERG, 2001, p. 70).

Para a integração de objetivos, ações e formas de ações frente ao combate à criminalidade, os órgãos de Segurança Pública são elementos essenciais nesse processo de melhoria, pois:

enfrentar com sucesso a complexidade e a perversidade, como parte da realidade da administração pública, requer esforços conjuntos para construir a capacidade do governo de antecipar, detectar e intervir proativamente sempre que necessário (BOURGON, 2010, p. 20).

Kligsberg (2001) apresenta algumas linhas de reforma do Estado que poderiam permitir que a política pública social cumprisse programas como os sugeridos pelo PNUD e que configuram em seu conjunto o perfil do que se poderia chamar *um Estado social inteligente*: a) uma meta central: serviços públicos para todos; b) criação de uma institucionalidade social forte e eficiente; c) montagem de um sistema de informação para o desenho e monitoramento das políticas sociais; d) gestão interorganizacional dos programas sociais; e) rumo a um papel crescente dos Estados regionais e dos municípios na política social; f) uma chave estratégica para renovar a institucionalidade social; g) a participação comunitária; h) um Estado orientado a “tecer” redes inter-sociais; i) transparência, uma exigência generalizada e; j) o enfoque de gerência social (KLIGSBERG, 2001, p. 87-98).

Há necessidade de romper com a ilusão de que um único ator social será responsável pelas mudanças que carece a sociedade em nossa época histórica (RODRIGUES, 2009, p. 87). A integração Estado e Sociedade, com todo aparato existente, se faz cada vez mais necessária, objetivando o bem estar social.

Quanto à participação do cidadão e da comunidade, na análise de Bourgon (2010, p. 11), se dá no âmbito das leis e da constituição em vigor, e de uma forma que respeite as instituições públicas legítimas e a autoridade do governo, e é responsável pela definição da agenda e das regras de engajamento. Além disso, a participação dos cidadãos tem valor intrínseco na medida em que incentiva uma cidadania, ativa o empoderamento das comunidades e o espírito cívico, e tem valor instrumental na medida em que pode ajudar a aumentar o apoio às iniciativas do governo e melhores resultados das políticas públicas.

2 METODOLOGIA

Este trabalho visa analisar: os procedimentos de atos infracionais cometidos por adolescentes e registrados no Sistema de Informações de Segurança Pública (SISP) da Secretaria de Segurança Pública (SEGUP) do Estado do Pará, no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2011; os dados de adolescentes encaminhados para a Fundação de Assistência Socioeducativa do Pará (FASEPA), responsável pela aplicação de medidas socioeducativas (correspondem às medidas privativas de liberdade: semiliberdade, internação provisória e internação); os dados do CREAS/FUNPAPA; e o Relatório do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) implementadas no Estado do Pará, para identificar os fatores, atores e ações que contribuíram para o crescimento insustentável de atos infracionais ocorridos na Região Metropolitana de Belém (RMB), bem como os pontos positivos/negativos relacionados às ações implementadas pelos órgãos de segurança pública.

Para o desenvolvimento deste trabalho, se propõe uma metodologia basicamente quantitativa, de caráter hipotético-dedutivo, apoiada em dados estatísticos e entrevistas semiestruturadas. Trata-se de uma tese baseada na observação do fenômeno (atos infracionais) e das políticas públicas com categorias sistêmicas - ou seja, a partir de *inputs* e *outputs* - que se manifestam em ações, sejam administrativas, de políticas públicas ou de organização interna, com um enfoque metodológico de obtenção de conhecimento indutivo.

2.1 Objetivos da pesquisa

2.1.1 Objetivo Geral

Avaliar os problemas relativos ao limitado e restrito papel das instituições na execução das políticas públicas que tem por objetivo a gestão administrativa e burocrática dos adolescentes que cometeram atos infracionais.

2.1.2 Objetivos Específicos

1) Avaliar o processo de implementação das políticas públicas destinadas a jovens que cometeram atos infracionais na RMB²;

2) Avaliar os resultados dessas políticas a partir de dados dos executores: Fundação de Assistência Socioeducativa do Pará (FASEPA) e Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA);

3) Analisar, estatisticamente, o banco de dados do SISP/SEGUP, e expor os problemas relacionados com a homogeneidade e classificação dos dados do SISP/SEGUP;

4) Analisar o comportamento da série temporal de procedimentos de atos infracionais registrados no período de Janeiro de 2003 a Julho de 2012.

2.1.3 Hipóteses

Justificativa 1: Atualmente o Estado e os Municípios do Pará dispõem de instituições que atendem os adolescentes que cometeram atos infracionais. Embora a heterogeneidade de políticas públicas e ações dificultem uma atuação mais eficaz de atendimento a esses adolescentes, nos últimos anos a redução de ingresso no SISP/SEGUP é ainda pouco significativa. Baseada nesta justificativa, formulou-se a seguinte hipótese:

H1: A atual estrutura de Políticas Públicas do Estado, no seguimento de prevenção de atos infracionais, não cumpre o objetivo de evitar ou prever que os adolescentes cometam atos infracionais, e com isto ingressar no círculo da criminalidade.

Contrastação: A partir do Banco de Dados fornecidos pela Delegacia Geral gerado pelo SISP/SEGUP e dos dados da FASEPA.

² A Região Metropolitana de Belém (RMB) é composta dos municípios: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará² (o município de Santa Izabel do Pará passa a integrar à RMB somente em 2010).

Justificativa 2: As instituições dispõem de diversos sistemas de informações, com uma otimização relativa, que é devida a diversos fatores: multiplicidade de banco de dados, bancos de dados pouco atualizados ou alimentados. A partir de observações *in loco* formulamos a seguinte hipótese:

H2: Os atuais sistemas de informações de dados (SEGUP, FASEPA e FUNPAPA) de adolescentes que cometeram atos infracionais não estão interligados. Como consequências, são gerados diagnósticos com base em dados incompletos que conduz a tomada de decisões dos executores sem um embasamento de informações que abrangem a problemática em sua totalidade.

Contrastação: Contrasta-se a partir de informações provenientes das instituições, especificamente de entrevistas realizadas.

Justificativa 3: Durante os diferentes governos no Estado do Pará encontraram-se diferentes políticas e ações. No período de 2003 a 2006, a criação de diversos Programas (PROPAZ, PRONASCI etc.); no período de 2007 a 2010, a continuidade modificada e/ou extinta. A continuidade ou descontinuidade de programas e ações, assim como o modelo de gerência exercido por diversos administradores com formação técnica diferente a requerida, dificulta a execução e a eficácia de programas e ações destinadas a adolescentes que infringiram as leis. Por estes motivos, formulamos a hipótese H3.

H3: A descontinuidade ou não continuidade administrativa de um programa dirigido à prevenção de atos infracionais praticados por adolescentes, tem, com efeito, um aumento quantitativo deste tipo de atos.

Contrastação: Contrasta-se com dados quantitativos/qualitativos da Delegacia Geral (SISP/SEGUP), PROPAZ, PRONASCI, FASEPA e FUNPAPA.

2.2 Processo de obtenção dos dados e disponibilização dos dados e informações

O Banco de Dados fornecidos pela Diretoria de Informação, Manutenção e Estatística (DIME) da Delegacia Geral (DG) do Estado do Pará, refere-se a Procedimentos de Atos Infracionais, praticados por adolescentes e registrados no Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP) da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará (SEGUP), no período de janeiro de 2003 a julho de 2012; foi

gerado em 20 de outubro de 2012. Este banco de dados continha 16.551 registros, dos quais 97 referem-se a BOP's aditados ou a repetições. Excluindo estes registros e, considerando-se o referido período, temos 13.005 Tombo (número do procedimento), com 16.454 informações de atos infracionais praticados por 11.750 adolescentes na RMB (um adolescente pode estar em mais de um BOP e um BOP pode conter mais de um adolescente). Para alcançar os objetivos desta tese, excluindo-se dados referentes ao ano de 2012 e outros, foram utilizadas informações de 15.139 procedimentos de atos infracionais praticados por 10.847 adolescentes, sendo 1.496 (13,79%) do gênero feminino e 9.351 (86,21%) masculino.

Os dados fornecidos pelo Núcleo de Planejamento e Orçamento (NUPLAN) da FASEPA referem-se aos adolescentes que foram encaminhados para a Custódia³, no período de 01/2007 a 06/2012. Apesar do NUPLAN ser responsável pela sistematização dos dados de todas as unidades que compõem a FASEPA, os dados foram repassados em planilhas em separado, sendo alguns mensais. Para o mês de setembro de 2008, devido a problemas no computador da unidade responsável, o arquivo foi perdido e, os dados referentes a novembro e dezembro de 2008 não foram repassados para o NUPLAN no período estipulado. Para o ano de 2010, excluíram-se três adolescentes pela falta de informações pertinentes à análise. Quanto a adolescentes do gênero feminino, considerou-se apenas o Centro de Internação Socioeducativo Feminino (CESEF), que inclui as adolescentes em internação ou internação provisória. Foram realizadas entrevistas com a Presidência da FASEPA, por meio da Sra. Terezinha de Jesus Moraes Cordeiro, e com a assessora da presidência, Angelina Falcão Valente.

Para cumprimento de medidas em meio aberto, os adolescentes são encaminhados ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade da FUNPAPA. As informações referentes a estes adolescentes foram gerados a partir dos relatórios mensais, disponibilizados a partir de ofício solicitado à presidência da instituição. Os relatórios mensais contêm as análises qualitativas dos serviços executados pelos técnicos, além dos dados quantitativos de atendimentos mensais dos adolescentes quanto às medidas socioeducativas

³ Custódia: Local onde os adolescentes, encaminhados pela DATA, ficam provisoriamente, por até 45 dias, aguardando a determinação do juiz, a medida mais adequada para o ato infracional cometido.

aplicadas: Liberdade Assistida (LA), Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) ou as duas (LA e PSC). Pelo fato do atendimento desses adolescentes ter seu início somente a partir de 2007, a sistematização das informações foi adotada a partir de 2009. Somente a partir de agosto de 2011 constam, nos relatórios mensais, informações quanto ao gênero dos adolescentes atendidos pelo CREAS. De posse dos relatórios mensais, na sede do CREAS/Umarizal, obtiveram-se os quantitativos de atendimentos realizados. Devido à falta de informações para alguns meses, recorreu-se ao Núcleo Setorial de Planejamento (NUSP), que faz a sistematização de todas as unidades da FUNPAPA. Segundo informações⁴ do NUSP, para os meses novembro e dezembro de 2009, janeiro e fevereiro de 2010, não houve registros de entradas de adolescentes. Para os meses de março, abril e dezembro de 2011, não foram encontrados os relatórios dos referidos meses. O mês de janeiro é considerado um mês atípico, pois a entrada de nova demanda reduz, devido ao juizado, que é quem mais encaminha os adolescentes para cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, se encontrar em recesso de final de ano.

As ações do PRONASCI implementadas no Pará, no período de 2008 a 2011, e nos denominados Municípios PRONASCI, foram extraídas dos Produtos 1 a 6, enviados pela consultora Ivete de Fátima Ferreira Brabo.

2.3 Análise de séries temporais e gráficos de controle estatístico dos dados do SISP/SEGUP

2.3.1 Série Temporal

Define-se uma série temporal como uma sequência de observações ordenadas no tempo de uma variável de interesse X , que apresentam dependência serial, isto é, dependência entre instantes de tempo (MORETTIN; TOLOI, 2006).

Os objetivos da Análise de Séries Temporais são:

a) Descrição: identificar a natureza do fenômeno representado procurando um padrão de comportamento, como o padrão de tendência, a existência de variação sazonal, *outliers* (valores discrepantes), alterações estruturais etc.;

⁴Enviado por e-mail.

A Universidade da Amazônia (UNAMA) atende 20 adolescentes, junto à 2ª Vara da Infância e Adolescência.

b) Explicação: usar a variação em uma série para explicar a variação em outra série;

c) Predição: prever a evolução da variável da série temporal a partir de um modelo matemático que descreva o comportamento das observações;

A análise de séries temporais tem como objetivo modelar o fenômeno estudado para, a partir daí, descrever o comportamento da série, fazer estimativas e, por último, avaliar quais os fatores que influenciaram o comportamento da série, buscando definir relações de causa e efeito entre duas ou mais séries.

As quatro componentes básicas que podem integrar uma série temporal são:

i) Tendência: indica o comportamento da série a longo prazo, isto é, se ela sobe, desce ou permanece estável e qual a velocidade destas mudanças;

ii) Sazonalidade: consiste nas flutuações periódicas da variável, ou seja, indica um padrão na série dentro de um período de um ano;

iii) Ciclo: indica padrões na série que se repetem em períodos superiores a um ano. A sua identificação só é possível quando se dispõe de Séries longas, sendo frequente ignorar esta componente para Séries curtas;

iv) Erro: reflete flutuações a curto prazo, com um caráter errático e imprevisível.

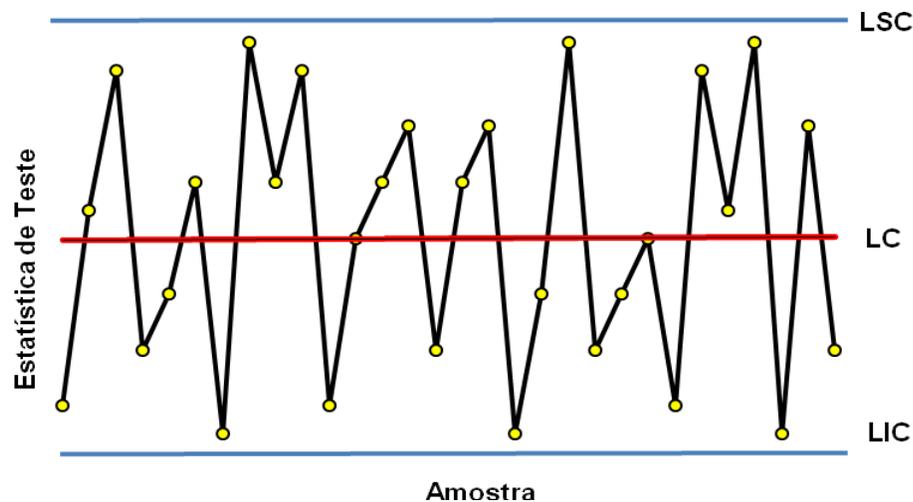
Podem-se combinar as componentes básicas de séries temporais a partir do modelo aditivo, a saber, $Z_t = T_t + S_t + C_t + a_t$, adequado, quando a sazonalidade (S_t) não depende das outras componentes, como tendência (T_t). Se as amplitudes sazonais variam com a tendência, um modelo mais adequado é o multiplicativo, ou seja, $Z_t = T_t \times S_t \times C_t \times a_t$ onde T_t , S_t e C_t são os componentes de tendência, sazonalidade e ciclicidade, respectivamente, do modelo e a_t representa o erro aleatório de média zero e variância constante (ruído branco).

Dentre os diversos métodos e modelos de previsão existentes que se baseiam na ideia de que as observações passadas da série contêm informações sobre o seu padrão de comportamento futuro, podemos citar o método de decomposição, o modelo de suavização exponencial e o modelo de Box-Jenkins.

2.3.2 Visão geral de Gráficos de Controle

O gráfico de controle é uma representação gráfica do processo ao longo do tempo, é formado por uma linha central (LC), que representa o nível da distribuição, ou a média das observações quando está sob controle, ou seja, apenas com causas comuns agindo; e de outras duas linhas que representam o limite superior de controle (LSC) e o limite inferior de controle (LIC), de forma que quase todos os valores fiquem entre estas duas medidas, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Formato geral de um Gráfico de Controle



Fonte: Shewhart (1924).

Os limites de controle são utilizados para avaliar se determinado processo está sob controle Estatístico. Se está, os pontos amostrais devem estar entre os dois limites. Caso algum ponto estiver fora dos limites de controle, diz-se que o processo está fora de controle estatístico e, neste caso, há necessidade de uma averiguação para identificar as causas que contribuem para esse comportamento.

Os limites, superior e inferior, do gráfico de controle e a linha central são obtidos por:

$$\text{Limite Superior de Controle: } LSC = \hat{Z}_i + K \times MAD$$

$$\text{Limite de Controle: } LC = \hat{Z}_i$$

$$\text{Limite Inferior de Controle: } LIC = \hat{Z}_i - K \times MAD$$

onde: \hat{Z}_i é a i -ésima estimativa do número de procedimentos obtidas a partir do modelo de Séries Temporais; MAD é a estimativa de erro; e K é a distância da linha central a cada um dos limites de controle expressa em termos de unidades de desvio padrão.

2.3.3 Modelo de Suavização Exponencial de Holt-Winters (HW)

O modelo de Holt-Winters é generalizado para séries que contenham tendência e sazonalidade. Segundo Morettin e Tolo (2006), existem dois tipos de procedimentos, aditivo e multiplicativo, que dependem das características da série considerada. Os procedimentos são baseados em três equações com constantes de suavizações diferentes, que são associadas a cada uma das componentes do padrão da série: nível, tendência e sazonalidade.

i) Modelo Aditivo: O modelo Holt-Winters aditivo é descrito por uma equação principal e três equações de suavização que a compõem.

O modelo aditivo é obtido por: $Z_t = \mu_t + T_t + F_t + \varepsilon_t, t = 1, \dots, N$.

As equações de suavização que, apresentam as estimativas do fator sazonal, do nível e da tendência da série, são dadas por:

$$\hat{F}_t = D(Z_t - \bar{Z}_t) + (1-D)\hat{F}_t, 0 < D < 1$$

$$\hat{Z}_t = A(Z_t - \hat{F}_{t-s}) + (1-A)(\bar{Z}_{t-1} + \hat{T}_{t-1}), 0 < A < 1$$

$$\bar{T}_t = C(\bar{Z}_t - \bar{Z}_{t-1}) + (1-C)\bar{T}_{t-1}, 0 < C < 1$$

em que A , C e D são as constantes de suavização.

As previsões dos valores futuros da série são obtidas a partir de:

$$\hat{Z}_t(h) = (\bar{Z}_t + h\hat{T}_t)\hat{F}_{t+h-s}, h = 1, 2, \dots, s.$$

$$\hat{Z}_t(h) = (\bar{Z}_t + h\hat{T}_t)\hat{F}_{t+h-2s}, h = s+1, s+2, \dots, 2s.$$

...

$$\hat{Z}_t(h) = (\bar{Z}_t + h\hat{T}_t)\hat{F}_{t+h-2ns}, h = s+1, s+2, \dots, ns.$$

em que \hat{Z}_t é a estimativa para a previsão, feita no período t , \hat{F}_t é a estimativa da sazonalidade para o período t , \bar{Z}_t é a estimativa do nível para o período t , h é o número de passos à frente que se deseja prever; \hat{T}_t é a estimativa da tendência exponencial para o período t .

ii) O modelo multiplicativo é obtido por: $Z = \mu_t F_t + T_t + \varepsilon_t$, onde $t = s + 1, \dots, N$, onde N é o tamanho da série.

As equações de suavização de uma série sazonal multiplicativa representam as estimativas do fator sazonal, do nível e da tendência, respectivamente e são dadas por:

$$\hat{F}_{t+1} = D \left(\frac{Z_t}{\bar{Z}_t} \right) + (1 - D) \hat{F}_{t-s}, 0 < D < 1, t = s + 1, \dots, N$$

$$\bar{Z}_t = A \left(\frac{Z_t}{\hat{F}_{t-s}} \right) + (1 - A) (\bar{Z}_{t-1} + \hat{T}_{t-1}), 0 < A < 1, t = s + 1, \dots, N$$

$$\hat{T}_t = C (\bar{Z}_t - \bar{Z}_{t-1}) + (1 - C) \hat{T}_{t-1}, 0 < C < 1, t = s + 1, \dots, N$$

em que A , C e D são as constantes de suavização.

As equações de previsão do modelo multiplicativo podem ser observadas por

$$\hat{Z}_t(h) = (\bar{Z}_t + h \hat{T}_t) \hat{F}_{t+h-s}, h = 1, 2, \dots, s$$

$$\hat{Z}_t(h) = (\bar{Z}_t + h \hat{T}_t) \hat{F}_{t+h-2s}, h = s + 1, s + 2, \dots, 2s$$

⋮

em que \hat{Z}_t é a estimativa para a previsão, feita no período atual t , \hat{F}_t é a estimativa da sazonalidade para o período t , \bar{Z}_t é a estimativa do nível para o período t , h é o número de passos à frente que se deseja prever; \hat{T}_t é a estimativa da tendência exponencial para o período t .

2.3.4 Medidas de Acurácia (precisão)

Existem vários tipos de medidas de acurácia que podem mensurar os desvios entre os valores previstos \hat{Z}_t e os observados z_t , em que \hat{Z}_t é o valor previsto para o instante t , e z_t é o valor da observação no instante t , N é o número de observações, utilizado para ajustar uma curva aos valores observados de uma série

que apresenta uma determinada tendência, para estimar e fazer previsões (MORETTIN; TOLOI, 2006).

Quanto menor for o erro, melhor será o ajuste do modelo à série. As principais medidas de acurácia utilizadas são:

i) Erro Absoluto Percentual Médio (MAPE), dado por:
$$\text{MAPE} = \sum_{t=1}^N \frac{\frac{|Z_t - \hat{Z}_t|}{Z_t}}{N} \times 100$$

ii) Desvio Médio Absoluto (MAD), dado por:
$$\text{MAD} = \sum_{t=1}^N \frac{|Z_t - \hat{Z}_t|}{N}$$

iii) Erro Médio Quadrático (MSD), dado por:
$$\text{MSD} = \sum_{t=1}^N \frac{(Z_t - \hat{Z}_t)^2}{N}$$

3 MARCO TEÓRICO: ESTADO E INSTITUIÇÕES

O marco teórico está configurado por áreas de conhecimento-chave da Sociologia Política e da Ciência Política: Estado e Instituições. Iniciarei este apontado primeiro introduzindo o Estado para então, no segundo apontado, as Instituições.

3.1 Estado

O termo Estado refere-se às diversas formas de organização política e designa tanto a cidade grega (*polis*) como a república⁵ e o império romano⁶. Para Maquiavel (2008, p. 5), “Todos os Estados e todos os governos que exerceram ou exercem certo poder sobre a vida dos homens foram e são repúblicas ou principados”.

O Estado, ou qualquer sociedade organizada em que existe uma esfera pública, total ou parcial, segundo Bobbio (1987, p. 15), “é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, ou melhor, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais”.

A sociedade civil, para Chauí (2002, p. 400), é o Estado propriamente dito. “É a sociedade civil vivendo sob o direito civil, isto é, sob as leis promulgadas e aplicadas pelo soberano”. E que, “para Hobbes, o soberano pode ser um rei, um grupo de aristocratas ou uma assembleia democrática”.

Como o estado primitivo, ou estado de natureza, não pode resistir aos obstáculos prejudiciais à sua conservação, o gênero humano padeceria se não houvesse uma mudança, então formaram um conjunto de forças; Jean-Jacques Rousseau (1996, p. 20) enuncia uma solução para esse problema fundamental, que é:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes.

⁵ *res publica*, tradução latina para *ta politika*, ao que designa-se por práticas políticas.

⁶ *civitas*, tradução latins de *polis*, portanto a Cidade como ente público e coletivo, ao que designa-se Estado.

Esse ato de associação formada pela união de todas as demais, “tomava outrora o nome de *Cidade*, e hoje de *República* ou de *corpo político*, o qual é chamado por seus membros de *Estado* quando passivo, *soberano* quando ativo, e *Potência* quando comparado aos seus semelhantes”. Assim, “os associados recebem coletivamente o nome de *povo*, e em particular *cidadãos*, enquanto participantes da autoridade soberana, e de *súditos*, enquanto submetidos às leis do Estado” (ROUSSEAU, 1996, p. 22).

Para Bobbio (1987, p. 18), esse contrato é:

A forma típica com que os indivíduos singulares regulam suas relações no estado de natureza, isto é, no estado em que ainda não existe um poder público, enquanto a lei, definida habitualmente como a expressão mais alta do poder soberano (*voluntas superioris*), é a forma com a qual são reguladas as relações dos súditos entre si, e entre o Estado e os súditos, na sociedade civil, isto é, naquela sociedade que é mantida junta por uma autoridade superior aos indivíduos singulares.

O conceito de Estado de Natureza, para Chauí (2002, p. 399), “tem a função de explicar a situação pré-social na qual os indivíduos existem isoladamente”. Para ela, na concepção de Hobbes, os indivíduos vivem isoladamente e em luta permanente, a guerra de todos contra todos, onde reina o medo, e principalmente o medo da morte violenta; a única lei é a força do mais forte. Na concepção de Rousseau, os indivíduos vivem isolados nas florestas, sobrevivendo com o que a natureza lhes dá, mas isso termina quando alguém cerca um terreno e diz “é meu”. A divisão entre o meu e o seu, dá origem ao Estado de Sociedade, que corresponde ao Estado de Natureza hobbesiano da guerra de todos contra todos.

Para cessar esse estado de vida, os indivíduos decidem passar a Estado Civil, criando o poder político e as leis. Essa passagem do Estado de Natureza à sociedade civil se dá por meio de um contrato social, pelo qual os indivíduos renunciam à liberdade natural de bens, riquezas e armas e concordam em transferir ao soberano o poder para criar e aplicar as leis. “O contrato social funda a soberania” (CHAUÍ, 2002, p. 400).

O Estado como sociedade tem sobre as outras a preeminência que decorre da obrigatoriedade dos laços que envolvem o indivíduo; é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público. É uma sociedade política porque tem sua organização determinada por normas de direito positivo, é

hierarquizado na forma de governantes e governados e tem como finalidade própria o bem geral, o “bem público” (AZAMBUJA, 2008, p. 18).

Para Bonavides (2004, p. 37), a premissa capital do Estado Moderno é a conversão do Estado absoluto em Estado constitucional’. Neste caso, ‘o poder não é mais das pessoas, mas de leis.

O Estado, ou qualquer outra sociedade organizada na qual existe uma esfera pública, não importa se total ou parcial. Para Bobbio (1987), é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados. Neste sentido, o autor considera as relações entre desiguais às relações entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência. Por outro lado, a relação entre iguais ou de coordenação é caracterizado “pela sociedade natural tal como descrita pelos jusnaturalistas, ou a sociedade de mercado na idealização dos economistas clássicos, na medida em que é elevada a modelo de uma esfera privada contraposta à esfera pública” (BOBBIO, 1987, p. 16).

A partir do momento em que os juristas passam a tomar conta dos problemas do Estado, o povo, o território e a soberania são os elementos constitutivos do Estado. Na redução que Kelsen (1922, apud BOBBIO, 1987, p. 95) faz do Estado a ordenamento jurídico, o poder soberano torna-se o poder de criar e aplicar o Direito (ou seja, normas vinculatórias) em um território e para um povo, utilizando inclusive a força; o território torna-se o limite de validade espacial do direito do Estado; o povo torna-se o limite de validade pessoal do direito do Estado. Kelsen observa que, além dos limites de validade espacial e pessoal, existem os limites de validade temporal (tempo de vigência da lei desde sua emanção até sua ab-rogação) e os limites de validade material: a) matérias não passíveis de serem submetidas a uma regulamentação qualquer [...]; e b) matérias que podem ser reconhecidas como indisponíveis pelo próprio ordenamento, como acontecem em todos aqueles ordenamentos em que está garantida a proteção de alguns espaços de liberdade, representados pelos direitos civis [...] (BOBBIO, 1987, p. 95).

Desta forma, o Estado é criado para interpretar a lei natural e manter a ordem e a harmonia entre os homens, mas para que isso aconteça, criaram a sociedade política e o Estado mediante um contrato. “Por esse contrato o homem cede ao Estado parte de seus direitos naturais, criando assim uma organização política com vontade própria, que é a vontade geral”. (AZAMBUJA, 2008, p. 81).

Dentre as definições de Estado, verifica-se que, independentemente de seus sistemas de governo, apresentam aspectos diversos concernentes à própria estrutura. Enquanto uns se apresentam como um todo, isto é, como um poder que age homogeneamente e de igual modo sobre um território, outros oferecem diferenças no que se refere à distribuição e sua atuação na mesma área.

Todas as demais sociedades têm a organização e a atividade reguladas pelo Estado, que pode suprimi-las ou favorecê-las, mas enfatiza que “nenhuma delas tem poder direto sobre o indivíduo; elas só conseguem do indivíduo o cumprimento das obrigações assumidas se o Estado as reconhece e dispõe legitimamente da força para tornar efetiva a obediência”. Além disso, que “os meios de coação dessas sociedades sobre os indivíduos são meios indiretos”. Portanto, o Estado aparece para os indivíduos e para as sociedades como um poder de mando, como governo e dominação e, seus objetivos são os de ordem e defesa social, e diferem dos objetivos das demais organizações. Para realizar o bem público tem autoridade e dispõe de poder, cuja manifestação é a força (AZAMBUJA, 2008, p. 20-21).

Em Teoria Geral do Estado, Viltres (p. 15-18) cita a advertência de Fernández Bulté, de que “ningún concepto o noción social ha sido tan tremendamente contradictorio, inaprensible y definido de maneras tan opuestas” como o Estado. Viltres desmembrou algumas teorias, com a tarefa independente de aprofundar seu conteúdo e importância doutrinal, que a partir destas teorias podem se formar uma grande diversidade de conceitos sobre o Estado, que são: 1) Quanto às concepções não marxistas: Teorias Teológicas, Psicológicas, Biológicas (Biossociológicas e Organicistas), Sociológicas, Historicistas, Filosóficas, Jurídicas; 2) Quanto às concepções não marxistas relativas à origem do Estado: Teoria da sociabilidade, Teoria do “mal menor”, Teoria patriarcal, Teoria contratual, Teoria do conflito; 3) Com respeito às teorias de justificação do Estado: Teoria política clássica, Teoria da monarquia absoluta, Teoria contratualista.

O Estado tem como dever oferecer condições dignas de viver em sua territorialidade e a população nela residente tem o dever para com o mesmo.

3.1.1 Soberania do Estado

A soberania foi o grande princípio que inaugurou o Estado Moderno, sendo um poder inabalável e inexpugnável, teorizado e concretizado na qualidade superlativa de autoridade central, unitária, monopolizadora de coerção (BONAVIDES, 2004, p. 29).

A questão da soberania é entendida por Dias (2008) como o caráter supremo de um poder, no sentido de que esse poder não admite nenhum outro, nem acima nem concorrendo com ele e, quem a destacou pela primeira vez sua importância foi Jean Bodin (1530-1596), que definiu a soberania como “o poder absoluto e perpétuo de uma república cuja qualidade e atributo primordial é o poder de dar leis, anulá-las e interpretá-las sem limitação e nenhum obstáculo”. E, somente com Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), o termo soberania se democratiza por meio da vontade geral, e desse modo ele afirma que a soberania reside no povo e não em seus representantes (DIAS, 2008, p. 111).

A soberania surge historicamente como um processo de luta de poderes no qual se afirma a unidade do reino, matriz do Estado moderno, seu caráter de independência e de autonomia, tanto diante dos poderes internos como dos externos, isto é, do poder do rei diante das três esferas do poder: o poder da Igreja, que pretendia subordinar o poder temporal do rei ao poder papal; o poder do império, que pretendia tornar o rei dependente do imperador pelo vínculo de vassalagem e; os poderes dos feudais, que no interior do reino buscavam se afirmarem perante o poder real. E ainda, soberania exprime o mais alto poder do Estado, a qualidade de poder supremo (*suprema potestas*). Ela apresenta duas faces distintas: interna e externa. A soberania interna significa o império que o Estado tem sobre o território e a população, bem como a superioridade do poder político frente aos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma imediata ou mediata. A soberania externa é a manifestação independente do poder do Estado perante os outros Estados (DIAS, 2008, p. 112).

O conceito de soberania, o grau supremo que esse poder pode atingir, para Azambuja (2008), é complexo e que tem variado no tempo e no espaço.

Quando o Estado traça normas para regular as relações dos indivíduos que lhe estão sujeitos, sobre a organização da família, a punição dos crimes, sobre o comércio, a indústria etc. exerce o poder de modo soberano. As regras que edita são coativamente impostas, sem que nenhum outro poder ou autoridade interfira ou se oponha (AZAMBUJA, 2008, p. 69).

Quanto às críticas às teorias democráticas acerca da origem da soberania, Azambuja (2008, p. 93) observa que os males dos Estados não decorrem do princípio teórico de que a soberania emana do povo, e sim da realização das regras para fazer com que os mais capazes exerçam a soberania, isto é, governem.

O povo é soberano por ser povo; a soberania pertence ao povo como povo, é da essência do povo ser soberano, a posse da soberania decorre necessariamente da sua natureza coletiva (AZAMBUJA, 2008, p. 84).

3.1.2 Poder do Estado

A definição do poder político como poder, para Bobbio (1987, p. 82), “refere-se ao meio de que se serve o detentor do poder para obter os efeitos desejados. [...] o poder econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força”. Esses poderes têm como característica comum, contribuir conjuntamente para instituir e manter a sociedade de desiguais, ou seja, entre ricos e pobres (poder econômico), entre sábios e ignorantes (poder ideológico) e entre fortes e fracos (poder político).

Em ‘O Príncipe’, Maquiavel (2008) mostra a dinâmica dos meios e circunstâncias para obtenção e manutenção do poder, e que para obter êxito com o poder, todos os fins justificam os meios empregados: meios violentos, imorais e perversos para se conseguir o que se quer. Em sua obra, ele descreve uma forma cética de encarar o ser humano e sua concepção de poder; pregava a prática acima da justiça e da ética.

Para Viltres (2010), “*la cuestión del poder es tan antigua como la existencia humana misma*”. E:

las relaciones sociales, que poseen un condicionamiento histórico determinado por la propia evolución del hombre, extendido a la familia y la comunidad, y de las condiciones materiales que le rodean, se expresan en torno a necesarias relaciones de poder. Desde su perspectiva conflictiva puede explicarse el poder de manera similar a la teoría de la violencia, que

resulta anterior a la sociedad estatal, y que solo adquiere carácter político y organizado desde el momento en que aparece el Estado (VILTRES, 2010, p. 5).

O que o Estado e política têm em comum é a referência ao poder. Bobbio (1987) apresenta três teorias fundamentais do poder, na filosofia política: a substancialista, a subjetivista e a relacional. Nas teorias substancialistas, o poder é concebido como uma coisa que se possui e se usa como um outro bem qualquer [ex. Bertrand Russell (1938) - o poder consiste na produção dos efeitos desejados]; nas subjetivistas, que por poder entende não a coisa que serve para alcançar o objetivo, mas a capacidade do sujeito de obter certos efeitos [ex. Locke (1694) - o fogo tem o poder de fundir os metais]; na relacional estabelece que por poder deva entender uma relação entre dois sujeitos quaisquer, em que o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria [ex. Robert Dahl (1963) - o poder de A implica a não-liberdade de B, ou a liberdade de A implica o não-poder de B] (BOBBIO, 1987, p. 77-78).

Quanto às formas do poder político, sobre a teoria de Weber, Bobbio (1987, p. 92) cita Weber, que:

pôs-se o problema não de elencar os vários modos com os quais toda classe política procurou a todo tempo justificar o próprio poder, mas de individuar e descrever as formas históricas do poder legítimo, uma vez definido o poder legítimo (Herrschaft) - distinto da mera força (Macht) - como o poder que consegue condicionar o comportamento dos membros de um grupo social emitindo comandos que são habitualmente obedecidos na medida em que o seu conteúdo é assumido como máxima para o agir. Os três tipos puros ou ideais de poder legítimo são, segundo Weber, o poder tradicional, o poder racional-legal, o poder carismático.

Na concepção de Bobbio (1987, p. 93), Weber não pretende apresentar fórmulas políticas, mas propõe-se a compreender os motivos pelos quais se forma a relação estável e contínua de comando-obediência que diferencia o poder político. Com essa teoria dos três tipos de poder legítimo, Weber procurou mostrar quais foram os fundamentos reais do poder político, o que não exclui que possa existir uma relação entre uns e outros.

Para tratar da questão do poder, Dias (2008, p. 30) cita Talcott Parsons, que entende o poder como “a capacidade que a sociedade tem para mobilizar seus recursos no interesse de seus objetivos definidos como algo sancionado de maneira

mais positiva do que permissiva pelo sistema como um todo”. E que Parsons, de forma categórica enfatizou: “defino o poder como a capacidade de um sistema social para mobilizar recursos para atingir metas coletivas”.

Para que o Estado cumpra sua missão, que é manter a ordem, promover o progresso, realizar o bem público, é preciso que ele seja mais forte do que todos os indivíduos e associações, porque as decisões do Estado terão de ser eventualmente impostas pela força, e que sem a força, o Estado desaparece; ele não dispõe da maior força material dentro da coletividade que deve governar. Assim, suas decisões e atos não serão respeitados e não realizará o bem público. É preciso que essa força seja empregada para manter a ordem, a paz e a justiça, assegurando as condições indispensáveis à felicidade do povo (AZAMBUJA, 2008, p. 100).

São três os elementos fundamentais do Estado para ser legítimo, para ser realmente um Estado e soberano: a força, a beneficência e a competência. Como o Estado deve assegurar os seus fins, manter a ordem, assegurar a defesa e promover o progresso, é necessário que os governantes tenham as qualidades de inteligência e competência técnica para exercer o poder. A soberania não é o poder do Estado, mas uma qualidade desse poder e de acordo com as condições: força, bem público e *competência* (AZAMBUJA, 2008, p. 101).

No entanto, para Azambuja (2008), o Estado erra tanto porque o poder é exercido por homens e não por deuses e que esses homens erram tanto no cuidar de seus mínimos e simples interesses particulares. Mas, que “sempre houve e há homens excepcionalmente dotados para o governo, basta não exigir deles o impossível, mas apenas o razoável e, no máximo, o provável”, ou seja, o poder do Estado, pela própria natureza das coisas, em seu exercício normal reconhece e respeita limitações (AZAMBUJA, 2008, p. 160).

A Constituição Brasileira estabelece que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são poderes da União, independentes e harmônicos entre si. A principal função do Legislativo é a elaboração das leis; do Judiciário a solução de litígios; e do Executivo a função administrativa.

3.1.3 Competência do Estado

Azambuja (2008, p. 151) denomina competência, a forma como o Estado deve assegurar a ordem e promover o progresso, ou seja, o que o Estado deve fazer para a realização do bem público. Considera um Estado competente aquele que “cria as condições necessárias para que os indivíduos, vivendo harmônica e solidariamente em sociedade, desenvolvam suas aptidões físicas, morais e intelectuais”.

Para Silva (2009, p. 497), “Poderes’ significa a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas que passam a compor o seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”, e define competências como “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Ou seja, “competência consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo” Silva (2009, p. 497).

Resumidamente, o bem público tem dois bens sociais fundamentais, a segurança e o progresso dos indivíduos, e o Estado deve protegê-los e auxiliá-los, ou seja, assegurar as condições ao bem geral (AZAMBUJA, 2008, p. 151).

A competência do Estado se amplia ou se restringe, e aí se deve evidenciar a capacidade dos órgãos governantes em oferecer condições favoráveis que permitam a cada indivíduo e a cada grupo social, isto é, para todos que integram a comunidade, a realizarem seus desejos e objetivos. Ou seja, aprender quais as verdadeiras necessidades coletivas e adotar as providências necessárias, com ordem, justiça e bem-estar, para atendê-los.

Os homens que, tendo recebido competência para gerir negócios públicos, tomam as decisões iniciais pelas quais se acha envolvida à vida nacional e detêm, no Estado, o poder de decidir e o exercício da força coercitiva. Burdeau (2005, p. 49, apud DIAS, 2008, p.125) denomina-os de governantes.

Reconhecer que precisam aproveitar a energia coletiva e as ideias dos cidadãos, muitos governos têm trabalhado no sentido de complementar as formas tradicionais de governar com novas formas que habitam e empoderam os cidadãos. Ao avançar, no sentido de produzir resultados junto com os cidadãos, governos

atingem um conjunto mais completo de relacionamento com eles (BOURGON, 2010).

Manter a ordem e promover o progresso é uma tarefa difícil, e na atualidade vimos que muitos governantes não se saem dela vitoriosos. O número e a ferocidade dos crimes estão aumentando e a vida e a propriedade das pessoas veem-se ameaçadas, apesar do aparelhamento de repressão. O Estado não tem conseguido reprimir os atos criminosos, nem tampouco distribuir satisfatoriamente a justiça, enfim, não consegue ser competente para exercer o seu poder.

3.1.4 Reforma do Estado

No Brasil, conforme a Constituição Federal, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos. Em virtude de sua forma federativa, temos uma Administração Pública Federal, uma Administração Estadual, uma Administração Distrital e Administrações Municipais; cada uma tem autonomia política, financeira e administrativa, não havendo subordinação entre os entes federados.

Não é o bastante reformar o Estado, mas reformar a sociedade, material e moralmente, criando, pela educação física, moral e intelectual, uma civilização verdadeiramente cristã, nos seus fundamentos e nos seus objetivos (AZAMBUJA, 2010, p. 155).

Kligberg (2001) apresenta algumas linhas de reforma do Estado que poderiam permitir que a política pública social cumprisse programas como os sugeridos pelo PNUD e que configuram em seu conjunto o perfil do que se poderia chamar “um Estado social inteligente”: a) uma meta central: serviços públicos para todos; b) criação de uma institucionalidade social forte e eficiente; c) montagem de um sistema de informação para o desenho e monitoramento das políticas sociais; d) gestão interorganizacional dos programas sociais; e) rumo a um papel crescente dos Estados regionais e dos municípios na política social; f) uma chave estratégica para renovar a institucionalidade social; g) a participação comunitária; h) um Estado orientado a “tecer” redes inter-sociais; i) transparência, uma exigência generalizada e; j) o enfoque de gerência social (KLIGSBERG, 2001, p. 87-98).

As formas de Estado levam em consideração a composição geral do Estado, a estrutura do poder, sua unidade, distribuição e competências no território do Estado.

3.1.5 Estado Brasileiro

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) define em seu artigo 1º que: o Estado Nacional constitui-se em Estado Democrático de Direito, e no Capítulo II os direitos sociais de modo geral, não distinguindo segmentos da população. São direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

O desenvolvimento histórico da política social brasileira, antes e depois da CF/88, com base nos dados relativos à abrangência de sua cobertura e ao respectivo gasto social a ela destinado, pontuando os aspectos que comparecem como conquistas a preservar, ou desafios a superar, é analisado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA⁷ - 2010) e por Draibe (2010).

A despeito de suas virtudes, para o IPEA (2010, p. 58), “a política social brasileira não foi capaz, até agora, de oferecer condições de bem-estar, nem oportunidades equânimes ao conjunto dos cidadãos do país”.

Com a CF/88 como marco fundamental e a evolução histórica das políticas sociais no Brasil, foi possível, para o IPEA (2010, p. 58), reconhecer a amplitude atual das políticas sociais em vigor: “uma rede institucional gigantesca, que atende a dezenas de milhões de famílias, com diversificados objetivos de proteção social e de promoção social, para o qual mobiliza parcela importante do Produto Interno Bruto (PIB)”.

Em seu artigo, Draibe (2010, p. 1) também faz uma análise das trajetórias recentes das políticas sociais brasileiras por meio de dois ciclos de reformas: nos anos de 1980, no quadro de instabilidade econômica e da democratização; e segunda metade dos anos 90, pautado pela complexa agenda da estabilização, reformas institucionais e consolidação democrática.

⁷ Autores: José A. C. Ribeiro, Alexandre A. Valadares e Maria Paula G. dos Santos.

Com relação à política social, “cada sociedade incorpora, de acordo com seu percurso histórico, o reconhecimento de diferentes riscos sociais a serem coletivamente enfrentados”. Portanto, “a sociedade estabelece os graus de igualdade que pretende perseguir, ou os limites da desigualdade que está disposta a tolerar” (IPEA, 2010, p. 59).

A política social vigente no Brasil, até os anos de 1980, erigiu-se sob o princípio meritocrático/corporativo⁸, mas a dinâmica própria do processo de desenvolvimento brasileiro fez com que este modelo tivesse efeitos limitados, ao comparar com o que ocorreu em países europeus que o adotaram (IPEA, 2010, p. 61).

Desde a metade da década de 1990, sob uma nova agenda, tem início um outro ciclo reformista na área social, definido agora no ambiente mais amplo - e sem dúvida mais complexo - do ajustamento econômico, da complementação das reformas institucionais e da consolidação da democracia. Mais que pela introdução de algumas mudanças, a etapa se caracteriza pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com metas de reformas sociais teoricamente voltadas para a melhora da eficiência e da equidade (DRAIBE, 2010, p. 2).

Sem as condições de pleno emprego⁹ e de crescimento dos salários, mas, com um mercado de trabalho marcado pelo subemprego, por baixos salários e pela informalidade, segundo Draibe; Castro e Azeredo (1991, p. 87-88, apud IPEA, 2010, p. 61), a realidade brasileira daria ensejo ao desenvolvimento de um modelo corporativo/meritocrático com grandes fragilidades. Eles consideram essas fragilidades como: *i*) estreita base contributiva, decorrente dos baixos níveis salariais; *ii*) níveis de qualidade necessariamente insuficientes, dado o subfinanciamento; *iii*) tendência à “assistencialização” das políticas sociais, que se tornaram mais focalizadas e seletivas; e, *iv*) sobrecarga de demanda sobre o braço *assistencial/residual* do sistema, já que era preciso atender à população excluída do mercado de trabalho formal e, adicionalmente, aos segmentos que, mesmo incluídos, também necessitavam da assistência do Estado.

⁸ Tem fundamento no princípio de que a ação do Estado é necessária para corrigir distorções do mercado, mas em sentido complementar, e não substitutivo (IPEA, 2010, p. 60).

⁹ El núcleo del pacto keynesiano, la base sobre la que asentaba todo el Estado de Bienestar era el pleno empleo (ANIZI, 1998, p. 40)

Mas, essas características teriam, para Draibe; Castro e Azeredo (1991, p. 87-88, apud, IPEA, 2010, p. 61), “impedido a política social brasileira, pelo menos até a década de 1990, de alterar a estrutura de oportunidades (e) diminuir os graus de desigualdade nas condições básicas de vida da maior parte da sociedade”.

A partir da mobilização política e social que precedeu o fim do Regime Militar, ao longo dos anos de 1980, as pressões por mudanças apontariam para a restauração do Estado democrático de direito, e também para a construção de um Estado de Bem-Estar Social. Portanto, para o IPEA (2010, p. 61), “estas demandas viriam a desaguar na Assembleia Nacional Constituinte, e a nova CF/88 conteria um projeto de nação, que combinavam a garantia de novos direitos e a ampliação do acesso da população a bens e serviços sociais públicos”.

Quanto aos direitos sociais, a CF/88: promoveria a extensão da proteção social a alguns segmentos populacionais não inseridos formalmente no mercado de trabalho, ou com inserções intermitentes; afirmaria a permanência da vertente securitária da proteção (a previdência social e o seguro-desemprego) para os trabalhadores urbanos, integrando o conjunto de trabalhadores rurais em regime de economia familiar; vinculou o valor mínimo dos benefícios ao salário mínimo; garantiria o acesso universal ao Sistema Único de Saúde (SUS) e à assistência social; e introduziu a universalidade do acesso à educação básica. A partir destas inovações, o sistema de políticas sociais ganharia vieses universalistas, ainda que mantivesse alguns instrumentos meritocráticos (IPEA, 2010, p. 62).

Os desdobramentos da vontade constituinte nos anos 1990, e durante boa parte dos 2000, para diversos autores, “teria sido uma fase de reversão do projeto redistributivo-universalista¹⁰ inscrito na nova Carta, ocorrida tanto durante a regulamentação dos dispositivos constitucionais, mediante a aprovação de Emendas à CF/88”.

Tal reversão teria sido criada pelo extenso consenso que se formara, entre as elites brasileiras, em torno das teses neoliberais que denunciavam a insustentabilidade de sistemas públicos abrangentes de proteção social e defendiam como objetivo prioritário da política social, medidas focalizadas de alívio à pobreza (IPEA, 2010, p. 63).

¹⁰ Define-se a partir do conceito de direitos mínimos universais de cidadania social. A atuação do Estado, por meio das políticas sociais, deve compensar as desigualdades geradas pelo mercado, atendendo assim a objetivos redistributivos, em nome de um maior grau de igualdade (IPEA, 2010, p. 60).

A partir de 2001, o governo federal instituiu diferentes programas de concessão de benefícios monetários (bolsas e auxílios), destinados a famílias de baixa renda, e em 2003 todos os programas foram unificados no Programa Bolsa Família (PBF). Segundo o IPEA (2010, p. 63):

Estas iniciativas reforçaram o componente residual no sistema brasileiro de proteção social, o qual, ao lado dos serviços de acesso universal instituídos pela CF/88 (saúde e assistência social) e dos seguros sociais preexistentes (seguro-desemprego e previdência social), operados segundo o princípio meritocrático, confeririam ao modelo brasileiro uma configuração *híbrida, vis-à-vis* os modelos clássicos de *Welfare State*.

Mas, os retrocessos sofridos pelo projeto da seguridade social, na observação dos autores, evidenciam, de um lado, “a fragilidade do acordo político que o acolheu durante a Constituinte” e, de outro, “a persistência, ao longo dos últimos 22 anos, de perspectivas muito díspares - e talvez conflitivas - presentes na sociedade brasileira, relativamente aos princípios de justiça que devem nortear as políticas sociais” (IPEA, 2010, p. 63).

Para além da proteção social, “o modelo brasileiro de política social ostenta instrumentos voltados também à promoção social, isto é, à alteração da estrutura de oportunidades no país como o acesso público e universal à educação básica” (IPEA, 2010, p. 64).

Para apresentar e analisar o sistema montado no Brasil sem abrir mão de sua complexidade, propõe-se o entendimento de que a política social busca dois grandes objetivos: Proteção Social e Promoção Social (IPEA, 2010, p. 64).

i) Proteção Social: proteger o cidadão frente aos riscos e aos fatores que, independentemente da sua vontade, podem lançá-lo em situações de dependência ou vulnerabilidade. Sob a proteção social, agrupam-se as políticas sociais vinculadas à seguridade social, destinadas a reduzir e mitigar os riscos e as vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto em sociedade de mercado: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios), da saúde, da assistência social e do seguro-desemprego (IPEA, 2010, p. 65).

ii) Promoção Social: promover a geração de oportunidades e de resultados, como instrumento de justiça e equidade. Sob a promoção social, agrupam-se as

políticas sociais que pretendem garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem ações que abarcam desde a formação e o desenvolvimento do cidadão até a democratização do acesso a ativos e *entitlement*¹¹ - como as políticas voltadas à agricultura familiar (acesso a crédito, extensão rural e reforma agrária), à economia solidária, à habitação e à mobilidade urbana (IPEA, 2010, p. 65-66).

No sistema brasileiro de política social, diversas políticas públicas de proteção e promoção social atingem milhões de cidadãos e, “essa abrangência apresenta-se de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições bem estabelecidas”. Apesar de “boa parte desses benefícios e serviços terem estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão”, os autores consideram que “nem sempre no volume e na qualidade desejados” (IPEA, 2010, p. 66).

Quanto à evolução histórica da política social, destacam-se a ampliação dos seus instrumentos, a expansão de sua clientela e dos benefícios ofertados, sua organização federativa, seu nível de descentralização e seu relacionamento com a oferta privada de serviços sociais (IPEA, 2010, p. 67).

Em relação às reformas dos programas sociais no Brasil, Draibe (2010) as considera “ainda incompletas, havendo ampla margem para sua melhora em matéria de eficiência e equidade”. E, ainda:

A modéstia dos resultados de nenhum modo faz justiça à intensidade das mudanças que, mesmo na ausência de grandes reformas, vêm afetando os programas sociais desde a década dos 80, introduzindo inflexões importantes no perfil do Welfare State distorcido e centralizado que herdamos do regime autoritário (DRAIBE, 2010, p. 38).

A Assistência Social adquiriu um novo *status* entre as políticas públicas, com a CF/88. Como parte integrante da seguridade social, ela passou a garantir, como direito, o acesso das populações necessitadas aos seus serviços. A assistência

¹¹ O conceito vem de Sen (2010, p. 57): O *entitlement* de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a esta pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto do *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado ‘dotação’) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com a dotação inicial, por meio do comércio e produção (IPEA, 2010, p. 66).

social passou a oferecer também o Benefício de Prestação Continuada (BPC): benefício não contributivo, de caráter assistencial e de valor equivalente a um salário mínimo, destinado a idosos e pessoas com deficiência, em condição de insuficiência de renda. Financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sua gestão e seu financiamento estão a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e viria a fortalecer a política de assistência social. Tanto a previdência rural quanto o BPC têm sido importantes instrumentos de combate à pobreza (IPEA, 2010, p. 70).

A inclusão de programas de transferência de renda não contributivos e focalizados, no final dos anos 1990, inauguraria uma nova vertente da política de assistência social, voltados a famílias em situação de grande vulnerabilidade. Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2004, constituiu-se novo esforço no enfrentamento de problemas crônicos, como o subfinanciamento, a questão da regulação do setor privado que atua na área e a necessidade de ampliação da produção estatal, para que a cobertura se amplie com mais vigor no campo da prestação de serviços. Dessa forma, a proteção social ofertada pela assistência social passou a contar com equipamentos públicos orientados para a prestação de serviços diretamente à população (Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS)), coordenadas pelas prefeituras (IPEA, 2010, p. 71).

Parcela importante dos serviços também é ofertada por entidades privadas das mais diferentes origens, naturezas e tamanhos. A forte presença de instituições privadas filantrópicas no setor constitui um desafio para uma maior coordenação e sinergia na prestação de serviços assistenciais (IPEA, 2010, p. 72).

Além dos recursos públicos orçamentários destinados a esta rede privada, há um considerável volume de recursos públicos alocados por meio de incentivos tributários: a imunidade tributária das entidades de assistência social; a isenção tributária das entidades filantrópicas; as deduções como despesa operacional do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), sobre doações a entidades sem fins lucrativos; e os benefícios previdenciários concedidos às entidades sem fins lucrativos que possuem o Certificado das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) (IPEA, 2010, p. 72).

Na comparação com o cenário anterior à CF/88, pode-se considerar que a situação social do Brasil é, atualmente, melhor que 20 anos atrás. Para o IPEA (2010, p. 100):

As evidências positivas como o aumento no gasto social, a redução das desigualdades e a extensão da cobertura contra riscos sociais a uma parcela maior da população, confirmam esse avanço relativo e permite afirmar que existe hoje no Brasil um sistema de proteção e promoção social de caráter universalizante.

Em relação à “rede de proteção social, formada por políticas de seguridade social, nas áreas de assistência, saúde e previdência, e pela política de seguro-desemprego, está presente em todo o território nacional”. Quanto à promoção social, que abrange as áreas de educação e cultura, de trabalho e de desenvolvimento rural, “se realiza por meio de um conjunto de políticas que encontra fundamento em direitos sociais consagrados constitucionalmente” (IPEA, 2010, p. 100).

A configuração atual da política social brasileira é alvo de críticas diferenciadas, oriundas de diversas posições políticas e linhas teóricas que podem ser agrupadas em duas correntes diametralmente opostas. De uma parte, “considera-se que o marco constitucional em que está fundada a política social é demasiado generoso e, por isso, capaz de acarretar consequências negativas às finanças públicas e à competitividade econômica do país, no mercado global”. De outra parte, contesta-se que “a política social em curso é insuficiente, tanto do ponto de vista de sua segmentação quanto do dos recursos que mobiliza, e que seus efeitos, acentuadamente compensatórios, intervêm apenas *ex post* à entrada no estado de pobreza” (IPEA, 2010, p. 101).

Porém, Draibe (2010, p. 2) “considera efetivamente reformada apenas a política de saúde, embora tenham sido significativas as mudanças no campo dos programas assistenciais e de enfrentamento da pobreza”. Quanto à reforma da previdência, “é recente e parcial, nem mesmo tendo completado a etapa legislativa da implementação”. No entanto, “na política educacional, as importantes mudanças restringiram-se ainda praticamente ao ensino fundamental”. Mas, “nas áreas como habitação, saneamento básico e transportes coletivos praticamente estiveram ausentes da agenda mudancista recente”.

As reformas dos programas sociais, no Brasil, para Draibe (2010, p. 39), “são ainda incompletas, havendo ampla margem para sua melhora em matéria de eficiência e equidade”.

A modéstia dos resultados de nenhum modo faz justiça à intensidade das mudanças que, mesmo na ausência de grandes reformas, vêm afetando os programas sociais desde a década dos 80, introduzindo inflexões importantes no perfil do Welfare State distorcido e centralizado que herdamos do regime autoritário (DRAIBE, 2010, p. 39).

A descentralização, os novos parâmetros de alocação de recursos e a redefinição da relação público-privado no financiamento e na provisão de bens e serviços sociais são consideradas, por Draibe (2010, p. 40), como “as características que parecem estar alterando de forma mais definitiva a fisionomia do sistema nacional de políticas sociais”.

O aumento do gasto social nas últimas duas décadas permitiu a ampliação do sistema brasileiro de política social. Tanto no campo da proteção quanto no da social, a oferta de programas e políticas sociais se ampliou e diversificou, mas desafios ainda persistem (IPEA, 2010, p. 101).

3.1.6 O papel do Estado e a segurança pública

Por definição, segurança é o estado, qualidade ou condição de seguro (livre de perigo, livre de risco, protegido, acautelado, garantido). A rigor, para Kasznar (2009, p. 142-143), segurança é “o estado de estar e de sentir-se salvo e a salvo”, e “em geral é um grande valor e patrimônio para um povo e nação. As pessoas querem segurança e as autoridades precisam produzi-la, oferecer meios para gerá-la e mantê-la permanentemente”, e “ela é relativa e não absoluta”.

A segurança, se pública, “é um patrimônio que a todos favorece e faz bem”. Ela dá bases ao bom ordenamento e convívio social; é considerada um bem público puro por natureza, pois seu consumo por um indivíduo ou grupo não exclui e não afeta outros. Não há exclusividade e privação de seu consumo. “Todos podem obter, consumir e usufruir de segurança ao mesmo tempo” (KASZNAR, 2009, p. 144).

No artigo 144 da Constituição Federal de 1988 consta que a segurança pública caracteriza-se como dever do Estado e como direito e responsabilidade de

todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Os órgãos responsáveis pela segurança pública são: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, as polícias civis estaduais, as polícias militares e os corpos de bombeiros.

Um conceito de segurança pública adequado à Constituição Federal de 1988, para Souza Neto (2009), “é um conceito que se harmonize com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana” (p. 54).

De modo análogo,

la seguridad ciudadana se relaciona con valores del Estado social y democrático de Derecho, donde son sustantivos: a) los derechos humanos; b) la seguridad de las personas y de los bienes; c) la delincuencia y el que hacer de la policía y la administración de la justicia; d) mejores niveles de vida y generación de oportunidades, e) así como la calidad de la democracia y la gobernabilidad (TUDELA, 2006, p. 8).

Segundo Souza Neto (2009), “há duas grandes concepções de segurança pública que rivalizam desde a reabertura democrática e até o presente, passando pela Assembleia Nacional Constituinte: uma centrada na ideia de combate; outra, na de prestação de serviço público”: 1ª) seu papel é combater os criminosos, que são convertidos em inimigos internos e, neste caso, a política de segurança é formulada como estratégia de guerra; 2ª) a segurança é um serviço público a ser prestado pelo Estado, cujo destinatário é o cidadão e, neste caso, não há mais inimigo a combater, mas cidadãos para servir. A diferença revela-se na forma como lidam com o envolvimento de policiais em episódios de confronto armado (SOUZA NETO, 2009, p. 52-53).

Como a segurança pública é ‘dever do Estado’ e ‘direito de todos’, é um serviço público que deve ser universalizado de maneira igual, “não possui beneficiários juridicamente individualizáveis e que possa ser compartimentada de tal modo que se identifique em que medida cada cidadão se beneficia”. Portanto, uma ordem pública democrática, “é aquela estruturada pela Constituição e pelas leis. Políticas públicas e ações policiais que desconsiderem os direitos fundamentais transgridem, até não mais poder, a própria ordem pública que pretendem preservar”. (SOUZA NETO, 2009, p. 56-57).

A definição de segurança, para Tudela (2006, p. 7), é *“un proceso de construcción social con el propósito de alcanzar una relativa situación social, política y económica favorable para el desarrollo de la persona y la sociedad”*. E que *“la producción de la seguridad se asume como necesaria, como problema de derecho, de bien público y de calidad de vida”*.

As medidas públicas a serem tomadas para gerar segurança, segundo Kasznar (2009), “são custosas, numerosas e podem ser polêmicas. Nem sempre existe um acordo, uma posição uníssona, ou um conforto na adoção de medidas que promovam a segurança”. Por se tratar de um tema complicado e desagradável, “as autoridades públicas se esquivam, postergam decisões e relegam o assunto ao segundo plano”. Por essas atitudes:

os problemas de segurança crescem e, quando se decide enfrentá-los, eles já tomaram tal dimensão, gerando tamanhos estragos, que seu combate é caríssimo, longo, complicado e, apesar das medidas que se tomarem, parece inútil e de baixo efeito (KASZNAR, 2009, p. 145).

O Estado, representado pelas autoridades públicas de segurança, “precisa estabelecer segurança como uma política pública prioritária, fundamental, de primeira ordem, em que pese aos custos e sacrifícios gerados quando se luta por seu estabelecimento e, caso mais grave, por seu restabelecimento”. Tratando-se de recursos públicos, “é preferível lutar a favor do aumento da segurança e sua manutenção, a deixar surgir a insegurança, pois os seus custos sociais, econômicos, psicológicos e comportamentais, entre outros, são imensos”, pois, “recuperar a segurança é, além de difícil, demorado e custoso, um desafio permanente. Ao menor descuido e erro, a insegurança toma conta de um lugar, de um meio, e sua erradicação pode ser muito complicada” (KASZNAR, 2010, p. 145-146).

A boa segurança pede pessoal muito bem treinado e capacitado, tanto em ações de campo e de defesa/ataque, para agir a favor do desmonte dos transgressores da lei, quanto em atividades de gestão e de administração, para que as verbas sejam bem alocadas e os orçamentos sejam bem montados e cumpridos (KASZNAR, 2010, p. 163).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública iniciou, em 2007, o trabalho de construção de um grande pacto pela segurança pública envolvendo o governo federal e os governos estaduais, com a realização de diagnósticos e estratégias

conjuntas de atuação, e destacou a importância e a crescente atuação dos municípios na segurança pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública considera que “o Poder Público Municipal é responsável pelo planejamento urbano e que o gestor local é a autoridade mais próxima do cidadão, da sua realidade social e dos laços comunitários existentes”.

Desta forma, há um grande potencial para o enfrentamento da violência e da criminalidade, especialmente através de medidas preventivas e sociais. Os municípios cada vez mais conectam a segurança pública às demais áreas de sua atuação. A atuação integrada dos três entes federados de forma coesa, sistêmica e harmônica é imprescindível e deve contemplar a participação social em todos os níveis (MIKI, 2011, não paginado).

A importância dos municípios para a segurança pública, também observado por Souza Neto (2008, p. 14), “vem crescendo progressivamente, sobretudo quando se entende que sua garantia demanda não apenas ações policiais, mas também ações sociais e econômicas”.

A realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG), em 2009, foi um marco democrático nesta área. Pela primeira vez, houve um espaço institucional de participação que reuniu sociedade civil, trabalhadores e gestores da segurança pública debatendo quais deveriam ser os princípios e as diretrizes orientadoras para a política nacional. O resultado desse amplo processo de debates foi a priorização de 10 princípios e as 40 diretrizes que devem orientar a Política Nacional de Segurança Pública. Entre os itens priorizados, estão: o desarmamento, a participação social, os conselhos comunitários de segurança, a importância dos municípios como gestores da política de segurança pública, o policiamento comunitário, a valorização profissional, o enfrentamento do preconceito, o acesso à justiça, a priorização das penas e medidas alternativas, a cultura de paz e o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e do PRONASCI (MIKI, 2011).

O Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) foi reativado e reestruturado, com o objetivo de tornar permanente a participação social na esfera federal, e na sua composição passou a contemplar a sociedade civil e os trabalhadores da área, com assento no Conselho e seus representantes democraticamente eleitos a partir de agosto de 2010.

A violência e a criminalidade precisam ser compreendidas de forma ampla, permitindo que se percebam suas soluções como um conjunto de ações diversificadas, sejam elas preventivas ou repressivas qualificadas, que devem ser levadas a cabo não apenas pelas forças policiais, mas também pelos demais órgãos públicos, de forma planejada, coordenada e integrada. União, estados e municípios devem somar os esforços e atuar de forma sistêmica (MIKI, 2011, Não paginado).

Além disso, considera que a “participação da sociedade e dos trabalhadores da área deve ser priorizada e assegurada em todas as esferas governamentais”. Para a secretária Miki, “é necessário e urgente que a vigente cultura de violência seja imediatamente substituída por uma cultura de paz, cidadania e democracia participativa” (MIKI, 2011, não paginado).

A violência é considerada como problema social, para Beato Filho (1999), pois tanto a violência quanto a criminalidade são vistas como “um daqueles problemas que afeta toda a população, independentemente de classe, raça, credo religioso, sexo ou estado civil”. Com receio de serem vítimas da violência e da criminalidade, as pessoas com recursos “adotam precauções e comportamentos defensivos na forma de seguros, sistemas de segurança eletrônicos, cães de guarda, segurança privada, grades e muros altos, alarmes etc.” Mesmo que o temor da violência e da criminalidade esteja distribuído em toda a sociedade, as vítimas estão concentradas apenas nos grandes centros urbanos (BEATO FILHO, 1999, p. 13-14).

Pobreza, desigualdade social, precariedade de condições de vida, maior densidade populacional em áreas pobres são algumas das possíveis causas da violência urbana citadas por pesquisadores da área de segurança pública. Uma das teses, bastante recorrente, segundo, Beato Filho (1999), é de que “o crime estaria “evidentemente” associado à pobreza e à miséria, à marginalidade dos centros urbanos e a processos migratórios”. Para o autor, “após identificada a suposta causa do crime, este seria rapidamente erradicado desde que houvesse vontade política”, e que “a criminalidade seria combatida mediante políticas de combate à pobreza, miséria e de geração de empregos” (BEATO FILHO, 1999, p. 14-15).

3.2 Instituições

Do latim “institutiōne”, por definição instituição é o conjunto de leis, das normas que regem uma sociedade, ou ainda, é o conjunto das estruturas sociais estabelecidas, especialmente as relacionadas com coisa pública.

Em geral, os teóricos do institucionalismo têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2002, p. 196).

Veblen (1983) considera que a evolução social é um processo de adaptação seletiva de temperamento e hábitos mentais, o que constitui o desenvolvimento das instituições. Mas, ocorreu uma mudança mais substancial: mudanças correlatas à natureza humana. Nas palavras dele:

Em qualquer fase conhecida da cultura, diferente ou mais recente do que a fase inicial aqui tratada, os dons da boa índole, equidade e simpatia indiscriminadas não favorecem apreciavelmente a vida do indivíduo [...]. Ser livre de escrúpulos, simpatia, honestidade e consideração pela vida alheia pode favorecer, em um limite razoavelmente amplo, o bom êxito do indivíduo pertencente à cultura pecuniária (VEBLEN, 1983, p. 101).

Veblen (1983) mostra a transição do modo de vida pacífico para o modo de vida predatório, que atribui a origem da chamada classe ociosa fazendo uma análise da sociedade por meio da relação entre a classe dominante (ociosa, a que é isenta de obrigações industriais) e as classes baixas (que tem sua vida dedicada ao trabalho “produtivo”). Para ele, as funções dignas são aquelas que apresentam elementos de proeza ou façanha e as funções indignas são as diárias e rotineiras sem nenhum elemento espetacular. Na designada classe ‘ociosa’ estão as classes nobres e as sacerdotais, e grande parte de seus agregados. As ocupações são diferentes dentro da classe ociosa, mas todas elas têm uma característica comum - não são ocupações industriais e, sim ocupações governamentais, guerreiras, religiosas e esportivas.

Esse comportamento ético da classe ociosa compara-se com a elite que hoje se vê representada na nossa sociedade. Os modos de agir, os hábitos, costumes e ações não fogem às regras do comportamento ocioso abordado por Veblen. Mas, ele não entra no debate sobre o vínculo entre Instituição e Organização.

Para Veblen (1983, p. 87):

a vida do homem em sociedade é uma luta pela existência, e, portanto, um processo de adaptação seletiva. As instituições são elas próprias o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos prevaletentes, ou dominantes, de atitudes e aptidões espirituais; são ao mesmo tempo, métodos especiais de vida e de relações humanas, e constituem, por sua vez, fatores eficientes de seleção.

Como “as instituições são o produto de processos passados, adaptados a circunstâncias e, por conseguinte nunca estão de pleno acordo com as exigências do presente” (VEBLEN, 1983, p. 88), o desenvolvimento econômico é um processo histórico, entretanto é na dinâmica tecnológica e social que Veblen acredita estar a essência desse desenvolvimento, e que o “desenvolvimento dessas instituições é o próprio desenvolvimento da sociedade”.

Em seu artigo, Conceição (2002) discute os principais pontos do pensamento de Veblen, o corpo de conhecimento institucionalista formulado pelos neo-institucionalistas e “a contribuição da corrente seguidora de Ronald Coase e Oliver Williamson, que consagraram a Nova Economia Institucional”. Para ele, o conceito de instituição em Veblen pode ser resumido como um conjunto de normas, valores e regras e sua evolução.

North (1993, p. 13) define instituições como:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

E ainda que, “*Las instituciones son una creación humana, evolucionan y son alteradas por humanos*”, e podem ser formais ou informais. Assim, elas “*afectan el desempeño de la economía debido a su efecto sobre los costos del cambio de la producción*” e, juntamente com “*la tecnología empleada determinan los costos de transacción e transformación que constituyen los costos totales*” (NORTH, 1993, p. 16). Ou seja, a redução da incerteza para estabelecer uma estrutura estável é de responsabilidade das instituições.

As instituições não são criadas para serem eficientes socialmente, para North (1993, p. 29), mas para servir aos interesses de quem tem o poder de negociação para idealizar novas normas. E que, em um mundo de custo de transação zero, a força de negociação não afeta a eficiência dos resultados.

Si la economía realiza las utilidades provenientes del comercio creando para ello instituciones relativamente eficientes, se debe a que en ciertas circunstancias los objetivos privados de quienes tienen el poder negociador para alterar las instituciones producen soluciones institucionales que resultan ser o que evolucionan para llegar a ser socialmente eficientes. Los modelos subjetivos de los actores, la efectividad de las instituciones en cuanto a reducir costos de transacción, y el grado en que las instituciones son maleables y responden a preferencias cambiantes y a precios relativos, determinan esas circunstancias (NORTH, 1993, p. 29-30).

Assim como as instituições, as organizações ou organismos proporcionam uma estrutura à interação humana. Para North (1993, p. 15), os organismos incluem corpos políticos, econômicos, sociais e educativos. São grupos de indivíduos enlaçados por alguma identidade comum com certos objetivos. Ele afirma que *“la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana”*. E que essas incertezas *“surgen como consecuencia de la complejidad de los problemas que deben resolverse y de los programas de solución de problemas poseídos por el individuo”* (NORTH, 1993, p. 41).

Para distinguir entre organizações e instituições, Appendini e Nuijten (2002, p. 74) afirmam que:

las organizaciones están más definidas en términos de estructuras de funciones reconocidas y aceptadas, mientras que las instituciones están más definidas en términos de creencias, normas y reglas que permiten el desarrollo de estas funciones y estructuras.

Para as autoras, as práticas organizativas fazem referência às diferentes ações e estratégias que os indivíduos utilizam para manter e desenvolver sua subsistência e outros projetos de vida, mas que essas práticas têm caráter fragmentado, não coletivo. Quando essas práticas se estruturam e mudam certas regras implícitas, pode-se dizer que se institucionalizam (APPENDINI; NUIJTEN, p. 75).

Vários autores sustentam que em vez de começar pelas instituições é importante começar pelas atividades dos indivíduos, pois as instituições são criações humanas; evoluem e são alteradas por humanos (NORTH, 1993, p. 16; APPENDINI; NUIJTEN, 2002, p. 75).

3.2.1 Neo-Institucionalismo

O termo “neo-institucionalismo”, para Hall e Taylor (2003, p. 193), é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica e não constitui uma corrente de pensamento unificada. Há pelo menos três métodos de análise diferentes, reivindicando o título de “neo-institucionalismo”, que apareceram a partir de 1980. Essas três escolas de pensamento foram designadas por eles como: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Elas tratam do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

Segundo os autores, “o institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70”. Para os institucionalistas históricos:

a ideia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, mas buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

E que esses teóricos foram influenciados pela concepção, própria aos estruturo-funcionalistas, da comunidade política como sistema global composto de partes que interagem. Eles “consideravam que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

Hall e Taylor (2003, p. 197) distinguem duas formas de resposta quanto à relação entre instituições e o comportamento dos indivíduos: a perspectiva calculadora e a perspectiva cultural. Cada uma responde a três questões: a) como

os atores se comportam, b) que fazem as instituições e, c) por que as instituições se mantêm.

Para responder a essas questões, os partidários da perspectiva calculadora: a) dão ênfase aos aspectos de comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico, isto é, os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função dada; b) as instituições afetam o comportamento dos indivíduos ao incidirem sobre as expectativas de um ator dado no tocante às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações ou ao mesmo tempo que eles; c) sugerem que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash, isto é, o indivíduo perderá mais ao evita-los do que ao aderir a eles, ou ainda, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta.

Quanto à perspectiva cultural: a) embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, ele enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos; b) as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação; c) explica a persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais, elas resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197-199).

Para Immergut (1996, apud THÉRET, 2003, p. 230) o institucionalismo histórico tem raízes normativas, que não se pode ignorar: já que as instituições determinam as condutas individuais elas deveriam também “se perguntar para onde conduz a orientação e quais são suas implicações”, além de “sugerir vias de aperfeiçoamento quanto ao caráter ‘justo’ dos efeitos das instituições”.

O institucionalismo da escolha racional, para Hall e Taylor (2003, p. 202), surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos.

Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202).

Esses teóricos interessaram-se também pela explicação de outros fenômenos políticos, entre os quais o comportamento das coalizões segundo os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos, a partir dos anos de 1990 (HALL; TAYLOR, 2003, p. 204).

Quanto à análise institucional, “o enfoque de cálculo está presente apenas no institucionalismo da escolha racional, e enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento”. Enquanto que “o enfoque cultural, privilegiado pela teoria das organizações (na base do institucionalismo sociológico), enfatiza, ao contrário, a dimensão rotineira do comportamento e o papel desempenhado pela visão de mundo do ator na interpretação de situações” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 228).

A teoria da escolha racional, para Théret (2003, p. 229), afirma que indivíduos iguais têm preferências dadas, cujos problemas referem-se simplesmente à coordenação de ação, até porque a otimização racional do comportamento exige que se encontre uma solução para ela.

Na análise de Théret (2003, p. 229):

As instituições não seriam entendidas, portanto, à maneira da teoria da ação racional, como o resultado intencional da ação de indivíduos otimizadores, apesar de não deixar de ser admitido que elas poderiam ser suscetíveis de sofrerem a influência dos interesses e dos cálculos dos atores.

E quanto às instituições, particularmente o Direito e a Constituição considera que desempenhariam um duplo papel; “constrangeriam e desviariam o comportamento humano, mas também forneceria os meios para a libertação das cadeias sociais”.

Em relação ao institucionalismo sociológico, segundo Hall e Taylor (2003, p. 207), surgiu no quadro da teoria das organizações, ao fim dos anos de 1970. Para

eles, desde Max Weber, vários sociólogos consideraram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações (ministérios, empresas, escolas e outros).

Os teóricos dessa escola, “em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas” e, que eles tentam explicar as surpreendentes semelhanças, do ponto de vista da forma e das práticas institucionais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208).

As três características do institucionalismo sociológico que concedem certa originalidade em relação às outras variedades de neo-institucionalismo, na interpretação de Hall e Taylor (2003 p. 208-211), são:

1) Os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana;

2) Os neo-institucionalismo sociológicos distinguem-se igualmente pelo seu modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual, em consonância com o “enfoque culturalista” desenvolvendo, contudo certos matizes particulares. Os indivíduos levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo esse o modo pelo qual se concebe a influência das instituições sobre o comportamento. Hall e Taylor designaram essa concepção como “dimensão normativa” do impacto das instituições. Outros teóricos concentram-se na “dimensão cognitiva” do impacto das instituições, ou seja, concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos indispensáveis à ação. As instituições exercem influência sobre o comportamento, ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Aqui, constata-se a influência do construtivismo social sobre o neo-institucionalismo sociológico. A relação que liga o indivíduo e a instituição repousa sobre uma espécie de “raciocínio prático”, pelo qual, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona;

3) Os teóricos dessa escola distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema de explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Eles sustentam que as organizações adotam, com frequência, uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social e à de seus adeptos. Ou seja, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo. Em certos casos pode ocorrer que essas práticas sejam aberrantes quando relacionadas ao cumprimento dos objetivos oficiais da organização.

Para Hall e Taylor (2003), em Sociologia, “certos institucionalistas enfatizam o fato de que a expansão do papel regulador do Estado moderno impõe, pela via da autoridade, numerosas práticas às organizações”. E que em outros casos as práticas institucionais comuns:

São tidas como nascendo de um processo de discussão mais interpretativo entre os atores de uma dada rede (relativo a problemas comuns, sua interpretação e sua solução), que se dá em diversos foros, desde a escola de gestão até o colóquio internacional. Intercâmbios desse tipo são vistos como oferecendo aos atores esquemas interpretativos comuns, que concretizam a intuição das práticas institucionais apropriadas, as quais são em seguida amplamente difundidas. Nesse caso, as dimensões interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são socialmente constituídas aparecem com nitidez (HALL; TAYLOR, 2003, p. 212).

Alguns teóricos afirmam “ser possível observar esses processos em escala transnacional, onde os conceitos habituais da modernidade conferem um certo grau de autoridade às práticas dos estados mais desenvolvidos”. Dessa forma, “onde os intercâmbios que ocorrem sob a égide dos regimes internacionais encorajam acordos que difundem práticas comuns além das fronteiras nacionais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 212).

Resumidamente, para Hall e Taylor (2003, p. 219), a ciência política encontra-se hoje diante de, não um só, mas três “neo-institucionalismos”. Eles sugerem que um melhor conhecimento recíproco permitiria aos praticantes de cada uma delas perceber melhor as questões subjacentes ao seu próprio paradigma.

3.2.2 Instituições de Segurança Pública no Estado do Pará

Neste trabalho, se abordam as instituições públicas que atuam na Região Metropolitana de Belém, as quais os objetivos foram estabelecidos para minimizar ou mesmo frear a crescente demanda de adolescentes que, por motivos diversos, cometeram atos infracionais, ou aqueles que correm o risco de serem levados para o mundo das drogas e/ou da criminalidade.

3.2.2.1 *Ministério da Justiça*

As diretrizes divulgadas pelo Ministério da Justiça (MJ) por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) com relação à segurança pública, especialmente o documento denominado Projeto Segurança Pública para o Brasil, divulgado no início de 2003, e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI, 2012), anunciado em Agosto de 2007, indicam a necessidade de integrar os diversos órgãos envolvidos para enfrentar os novos desafios da sociedade atual, numa perspectiva de Gestão Integrada de Segurança Pública abrangendo as esferas federal, estadual e municipal.

O PRONASCI foi desenvolvido como um novo paradigma para a segurança pública. Consiste no fortalecimento institucional do Estado para atuar preventivamente, sendo uma nova concepção de atuação policial, com o objetivo de fortalecer os laços comunitários e criar condições para o acesso a políticas públicas sociais no país. Articula programas de segurança pública com políticas sociais já desenvolvidas pelo governo federal, sem abrir mão das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade. As ações desenvolvidas pelo PRONASCI seguirão ainda as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública, cujo eixo central é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime. Além dos profissionais do sistema de segurança pública, o PRONASCI tem como público-alvo, jovens de 15 a 24 anos que estão à beira da criminalidade ou já em conflito com a lei.

O objetivo é a inclusão e acompanhamento do jovem em um percurso social e formativo que lhe permita o resgate da cidadania. No dia 07 de novembro de 2007, ocorreu a institucionalização do PRONASCI e o Estado do Pará com o Convênio de

Cooperação Federativa que entre si celebraram a União, por intermédio do Ministério da Justiça, e o Estado do Pará.

3.2.2.2 *Secretaria de Segurança Pública do Pará*

1) Polícia Civil do Pará

Segundo informações da (POLÍCIA CIVIL, 2012), a partir de 1995, os policiais civis e militares, bem como, os demais órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública do Estado passaram a trabalhar de forma integrada, obtendo resultados positivos em termos de segurança pública. Priorizou-se a integração paulatinamente, com a criação do Centro Integrado de Operações (CIOp), do Instituto de Ensino de Segurança Pública (IESP), das Zonas de Policiamento (ZPOL's) nas Seccionais de Polícia e, finalmente, das Corregedorias de Polícia.

Hoje, a cúpula da Polícia Civil tem o Conselho Superior de Polícia (CONSUP) com poderes de assessoramento do delegado-geral nos assuntos de maior relevância. A Polícia Civil, bem como, todos os órgãos integrantes do Sistema de Segurança do Estado, vêm trabalhando no cumprimento das principais diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública.

2) Divisão de Atendimento ao Adolescente (DATA)

A Divisão de Atendimento ao Adolescente (DATA¹²) é a unidade da Polícia Civil do Estado do Pará especializada no atendimento das ocorrências que envolvem crianças e adolescentes como vítimas de crimes ou como autores de Atos Infracionais (Portaria nº 108/95 da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Pará). A estrutura da DATA é composta pela Delegacia do Adolescente Infrator (DAI) e pela Delegacia Proteção a Criança e ao Adolescente (DPCA), que por sua vez é constituída por: Delegacia da Criança e do Adolescente (DCA-SANTA CASA) e Serviço de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (SILCADE).

Ao ser constatado pela direção, a necessidade de criação de um sistema, capaz de armazenar todas as informações referentes aos Mandados de Busca e Apreensões expedidos em desfavor de adolescentes infratores, bem como controlar

¹² Informações da DATA, em visita realizada no dia 05/10/2010.

todos os documentos recebidos pela DATA, foi solicitado ao DIME a elaboração de um programa, tendo este sido denominado por SISDAT¹³ e entregue à divisão em março de 2011, e foi colocado no ar o site da DATA (data.policiacivil.pa.gov.br), que além de servir como uma ferramenta de divulgação da divisão, apresenta aos visitantes, fotografias das crianças e adolescentes desaparecidos, bem como, fotografias das pessoas procuradas pela prática de crimes cometidos contra crianças e adolescentes.

O adolescente que praticar ato infracional só poderá ser apreendido em caso de flagrante ou mediante ordem judicial. Em caso de apreensão, deve ser encaminhado para a DATA e, posteriormente, se for o caso, responde a um procedimento judicial. Assim como os adultos, o adolescente responde perante o juiz, que lhe aplicará uma medida socioeducativa, e não uma pena, como no regime para adultos.

3) Superintendência do Sistema Penal do Pará – (SUSIPE, 2012)

Missão Institucional: Possibilitar tratamento humano aos que cumprem em estabelecimentos prisionais a privativa de liberdade, bem como tratamento adequado ao condenado, buscando, nesse sentido, a efetiva política de proteção à vida e de prevenção ao crime.

Natureza e Finalidade: A SUSIPE, vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública, regida pela Lei nº 6.688, de 13 de Setembro de 2004, e suas alterações, com autonomia administrativa e financeira, dispendo de dotação orçamentária própria, tem por finalidade a execução penal, efetivando as disposições de sentença ou decisão criminal, custodiando o interno e promovendo sua reinserção social, órgão criado pela Lei nº 4.713, de 26 de maio de 1977. Funções básicas da SUSIPE: a) Promover a reeducação do condenado e do internado, com vistas à sua recuperação social, por intermédio da execução administrativa das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança detentivas; b) Desenvolver ações de promoção da saúde e de prevenção de doenças, além de serviços, de acordo com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS, da população carcerária no Estado do Pará; c) Participar, no âmbito de sua competência, de ações estratégicas visando à segurança pública e

¹³ Relatório Anual 2011, apresentado em 04/01/2012 (em Power point).

Justiça Criminal; d) Providenciar o diagnóstico da personalidade do interno para fins de seleção, classificação e orientação quanto ao tratamento penitenciário e à Internação em estabelecimento adequado; e) Promover a capacitação profissional do interno; f) Promover a assistência legal do interno; g) Promover a assistência à saúde do interno e a reintegração social dos egressos; h) Realizar estudos com vistas ao estabelecimento da política penitenciária do Estado, bem como pesquisas no campo da ciência Penitenciária e sobre criminalidade, em seus vários aspectos; i) Elaborar planos de aplicação do Fundo Penitenciário e efetuar sua execução.

4) Polícia Militar do Pará

A Polícia Militar do Pará¹⁴ tem como missão: Servir e proteger as pessoas e o patrimônio no território paraense, preservando a ordem pública, prevenindo e reprimindo as ações delituosas, por meio da polícia ostensiva, promovendo os direitos humanos e garantindo a paz social.

Visão: Ser reconhecida patrimônio da sociedade paraense, como instituição essencial à proteção dos direitos humanos, em razão de sua excelência no cumprimento da missão.

3.2.2.3 Defensoria Pública do Pará

O Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente (NAECA¹⁵) é um órgão, vinculado à Defensoria Pública, que presta atendimento judicial e extrajudicial (orientação) especializado e gratuito a crianças e adolescentes envolvidos em situações de vulnerabilidade social e/ou procedimentos infracionais. No município de Belém, a Defensoria Pública atua junto à 2ª Vara de Infância e Juventude, realizando a defesa técnica do adolescente a quem foi atribuída à autoria do ato infracional, bem como faz o acompanhamento da execução de medidas socioeducativas nas unidades de atendimento.

¹⁴ Ações da PM/PA - 09/2010.

¹⁵ Informativo - NAECA: Direito da Criança e do Adolescente - Defensoria Pública do Estado do Para, Belém, 2010.

3.2.2.4 Fundação da Criança e do Adolescente do Pará

Na Região Metropolitana de Belém, a Fundação da Criança e do Adolescente do Pará (FUNCAP¹⁶), com sede administrativa em Belém (PA) é uma fundação governamental do Estado do Pará, apartidária, cuja missão é de coordenar e efetuar o atendimento socioeducativo de crianças e adolescentes em conflito com a lei (menores infratores), bem como de seus familiares, orientados pela doutrina da proteção integral e desenvolvimento social. Depende de convênios e contratos com instituições públicas e privadas e pelo governo do Estado do Pará. A Visão institucional da FUNCAP: “Concretizar os direitos das crianças e adolescentes, pautados nos direitos humanos (ECA) e na doutrina da proteção integral e desenvolvimento social”.

A partir de 21 de julho de 2011, a FUNCAP passa a ser denominada Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará (FASEPA, 2012), cuja Missão é “Coordenar a política estadual e executar o atendimento socioeducativo a adolescentes e jovens a quem se atribui a prática de ato infracional, bem como de seus familiares, orientados pela doutrina da proteção integral”.

1) Histórico

A trajetória política institucional da Fundação da Criança e do Adolescente do Pará (FUNCAP), desde a década de 1980, vivencia diversas mudanças que se dão com a Fundação do Bem Estar Social do Pará (FBESP¹⁷), instituição que tinha como missão a execução da Política de Assistência Social, no atendimento da criança, adolescente, idoso, atendimento à gestante, portadores de necessidades especiais. Nesse período, a FBESP contava com três Unidades Operacionais em regime de “internato” que obedeciam ao disposto no Código de Menores - Lei nº. 6.697 de 10 de Outubro de 1979: Escola FBESP, para as vítimas de abandono e menores em

¹⁶ A partir de 21 de julho de 2011 a FUNCAP passou a ser denominada FASEPA (Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará).

¹⁷ A Fundação foi criada em 1967, com a denominação de Fundação do Bem-Estar Social do Menor (FBESP). Posteriormente, em 1993, passou a ser denominada de Fundação da Criança e do Adolescente do Pará (FUNCAP). A partir de 21 de julho de 2011 passa a ser denominada Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará (FASEPA). O nome "criança" foi excluído da nova denominação porque a Fundação não mais assiste o público infantil; apenas adolescentes em conflito com a lei.

situação irregular e Centros de Recuperação Feminino e Masculino, destinados às situações de prática infracional.

Antes de a criança ou adolescente serem encaminhadas a essas instituições, os mesmos passavam pela triagem do Plantão de Serviço Social (PSS), que funcionava na Delegacia de Segurança e Proteção do Menor (DSPM). A partir de 1989, passou a ser o Centro de Acolhimento Provisório (CAP) o espaço responsável pela triagem de crianças e adolescentes.

O início da década de 1990 foi marcado pela extinção da Escola FBESP e pela criação do Centro de Permanência Temporária Providência (CPTP), onde eram atendidas crianças e adolescentes de ambos os sexos, de 0 a 18 anos incompletos, que estavam com direitos ameaçados ou violados, ou em situação irregular, conforme a Doutrina disposta no então Código de Menores.

Os que chegavam ao CPTP eram oriundos do Centro de Acolhimento Provisório e do SOS-Criança. À época, o SOS era ligado ao Plantão Social, então integrado ao Palácio do Governo. CAP e SOS desenvolviam a mesma atividade, recebendo crianças e adolescentes por meio da Polícia Militar, Conselhos Tutelares, Delegacias ou por meio de denúncias anônimas.

Os motivos de chegada eram quase sempre os mesmos: maus tratos, abandono ou fuga do lar, situações que se tentavam resolver em até 72 horas. Após estudo de caso, a criança ou o adolescente era apresentado aos Juizados da Infância e Juventude da Capital ou de Ananindeua, que determinavam a custódia no CPTP para aprofundamento do caso, quando necessário.

As crianças de 0 a 6 anos eram encaminhadas ao CPTP no mesmo dia da apresentação no CAP ou SOS devido à precariedade da infraestrutura dos referidos locais, sendo posteriormente notificados os Juizados para a formalização do atendimento.

Em 1992, os serviços de atendimento do CAP e SOS-Criança se fundem, permanecendo a nomenclatura de SOS-Criança, bem como a atividade de plantão e a Casa de Passagem. A partir daí são criados novos Centros de Acolhimentos Provisórios distintos por faixa etária, gênero e natureza de atendimento.

Surge o Espaço de Acolhimento Provisório Infantil (EAPI), para crianças de 0 a 6 anos, o Espaço de Acolhimento Provisório Masculino (EAPM) e o Espaço de Acolhimento Provisório Feminino (EAPF), ambos para crianças e adolescentes de 7

a 18 anos incompletos, e o Espaço de Acolhimento Provisório Especial (EAPE), para crianças e adolescentes de ambos os sexos, com comprometimento mental. A década de 1990 também marcou o encerramento das atividades do CPTP, ocorrida de forma paulatina, principalmente em decorrência da massificação do atendimento, que girava em torno de 200 crianças e adolescentes por mês.

Em 1995 foi criado o abrigo misto com a junção do EAPM e EAPF, tendo sido municipalizado a partir de 1996. Os abrigos Infantil e Especial permaneceram sob a responsabilidade do Poder Público Estadual com seus atendimentos específicos, porém sem perspectivas de serem municipalizados em curto prazo. Isto em razão das dificuldades colocadas pelo Poder Público Municipal, não obstante as diversas tentativas da FUNCAP, inclusive com a criação de uma Comissão Interinstitucional formada por representantes dos Poderes Público Estadual e Municipal, Conselho Tutelar e Ministério Público para discutir e tentar acelerar o processo de municipalização desses abrigos. Paralelamente, o atendimento aos que vivenciavam situação de risco nos Centros de Recuperação, notadamente no masculino, continuavam a apresentar superlotação e outras situações destoantes do ECA. Com a nova Doutrina da Proteção Integral, estes centros passaram a se chamar Centro de Internação de Adolescentes Masculino (CIAM) e Centro de Internação de Adolescentes Feminino (CIAF).

As mudanças, até então, foram apenas no nome, desvencilhar-se das velhas estruturas organizacionais, praticar novos paradigmas, mudar comportamentos que não condiziam com o novo modelo implantado pelo Estatuto, foram desafios a serem enfrentados pela gestão da FUNCAP visando o novo reordenamento institucional.

A partir da Gestão do Governo Almir Gabriel, foram criados, no primeiro mandato, que começou em 1995, os Grupos de Integração das Políticas Públicas; a FUNCAP foi inserida no Grupo de Integração de Risco (GIR), o qual era responsável pela articulação das políticas de Saúde, Assistência e Previdência Social.

Nesse contexto, a FUNCAP foi criada em 22 de dezembro de 1993, resultado de um processo de reordenamento institucional, pela Lei nº. 5.789, com a missão de atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, observando a doutrina da proteção integral.

Nesse primeiro momento, a FUNCAP esteve vinculada à Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social (SETEPS), e sua criação se fez apoiada no

reordenamento estatutário da assistência pública, em que se estabeleceram as linhas limítrofes da assistência à criança e ao adolescente nas esferas do Estado e Municípios, bem como as áreas de atuações específicas destes, para evitar a pulverização de recursos e o paralelismo de ações.

Apesar das linhas bem definidas, norteadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no que concerne à Proteção Especial, não foi possível estabelecer de imediato no Pará o que caberia aos municípios no que tange às ações compreendidas como Medidas Protetivas destinadas a crianças e adolescentes em situação de risco, tanto que, em 2002, a FUNCAP era o único órgão público no Estado que possuía abrigos para atender crianças e adolescentes de 0 a 6 anos em situação de risco pessoal e social, e crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais. A discussão para a gradativa mudança deste paradigma teve início em 1995, a partir de uma diretriz da FUNCAP, que então já acenava para a possibilidade de se caracterizar como órgão cuja missão institucional dedicar-se-ia ao atendimento de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas.

Em 1999, implementou-se a reforma administrativa do Estado, com a criação de sete Secretarias Especiais, por meio da Lei 6.212, de 29 de abril de 1999, e dentre estas, destaca-se a Secretaria Especial de Estado de Proteção Social (SEEPS), a qual a FUNCAP ficou vinculada. Essa Secretaria aglutinava a proposta organizacional do Governo do Estado em integrar as políticas de Saúde, Trabalho e Assistência, considerando o caráter supletivo da Assistência e ratificando a concepção de Seguridade Social expressa na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em junho de 2006, é apresentado em versão definitiva, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE¹⁸), fruto de uma construção coletiva que envolveu as diversas áreas de governo, representantes de entidades, e de uma série de debates protagonizados por operadores do Sistema de Garantia de Direitos, por meio de encontros regionais, o qual se constitui numa política pública destinada

¹⁸ Instituída pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Artigo 1º: Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

a promover a inclusão do adolescente autor de ato infracional, que se relaciona à demanda de iniciativas dos diversos campos das políticas públicas e sociais. É um sistema nacional que inclui sistemas estaduais, distritais e municipais, bem como as políticas, planos e programas específicos de atenção à criança e ao adolescente. A FUNCAP iniciou o processo de discussão no sentido de direcionar sua prática às orientações do SINASE, buscando nesta síntese, fortalecer princípios e valores do ECA e, por conseguinte, o sistema de garantia de direitos.

O surgimento da FASEPA no Pará é a consolidação do processo que vem do início da década de 1990, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), e em 2006 o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE - Resolução 119/13/12/2006 do CONANDA - Projeto de Lei SINASE nº 1627/2007), que impôs a necessidade de reordenamento dos órgãos públicos e entidades da sociedade civil que atuam na área da infância e juventude, com vistas à adequação aos novos paradigmas conceituais e legais de atenção a esta população.

A Resolução 119 de 11/12/2006 do CONANDA dispõe acerca do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e em seu art. 1º aprova o Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE).

O SINASE reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa. Para tanto, este sistema tem como plataforma inspiradora os acordos internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, em especial na área dos direitos da criança e do adolescente. O SINASE fortalece o ECA, ao determinar diretrizes pedagógicas e dimensões básicas do atendimento socioeducativo, claras e específicas para a execução das medidas socioeducativas por parte das instituições e profissionais que atuam nesta área. Assim, evitam interpretações equivocadas de artigos do Estatuto que trazem informações, às vezes, pouco aprofundadas não observando o princípio da incompletude institucional sobre a operacionalização dessas medidas.

1) Princípios do SINASE:

a) Respeito aos direitos humanos;

b) Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes (artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA);

c) Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades (artigos 227, § 3º, inciso V, da CF; e 3º, 6º e 15º do ECA);

d) Prioridade absoluta para a criança e o adolescente (artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA);

e) Legalidade;

f) Respeito ao devido processo legal (artigos 227, § 3º, inciso IV da Constituição Federal, 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e 108, 110 e 111 do ECA e nos tratados internacionais);

g) Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;

h) Incolumidade, integridade física e segurança (artigos 124 e 125 do ECA);

i) Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (artigos 100, 112, § 1º, e 112, § 3º, do ECA);

j) Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes (artigo 86 do ECA);

k) Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência (artigo 227, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal);

l) Municipalização do atendimento (artigo 88, inciso I do ECA);

m) Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos (artigos 204, inc. I, da Constituição Federal e 88, inc. II, do ECA);

n) Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

o) Corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas;

p) Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

2) Compete à FASEPA (SINASE / Projeto de Lei SINASE):

- a) Coordenar o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo;
- b) Elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, em cooperação com os Municípios;
- c) Instituir, regular e manter o seu Sistema de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União;
- d) Prestar assistência técnica aos Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, nele compreendidas as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento ao adolescente a quem se atribui ato infracional desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa;
- e) Criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação inclusive a internação provisória;
- f) Editar normas complementares para organização e funcionamento de seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais;
- g) Estabelecer com os Municípios as formas de colaboração para o atendimento Socioeducativo em meio aberto;
- h) Prestar assistência técnica e suplementação financeira aos municípios e às organizações da sociedade civil para regular oferta de programas de meio aberto.

3) Prioridades da FASEPA:

- a) Reordenamento Institucional;
- b) Implantação e Implementação do Projeto Político Institucional;
- c) Garantir o atendimento socioeducativo desde o atendimento inicial até as características arquitetônicas das unidades de privação de liberdade;
- d) Ampliar o sistema em meio aberto em detrimento às medidas privativas de liberdade;
- e) Garantir o atendimento dentro da capacidade instalada definida no SINASE;
- f) Implantar o Sistema de Planejamento, monitoramento e avaliação das ações institucionais;
- g) Implantar o sistema de informação SIPIA II / INFOINFRA do atendimento socioeducativo;

- h) Capacitar continuamente os servidores à luz do SINASE;
- i) Discutir o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) da FUNCAP;
- j) Elaborar o plano estadual de atendimento socioeducativo;
- k) Prestar assistência técnica aos programas de execução das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios;
- l) Promover a humanização das unidades de atendimento socioeducativo;
- m) Articular e pactuar com os demais sistemas (educação, saúde, assistência social, segurança e justiça);
- n) Discutir com o sistema de saúde o tratamento para os adolescentes com dependência química.

4) Eixos estratégicos do atendimento socioeducativo:

A ação socioeducativa da FASEPA está fundamentada nos parâmetros socioeducativos do SINASE, os quais estão organizados em eixos estratégicos, que são os seguintes: suporte institucional e pedagógico; diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual; educação; esporte, cultura e lazer; saúde; abordagem familiar e comunitária; profissionalização, trabalho e previdência; segurança. Além dos eixos do SINASE, a instituição ainda tem como parâmetros a documentação civil e militar, a assistência à religiosidade e a situação com o sistema de justiça, além do acompanhamento da implantação e execução do projeto político pedagógico. Neste documento, demonstrar-se-á o desenvolvimento de cada eixo e dos parâmetros do atendimento socioeducativo em cada medida gerenciada e executada pela FASEPA.

a) Suporte Institucional e Pedagógico: comum às unidades de atendimento que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas.

b) Diversidade Étnico-Racial, de Gênero e de Orientação Sexual: Na proposição do SINASE este eixo deve ser realizado por todas as unidades de atendimento que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas, procurando estabelecer parcerias com órgãos públicos e privados no desenvolvimento de programas que fortaleçam a inclusão étnico-racial e de gênero nos programas socioeducativos, promovendo a igualdade, combatendo a discriminação, o preconceito e a desigualdade racial no âmbito do atendimento socioeducativo com o objetivo de erradicar as injustiças e a exclusão social.

c) Educação: comum a todas as unidades que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas, e deve consolidar parcerias com Órgãos executivos do Sistema de Ensino visando o cumprimento do capítulo IV (em especial os artigos 53, 54, 56, e 57) do ECA e, sobretudo, a garantia de regresso, sucesso e permanência dos adolescentes na rede formal de ensino, possibilitando o acesso a todos os níveis de educação formal aos adolescentes inseridos no atendimento socioeducativo de acordo com sua necessidade.

d) Esporte, Cultura e Lazer: comum a todas as unidades que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas, a orientação do SINASE é que a entidade de atendimento deve consolidar parcerias com as Secretarias de Esporte, Cultura e Lazer e órgãos afins, visando o cumprimento dos artigos 58 e 59 do ECA.

e) Saúde: comum a todas as unidades que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas e deve consolidar parcerias com as Secretarias de Saúde, visando o cumprimento dos artigos 7, 8, 9, 11 e 13 do ECA.

f) Abordagem Familiar e Comunitária: comum a todas as unidades que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas para sua efetivação, devem-se consolidar parcerias com as Secretarias ou órgãos similares responsáveis pelos programas oficiais de assistência social, visando à inclusão das famílias dos adolescentes em programas de transferência de renda e benefícios no âmbito dos serviços do SUAS.

g) Profissionalização, Trabalho e Previdência: comum a todas as unidades de atendimento que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas, tendo a perspectiva de consolidar parcerias com as Secretarias de Trabalho ou órgãos similares visando o cumprimento do artigo 69 do ECA.

h) Segurança e Justiça: comum a todas as unidades de atendimento que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação e deve estruturar e organizar as ações do cotidiano socioeducativo e investir nas medidas de prevenção das situações-limite compondo o conjunto de ações fundamentais do núcleo de intervenção estratégica da segurança preventiva.

5) Origem Orçamentária (SINASE):

A origem dos recursos a serem utilizados para financiamento do SINASE tanto deverá ser proveniente da seguridade social, responsável pela política de

proteção integral dos direitos sociais da população brasileira, quanto das demais fontes do Fundo da Criança e do Adolescente.

Formas de Financiamento (SINASE): Para a execução da política descentralizada é necessário que haja transferências de recursos de uma esfera de governo para outra. Isso porque os tributos, taxas e demais fontes de receitas de estados e municípios não são, necessariamente, suficientes para financiar as ações de sua responsabilidade. A cooperação financeira com as três esferas de governo e com entidades públicas poderá ocorrer mediante três formas, consideradas as disposições legais e administrativas:

a) Transferência Fundo a Fundo: É regular e automática e tem representado uma excelente opção para atribuir transparência à gestão da política, além de fortalecer a capacidade de se avaliar e monitorar os resultados das ações empreendidas e, sobretudo, assegurar que o Conselho dos Direitos da respectiva esfera (municipal, estadual e distrital) possa monitorar as ações desenvolvidas, assegurando correspondência e coerência com a Política e Plano local. Fora isso, garantida fonte de recursos representa uma fonte de financiamento estável, permitindo, portanto, o desenvolvimento de uma política sustentável. No caso de não haver garantia de origem orçamentária, no curto prazo, a transparência que este tipo de repasse é capaz de prover quanto à utilização dos recursos permitirá melhor análise sobre como flexibilizar e hierarquizar os investimentos e custeios possíveis.

b) Remuneração por Serviços Prestados: Tende a figurar com maior importância tanto mais desestruturado esteja o Sistema de Atendimento. Dessa forma, pode-se inferir que tão logo o SINASE esteja mais estruturado e a capacidade técnica necessária à atenção da política seja desenvolvida, menos frequentemente recorrer-se-á a este tipo de repasse.

c) Celebração de Convênios: Os convênios seguem normas de financiamento, cujo objetivo é facilitar a operacionalização, garantindo que sigam regras e diretrizes previamente estabelecidas; devendo ser mais frequentemente utilizados para potencializar programas, projetos e ações estratégicas para a consecução dos princípios e objetivos do SINASE. Os convênios estabelecidos estariam mais frequentemente relacionados à implantação e implementação da ação socioeducativa em bases éticas e pedagógicas, de qualidade sustentada pelos princípios dos direitos humanos.

Dentro desta perspectiva de transição de um caráter meramente punitivo, para uma doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente, pautada pelo respeito à peculiar condição do adolescente como pessoa em desenvolvimento, o SINASE enfatiza pontos-chave a serem respeitados no cumprimento das medidas socioeducativas, tais como:

i) Integração de Políticas Públicas

Fábio Silvestre, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, atenta para a necessidade de políticas públicas serem trabalhadas de forma articulada com a finalidade de assistir aos adolescentes integralmente. “Muitas vezes os adolescentes só são descobertos pelas políticas públicas quando se tornam autores de atos infracionais. Até então, eles eram expulsos da escola, estavam fora do mercado de trabalho, no mercado informal, cooptados pelo narcotráfico”.

Neste sentido, o sistema nacional enfatiza a intersetorialidade entre políticas de educação, saúde, assistência social, segurança pública e do sistema de Justiça para assegurar os direitos constitucionais dos adolescentes em conflito com a lei (autores de atos infracionais). Determina também que o acesso aos serviços públicos, no caso de adolescentes em privação de liberdade, deve ser feito em núcleos externos às unidades, em integração com a comunidade, a fim de se trabalhar o preconceito contra os adolescentes em conflito com a lei.

É imperativa a articulação entre os conselhos municipais e estaduais de direitos para a deliberação sobre as políticas e, a partir daí, envolver e comprometer todos os atores sociais e as secretarias setoriais no oferecimento dos serviços públicos aos adolescentes em conflito com a lei, não deixando a cargo só do gestor socioeducativo”.

ii) Gestão Pedagógica

O SINASE delinea os parâmetros de ação e gestão das medidas socioeducativas, desde a maneira como o atendimento inicial do adolescente deve ser realizado (procedimentos e serviços jurídicos da apuração do ato infracional), até as características arquitetônicas que a construção das unidades de privação de liberdade deve observar.

Pedagogicamente, o sistema trabalha com o conceito de plano individual de atendimento que leve em consideração as potencialidades, capacidades e limitações dos adolescentes, ao mesmo tempo em que valoriza a prática da tolerância e a

inclusão dos indivíduos, com o respeito à diversidade étnico-racial, de gênero e orientação sexual de cada jovem.

Outra característica em destaque no SINASE é a ênfase à participação familiar e comunitária no processo de socioeducação, por intermédio de atividades programáticas que deem conta de aproximar a família e fortalecer os vínculos com a comunidade.

No que diz respeito aos adolescentes com transtorno mental, devidamente comprovado com laudo forense, propõe-se, a princípio, a gestão partilhada e, gradativamente, promover e fortalecer as discussões para que a saúde assuma o que é de competência do sistema único.

Conjugando novas práticas no campo das políticas públicas com um maior envolvimento da sociedade como um todo no processo de ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei, o SINASE é, portanto, um instrumento essencial para a implementação integral do ECA e a transformação da realidade no atendimento socioeducativo no Brasil e especificamente no Pará.

iii) Atendimento Inicial

O que diz o ECA: Art. 88 - Item V: Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescentes a quem se atribua autoria de ato infracional.

O que diz o SINASE: O atendimento inicial previsto no ECA, e, portanto, contemplado no SINASE, refere-se aos procedimentos e serviços jurídicos que envolvem o processo de apuração de ato infracional atribuído ao adolescente. Esses diferentes atos que compõem a ação judicial socioeducativa realizados por diferentes órgãos (Segurança Pública, Ministério Público, Defensoria Pública, Juizado da Infância e Juventude e Assistência Social) denominam-se de Atendimento Inicial. Assim, após sua apreensão em flagrante de ato infracional, deverá: ser apresentado à autoridade policial, liberado aos pais ou apresentado ao Ministério Público, apresentado à autoridade Judiciária e encaminhado para o programa de atendimento socioeducativo (internação provisória) para posterior aplicação de medida socioeducativa.

O adolescente acusado de prática de ato infracional deve ter o seu atendimento Inicial agilizado, reduzindo-se oportunidades de violação de direitos,

devendo, para tanto, haver a integração entre os órgãos envolvidos. Contudo, o ECA não exige que esses serviços aconteçam num mesmo local - condição esta que é preferencial - cabendo aos órgãos envolvidos sua conveniência e oportunidade. Portanto, em razão da especificidade, limite de tempo e natureza desse atendimento inicial, os parâmetros pedagógicos caberão apenas à internação provisória e às medidas socioeducativas.

A FASEPA, em parceria com os órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria e Segurança Pública, responde pelo Serviço de Assistência Social (SAS) operacionalizando, de forma integrada, o atendimento inicial ao adolescente.

Ressalta-se, porém, que os procedimentos e ações desenvolvidas no Atendimento Inicial realizado até a decisão judicial da aplicação da internação provisória estão devidamente fundamentados nos princípios dos direitos humanos, e, sobretudo, estão assegurados e descritos detalhadamente neste documento (no capítulo 3) e em especial destaque nos princípios gerais do SINASE: I, III, IV, V, VI, IX, XV, XVI e XVII.

O atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei não deve se restringir apenas à capital dos estados, mas a todos os municípios cuja demanda justifique a oferta do serviço, desenvolvendo discussões sistemáticas com todo o sistema implantado, em observância na lei específica para definir responsabilidades de cada órgão do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD).

iv) As Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

O sistema nacional valoriza a importância de fortalecer as medidas em meio aberto, como a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e a Liberdade Assistida (LA), em detrimento às medidas privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e internação), que devem ser usadas em caráter de brevidade e excepcionalidade. O sistema, ainda, dá ênfase aos aspectos pedagógicos, como no caso dos parâmetros arquitetônicos que devem ser seguidos para a construção de unidades de privação de liberdade com características de estabelecimentos educacionais (previstas no ECA) e não de unidades prisionais.

As medidas em meio aberto proporcionam reflexão ao adolescente, ao mesmo tempo em que colaboram com a diminuição do índice de reiteração de atos infracionais. Os adolescentes compreendem que estão sendo responsabilizados e não penalizados, têm a possibilidade de transitar na sociedade e fazer uma reflexão

do que fizeram de errado. O índice de reiteração é maior quando se isola o adolescente e o coloca em um ambiente de maior risco social. O fato de estar próximo da família e de ter compromissos assumidos no plano individual de atendimento no meio aberto favorece sua inserção no contexto de convivência comunitária.

O SINASE especifica as competências das três instâncias federativas para o atendimento socioeducativo no país. Dentre as principais funções estabelecidas à União, está a de formular e coordenar a execução da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo e elaborar, em colaboração com Estados e Municípios, o Plano Nacional. Os Estados e Municípios devem também traçar seus planos de atendimento socioeducativo nas distintas esferas de governo e instituir e gerenciar os respectivos sistemas de atendimento.

O processo de municipalização das medidas socioeducativas é reforçado no texto do SINASE, pois já estava determinado, desde 1990, ano da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O sistema nacional ainda explicita como atribuição dos Estados a execução de medidas cumpridas em meio fechado: semiliberdade, internação e internação provisória. Em nível municipal, devem ser operacionalizadas as medidas em meio aberto: prestação de serviços à comunidade e o programa de liberdade assistida.

O caminho para a municipalização ainda é longo em nosso país. Um mapeamento realizado pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD), a pedido da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, mostrou que apenas 8,2% das capitais brasileiras já haviam concluído seus processos e 3,3% estavam em vias de implantação. O estudo também revelou que, na maioria dos estados da Federação, os processos de municipalização se iniciaram tardiamente, somente a partir de 2003.

Mas é possível, mesmo diante desse cenário, observar uma série de avanços em direção ao que estabelece o ECA. O caráter de integração entre os três níveis de governo foi apontado nos dados obtidos pelo mapeamento. A implementação conta, em muitas capitais, com convênios entre os municípios e o Governo Federal, além de haver envolvimento com poder público estadual, conselhos municipais e

estaduais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, Poder Judiciário, Ministério Público e sociedade civil organizada (ONGs e conselhos de cidadania).

Ressaltamos a resolução 113/2006 do CONANDA, que versa acerca do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que dá subsídios e orientações para uma articulação e pactuação com os demais sistemas.

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente se organiza em torno de três eixos fundamentais: PROMOÇÃO, CONTROLE e DEFESA. Cada eixo acontece em espaços públicos, com Atores Sociais específicos que utilizam determinados instrumentos de ação. Os Atores Sociais de cada eixo agem (ou devem agir) de forma articulada, integrada e interativa, dentro de cada eixo e dos eixos entre si, garantindo a complementaridade operacional, formando uma rede de relações que se constitui nesse referido SISTEMA.

Atualmente, a FASEPA mantém dez unidades de medidas socioeducativas na Região Metropolitana de Belém e três no interior:

1) Serviço de Atendimento Social (SAS): Unidade que atende adolescentes flagrados em atos infracionais e apreendidos pelo serviço de segurança pública do Estado. O adolescente é apresentado à Divisão de Atendimento ao Adolescente (Data) para procedimentos policial e encaminhado à autoridade judiciária, que pode liberar o adolescente à família ou encaminhá-lo para internação. Localizada no bairro do Jurunas, em Belém, a unidade tem capacidade para atender 12 adolescentes.

2) Centro de Internação do Adolescente Masculino (CIAM Sideral): Após o Juizado da Infância e Juventude decidir a medida a ser cumprida pelo adolescente envolvido no ato infracional, ele é encaminhado ao CIAM, se for cumprir medida socioeducativa provisória. A unidade acolhe adolescentes de todas as faixas etárias, que aguardam até 45 dias uma nova decisão judicial para continuidade, ou não, de cumprimento de medida. A capacidade do CIAM é de 60 adolescentes.

3) Centro de Internação Jovem Adulto Masculino (CIJAM): Localizada no município de Ananindeua, a unidade tem capacidade para acolher 50 jovens de 18 a 21 anos, envolvidos em atos infracionais.

4) Centro Socioeducativo Masculino (CSEM): A unidade de internação está localizada no Jardim Sideral, em Belém. A capacidade é para atender 40 adolescentes de 16 e 17 anos.

5) Centro Juvenil Masculino (CJM): Em Ananindeua, a unidade tem capacidade para receber 40 adolescentes, de 12 a 15 anos, em regime de internação.

6) Centro Socioeducativo de Benevides (CSEB): Os adolescentes abrigados na unidade têm 16 e 17 anos. A estrutura é para 80 adolescentes em regime de internação.

7) Centro de Adolescentes em Semiliberdade (CAS): Os adolescentes acolhidos são de todas as faixas etárias. Até 20 adolescentes podem ser atendidos na unidade localizada no distrito de Icoaraci, em Belém, em regime de semiliberdade.

8) Centro Interativo Jovem Cidadão (CIJOC): Até 20 adolescentes, de todas as faixas etárias, podem ser atendidos na unidade de socioeducação em regime de semiliberdade. A unidade fica no município de Ananindeua.

9) Centro de Atendimento Terapêutico Social (CATS): Unidade de atendimento protetivo para adolescentes e jovens que possuem transtorno mental, de todas as faixas etárias. Fica localizado no distrito de Icoaraci, em Belém.

10) Centro Socioeducativo Feminino (CSEF): Unidade de atendimento socioeducativo para adolescentes do sexo feminino, com idades entre 12 e 17 anos, nos regimes de internação provisória, internação e semiliberdade. A unidade está localizada em Ananindeua.

Unidades de medidas socioeducativas no interior do Estado do Pará:

1) Centro Socioeducativo do Baixo Amazonas (CSEBA): Em Santarém há duas unidades de atendimento socioeducativo. Trabalha o acolhimento provisório e a internação, com capacidade para atender 40 adolescentes de todas as faixas etárias.

2) Centro de Semiliberdade de Santarém (CSS): Estruturado para atender até 10 adolescentes em regime de semiliberdade, prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida, de todas as faixas etárias;

3) Centro de Internação do Adolescente Masculino (CIAM Marabá): Capacidade: 20 adolescentes. Faixa etária: Todas. Regime de acolhimento provisório e internação.

3.2.2.5 Fundação Papa João XXIII

A Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA, 2010), instituída pela Lei Municipal nº 6022, de 08 de maio de 1966, é o órgão responsável por planejar, coordenar e executar a Política de Assistência Social no município de Belém. O desenvolvimento de suas ações tem como paradigma os preceitos legais previstos na Constituição Federal, art. 203 e 204, na Lei Orgânica da Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social/ Norma Operacional Básica - Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no Estatuto do Idoso.

A FUNPAPA direciona suas atividades a populações que vivem em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social decorrente de pobreza, privação, abandono ou isolamento familiar, que sofrem maus-tratos físicos, psíquicos, abuso e exploração sexual, uso de substâncias psicoativas, trabalho infantil, entre outras que configura a violação de direitos.

Público alvo: Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social.

A Política de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, na perspectiva de prover serviços, benefícios, projetos e programas de: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade, além de Projetos Especiais.

1) Linhas de ação

a) **Proteção Social Básica:** Serviços executados de forma direta nos Centros de Referência à Assistência Social (CRAS) - por meio do Programa de Proteção Integral à Família (PAIF) e em outras unidades básicas de assistência social.

b) **Proteção Social Especial de Média Complexidade:** Oferece atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados. No entanto, os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.

c) **Proteção Social Especial de Alta Complexidade:** Garante proteção integral (alimentação, higienização e trabalho) na modalidade abrigo, albergues e casa de passagem para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça.

2) Projetos e programas

a) Educação Social de Rua: Voltado para a abordagem de crianças e adolescentes que estão nas ruas, visando seu retorno ao convívio familiar e à escola e acesso aos serviços públicos, o projeto conta com uma equipe de educadores e profissionais de Serviço Social, Pedagogia, Psicologia e técnicos em desporto de lazer. Hoje o projeto atua em sete áreas-contexto: Pedreira, Umarizal, Icoaraci, Entroncamento, Marco, Ceasa, Terra Firme, Doca, Cremação, Nazaré-Presidente Vargas, Aurá e Ver-o-Peso.

b) Promoção da Inclusão Produtiva (PIP): Direcionado às famílias já cadastradas no CadÚnico e beneficiadas pelos programas assistenciais da FUNPAPA, o PIP é financiado pelo Governo Federal e promove cursos de capacitação voltados ao desenvolvimento de habilidades e para a qualificação profissional. O projeto é desenvolvido em parceria com o Serviço Nacional do Comércio (SENAC) e o Serviço Nacional da Indústria (SENAI) a fim de promoverem atividades técnicas.

c) Tribos Urbanas: O projeto destina-se a atender 100 adolescentes, na faixa etária dos 14 aos 25 anos, envolvidos em situação de gangues. Para mantê-los no programa, longe das ruas e da criminalidade, a FUNPAPA promove cursos de capacitação profissional. O projeto integra três fases: oficinas socioeducativas, atividades esportivas e cursos de capacitação para a inserção no mercado de trabalho. Para uma integração maior, as famílias desses jovens recebem orientação psicológica e visitas domiciliares de assistentes sociais.

d) Conquistando a Cidadania: Desenvolvido em parceria com a Companhia de Danças Clara Pinto, o projeto consiste em atender crianças e adolescente em situação de risco social. Por meio da dança, recebem noções de etiqueta, postura, traje, disciplina, organização, desenvolvimento do raciocínio e memorização.

e) Benefício de Prestação Continuada (BPC): É um benefício da assistência social, integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pago pelo Governo Federal e assegurado por lei, que permite ao acesso de idosos e pessoas com deficiência às condições mínimas de vida com dignidade. Essas pessoas são ajudadas com um salário mínimo mensal. Ressalta-se que a FUNPAPA apenas é responsável pelo recadastramento dos beneficiários, mas quem concede o benefício é o INSS.

f) Erradicação do Trabalho Infantil (PETI - Projeto Fazendo o Futuro):

Contribui para o acesso, permanência e melhoria do desempenho escolar das crianças e adolescentes erradicadas do trabalho infantil.

g) Pro-Jovem: Objetiva elevar a escolaridade e garantir a qualificação profissional de jovens que vivem em situação de vulnerabilidade social.

3) Abrigos

a) Abrigo Masculino Ronaldo Araújo: Atende adolescentes do sexo masculino, na faixa etária dos 12 aos 18 anos incompletos, encaminhados pelos Conselhos tutelares e Juizado da Infância e Juventude.

b) Abrigo Masculino Infantil Euclides Coelho Filho: Atende crianças do sexo masculino, 07 a 12, em situação de risco, encaminhados pelos Conselhos tutelares e Juizado da Infância e Juventude.

c) Abrigo Feminino Dulce Accioli: Atende adolescentes do sexo feminino na faixa etária dos 12 aos 18 incompletos em situação de risco social, encaminhadas pelos Conselhos Tutelares e Juizado da Infância e Juventude.

d) Casa de Passagem Espaço Acolher: Atende crianças e adolescente de 07 a 18 anos incompletos, encaminhados via Conselho Tutelar. O tempo médio de permanência é de 72 horas. O trabalho do serviço é de fazer com que essas crianças retornem ao convívio da família. Mas quando isso não é possível, elas são encaminhadas para os abrigos.

e) Albergue Emanuelle Rendeiro Diniz: Atende mulheres em situação de violência doméstica e sexual, que estejam sob risco de vida e não possuem local seguro para ficar. São encaminhadas pela Delegacia de Crimes Contra a Integridade da Mulher.

No tempo de permanência no Albergue, elas recebem atendimento jurídico, social e psicológico, além de desenvolver atividades de arte, pintura, bijuterias e participar de grupos de reflexão, relaxamento e resgate da autoestima.

f) Centro de Convivência da Terceira Idade Zoé Gueiros: Atende cidadãos da melhor idade. O espaço tem, atualmente, 613 idosos matriculados. Eles participam de atividades físicas, culturais, artesanais, esportivas, além das chamadas atividades extras, como oficinas de alfabetização, rodas de conversa para discutir assuntos como direito, saúde, previdência e do Grupo de Escuta Mútua (GEM), formado para discutir os assuntos sociais mais polêmicos. Além dos idosos,

as famílias também são atendidas. Para ter acesso ao espaço, é necessário ter mais de 60 anos, ser morador de Belém e fazer a inscrição.

Em Belém os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) atuam nos seguintes bairros/distritos: Aurá, Barreiro, Benguí, Cremação, Icoaraci, Guamá, Jurunas, Mosqueiro, Outeiro, Pedreira, Tapanã, Terra Firme.

Os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS¹⁹) de Belém foram implantados no período de 2005 a 2012: CREAS Comércio em 04 de julho de 2006, CREAS Umarizal em 20 de setembro de 2007 e CREAS Marco em 13 de janeiro de 2009. Balizados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, esses espaços foram responsáveis pela realização dos serviços:

i) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); ii) Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS); e iii) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

A FUNPAPA, seguindo as diretrizes do SINASE, coordena e assessora tecnicamente o município no atendimento socioeducativo, desde o atendimento inicial (do início do processo de apuração) até o cumprimento da medida em meio aberto: Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) constitui um serviço socioassistencial desenvolvido apenas pelo CREAS-Umarizal e se dirige ao atendimento de adolescentes durante o cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC). Seu cumprimento exige relação direta com o Juizado da Infância e da Juventude, bem como com órgãos e entidades que recebem adolescentes para prestação do serviço comunitário.

O objetivo do CREAS-Umarizal²⁰ é “implementar a Política de Atendimento Socioeducativo desenvolvendo ações socioassistenciais para adolescentes autores

¹⁹ Relatório de Gestão: 2005 a 2012 (FUNPAPA). Enviado por Regina Nóbrega: Núcleo Setorial de planejamento (NUSP/FUNPAPA) em 07-01-2013.

²⁰ Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo - Belém/PA, 2009. Enviado pelo CREAS-Umarizal/FUNPAPA em 09-01-2013.

de ato infracional, buscando romper com a lógica punitiva e dessa forma contribuir na reconstrução do seu projeto de vida”.

O Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo (2009, p.23):

se concretizará pela ação articulada dos sistemas, órgãos e organizações estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos dos adolescentes envolvidos em delitos no município de Belém, reconhecendo-se a incompletude e a complementaridade entre eles e o asseguramento de um atendimento que promova o desenvolvimento pessoal e social dos adolescentes .

Registra-se que o atendimento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, até 2006 era de responsabilidade do Governo Estadual, sendo municipalizado em 2007, passando a ser de responsabilidade da FUNPAPA e o atendimento realizado pelo CREAS-Umarizal, que iniciou o atendimento em 20/09/2007.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Conceituação

Ao longo das últimas décadas, muito se fala em políticas públicas. Mas o que é uma Política Pública e do que se trata?

Para Meny e Thoenig (1992, p 89), “*una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental*”. Em teoria “*una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico*”, contendo as seguintes características: um conteúdo; um programa; uma orientação normativa; um fator de coerção; uma competência social (MENY; THOENIG, 1992, p. 90).

Para Dye (2009), “uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental”. Para o autor, as instituições governamentais dão às políticas públicas três características distintas: 1º) o governo empresta *legitimidade* às políticas; 2º) as políticas governamentais envolvem *universalidade*; 3º) o governo monopoliza a *coerção* na sociedade. É essa capacidade do governo de cobrar lealdade de todos os seus cidadãos, de adotar políticas que governam toda a sociedade e de monopolizar o uso legítimo da força, que estimula os indivíduos e os grupos a se empenharem para que as políticas traduzam suas preferências (DYE, 2009, p. 101).

O ano de 1951 é considerado, por Secchi (2010), como “o marco de estabelecimento da área disciplinar de estudos de políticas públicas”, com a publicação dos livros de David B. Truman (*The governmental process*) e de Daniel Lerner e Harold D. Laswell (*The policy sciences*), “embora na década de 1930 aparecessem contribuições teóricas da análise racional das políticas” (SECCHI, 2010, p. XIII).

Em seus artigos, Souza (2006, p. 23-24 e 2007, p. 67-68) considera que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell (introduz a expressão *policy analysis*, ainda nos anos 30, como forma de conciliar

conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo); H. Simon (introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional); C. Lindblom (questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio); e D. Easton (contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Para ele, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos).

Carvalho (1996, p. 8) vê a política pública como “um processo político que envolve uma rede de decisões e/ou de não-decisões, cujo desdobramento político não só acaba afetando outras decisões governamentais como o próprio resultado da política pública em questão”.

Quanto ao conceito de política pública, para Di Giovanni (2009, não paginado), “vai além da ideia de que uma política pública é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática”.

Mais do que isso, penso a política pública como uma **forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas**, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, [...]. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal (DI GIOVANNI, 2009, grifo do autor).

A relação de políticas públicas com o poder público fica clara na definição de Teixeira (2002). Para o autor, “políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. Além disso:

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder

político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Ao definir política pública, Secchi (2010, p. 2) a considera “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, ou seja, “é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém”. Para o autor, “a política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público”, isto é, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. Mas, “qualquer definição de política pública é arbitrária”.

No entendimento de Souza (2006, p. 24), “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Em seu trabalho, a autora cita algumas definições de política pública: para Mead (1995) é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; para Lynn (1980) é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; para Peters (1986) é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; para Dye (1984) é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Para a autora, “a definição mais conhecida é a de Laswell (1936): decisões e análises sobre política pública implicam responder às questões quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

De forma resumida, Souza (2006, p. 26) considera política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Portanto, as políticas públicas formuladas são implementadas em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação, que podem ter continuidade ou podem ser finalizados.

4.2 Formulação

Quanto à formulação de políticas públicas, “constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em

programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p.26).

Para Silva e Melo (2000, p. 4), é na fase da formulação de políticas públicas que “são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento” e, a “formulação é vista como uma atividade relativamente não problemática” (SILVA; MELO, 2000, p. 6).

Quanto aos elementos das decisões políticas para o processo de formulação de políticas, no entendimento de Rua (2008) são apoio ou suporte (específicos ou genéricos) e demandas²¹ (novas, recorrentes ou reprimidas). As demandas podem ser: reivindicações de bens e serviços; de participação no sistema político; de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados etc.

Rua (2008, p. 6) assinala que para uma situação se tornar “um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental” deverá apresentar pelo menos uma das seguintes características: a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados; b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo; c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema (RUA, 2008, p. 6).

Para Carvalho (1996, p. 9), “a etapa da formulação dos assuntos públicos se constitui em que certos assuntos - necessidades e demandas sociais - passam a ser socialmente problematizadas por certas correntes de ‘opinião pública’ para merecerem a atenção do Estado”.

Não raramente essas questões sociais percorrem um “ciclo institucional” - que vai desde sua problematização social até sua “resolução” final - em que

²¹ Demandas novas: resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Demandas recorrentes: expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental. Demandas reprimidas: são aquelas constituídas por “estados de coisas” ou por não-decisões (RUA, 2008, p. 3).

diferentes atores sociais afetados, positiva ou negativamente, pela emergência e desenvolvimento da “questão social” tomam posições políticas frente à mesma (CARVALHO, 1999, p. 9).

Assim, em um sistema político moderno, “a formação de políticas públicas de natureza democrática, pressupõe o entendimento do processo de formação e manutenção do ‘consensus’ em termos do papel das estruturas e das ‘regras do jogo’” (CARVALHO, 1996, p. 12).

Portanto, “elaborar uma política pública significa definir *quem* decide o *quê*, *quando*, com que *consequências* e *para quem*” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

4.3 Implementação

A implementação de uma política pública é a fase “*durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos*” (MENY; THOENIG, 1992, p. 158). Desta forma, implementar significa:

- quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad;
- la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad;
- el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor (MENY; THOENIG, 1992, p. 159).

Quanto à implementação, Secchi (2010, p. 46) a considera como “a fase em que a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas”, e “nesta fase entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública”.

Para Silva e Melo (2000, p. 3), “a implementação revelou-se o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental”. Além disso, “na visão clássica ou canônica da ação governamental a implementação de política pública constitui uma das fases do *policy cycle*”. Para os autores, “uma análise mais sistemática revela que o diagnóstico sobre a implementação como o “elo perdido” está ancorado em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas” (SILVA; MELO, 2000, p. 4).

Também para Dagnino (2002, sem paginação), “o estudo da implementação é às vezes denominado o “elo perdido” entre a preocupação com o *policy making* e a avaliação dos resultados e impactos da política”. Para o autor, este pode ser resumido à pergunta; “porque certas políticas são bem sucedidas (bem implementadas) e outras não”?

A implementação foi mal sucedida quando a política foi colocada em prática de forma apropriada sem que obstáculos sérios tenham-se verificado, mas ela falhou em produzir os resultados esperados. Neste caso, é provável que o problema (falha) da política não esteja na implementação propriamente dita, mas na formulação (DAGNINO, 2002).

Ou ainda, quando a política não pôde ser colocada em prática de forma apropriada, segundo Dagnino (2002), “dizemos que há um hiato (*gap*) de implementação, porque aqueles envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou porque apesar de seus esforços não foi possível contornar obstáculos externos”.

Também para Rua, (p. 13), “desde a década de 1970, o estudo de políticas públicas indica haver algo como que um “elo perdido”, situado entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados: a implementação”. E que, “a separação entre a formulação, a decisão, a implementação e a avaliação de políticas públicas é um recurso mais importante para fins de análise do que um fato real do processo político”.

As vicissitudes, os obstáculos e problemas da implementação, segundo Silva e Melo (2000, p. 5), “estão associadas a problemas de natureza variada”, que: resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores; são gerados por problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas; derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política - em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal.

A implementação, para Parada (2006, p. 239), “es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política”. Ou seja, “la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública”.

A fase de implementação, segundo Silva e Melo (2000, p. 12), “quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas, mas de um campo interorganizacional”.

De acordo com Saravia (2006, p. 32), “a implementação é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos)” enquanto que “a execução é pôr em prática a decisão política”.

Viana (1988, p. 25) define a implementação “como um processo de formulação de intenções políticas para atingir impactos e consequências”, o que Silva e Melo (2000, p. 5) entendem “como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top down*)”.

Portanto, a implementação “corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA; MELO, 2000, p. 4), ou ainda, “trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente” (RUA, p. 13).

4.4 Avaliação

Por definição, avaliar significa: Determinar a valia ou o valor, o preço, o merecimento; Apreciar ou estimar o merecimento de; Calcular, computar; Fazer ideia de, supor; Reconhecer a grandeza, a intensidade, a força de.

Dentre as definições de avaliação, Mokate (2002, p. 90-91) destacou: a) “‘*evaluación*’ consiste en ‘*la acción y efecto de señalar el valor de una cosa*’ y que ‘*evaluar*’ significa ‘*estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa*’” (Real Academia de la Lengua, 1992); b) María Moliner, señala que “‘*evaluar*’ consiste en ‘*atribuir cierto valor a una cosa*’” (Diccionario de Uso del Español, 1990); c) Michael Scriven (1991) indica que avaliação se refere ao “*proceso de determinar el mérito o valor de algo*’ y, por tanto, constituye un proceso que ‘*involucra alguna identificación de estándares relevantes[...], alguna investigación del desempeño de lo que se evalúa con base en estos estándares[...]*’; d) para Wiesner Duran (1994) a avaliação é “*el ‘proxy’ del mercado en la administración pública*” e considera que “*la evaluación se*

puede convertir en uno de los instrumentos más poderosos en la promoción de la modernización de la gestión pública”.

Podemos observar que nas definições de avaliação a característica comum é a atribuição de valor. Portanto, a avaliação, para Mokate (2002, p. 93), "*constituye una definición que nos desafía no sólo a verificar el cumplimiento de objetivos, sino también a validar continuamente el valor social incorporado en el cumplimiento de dichos objetivos*" e que "*la evaluación resulta ser un instrumento sine qua non de la gerencia adaptativa y enfocada en resultados*" (MOKATE, 2002, p. 99).

Os quatro desafios que podem ser enfrentados para construir o processo de avaliação em um aliado do gerente social, na análise de Mokate (2002), são: 1) *La especificación de un marco conceptual de la política, programa o proyecto que se propone monitorear y evaluar, para indicar claramente los resultados esperados y explicitar las relaciones causales supuestas*; 2) *La superación de la brecha - tanto real como percibida - entre lo "cuantitativo" y lo "cualitativo" en la especificación de objetivos y la evaluación*; 3) *La identificación y concertación de indicadores e informaciones relevantes, tomando en cuenta el marco conceptual y las diversas perspectivas e intereses asociados con los resultados y las relaciones causales esperados*; 4) *La definición y manejo efectivo de flujos de la información generada por el proceso evaluativo y la introducción de estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información* (MOKATE, 2002, p. 100).

De acordo com o manual da UNICEF (1990):

Evaluations examine changes and their significance in relation to effectiveness, efficiency, relevance, impact and sustainability. Any single evaluation may not be able to examine each of these comprehensively, but they should be taken into consideration. It is important to differentiate broad questions relating to effectiveness, efficiency, relevance and impact from more specific survey questions.

Em se tratando de políticas públicas, Meny e Thoenig (1992, p. 89), consideram que "*una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos*". Para os autores:

Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la

base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas (MENY; THOENIG, 1992, p. 195).

A avaliação de políticas públicas no Brasil tornou-se necessária, desde meados da década de 1980, “diante do aprofundamento da crise fiscal, da escassez de recursos do setor público”. Até então, “a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público esteve voltada para os processos de formulação de programas” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 969-971).

Para Cunha (2006), o interesse pela avaliação, “tomou grande impulso com a modernização da administração pública”. A avaliação “pode subsidiar o planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações”, pois é considerada “um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade de gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados do governo”. Desta forma, a avaliação “além do caráter de mensuração objetiva de resultados, possui também aspectos qualitativos”, o que se constitui em um “julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários” e que a “atividade de avaliação não é uma atividade isolada e auto-suficiente”. A avaliação “é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais”, pois ela “gera informações que possibilitam novas escolhas; analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados” (CUNHA, 2006, p. 1-7).

Castro (1989, p. 3) considera a avaliação como:

o instrumento de análise mais adequado para sabermos se uma política está sendo implementada, no sentido de observar criticamente a distância entre as consequências pretendidas e aquelas efetivadas, detectando as disparidades entre metas e resultados.

O principal foco de análise da política pública, no entendimento de Souza (2007):

está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2007, p. 84).

Quanto ao propósito da avaliação, para Costa e Castanhar (2003, p. 972), é “guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”.

Embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, este não é, evidentemente, o único e, eventualmente, nem o mais importante critério a ser utilizado na avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973).

Há vários critérios, segundo os autores, que podem ser utilizados e “a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação”. Os critérios mais comuns, segundo o manual da UNICEF, são: eficiência; eficácia; impacto (ou efetividade); sustentabilidade; análise custo-efetividade; satisfação do beneficiário; e equidade (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973).

Na fase da avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), para Frey (2000, p. 228), “trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros”. Com isso:

a avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior (FREY, 2000, p. 228).

Ainda que existam muitas formas, para Thoenig (2000, p. 54), “a avaliação pode ser caracterizada, em linhas gerais, como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos”.

Diferentemente da teoria econômica das políticas públicas, para Carvalho (1996, p. 8):

a análise política das políticas públicas está interessada em descrever, analisar e explicar o que os governos fazem, porque eles fazem e que diferença faz para a sociedade o que eles fazem quando são tomadas certas “decisões” envolvendo uma gama de interesses e conflitos entre grupos sociais, no amplo processo sociopolítico de formação, adoção, implementação e avaliação das políticas governamentais.

A avaliação da política, para Dagnino (2002), ocorre quando os resultados decorrentes de sua implementação são comparados com o planejado.

O grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, para Costa e Castanhar (2003, p. 987), “encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer aos atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa”.

Enquanto não se avançar na teorização da prática e buscar os consensos necessários à construção de paradigmas conceituais, cada esforço de avaliação vai requerer o estabelecimento prévio de uma estrutura de referência para a análise e o treinamento supervisionado do pessoal envolvido. A condição de possibilidade da avaliação é a consistência do planejamento (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 987).

Desta forma, podemos concluir que analisar uma política pública significa compreender, descrever e explicar uma política, levando em consideração todo o seu ciclo, partindo das causas e das consequências da atividade estatal ou governamental nos seus diferentes níveis federativos e institucionais com base em um modelo teórico de análise.

O Gráfico 2 mostra, em linhas gerais, o processo de análise de políticas públicas.

Gráfico 2 - Processo de análise de políticas públicas.



Fonte: Vidal (2012).

4.5 Os diferentes modelos: modelo institucional

Um modelo, para Dye (2009, p. 99), “é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real”. Para o autor, “os modelos utilizados para estudar políticas públicas são modelos conceituais” que visam a: simplificar e esclarecer nossas ideias acerca de política e políticas públicas; identificar aspectos importantes de questões político-sociais; ajudar na comunicação, focalizando as características essenciais da vida política; direcionar nossos esforços para compreender melhor as políticas públicas, sugerindo o que é importante e o que não é importante e; propor explicações para as políticas públicas e prever suas consequências. O modelo institucional, de processo, de grupo, de elite, racional, incremental (ou incrementalista), da teoria dos jogos, da opção pública, marxista, neo-institucionalista, sistêmico e outros, oferecem, cada um, “uma maneira diferente de pensar sobre política pública” e “eles não são competitivos, no sentido de que algum deles possa ser julgado o “melhor”” (DYE, 2009, p. 100).

Para Souza (2007, p. 72-73), “alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos”. Os quatro formatos que a política pública pode assumir foram desenvolvidos por Theodore J. Lowi (1964, 1972, apud SOUZA, 2007, p. 73): 1º) políticas distributivas - decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo; 2º) regulatórias - mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse; 3º) redistributivas - atinge o maior número de pessoas e impõe perdas concretas e a curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros; e 4º) constitutivas - lidam com procedimentos.

As políticas distributivas, para Frey (2000, p. 223-224):

são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.

No entendimento de Secchi (2010, p. 17), “as políticas distributivas geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes”. Além disso, ele considera que:

A grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo beneficiário (quem é e quem não é beneficiário). De acordo com Lowi (1964), esse tipo de política se desenvolve em arenas onde predomina a barganha (*logrolling*), ou seja, o troca-troca de apoios.

Para Frey (2000, p. 224), “as políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito” e “o processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos” o que, para Secchi (2010, p. 18), “representa um jogo de soma zero”. O tipo de dinâmica predominante em arenas políticas redistributivas “é o elitismo, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada” (SECCHI, 2010, p. 18).

As políticas regulatórias “trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias” e “os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas”. Neste tipo de políticas:

Os custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas (FREY, 2000, p. 224).

Para Secchi (2010, p. 17), as políticas regulatórias “estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos ou privados”, e as Políticas constitutivas:

são políticas que definem as competências, jurisdições, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *meta-políticas*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas (SECCHI, 2010, p. 18).

As Políticas constitutivas ou políticas estruturadoras, para Frey (2000, p. 224), “determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias”. Estes tipos de políticas, ainda segundo Frey (2000, p. 224), “provocam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados, pois têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente”, mas o cidadão comum raramente se interessa por esse tipo de política, pois não tratam de prestação de serviços ou de ações concretas do governo.

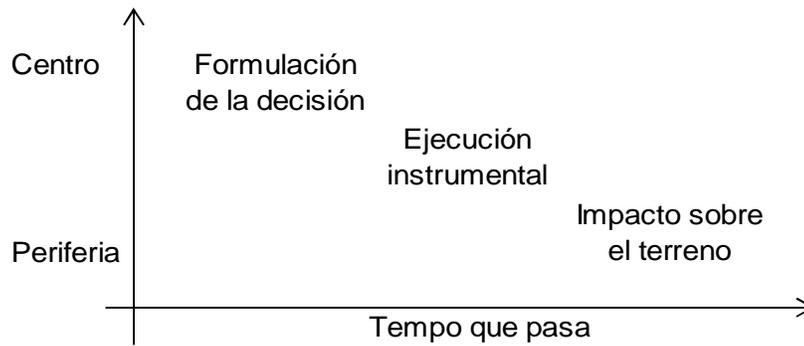
4.6 Políticas públicas: perspectiva “*top down*”

A perspectiva denominada *top down*, descreve, segundo Meny e Thoenig (1992, p. 159), “una secuencia lineal que desciende del centro hacia periferia”.

Lo alto gobierna por la definición del sentido y de los fines, y por el mantenimiento de autoridad. La base aplica, por conformidad a la jerarquía y por apropiación instrumental” (MENY; THOENIG, 1992, p. 159-160).

O Gráfico 3 mostra o enfoque ‘top-down’ de execução de políticas públicas, como uma sequência do centro até a periferia.

Gráfico 3 - O enfoque Top-down de execução de Políticas Públicas.



Fonte: Meny; Thoenig (1992, p. 160).

O passo do centro à periferia, “se traduce por la transformación de los objetivos en medios, por la sustitución de la política por la técnica, por la desaparición de los desafíos conflictivos en provecho de las racionalidades gestionarias” (MENY; THOENIG, 1992, p. 160). Para os autores, “Las instituciones administrativas de los Estados modernos están edificadas sobre estas premisas”, enfim, “en un mundo ideal, provee la solución a la gestión de la intendencia diaria”.

O modelo ou enfoque *top down*, para Dagnino (2002, não paginado), aborda o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, “partindo de uma definição de implementação como um processo em que ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores”. Entende-se, assim:

a política como uma “propriedade” dos *policy makers* situados no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação. O hiato entre as aspirações desses atores situados num plano central (federal, p.ex.) e realidades locais seria a causa dos déficits de implementação.

Para que uma política de tipo *top down* seja bem implementada, Dagnino (2002) cita dez pré-condições necessárias: 1) que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta restrições muito severas; 2) que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à

disposição do programa; 3) que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível; 4) que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida; 5) que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número; 6) que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância; 7) que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos e que estas condições persistam durante o processo de implementação; 8) que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe e perfeita sequência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante do programa; 9) que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; 10) e que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

Para Rua (2009), os modelos operacionais de implementação são *top down* e *bottom-up*. No modelo *top down*: a) Separação entre formulação e implementação; b) Separação entre política e administração; c) Cadeia de comando e lógica da obediência; d) A natureza da política não pode admitir ambiguidades; e) Estrutura de implementação: os elos da cadeia devem ser mínimos e subordinados; f) Prevenção de interferências externas; g) Controle sobre os atores envolvidos na implementação. Enquanto que no modelo *bottom-up*: a) Rede de atores envolvidos na distribuição de trabalho em uma ou mais áreas locais, com suas metas, estratégias, atividades e contatos; b) Início não é a política, mas problemas percebidos pelos atores e estratégias desenvolvidas para lidar com eles; c) Papel crucial da base social, das organizações implementadoras e da burocracia de nível de rua.

4.7 Políticas públicas de segurança no Brasil

A sociedade brasileira inicia a segunda década do novo milênio, na opinião de Saporì (2011, p. 11), “com indicadores de criminalidade ainda muito preocupantes e, pior do que isso, sem uma definição política clara de como lidar com o problema”.

Consequentemente, “a insegurança pública persiste como grave obstáculo à consolidação de nossas instituições democráticas”.

Quanto à formulação de políticas públicas de segurança, para Beato Filho (1999, p. 26), “pode perfeitamente prescindir de quaisquer abordagens culturalistas para a formulação de programas e projetos. Não é necessário, para se controlar a criminalidade, reformar a personalidade das pessoas”.

Não acreditamos que a mudança de valores das pessoas deva ser objeto de políticas governamentais. O que deve ser oferecido às pessoas são orientações acerca das consequências de suas ações, tanto em direção ao crime como em relação ao não-crime (BEATO FILHO, 1999, p. 26).

As políticas públicas de segurança, para Kasznar (2009, p. 162), “precisam ser afirmativas e devem contar com claro apoio político”. Por outro lado, as políticas privadas de segurança “podem ajudar a aumentar a sensação de segurança geral até o ponto em que os interesses de seus mantenedores não firmem ações que perenizem a oferta de serviços em função de deficiências de Estado”. Quem possui recursos pode comprar proteção, ou seja, ter serviços de guarda e vigilância.

Para a secretaria de Segurança Pública no Brasil Miki (2011, não paginado), “desde 2003, a política de segurança pública em âmbito nacional vem avançando muito através de diversas reformulações. Inicialmente, os esforços se concentraram na implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)”. E, “para a consolidação desse novo paradigma no País, o governo federal deu início, em 2007, ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)”, que “reconhece a violência como um fenômeno decorrente de múltiplos fatores, que requer respostas do Estado Inter setoriais e transdisciplinares”. Desta forma, “as políticas de segurança focalizam as raízes da violência e da criminalidade e estão articuladas permanentemente com as demais áreas, tais como educação, saúde e cultura”.

Quanto ao Sistema Único de Segurança Pública, Carneiro (2010) considera uma das “*Políticas fracas em tempo de crise*”, pois “na prática, o projeto apoiava-se muito mais em uma retórica de cooperação do que em mecanismos baseados em incentivos. E o ótimo apelo da sigla não resistiu à fragilidade de sua engenharia institucional”. Outro exemplo é o PRONASCI, que “de uma iniciativa federal também não apresenta um balanço muito convincente até o momento”. Mas, esse programa:

tem uma série de características que, em certo sentido, marcaram uma ruptura com as iniciativas anteriores na área, mas até o momento é possível dizer apenas que o programa é mais um conceito, um anúncio, do que propriamente um projeto consistente com objetivos viáveis (CARNEIRO, 2010, não paginado).

O PRONASCI tem servido para, ainda na análise de Carneiro (2010, não paginado), “acomodar os interesses corporativos das polícias estaduais e os interesses político-eleitorais de seus formuladores e operadores em nível federal e também nos estados e nos municípios contemplados pelo programa”. O autor conclui que “há aspectos do PRONASCI que se constituem até mesmo como um obstáculo à construção de políticas eficazes de redução do crime em nível nacional. São medidas fracas em um contexto de crise”.

Para Miki (2011), os trabalhadores da área necessitam de: reconhecimento e valorização compatíveis com a dignidade e o risco inerente de sua profissão; formação e a capacitação em conformidade com o novo paradigma de segurança com cidadania; serem reconhecidos como sujeitos portadores de direitos humanos e educadores e promotores de direitos humanos e da cultura de paz; qualificação adequada, contínua e permanente; uso diferenciado da força e a adoção de tecnologia menos letal; medidas que visem à redução do número de mortes destes profissionais durante o horário de serviço e fora dele; assistência biopsicossocial plena ao trabalhador e aos seus familiares, incluindo prevenção e tratamento adequado ao estresse, quadros pós-traumáticos, drogadição, dependência química e depressão etc., pois a modernização das instituições policiais requer a qualificação adequada, contínua e permanente de seus integrantes, cujo reflexo deve incidir também sobre suas carreiras profissionais.

Em se tratando de políticas públicas de segurança, Xavier (2009) observa que, “diante do aumento crescente da violência e da criminalidade os governos têm experimentado inúmeros programas, planos e operações repressivas com a finalidade de combatê-las”.

De forma autoritária e ferindo seus próprios princípios democráticos constitucionais, o Estado brasileiro tem, vez por outra, se utilizado até das forças armadas visando combater a violência e a criminalidade. Esse tipo de ação, além de ferir o Estado Constitucional, transforma-o em Estado policialesco e de terror (XAVIER, 2009).

As políticas públicas, articuladas Inter institucionalmente, ganham eficiência no enfrentamento da violência e da criminalidade, otimizam a utilização dos recursos públicos e reduzem burocracias. Na esfera federal, as políticas públicas de governo sobre segurança pública passam então à condição de políticas públicas de Estado, como também se verifica nas demais áreas (MIKI, 2011).

Em relação às políticas públicas de controle da criminalidade, para Saporì (2011, p. 12-14), “continua prevalecendo a racionalidade típica do gerenciamento de crises”, pois as secretarias públicas estaduais e as secretarias estaduais de justiça, “persistem gerenciando apenas os problemas imediatos que se lhes manifestam”. Até o final de 2010, 18 secretarias estaduais de segurança eram ocupadas por delegados federais (inclusive na SEGUP/PA), “com a perspectiva de aumentar essa participação nos novos governos estaduais que estão assumindo em 2011”, mas “não há evidência de ganho de qualidade na gestão das políticas estaduais de controle da criminalidade, com algumas exceções”.

Apenas os Estados de Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo implementaram políticas consistentes de segurança pública com resultados concretos em termos de redução dos indicadores de criminalidade. Verificou-se a redução dos indicadores de criminalidade, nestes três estados, porque:

combinam vontade política dos governantes, que se traduz em investimentos para o setor, com gestão técnica da política pública, sustentada em bons diagnósticos que fundamentam projetos consistentes, e combinação de estratégias repressivas e preventivas de controle da criminalidade (SAPORI, 2011, p. 14).

Para que as políticas de segurança sejam bem-sucedidas, Kasznar (2009, p. 163) conclui que é fundamental “um programa de educação e de conscientização amplo, dos direitos dos cidadãos e da necessidade de eles atuarem como partícipes ativos de mudanças contra a transgressão”.

Para Souza Neto (2008, p. 48):

O Judiciário e o Ministério Público, quando se omitem no controle das políticas de segurança, ou decidem em desconformidade com a lei e o direito, não cumprem um dos principais papéis que a Constituição de 1988 lhes incumbiu: a defesa das instituições democráticas. Romper com a ilegalidade normal das políticas de segurança figura ainda como um objetivo fundamental a ser perseguido pelo Estado brasileiro, como etapa

indispensável de nosso processo civilizatório e como condição de possibilidade do progresso social.

Na análise do Observatório de Segurança Pública (2012, não paginado), os gestores da segurança pública (não apenas policiais, promotores, juízes e burocratas da administração pública) “devem enfrentar estes desafios além de fazer com que o amplo debate nacional sobre o tema transforme-se em real controle sobre as políticas de segurança pública”. Além disso, “estimule a parceria entre órgãos do poder público e sociedade civil na luta por segurança e qualidade de vida dos cidadãos brasileiros”.

4.7.1 Governo Lula: Políticas Públicas de Segurança

Na elaboração do Plano de Governo (2012, p. 4-5, 40,) do candidato à presidência do Brasil 2002-2006, Luiz Inácio Lula da Silva, sua equipe constatou que, o povo brasileiro está dominado por um sentimento generalizado de insegurança e, por isso mesmo, o governo buscava instituir um sistema de Segurança Pública nacionalmente articulada. A exclusão social, que tem no desemprego a sua principal expressão, afetando milhões de homens e mulheres, lança diariamente muitas pessoas na desesperança, quando não na criminalidade. A equipe do candidato também observou que o despreparo material e humano dos aparelhos policiais e a lentidão da Justiça estimulam a violência e agravam a criminalidade, que é reproduzida e ampliada pelo absurdo sistema prisional. A impunidade dos poderosos e as brutais condições de miséria de grande parte da população, que contrastam com os constantes apelos ao consumo, provocam uma crise de valores que alimenta a violência. Ricos e pobres estão amedrontados e encerrados em seus bairros e casas. As formas de sociabilidade dos brasileiros se restringem cada vez mais. Os pobres são estigmatizados como criminosos e a convivência civil se vê ameaçada. As próprias instituições de defesa nacional são postas à prova pelo avanço cada vez mais insolente do crime organizado

Reconhece-se que, na experiência de quase oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995 a 01/01/2003), a fragmentação institucional, a focalização excludente e a superposição foram extraordinárias. Identificaram: o Programa Bolsa Alimentação, destinado às famílias com crianças entre 6 meses e 6

anos de idade, gestantes e nutrízes, implementado pelo Ministério da Saúde; o Programa Bolsa Escola, para famílias com crianças entre 6 e 15 anos, sob responsabilidade do Ministério da Educação; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), dirigido às famílias com crianças entre 7 e 14 anos, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério de Previdência e Assistência Social (SEAS/MPAS); o Programa Agente Jovem, destinado aos adolescentes entre 15 e 17 anos, também na SEAS/MPAS; o Programa Bolsa Renda, que se destina às famílias residentes em áreas atingidas pela seca e com renda familiar per capita de até 1/3 do salário mínimo, vinculado ao Ministério da Integração Nacional. Finalmente, há o Programa Vale Gás, do Ministério das Minas e Energia, que transfere R\$ 15,00 (quinze reais) por bimestre para famílias de baixa renda.

Na elaboração do Programa de Governo 2007-2010 (2012, p. 5-9, 13-14, 22-23), a equipe acredita que caberá ao segundo mandato avançar mais aceleradamente no rumo desse novo ciclo de desenvolvimento e que as políticas aplicadas a partir de 2003, pelo Governo Lula, não só evitaram a catástrofe econômica, como lançaram os alicerces de um desenvolvimento sustentável que, no médio prazo, permitirá ao Brasil ingressar em um ciclo virtuoso capaz de combinar crescimento econômico, bem-estar social, democratização política, soberania nacional e integração continental.

Quanto ao combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade, o segundo Governo Lula continuará avançando na erradicação da fome, manterá e ampliará as exitosas políticas sociais até agora implementadas no Programa Fome Zero, especialmente na Bolsa Família.

Para garantir a segurança de brasileiros e brasileiras, o Governo avançará e consolidará sua concepção de Segurança Pública Cidadã, articulada pelo Sistema Único de Segurança Pública, tendo como princípios básicos a integração das instituições de segurança pública e a democratização e participação da sociedade e do Estado no combate à violência e ao crime. A integração permitirá superar a fragmentação, a ineficiência e ineficácia do sistema e de seus organismos, promovendo a articulação efetiva da elaboração e execução das políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal. Buscar-se-á articular iniciativas de repressão e de prevenção, com especial atenção para as ações de inteligência e de

informação em todas esferas do sistema. A democratização e participação da sociedade e do Estado contribuirá para a formação de uma nova cultura política no trato da questão da violência - a noção de segurança pública cidadã -, orientada para a prevenção e repressão eficiente do crime, em especial do crime organizado, por meio da participação solidária da sociedade e dos aparatos policiais em todos os níveis da Federação, assumindo a segurança como direito fundamental da cidadania na sociedade brasileira.

Para um Brasil sem violência, foi delineado um conjunto de ações: a) Intensificar a repressão ao crime organizado, a vigilância das fronteiras para impedir o tráfico de drogas e armas e combater a lavagem de dinheiro, integrando mecanismos investigativos, ampliando as bases de dados, reforçando a cooperação internacional; b) Consolidar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), para agilizar os fluxos informativos entre instituições e melhor combater a criminalidade; c) Ampliar o papel de indutor de princípios e práticas policiais do Fundo Nacional de Segurança Pública, complementar na sustentação financeira das políticas estaduais e locais de segurança; d) Ampliar o efetivo da Polícia Federal, mantendo sua independência e fortalecendo sua atuação no controle de fronteiras; e) Expandir a Força Nacional de Segurança Pública; f) Integrar as instituições do Sistema de Justiça Criminal e Segurança, articulando prevenção e repressão e fortalecendo os sistemas de inteligência e informação; g) Continuar o processo de integração dos Sistemas de Informações Criminais, com a ampliação do Sistema Nacional de Inteligência e de Informação em todos os níveis; h) Desenvolver Rede Nacional de Educação em Segurança Pública Cidadã, com a formação integrada dos profissionais; i) Consolidar o Sistema Penitenciário Federal, concluindo os presídios de segurança máxima. Isolar as lideranças do crime organizado nas penitenciárias federais. Investir na formação de agentes penitenciários federais; j) Fomentar o tratamento diferenciado aos presos conforme a gravidade dos delitos, reforçando programas de ressocialização com ênfase no trabalho e ensino dos presos, além das políticas de atendimento aos egressos do sistema; k) Incentivar a aplicação de penas alternativas, de programas de justiça comunitária e de justiça restaurativa; l) Valorizar espaços de participação da população, como ouvidorias e conselhos.

No último ano de seu 2º mandato, a Presidência elaborou o Balanço de Governo 2003-2010, (2012), fazendo uma síntese de seus elementos centrais, que

busca registrar as principais mudanças em termos de processos e métodos de governo e os resultados que elas possibilitaram alcançar. Nesse balanço, cada ministério foi responsável por elaborar seu balanço temático, a partir de uma estrutura comum, que busca registrar as principais mudanças em termos de processos e métodos de governo e os resultados que elas possibilitaram alcançar. A síntese foi organizada a partir de seis eixos estruturantes: 1) Desenvolvimento sustentável com redução de desigualdades, que articula a política econômica com a dimensão produtiva e a sustentabilidade; 2) Cidadania e inclusão social, que abrange as políticas sociais; 3) Infraestrutura; 4) Inserção no cenário mundial e soberania; 5) Democracia e diálogo e 6) Gestão do Estado e combate à corrupção.

Em se tratando de segurança pública, consideram que, diante da baixa capacidade de investimento de estados e municípios e da fragilidade dos órgãos de segurança, o Governo Federal decidiu, no início de 2003, tomar iniciativas para integrar, reestruturar e modernizar as instituições de segurança pública e defesa civil em todas as unidades da Federação, consolidando sua Política Nacional de Segurança Pública (p. 201).

Para o fortalecimento da segurança pública nos últimos oito anos, o Governo Federal (BRASIL, 2012) avançou e elevou os investimentos no setor a um novo patamar. A aplicação de recursos na área de segurança pública foi alavancada com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), trazendo uma nova perspectiva de combate ao crime, em uma visão universalista na qual o problema deve ser combatido por todos. Para maior articulação federativa na promoção da segurança, também foi criada a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP). De igual modo, os investimentos nas polícias federais aumentaram, permitindo o aprimoramento das ações de combate ao crime organizado e o policiamento das rodovias federais, com ênfase na atuação sobre as áreas de fronteira e no sistema penitenciário nacional, com a criação do Sistema Penitenciário Federal. A prevenção da violência e a defesa de uma cultura de paz também foram eixos da atuação federal, expressos na promoção das campanhas de desarmamento e na criação do PRONASCI.

O Quadro 1 apresenta um resumo dos programas de Governo e seus objetivos implementadas no período de 2003-2010.

Quadro 1 - Resumo dos programas de Governo 2003/2010.

Programa	Objetivo	Início
Criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)	Aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade do Sistema de Segurança Pública e Defesa Civil mediante a reestruturação, a integração e a modernização de suas organizações em todo o território nacional para a prevenção e o controle da criminalidade.	2003
Aprimoramento da execução penal	Promover a reintegração do apenado, do internado e do egresso do sistema penitenciário nacional e o atendimento a seus dependentes.	Não se aplica
Valorização e Formação dos Servidores de Segurança Pública e Guardas Municipais	Aprimorar as condições de trabalho dos profissionais de segurança pública, da justiça criminal e de órgãos periciais por intermédio de novas metodologias e técnicas de educação, do apoio à qualificação e de políticas de melhoria da qualidade de vida, da valorização salarial e de reordenamento das carreiras.	2003
Prevenção e Repressão à Criminalidade	Reduzir a criminalidade, intensificando o combate às organizações criminosas e aos crimes sob a competência da União.	Não se aplica
Segurança Pública nas Rodovias Federais	Aumentar a segurança pública nas rodovias federais, mediante a repressão de ações delituosas e a redução dos acidentes de trânsito.	Não se aplica
Criação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)	Estruturar a Força Nacional de Segurança Pública e operacionalizar o seu emprego em todo o território nacional, para controle e combate da criminalidade em situações eventuais e temporárias.	08/04
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)	Enfrentar a criminalidade e a violência, nas suas raízes sociais e culturais, e reduzir de forma significativa seus altos índices em territórios de descoesão social.	10/07
Campanha do Desarmamento	Conscientizar os cidadãos brasileiros sobre o perigo de possuir armas de fogo, responsáveis por mais de 80% dos homicídios no País, e, assim, promover o desarmamento da sociedade brasileira, oferecendo indenização a quem quisesse se desfazer das armas que possui.	07/04

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nas informações de Balanço de Governo. (2010).

Na opinião de Balestreri (REVISTA CARTA CAPITAL, 2012), “no segundo mandato do Presidente Lula aconteceu algo notável. A segurança pública deixou de ser um assunto secundário” e, destacou como resultado mais importante o PRONASCI, “o maior e melhor programa para essa área que tivemos no Brasil”.

4.7.2 Governo Dilma Rouseff: Políticas Públicas de Segurança (PRONASCI)

Os 13 compromissos programáticos da candidata à Presidência da República Dilma Rouseff para debate na sociedade brasileira - Coligação Para o Brasil Seguir Mudando (DEPUTADOSDEMOCRATAS, 2012, não paginado)- foram: 1) Expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente; 2) Crescer mais, com expansão do emprego e da renda, com equilíbrio macroeconômico, sem vulnerabilidade externa e desigualdades regionais; 3) Dar seguimento a um projeto nacional de desenvolvimento que assegure grande e sustentável transformação produtiva do Brasil; 4) Defender o meio ambiente e garantir um desenvolvimento sustentável; 5) Erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade; 6) O Governo Dilma será de todos os brasileiros e brasileiras e dará atenção especial aos trabalhadores; 7) Garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento; 8) Transformar o Brasil em potência científica e tecnológica; 9) Universalizar a saúde e garantir a qualidade do atendimento do SUS; 10) Prover as cidades de habitação, saneamento, transporte e vida digna e segura para os brasileiros; 11) Valorizar a cultura nacional, dialogar com outras culturas, democratizar os bens culturais e favorecer a democratização da comunicação; 12) Garantir a segurança dos cidadãos e combater o crime organizado; 13) Defender a soberania nacional. Por uma presença ativa e altiva do Brasil no mundo.

Para garantir a segurança dos cidadãos e combater o crime organizado (Compromisso 12), o governo Dilma enfrentará o crime organizado e o crime comum, consolidando a mudança de paradigma da segurança pública, iniciada pelo Ministério da Justiça por meio do PRONASCI. Consolidará, portanto, a articulação entre a repressão qualificada e inteligente ao crime, a implementação de programas sociais com foco no jovem e a mobilização da sociedade. Para assegurar o êxito da política de segurança, seguirá aprofundando a nova relação federativa nesta área, articulando ações conjuntas com Estados e municípios, integrando as polícias estaduais em um amplo programa de capacitação, fortalecendo o Bolsa-formação e um novo modelo de policiamento. Ampliará, assim, os Territórios de Paz e as

Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) com a polícia de proximidade, projetos de urbanização de áreas de maior conflito e programas sociais e de saúde para atender os jovens usuários de drogas, impedindo o aumento do crack nas grandes cidades. Integrará os sistemas de informação da segurança, profissionalizando a gestão com desenvolvimento de inteligência policial e alta tecnologia. Reforçará o trabalho da Polícia Rodoviária Federal, qualificando-o sempre mais para reduzir a insegurança no trânsito. Prosseguirá nos esforços de mudança nas leis processuais penais e em uma reforma radical do sistema penitenciário. A Polícia Federal e a Força Nacional de Segurança Pública serão fortalecidas para combater o crime organizado, dando especial atenção ao combate à lavagem de dinheiro. A Polícia Federal e as Forças Armadas intensificarão o controle e defesa de nossas fronteiras para impedir o tráfico de drogas e de armas.

4.8 Políticas públicas destinadas a jovens que cometeram atos infracionais

4.8.1 Histórico

Para melhor analisar o processo de execução de políticas públicas destinadas a adolescentes que cometeram atos infracionais na RMB é, antes de tudo, necessário fazermos um retrospecto da trajetória histórica das políticas de atendimento a crianças e adolescentes no Brasil.

Na busca de uma retrospectiva das várias formas de atenção dispensadas à infância, Rizzini e Pilotti (2009) ao fazerem uma leitura histórica de fontes documentais, relatam como crianças e adolescentes eram vistas e como sobreviveu ao longo do tempo, desde o Brasil colônia até início do século XXI e, que “há muito tem sido a infância alvo de interesse social, acadêmico e técnico; de discussões abalizadas e leigas, de preocupação sincera e de jogo das elites; e, certamente alvo de ação, com viés filantrópico e fundamentação política”. Para os autores, “no Brasil a história mostra que foram muitas as mãos por que passaram as crianças” - Nas mãos dos jesuítas: evangelizar; Nas mãos dos senhores: as crianças escravas; Nas mãos das Câmaras Municipais e da Santa Casa de Misericórdia: as crianças expostas; Nas mãos dos asilos; Nas mãos dos higienistas e dos filantropos; Nas mãos dos tribunais: reformatórios e casas de correção; Nas mãos da polícia: defesa

nacional; Nas mãos dos patrões: a criança trabalhadora; Nas mãos do Estado: clientelismo; Nas mãos das Forças Armadas: para a segurança nacional; Nas mãos dos Juízes de Menores: o menor em situação irregular; Nas mãos da sociedade civil: crianças e adolescentes sujeitos de direitos (RIZZIN; PILOTTI, 2009, p. 15-30).

O Quadro 2 apresenta um resumo da trajetória das políticas de atendimento a crianças e adolescentes desde o período colonial até 1990, ano em que foi instituído o ECA.

Quadro 2 - Resumo da trajetória das políticas de atendimento a crianças e adolescentes no Brasil, do Período Colonial até 1990.

Período	Executores	Objetivo
Período colonial	Jesuítas	Evangelizar crianças indígenas.
1755-1871	Senhores	Trabalho escravo infantil extrair e exportar riquezas naturais ou cultivar produtos de exportação.
1521-1927	Câmaras Municipais	Cuidar das crianças abandonadas - Roda dos Expostos (1726 - 1927).
Século XIX - XX	Ordens religiosas e, por vezes, pelos poderes públicos.	Asilo de órfãos: propiciar educação industrial aos meninos e educação doméstica às meninas (outras denominações: escola de preservação, industrial ou de reforma, educandário etc.).
1901	Institutos de Proteção e Assistência à Infância	Preservação da ordem social.
1924	Ordens religiosas e, por vezes, pelos poderes públicos.	Abriço de Menores: incutir o “sentimento de amor ao trabalho” e uma “conveniente educação moral”.
Década de 1920	Justiça e Assistência para os menores viciosos e delinquentes	Código de Menores: Criação de instituições especiais, visando reeducá-la através da formação profissional.
Era Vargas	Política de proteção materno-infantil	Estado e sociedade se unem para manter a estabilidade familiar e garantir a adequada educação da criança
1941	Serviço de Assistência a Menores (SAM)	Controle da assistência, oficial e privada, em escala nacional, atendendo os “menores” e “desvalidos”.
A partir de 1964	FUNABEM e PNBEM	Problema de segurança nacional (velar para que “menores abandonados” não viessem a transformar-se em presa fácil do comunismo e das drogas).
A partir de 1979	Novo Código de Menores	Problema da criança marginalizada como uma “patologia social”; caberia ao Juiz de Menores intervir na suposta irregularidade.
A partir de 07/1990	ECA	Revoga o Código de Menores; destinado à resolução da problemática da infância e da juventude no Brasil.

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base em Rizzini e Pilotti (2009, p. 15-30).

O adolescente que comete ato infracional²² só pode ser apreendido em caso de flagrante delito mediante ordem judicial. Deve ser lavrado o Boletim de Ocorrência na Delegacia de Polícia, que providenciará os encaminhamentos ao Ministério Público e Juízo da Infância da Juventude.

Quando o adolescente que cometeu ato infracional é apreendido, ele é conduzido à presença do Promotor de Justiça, que poderá promover o arquivamento da denúncia, conceder remissão-perdão ou representar ao juiz para aplicação de medida socioeducativa.

Verificada a prática de ato Infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as medidas previstas no Artigo 112 do ECA: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviço à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional; qualquer uma das previstas no artigo 101²³, I ao VI.

Na RMB, em caso de apreensão, o adolescente deverá ser encaminhado para a Divisão de Atendimento ao Adolescente (DATA) e, posteriormente, se for o caso, responde a um procedimento judicial. Assim como os adultos, o adolescente responde perante o juiz, que lhe aplicará uma medida socioeducativa previstas no artigo 112 do ECA, e não uma pena, como no regime para adultos (organograma - Ato Infracional).

Em Belém, no Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente (CIAA), antes da oitiva informal realizada pelo Ministério Público, o adolescente apreendido é

²² Ato Infracional: No artigo 103 da Lei nº 8.069 de 13/07/1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considera-se Ato Infracional²² a conduta descrita como crime ou contravenção penal. Portanto, toda infração prevista no Código Penal, na Lei de Contravenção Penal, quando praticada por uma criança ou adolescente, corresponde a um ato infracional. O ato infracional, somente se verifica quando a conduta do infrator se enquadra em algum crime ou contravenção previsto na legislação em vigor. Ou ainda, Atos Infracionais são os atos de desrespeito à lei, cometidos por crianças e adolescentes previstos no Código Penal Brasileiro. Os menores de dezoito anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial.

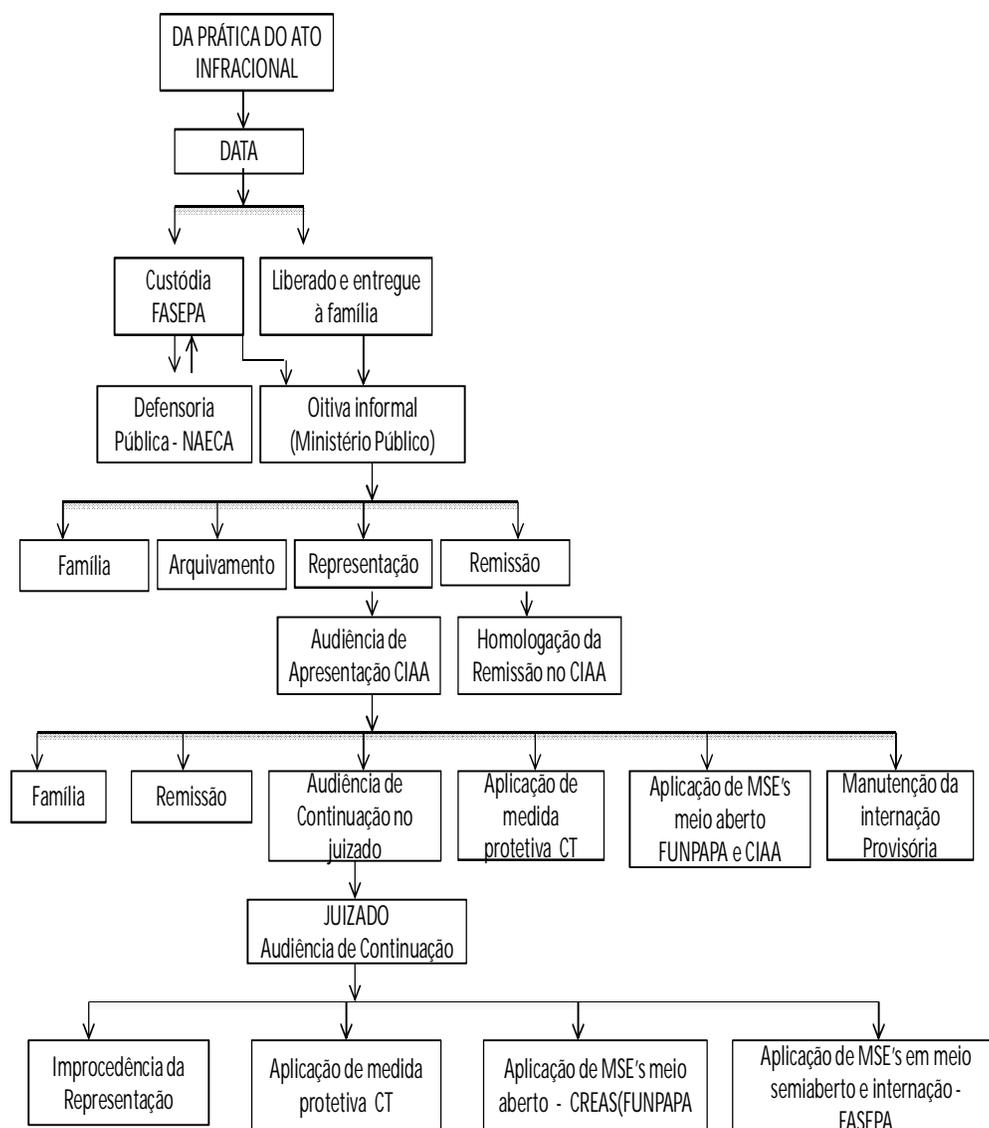
²³ ECA - Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98*, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I- encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II- orientação, apoio e acompanhamento temporários; III- matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV- inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V- requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; [VII- abrigo em entidade; VIII- colocação em família substituíva].

* ECA - Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I- por ação ou omissão da sociedade e do Estado; II- por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III- em razão de sua conduta.

ouvido pelo representante da Defensoria Pública para garantia da ampla defesa, onde são esclarecidos seus direitos, o procedimento da oitiva informal ou qualquer outra dúvida suscitada pelo adolescente ou seus familiares, onde são atendimentos também pela equipe técnica do Núcleo de Atendimento Especializado da Criança e do Adolescente (NAECA).

O organograma mostra os tramites pelos quais o adolescente percorre, depois de ser apreendido, pelo fato de ter cometido ato infracional.

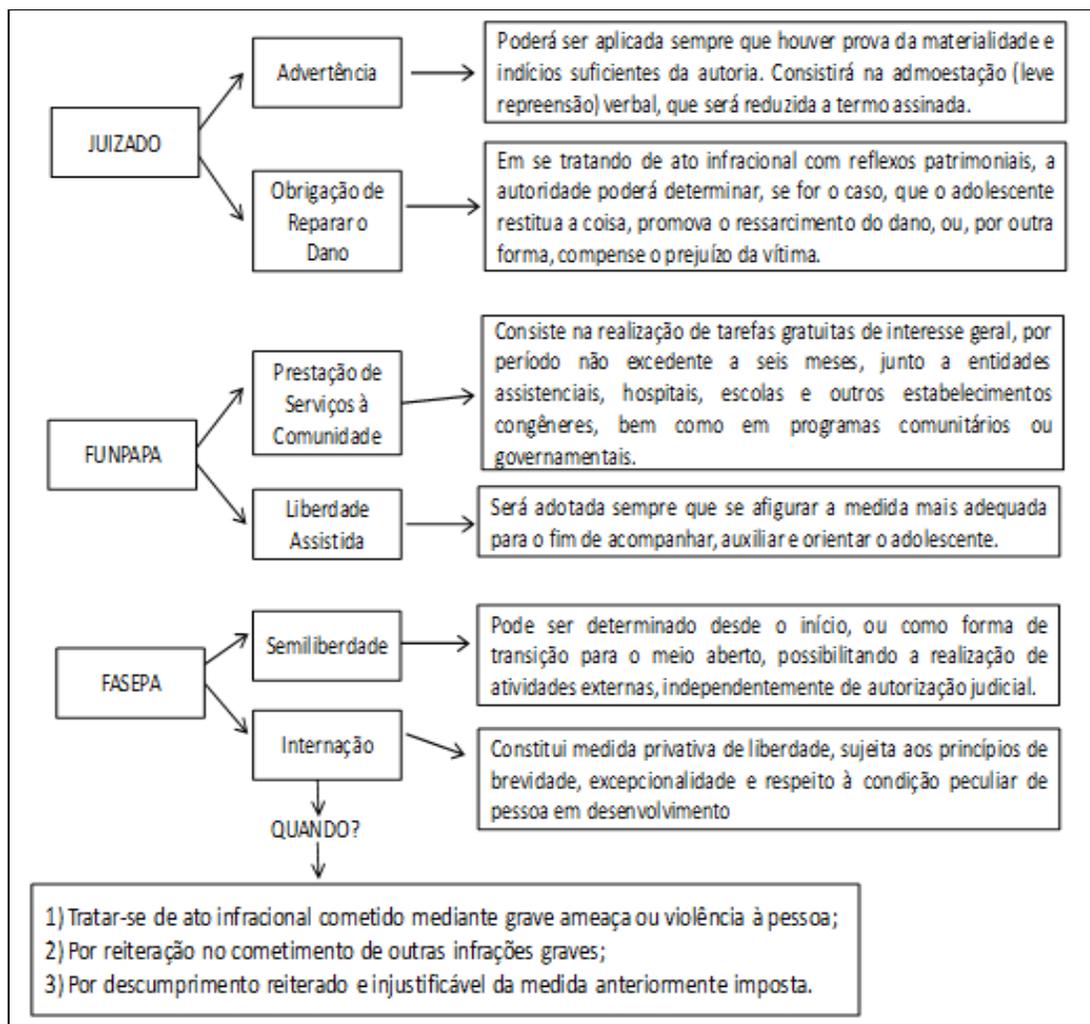
Organograma 1 - Mostra os tramites pelos quais o adolescente percorre



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nas informações da DATA; ECA e NAECA/DP.

As aplicações e execuções de medidas socioeducativas ao adolescente que cometeu ato infracional e foi apreendido estão no Quadro 3 abaixo.

Quadro 3 - Aplicações e execuções de medidas socioeducativas ao adolescente que foi apreendido.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nas informações da DATA, ECA e NAECA/DP.

a) Medidas Socioeducativas

Medidas Socioeducativas são medidas aplicadas pelo Juiz da Infância e Juventude ao adolescente a quem foi atribuída a autoria de um ato infracional. As medidas responsabilizam o adolescente, ao mesmo tempo em que deve incluí-lo socialmente, garantindo seus direitos. O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê as seguintes medidas:

a) Advertência: quando o juiz adverte o adolescente pela sua conduta, por meio de um termo devidamente assinado;

b) Obrigação de reparar o dano: quando o ato infracional envolve prejuízos patrimoniais, o juiz poderá determinar que o adolescente restitua o bem, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima;

c) Prestação de serviços à comunidade: o adolescente presta serviços comunitários realizando tarefas gratuitas de interesse geral junto a entidades de assistência, hospitais, escolas, programas governamentais ou comunitários. As tarefas devem ser de interesse do adolescente, respeitando suas habilidades e a jornada não pode exceder 8 horas semanais e nem prejudicar a frequência escolar;

d) Liberdade assistida: o adolescente terá um orientador, pessoa da comunidade, que sob supervisão de autoridade competente, vai ajudá-lo a refletir sobre seu ato e, ao mesmo tempo, garantir que seus direitos sejam atendidos (escola, saúde, profissionalização etc.);

e) Semiliberdade: é a medida intermediária entre a internação e o meio aberto, podendo também ser aplicado como primeira medida. O adolescente realiza atividades socioeducativas fora da unidade de atendimento, sem a presença de educadores, mas com supervisão técnica;

f) Internação: é a privação da liberdade, e somente deve ser aplicada em casos de prática de um ato infracional grave (ato cometido sob grave ameaça ou violência à pessoa; voltar a cometer outras infrações e/ou não cumprir medida anteriormente imposta pelo juiz). A privação de liberdade só pode ocorrer em casos de flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente. Na internação, o único direito restringido ao adolescente é o de ir e vir, sem prejuízo dos demais;

g) Internação provisória: embora não seja considerada uma medida socioeducativa, caracteriza-se pelo afastamento provisório do adolescente do convívio sociofamiliar, antes da sentença, por prazo máximo de quarenta e cinco dias, período em que é realizada apuração do ato infracional.

Além do Brasil, apenas Bolívia, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Equador, Holanda, Irlanda, Países Baixos, Peru, Portugal, a responsabilidade juvenil é de 12 anos (Tabela completa no Apêndice A). Quanto à responsabilidade penal de adultos de 18 anos se encontram os países: Argélia, Argentina, Brasil, Bulgária,

Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Croácia, El Salvador, Equador, Eslováquia, Eslovênia, Finlândia, França, Guatemala, Holanda, Honduras, Hungria, Irlanda, Lituânia, México, Nicarágua, Noruega, Panamá, Paraguai, Peru, República Checa, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (Tabela completa no Apêndice B).

4.8.2 Políticas Públicas Voltadas às Crianças e Adolescentes

Em relação às políticas públicas voltadas às Crianças e Adolescentes (BALANCODEGOVERNO, 2012, não paginado), no Governo Lula, o então Departamento da Criança e do Adolescente, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, até 2002, contava com estrutura administrativa e orçamento reduzidos, com baixa efetividade enquanto instância de coordenação nacional e de articulação das políticas públicas dirigidas a crianças e adolescentes.

No Governo Federal, não havia uma perspectiva voltada para a infância e os direitos humanos. Em vários temas havia iniciativas promissoras, mas ainda isoladas, como no caso dos programas PETI e Sentinela, com foco no trabalho infantil e violência sexual, respectivamente. Persistia uma visão setorial da política de direitos da criança e do adolescente em detrimento da implementação da intersetorialidade prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Por conta disso, eram fortes as demandas da sociedade civil no sentido da concretização do arranjo denominado legalmente como Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Os desafios eram grandes para a construção de uma agenda nacional que envolvesse todos os operadores desse Sistema. Existiam poucos mecanismos institucionais de interlocução dos diferentes entes federados ou do Executivo com o Judiciário, por exemplo, ou até mesmo dos fóruns e redes temáticas voltadas para a proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Em 2003, com os desafios do mandato e compromissos assumidos, o Governo destacou como prioridades: a educação infantil; a formação profissional dos jovens; a adoção de bolsas de estudo para jovens de baixa renda, entre 16 e 25 anos, para conclusão do ensino médio ou superior; bem como a criação de um complemento integrado de renda às famílias pobres, condicionado à matrícula e à frequência escolar de crianças e adolescentes.

A partir de 2006, os compromissos presidenciais passaram a destacar a transversalidade da política de direitos humanos de crianças e adolescentes, nas diversas políticas setoriais, e a prioridade para articulação com as três esferas de governo e sociedade civil, das metas pactuadas nos principais planos, comitês e comissões nacionais. Também se ressaltou a necessidade de universalização dos instrumentos de defesa de crianças e adolescentes em todos os municípios brasileiros, com padrões de ação adequados e qualificados, bem como a manutenção das prioridades de combate ao trabalho infantil e à violência sexual. Além disso, foi destacado o compromisso do Governo Federal com a aprovação do projeto de lei que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), introduzindo novos paradigmas para o atendimento de adolescentes em conflito com a lei.

Em 2007, o lançamento da Agenda Social Criança e Adolescente estabeleceu o Compromisso Nacional pela Redução da Violência contra a Criança e o Adolescente. A Agenda foi construída na perspectiva da intersetorialidade e envolveu 47 ações e 14 ministérios. Esse foi o maior plano intersetorial de enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes desde o início da vigência do ECA.

A Política Nacional para a Infância e Adolescência ganhou especial destaque no Governo Federal, a partir de 2003. Mais investimentos nas políticas sociais básicas permitiram acentuada melhora na situação de crianças e adolescentes, com a redução da pobreza, a diminuição da mortalidade infantil e a universalização do ensino fundamental.

A juventude e as novas gerações são cada vez mais reconhecidas como uma parcela da população fundamental para o processo de desenvolvimento de qualquer nação (Guia das políticas públicas de juventude, SNJ, 2010).

Na gestão iniciada em 2003, várias políticas de proteção foram formuladas. O Quadro 4 apresenta os principais Programas de Governo destinados a crianças e adolescentes.

Quadro 4 - Resumo dos programas de Governo destinados a crianças e adolescentes: 2003 a 2009.

Programa	Objetivo	Início
Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes (Disque 100)	Receber denúncias de violações de direitos cometidas contra crianças e adolescentes, interrompendo a situação revelada, por meio do encaminhamento para as autoridades competentes para adoção das medidas de proteção e responsabilização.	1997: criação
		2003: transferência p/ o Gov. Federal
Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)	Subsidiar a adoção de decisões governamentais para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. Fortalecer as ações federativas de produção e gestão de informações para a formulação e implementação de políticas públicas de alcance nacional, estadual e municipal com foco nos direitos humanos de crianças e adolescentes.	1997 (implantação)
		2º sem./08 (implementação das novas versões)
Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF)	- Cumprir as disposições da Convenção de Haia de 1993, relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional; Executar as determinações da Convenção de Haia de 1980, sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças. A Convenção de Haia de 1980 e a Convenção Interamericana têm como objetivo primordial proteger crianças removidas abruptamente de um país para o outro, garantindo o retorno a seus locais de residência habitual, além de fazer respeitar, nos estados contratantes, os direitos de guarda e de visita dos pais. Para tanto, cada país deve designar uma autoridade central responsável pelo tema; Cumprir o estabelecido na Convenção Interamericana sobre Restituição Internacional de Menores; Apresentar aos tribunais de justiça estaduais diretrizes do Conselho das Autoridades Centrais Brasileiras para a implementação de ações visando regulamentar a prática da adoção internacional no Brasil; Participar do processo de credenciamento de organismos estrangeiros de adoção internacional, estabelecendo diretrizes para a atuação dos organismos estrangeiros autorizados a intermediar adoções internacionais no Brasil.	2001 (adoção internacional)
		2003 (sequestro internacional)
Programa Paz nas Escolas	- Capacitar escolas públicas das redes estaduais e municipais de educação situadas em áreas de risco para o desenvolvimento de projetos de prevenção da violência infanto-juvenil e implantação de uma cultura de paz; Reduzir os índices de violência verificados nas instituições que compõem o Subsistema de Execução das Medidas Socioeducativas, incluindo órgãos públicos das esferas estadual e municipal e organizações não governamentais; Assegurar o atendimento sistemático de proteção integral à criança e ao adolescente quilombola, reduzir as diferentes formas de manifestação de violência, tanto de caráter estrutural quanto decorrentes de relações interpessoais que afetam esse segmento, e promover seu acesso ao sistema de garantia de direitos e à justiça; Desenvolver projeto municipal integrado de prevenção da violência envolvendo crianças e adolescentes que promova o adensamento e a convergência das ações das diferentes instituições que atuam no sistema de garantia de direitos.	01/11/2001

Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA)	Fomentar a elaboração de políticas públicas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.	2003
Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro (PAIR)	- Disseminar uma metodologia de formulação de políticas públicas de forma intersetorial; Orientar a realização de diagnóstico rápido e participativo sobre a situação de violência sexual contra crianças e adolescentes e sobre a rede de atendimento nos municípios; Promover seminários de mobilização e de capacitação da rede de atendimento e defesa de direitos, para elaboração e implementação de um Plano de Enfrentamento Local.	2003
Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçadas de Morte	- Proteger as crianças e adolescentes em situação de ameaça de morte, buscando interromper as trajetórias que levaram à extrema vulnerabilidade de suas vidas; Investigar o fenômeno da violência letal contra crianças e adolescentes; Pautar o tema nas políticas públicas da infância e da adolescência, nas três esferas de governo.	2003
Apoio à Política de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei em Meio Fechado e Aberto	- Reordenar, mediante construções, reformas, ampliações e equipagem, as unidades que atendem adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, de modo a criar instalações apropriadas para prestar esse atendimento, em conformidade com os parâmetros arquitetônicos estabelecidos pelo SINASE; Apoiar a municipalização e a descentralização das medidas socioeducativas em meio aberto, visando fortalecer e efetivar o processo de aplicação de medidas socioeducativas de liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade, que garantam o atendimento qualificado, de acordo com os parâmetros do SINASE.	2003 e 2004
Programa Soldado Cidadão	Oferecer aos jovens brasileiros incorporados às fileiras das Forças Singulares cursos profissionalizantes que lhes proporcionem capacitação técnico-profissional básica, formação cívica e ingresso no mercado de trabalho em melhores condições.	2004
Criação da Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República	- Articular todos os programas e projetos federais destinados aos jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos, ressalvado o disposto no ECA; Formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular as políticas públicas para a juventude; Articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para a juventude.	02/2005
Criação do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE)	- Formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude; Fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais.	02/2005
Criação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Integrado)	Promover a reintegração ao processo educacional, a qualificação profissional e o desenvolvimento humano de jovens de 15 a 29 anos.	2005

Articulação dos Programas e Ações de Juventude do Governo Federal	Estimular maior articulação entre os diversos setores e órgãos do Governo Federal cujas atribuições dialoguem com o tema juventude.	02/2005
Estímulo à Criação de Organismos de Juventude nos Estados e Municípios	Incentivar e apoiar a criação de órgãos e espaços de políticas públicas de juventude e promover maior articulação entre os gestores dessas nos estados.	02/2005
Apoio à Instituição de um Marco Legal para as Políticas Públicas de Juventude	Aprovar um conjunto de medidas legislativas (PEC nº 42, de 2008, projetos de lei nºs 4.529 e 4.530, que dispõem sobre o Estatuto da Juventude e o Plano Nacional de Juventude, respectivamente). A aprovação desses marcos dará às políticas públicas de juventude a condição de política de Estado, algo além das escolhas de governos.	2005
Promoção e Divulgação das Políticas Públicas de Juventude Brasileiras	Promover maior articulação entre os diversos setores e órgãos do Governo Federal, a sociedade civil brasileira e os organismos internacionais da juventude.	02/2005
Implantação e Manutenção de Núcleos de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Conselheiros Tutelares - Escolas de Conselhos e Capacitação de Outros Atores do SGD.		2º semestre/2008
Realização da I Conferência Nacional de Juventude	Criar espaço de diálogo entre Governo e sociedade civil que pudesse servir como base e subsídio para consolidação de uma política nacional para a juventude, bem como para inclusão permanente do tema na agenda das políticas públicas do Estado brasileiro.	04/2008
Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	- Monitorar e avaliar as ações desenvolvidas na Agenda Social Criança e Adolescente; Estimular a participação dos adolescentes, promover o intercâmbio de experiências e facilitar o acesso da população aos dados de acompanhamento, ao banco de boas práticas e aos documentos estratégicos relativos ao conjunto de iniciativas da Agenda; Produzir informações e indicadores como subsídios à gestão da política de direitos humanos da criança e do adolescente no País; Coordenar o processo de produção de relatórios temáticos e de gestão; Disponibilizar dados, relatórios e informações sobre a política para a infância e a adolescência desenvolvida nas três esferas de governo, por meio de um portal eletrônico de interesse nacional.	18/8/2009

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nas informações em www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/cidadania-e-inclusao-social/5-cidadania-e-direitos-humanos/e-criancas-e-adolescentes/criancas-e-adolescentes.

Para a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) da Secretaria Geral da Presidência da República em “Guia das políticas públicas de juventude” (SNJ, 2010), em 2005, o Governo Federal iniciou a construção de uma Política Nacional de Juventude com a criação da Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à

Secretaria Geral da Presidência da República, do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e do Projovem, um grande programa de atendimento aos jovens mais excluídos.

Além de executar o Projovem, a Secretaria Nacional de Juventude assumiu o papel de coordenar as iniciativas executadas por diversos ministérios, numa ação intersetorial que combina um conjunto de políticas estruturantes com programas específicos. A partir dessas ações combinadas, vários avanços foram conquistados nesse período.

Os principais programas para juventude do governo federal estão no Quadro 5.

Quadro 5 - Principais programas para juventude do governo federal: 2003-2009.

Programa	Início	Idade	Objetivo
Programa Segundo Tempo	2003	crianças, adolescentes e jovens	democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral
Brasil Alfabetizado	2003	jovens, adultos e idosos	alfabetização de jovens, adultos e idosos
Reforço às Esc. Téc. e Ampliação das vagas em Univ. Federais	2003 e 2007	alunos do ensino médio e universitários	instalação de escolas técnicas e ampliação do acesso e permanência na educação superior
Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio	2004	alunos do ensino médio	distribuição de livros para os alunos de escolas públicas das três séries do ensino médio
Projeto Soldado Cidadão	ago/04	jovens incorporados às Forças Armadas	Qualificar social e profissionalmente os jovens que prestam o Serviço Militar para ingresso no mercado de trabalho
Escola Aberta	out/04	alunos de escolas públicas	melhorar a qualidade da educação, promover a inclusão social e a construção de uma cultura de paz
Projeto Rondon	jan/05	universitários	aproximar universitários às mais diversas realidades do país, consolidando a sua formação cidadã
Bolsa Atleta	2005	14 a 19 anos	oferecer apoio financeiro a atletas de alto rendimento que não possuem patrocínio
ProUni	2005	18 a 24 anos	conceder bolsas de estudo integrais e parciais, em instituições de ensino superior privado, para estudantes de baixa renda e professores da rede pública que não têm formação superior
Juventude e Meio Ambiente	2005	alunos de escolas da rede pública	formar lideranças juvenis para atuar em atividades voltadas para o meio ambiente
Proeja	2005	acima de 21 anos	ampliar a oferta de vagas nos cursos de educação profissional a trabalhadores que não tiveram acesso ao ensino médio na idade regular
Praças da Juventude	2007	todas as faixas etárias	levar um equipamento esportivo público e qualificado para a população que pudesse, ao mesmo tempo, tornar-se ponto de encontro e referência para a juventude
Pronaf Jovem	ago/07	Agricultores de 16 a 29 anos	linha de crédito destinada a jovens agricultores
Programa Cultura Viva	Out/07	17 a 29 anos	fortalecer manifestações culturais e a produção audiovisual nas comunidades e escolas priorizando as áreas de maior vulnerabilidade social
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci	out/07	15 a 24 anos em situação de risco	Inclusão e acompanhamento do jovem em um percurso social e formativo que lhe permita o resgate da cidadania.
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)	2008	18 a 29 anos	ampliar o atendimento a jovens, assegurando-lhes a reintegração à escola e a qualificação profissional, além de inseri-los em ações de cidadania, esporte, cultura e lazer
Ampliação do Bolsa Família	2008	16 e 17 anos	estimular a permanência na escola
Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos	2009	acima de 15 anos	cumprir a determinação do PNE, que determina a erradicação do analfabetismo entre jovens e adultos, além de promover ações de inclusão social

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base em Guia das políticas públicas de juventude Brasil

4.8.3 PRONASCI a nível federal

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI, 2010), Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, instituído pela Lei nº 11.530, de 25 de outubro de 2007, alterado pela Lei nº 11.707/08, é uma iniciativa que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes socioculturais do crime. O projeto, a partir de seu objetivo, conceito, e filosofia articula os entes federados União, Estados e Municípios, com base nas diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) com ações sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública. Destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. O município passa a assumir um importante papel de protagonistas na implantação da Política de Segurança Pública.

Como uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país, o PRONASCI, por meio de ações sociais prioriza a prevenção e mesmo tempo busca atingir as causas que levam à violência, por meio de estratégias qualificadas de segurança pública. Este, sem dúvida, é um caminho acertado e que ao se fundamentar na relação federativa prevista na Constituição Federal de 1988, na qual a União, os Estados e os Municípios desenvolvem um trabalho integrado, abandona o antigo conceito de segurança, que era entendido apenas como questão de polícia. A partir desta agenda federativa, busca gerir de maneira compartilhada as ações presentes no programa (BRABO, 2011, Produto 2, p. 6).

O PRONASCI atua nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade a partir de indicadores elencados nas pesquisas sobre o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ) encomendada pelo Ministério da Justiça, desenvolvida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e publicadas no “Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008”, com base em dados do ano de 2006, e o “Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2010”, com base em dados do ano de 2007.

Além dos profissionais de segurança pública, o PRONASCI tem também como público-alvo: jovens de 15 a 24 anos à beira da criminalidade, que se

encontram, ou já estiveram, em conflito com a lei; presos ou egressos do sistema prisional; e ainda os reservistas, passíveis de serem atraídos pelo crime organizado em função do aprendizado em manejo de armas adquirido durante o serviço militar.

Composto por 94 ações, divididas em Ações Estruturais²⁴ e Programas Locais²⁵, o PRONASCI trabalhará com os seguintes objetivos: Modernização do sistema de segurança pública e valorização de seus profissionais e reestruturação do sistema prisional; Ressocialização de jovens com penas restritivas de liberdade e egressos do sistema prisional; Inclusão do jovem em situação infracional ou criminal nas políticas sociais do governo; Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; Promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e diversidade cultural; Recuperação de espaços públicos degradados por meio de medidas de urbanização.

Algumas ações previstas no PRONASCI são fruto de parcerias com ministérios e secretarias. O PRONASCI agirá em conjunto com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas regiões em que houver obras de urbanização para recuperação de espaços urbanos e melhoria da infraestrutura nas comunidades. Outro exemplo é a parceria firmada com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, da Presidência da República, que ampliará, com o PRONASCI, o atendimento do Viva Voz, projeto já existente que visa orientar jovens e famílias em relação às drogas.

A execução do PRONASCI se dará por meio de mobilizações policiais e comunitárias. A articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança - polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública - será realizada pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). O PRONASCI será coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atuará junto aos GGIM e tratará da implementação das ações nos municípios.

²⁴ As Ações Estruturais: Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários e Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado.

²⁵ Os Programas Locais serão desenvolvidos nas regiões indicadas pelo PRONASCI, constituem-se de Território de Paz, Integração do Jovem e da Família e Segurança e Convivência.

Para garantir a realização das ações no país, serão celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais.

Para o IPEA (2009), apesar das dificuldades, o aspecto positivo do programa é o de incentivar participação dos municípios na elaboração das políticas de segurança pública, inclusive propondo planos locais com ações e metas estabelecidas. Quanto à gestão do PRONASCI, este tende a ser mais bem conduzida e seus resultados mais promissores, caso os Estados e os municípios onde o Executivo, sobretudo estadual, se empenhem na construção de bases comunitárias para segurança pública (IPEA, 2009, p. 773).

A instituição responsável pela avaliação e acompanhamento do Programa será a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Além da verificação dos indicadores, ainda será feita a avaliação do contexto econômico e social. O controle mais abrangente do Programa contará com a participação da sociedade. O Quadro 6 apresenta as Ações Estruturais do PRONASCI e seus objetivos.

Quadro 6 - Ações Estruturais: PRONASCI.

a) Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional	
Ações	Objetivo
Força Nacional de Segurança Pública	Atender às necessidades emergenciais dos estados
Escola Superior da Polícia Federal	O Ministério da Justiça implantará a Escola Superior da Polícia Federal, que servirá como espaço para estudos e pesquisas em segurança pública e para a capacitação de policiais de outras corporações.
Controle de Rodovias	Reduzir o tempo de resposta aos acidentes, tornando padrão o prazo máximo de 12 minutos para a chegada da polícia a eventuais problemas.
Estruturação dos estabelecimentos penais	Modernização e a reestruturação do sistema penitenciário nacional com a criação de vagas e aquisição de equipamentos de segurança
Lei Orgânica das Polícias Civis	Unificar estrutura, funções e procedimentos das polícias civis de todo o país, promoverá a padronização da corporação e integrará e aperfeiçoará o trabalho desenvolvido pelos seus servidores.
Regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)	Articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal.
Campanha Nacional de Desarmamento	Realizar a Campanha Nacional de Desarmamento, com publicação de material informativo sobre o assunto.
b) Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários	

Ações	Objetivo
Moradia	Acesso ao Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública. Visa tirá-los das áreas de vulnerabilidade social - onde têm a sua integridade física, e de sua família, ameaçada.
Bolsa Formação	Incentivar a qualificação profissional e contribuir com a redução das disparidades salariais.
Rede de Educação a Distância (EAD)	Ampliação e a consolidação da Rede Nacional de Educação a Distância. Capacitará policiais civis, militares, peritos, bombeiros e agentes penitenciários em temas relacionados à área de segurança pública, como direitos humanos e cidadania, tráfico de pessoas, criminalidade e prevenção, uso moderado da força e combate à lavagem de dinheiro.
Graduação e Mestrado	Instituir cursos de tecnólogo, especialização e mestrado em segurança pública, por meio da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp).
Formação de agentes penitenciários	Implantar um novo tipo de formação para os agentes penitenciários
Atendimento a grupos vulneráveis	Os profissionais da área de segurança serão formados para tratar de maneira adequada e digna mulheres, homossexuais, afrodescendentes e outras minorias.
Tecnologias não letais	Emprego de tecnologias não letais no combate ao crime, garantindo a integridade física dos cidadãos e do próprio policial.
Inteligência	Unificação dos sistemas de inteligência.
Comando de Incidentes	O Sistema de Comando de Incidentes (SCI) é um modelo de gerenciamento para situações de emergência que tem como objetivo estabilizar a situação e proteger a vida e o meio ambiente.
Investigação de crimes	Proporcionar aos órgãos de segurança pública estaduais condições para que as investigações policiais sejam realizadas com mais rapidez e eficiência investindo em qualificação profissional e modernização das técnicas de perícia.
Guardas Municipais	Fortalecimento das guardas municipais.
Policiamento comunitário	Conceito de segurança pública que se baseia na interação constante entre a corporação policial e a população.
c) Enfrentamento à Corrupção e ao Crime Organizado	
Ações	Objetivo
Laboratórios contra lavagem de dinheiro	A instalação de softwares voltados para análise de grandes volumes de informação subsidiará os agentes públicos na geração de provas materiais ao cruzar informações de várias fontes.
Ouvidorias e Corregedorias de Polícia	Além de aproximar a corporação do cidadão, as Ouvidorias de Polícia contribuirão para a instauração de confiança no trabalho policial e mais efetividade no combate ao crime.
Tráfico de Pessoas	Prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar os seus autores e garantir atenção e suporte às vítimas.

Fonte: Elaboração própria (2011). Com base no PRONASCI (2010).

O Quadro 7 apresenta as Ações PRONASCI implementadas.

Quadro 7 - Ações PRONASCI implementadas - Território de Paz, Integração do Jovem e da Família, e Segurança e Convivência.

1) Território de Paz	
Ações	Objetivo
Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)	Organizar atividades que levarão ao debate da segurança pública no município.
Conselhos Comunitários de Segurança Pública	Espaços de discussões sobre as questões referentes à segurança pública.
Canal Comunidade	Fazer com que as pessoas, conscientes de seu papel como cidadãos, possam exigir seus direitos.
Geração Consciente	Atingir jovens em situação de risco para informá-los de seus direitos de cidadania.
Lei Maria da Penha / Proteção à mulher	Implementar juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, delegacias e núcleos especializados nas defensorias públicas.
Capacitação de magistrados, promotores e defensores públicos em direitos humanos	Inserir no cotidiano dos operadores do direito, temas relacionados aos direitos humanos, principalmente os que dizem respeito à aplicação dos tratados internacionais assinados pelo Brasil.
Instalação de núcleos de Justiça Comunitária	Lideranças das comunidades serão capacitadas em oficinas para mediar conflitos e promover a coesão social.
2) Integração do Jovem e da Família	
Programa	Objetivo
Protejo	Prestar assistência, por meio de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas.
Reservista Cidadão	Possibilitar a identificação destes jovens (em parceria com o Ministério da Defesa), que vivam em ambientes conflagrados pela violência e criminalidade, para qualificá-los em temas como direitos humanos, cidadania e ética.
Mulheres da Paz	Capacitar lideranças femininas para se aproximar de jovens em situação de risco infracional ou criminal e encaminhá-los aos programas sociais e educacionais.
Formação do Apenado	Implementar diversos projetos educacionais do governo federal nas penitenciárias brasileiras.
Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania	Os presos aprendem a fabricar materiais esportivos, como bolas de futebol e redes de basquete, além de técnicas de serigrafia e impressão de materiais diversos. Após o cumprimento da pena, o preso retorne à família e, junto dela, possa desenvolver na comunidade o trabalho praticado na prisão.
Farol	Promover a cidadania entre os jovens negros em situação de vulnerabilidade social, em conflito com a lei ou egressos do sistema prisional.

3) Segurança e Convivência	
Programa	Objetivo
Urbanização	Recuperar espaços urbanos e áreas degradadas em comunidades carentes.
Projetos Educacionais	Intensificar os projetos junto aos jovens das comunidades identificados como públicos-alvo do PRONASCI.
Atividades Culturais	Incentivar a disseminação de atividades culturais nas comunidades atendidas pelo Programa e transformar os espaços em centros de promoção sociocultural.

Fonte: Elaboração própria (2011). Com base no PRONASCI.

4.8.3.1 *Projetos PRONASCI em destaque*

1) Bolsa Formação - Os profissionais de segurança pública receberão novos estímulos para estudar e atuar junto às comunidades. Policiais civis e militares, bombeiros, peritos e agentes penitenciários de baixa renda terão acesso a uma bolsa de até R\$ 400,00 (quatrocentos reais). Para ter direito ao benefício, o policial terá que participar e ser aprovado em cursos de capacitação promovidos, credenciados ou reconhecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça. Para participar, o profissional de segurança pública, deverá: a) Receber remuneração mensal bruta de até R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais); b) Não ter sido responsabilizado ou condenado pela prática de infração administrativa grave, nos últimos cinco anos; c) Não possuir condenação penal nos últimos cinco anos; e d) Frequentar, a cada doze meses, ao menos um dos cursos oferecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ou pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça. Cada esfera de governo - União, Estados e Municípios - tem responsabilidades e competências que garantem o bom funcionamento e a correta utilização dos dados do Projeto Bolsa-Formação. Para o IPEA (2010, p. 634), “o resultado esperado é que esta formação complementar reforce e acelere a tendência de implementação da filosofia de atuação nos parâmetros do policiamento comunitário”.

2) Formação Policial - A qualificação das polícias inclui práticas de segurança-cidadã, como: a utilização de tecnologias não letais; técnicas de investigação; sistema de comando de incidentes; perícia balística; DNA forense; medicina legal; direitos humanos, entre outros. Os cursos serão oferecidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), que envolve hoje 66

universidades brasileiras, entre públicas e particulares, e ainda telecentros para educação à distância. A meta é chegar a 80 instituições parceiras em todo o país, em 2008.

3) Mulheres da Paz - O projeto capacitará mulheres líderes das comunidades em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para agirem como multiplicadoras do Programa, tendo como incumbência aproximar os jovens com os quais o PRONASCI trabalhará.

As mulheres são selecionadas por meio de processos seletivos públicos realizados pelos gestores locais (municípios ou estados), com base em critérios definidos como relevantes para o projeto (escolaridade, reconhecimento como liderança comunitária, residência em locais identificados como foco do PRONASCI) e passam por treinamento em temas como cidadania, direitos humanos e mediação de conflitos (RIOS et al., 2010, p. 358). O trabalho dessas mulheres consiste em visitar as famílias das comunidades para identificar casos de violência, abusos, uso de drogas, evasão escolar, entre outros. Os casos são registrados e encaminhados às equipes multidisciplinares e para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), responsáveis por tentar minorar os problemas e promover a reinserção dos jovens na comunidade por meio de atividades culturais, educativas e de capacitação profissional. A equipe multidisciplinar e os gestores locais são responsáveis pelo registro das informações no Sistema Mulheres da Paz (SIMPaz), desenvolvido pelo MJ para o acompanhamento e controle do projeto, que permite a coleta dos dados referentes ao cumprimento das tarefas pelas Mulheres da Paz.

4) Protejo - Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo) prestará assistência, por meio de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas. O trabalho terá duração de um ano, prorrogável por mais um, e terá como foco a formação da cidadania desses jovens por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais que visem resgatar sua autoestima e permitir que eles disseminem uma cultura de paz em suas comunidades. Os jovens bolsistas em território de descoesão social agirão como multiplicadores da filosofia passada a eles pelas Mulheres da Paz e pelas equipes multidisciplinares, a fim de atingir outros rapazes, moças e suas famílias, contribuindo para o resgate da cidadania nas comunidades.

5) Sistema Prisional - O PRONASCI promoverá a modernização e a reestruturação do sistema penitenciário nacional com a criação de vagas e aquisição de equipamentos de segurança. A criação de mais de 40 mil vagas no sistema penitenciário do país atenderá a públicos específicos. Os jovens entre 18 e 24 anos terão unidades prisionais diferenciadas. O objetivo do governo federal é separá-los por faixa etária e natureza do delito e impedir aqueles que cometeram pequenas infrações de se contaminarem pela influência dos líderes do crime organizado. Além disso, as mulheres apenadas também terão assistência, como berçário e enfermaria. A reestruturação do sistema prisional envolve ações que visam à qualificação de agentes penitenciários e a formação profissional de presos. Até 2011, o Programa deverá criar 41 mil novas vagas para homens e 5,4 mil para mulheres. A reforma e a construção de novas unidades atenderão às 11 regiões metropolitanas inicialmente. Todos os presídios construídos com recursos do PRONASCI serão equipados ainda com módulos de saúde e educação (sala de aula, laboratório de informática e biblioteca).

6) Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública - A categoria também poderá contar com o Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública, com o apoio da Caixa Econômica Federal. Serão disponibilizadas unidades populares para servidores de baixa renda, que recebam até quatro salários mínimos e a cartas de crédito para a compra da casa própria, no valor de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para aqueles que recebam até R\$ 4.900,00 (quatro mil e novecentos reais). A iniciativa visa tirá-los das áreas de vulnerabilidade social - onde têm a sua integridade física, e de sua família, ameaçada.

4.8.3.2 *Monitoramento*

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do PRONASCI (SIMAP, 2012) foi desenvolvido como uma metodologia que busca a avaliação da Política sob as dimensões da eficiência, eficácia e efetividade, e, para tanto, deve construir mecanismos de avaliação e mensuração de cada uma dessas dimensões. Da mesma forma, para poder manter um mecanismo permanente de avaliação e

constituir séries históricas, é necessário construir um processo permanente de monitoramento da Política Pública de Segurança.

O SIMAP WEB é uma ferramenta de apoio às atividades desta metodologia integradora que consolida informações de diversas bases de dados, relativas à execução orçamentária/ financeira e física de convênios, destaques e repasses, que subsidiam o monitoramento e a avaliação e os ajustes necessários na condução da política de segurança financiada com recursos do PRONASCI.

4.8.4 Outras políticas: PROPAZ

O PROPAZ (2012) (Por uma Cultura de Paz) é Programa Estratégico, criado em 4 de junho de 2004, na primeira gestão do Governador Simão Jatene, para fomentar a integração, a articulação e o alinhamento das políticas públicas para a infância e a juventude. O objetivo é viabilizar à população do Estado do Pará em situação de vulnerabilidade social, ações de inclusão social visando a redução dos índices de violência e a propagação da cultura de paz e não violência.

Todas as ações deste programa são realizadas com a parceria das Secretarias Executivas do Governo do Estado e de outras esferas, por meio de atividades compartilhadas de execução e monitoramento que prevê a convergência de programas, projetos e ações em atenção ao público juvenil. O acompanhamento é realizado por meio de um Comitê Gestor formado por: Poder Executivo; Poder Judiciário; Poder Legislativo; Universidade Federal do Pará.

Principais ações que envolvem adolescentes:

1) Mover: Movimento pela Valorização do Estatuto da Criança e do Adolescente - Desenvolve ações que possibilitem a articulação e integração entre Governo, Tribunais, Ministério Público e Sociedade Civil para a implantação e implementação do Sistema de Garantia de Direitos, nos 144 municípios, por meio das Regionais de Integração.

O Quadro 8 apresenta as regiões de integração, os municípios envolvidos e os números de participantes, no período de 2011/2012.

Quadro 8 - MOVER: Regiões de integração e municípios envolvidos no PROPAZ, 2011/2012.

Região de Integração	Municípios Envolvidos: 2011/2012	Nº de participantes
Baixo Amazonas	Santarém, Almeirim, Belterra, Alenquer, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha e Terra Santa.	97
Carajás	Marabá, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Itupiranga, Ourilândia do Norte, São Félix do Xingu e Tucumã.	123
Xingu	Altamira, Anapú, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará, Vitória do Xingu.	156
Marajó	Soure, Cachoeira do Arari, Sta. Cruz do Arari, Salvaterra e Muaná	92
Marajó	Breves, São Sebastião da Boa Vista, Curralinho, Bagre, Melgaço, Portel, Anajás, Afuá.	184

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base no Relatório PROPAZ 2012.

2) PROPAZ nos Bairros

Visa integrar as comunidades dos bairros da RMB, com atividades que envolvam esporte e lazer, arte e cultura, em espaços denominados “Polos PROPAZ”. O projeto que funciona como complementação escolar (orientação pedagógica), busca garantir a redução dos índices de violência e disseminar a cultura de paz, por meio de um trabalho de prevenção que atende crianças e adolescentes que moram em áreas de risco, proporcionando inclusão, interação e integração. Estes espaços visam o desenvolvimento e a potencialização dos talentos e habilidades de crianças, adolescentes e jovens. Em novembro de 2012, o PROPAZ nos bairros atuou em cinco polos, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Polos PROPAZ nos bairros e número de alunos atendidos em 2012.

Polo	Nº de Alunos
UFPA (8 a 18 anos)	664
IESP (8 a 18 anos)	321
UFRA (8 a 18 anos)	360
Sacramenta (8 a 18 anos)	645
Mangueirão (crianças)	220
Total	2.210

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base no Relatório ProPaz 2012.

3) PROPAZ nas Escolas

Promove atividades que visem à construção da Cultura de Paz, estabelecendo estratégias com a comunidade escolar para o exercício do protagonismo de crianças, adolescentes e jovens, com vistas ao desenvolvimento social e a mitigação da violência nos espaços escolares. Já foram formados 100 disseminadores da Cultura de Paz, na escola Estadual Brigadeiro Fontenelle, no bairro da Terra Firme. A Tabela 2 apresenta o Resultado das diagnoses, por município em 2012.

Tabela 2 - PROPAZ nas Escolas: Resultado das diagnoses - 2012.

	Belém	Soure	Breves	Total
Escolas atendidas	20	04	04	28
Diretores - Vice	68	12	04	84
Técnicos Pedagógicos	84	10	14	108
Professores	1.200	88	50	1.338
Alunos	15.380	530	1.360	17.270
Serventes e agente de portaria	76	16	16	108
Total	16.828	660	1.448	18.936

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base no Relatório ProPaz (2012).

A Tabela 3 apresenta as Regiões de integração, os municípios atendidos e os números de escolas e alunos atendidos em 2012.

Tabela 3 - Regiões de integração, locais, número de escolas e de alunos do PROPAZ - 2012.

Região de integração	Local	Nº de escolas	Nº de alunos
Tapajós	Santarém	3	520
Carajás	Marabá	20	1000
Metropolitana	Marituba	8	400
	Belém	11	5291
TOTAL	4	42	7211

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base no Relatório ProPaz 2012.

4) PROPAZ Juventude

Seu objetivo é desenvolver e implantar projetos estruturantes para a juventude, tendo como foco a disseminação da Cultura da Paz, a capacitação, a geração de renda e a promoção do protagonismo juvenil. Tem seu início no ano de 2006, quando começou a discussão para a criação e instalação do Conselho

Estadual de Juventude. Foram realizadas conferências de juventude em todas as regiões do Estado do Pará, com vistas à construção do plano Estadual de Juventude.

Política Estadual de Juventude

a) Proteção Social: Espaço da Juventude; Bolsa Trabalho; Encontros Temáticos de Juventude; Pro Jovem Trabalhador.

b) Promoção Social: Cursos de Capacitação; Curso Pré-vestibular; Jovem de Futuro - Unibanco; Pro Jovem Urbano; Infocentro; Programas socioculturais; Escolas Técnicas de Trabalho e Produção; Escolas de Tempo Integral.

c) Defesa Social: Unidades Integradas PROPAZ; Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência (PROERD) da Polícia Militar; Projeto Escola da Vida - Corpo de Bombeiros Militar do Pará; Conquistando a Liberdade - Superintendência do Sistema Penitenciário (SUSIPE).

5) Unidade Integrada PROPAZ (UIPP)

Foi criada para permitir a integração dos serviços prestados por várias esferas públicas em um único local. Este é um novo modelo de gestão de segurança pública adotado com a finalidade de reduzir os índices de criminalidade no Estado. As soluções para os problemas de Segurança Pública, por vezes, não estão vinculadas ao emprego exclusivo da força policial ostensiva, pois a utilização desta nem sempre é feita com a moderação, presteza necessária e no tempo ideal, que atuará sob a ótica da parceria e da integração entre a Segurança Pública e Defesa Social, os órgãos de Proteção e Promoção Social e a Comunidade.

Um dos principais objetivos desta integração entre vários órgãos é atuar, principalmente, na prevenção, por meio de uma aproximação maior com a comunidade e da implantação de políticas sociais.

Órgãos Integrantes: Polícia Civil; Polícia Militar; Corpo de Bombeiros Militar; Secretaria de Educação do Pará (SEDUC); Defensoria Pública do Estado (Sala de conciliação).

Programa PROPAZ: Programa de inclusão digital; Área de esporte e lazer; Balcão da Juventude; Auditório. A UIPP começou suas ações de esporte lazer e

inclusão digital no dia 05/03/12, e até o final de junho foram realizados semanalmente 600 atendimentos de crianças da comunidade “Terra Firme”.

O espaço tem por objetivo congrega a participação de crianças e adolescentes em atividades pedagógicas e de socialização, disseminação da Cultura de Paz, com legítimo interesse na pacificação dos conflitos, utilizando ações de esporte, lazer e inclusão digital, como instrumentos de diálogo e participação.

5 OBSERVAÇÃO EMPIRICA

5.1 O PRONASCI NO PARÁ

5.1.1 Implementação

O Comitê PRONASCI, no Estado do Pará, foi institucionalizado pelo Convênio de cooperação federativa que, entre si, celebraram a União, por intermédio do Ministério da Justiça e o Estado do Pará, em 7 de novembro de 2007, visando promover o PRONASCI. A equipe local foi composta por Ivete de Fátima Ferreira Brabo, Leonardo Malcher e Daniela Canisso.

Quando se iniciou, em 2007/2008, as regiões metropolitanas e os municípios foram escolhidos a partir de uma pesquisa baseada no mapa da violência do DATA-SUS. Optou-se pelos indicadores de homicídios ocorridos, pelo fato de ser um dos crimes com registros. Na RMB, optou-se por Belém e Ananindeua, pelo alto índice de homicídios, na época. Roubo, furtos e outros nem sempre são registrados.

No Estado do Pará, cada órgão e/ou secretaria desenvolve as ações operacionais de acordo com a dinâmica interna. No decorrer dos anos, o Comitê do PRONASCI manteve o diálogo entre órgãos e secretarias que executam os convênios no âmbito Estadual, por meio de reuniões e fóruns, pois a maioria das ações como Mulheres da Paz, PROTEJO, Praça da Juventude, três ações da Secretaria Nacional do Consumidor, dentre outras, todas foram executadas pelas Secretarias de Estado (Produto 2, p. 7).

O Quadro 9 apresenta os Gabinetes de Gestão Integrada implementadas no Pará, no período de 2008-2011.

Quadro 9 - Gabinetes de Gestão Integrada implementados no Pará, 2008 a 2011

Programa	Criação	Ação
Gabinete de Gestão Integrada Estadual - GGIE	19/04/10	Realizou apenas algumas operações integradas entre os órgãos de segurança.
GGIM Belém	16/07/08	4 "Mega-Ação", no Território da Paz Guamá e Terra Firme (2010). A terceira já no ano de 2011 no Tapanã dia 26.03.2011; e quarta na Ilha de Caratateua em 04.06.2011. Atendendo a população local em direitos como: documentação (CPF, CI, Certidão de Nascimento e outros serviços) orientação jurídica, serviços de saúde, serviços de assistência social, esporte lazer dentre outros serviços efetivados em parceria com órgãos federais, estaduais e municipais.
GGIM Ananindeua	09/04/08	<ul style="list-style-type: none"> - Ações PRONASCI desenvolvidas pelo município: Estruturação do Gabinete de Gestão Integrada, Telecentro de Inclusão Digital, formação de Guardas Municipais e Bolsa Formação. - Ações que estão sendo desenvolvidas pelo Estado: Mulheres da Paz, Bases de Polícia Comunitária. - Ações desenvolvidas pelas duas OCIPs Instituto Vitória Régia e Instituto Capital Social na linha de Economia Solidária.
GGIM Castanhal	24/03/09	10 Telecentros de Inclusão Digital, sendo que dois deles receberam equipamentos em dezembro de 2010 aguardando os móveis, já elaboraram Edital de Seleção para os jovens bolsistas, dependendo da instalação dos Telecentros para iniciar o trabalho. A ausência de recursos pode ter desestimulado o funcionamento do GGIM que não realizou nenhuma reunião no 2º semestre de 2011.
GGIM Marabá	S/D	Na 1ª reunião (27.01.2011), os membros do GGIM referendaram o "Complexo Liberdade" como Território Vulnerável do município para a implantação do Território de Paz.
GGIM Igarapé-Miri	04/07/11	Realizou 1ª reunião com os prováveis membros quando foi estruturado e debatido o decreto.

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base no Projeto "Prevenção da violência entre jovens", Produto 6, (2011, p. 10-28).

a) Protejo

O Projeto que tem foco na formação da cidadania de jovens, envolvendo por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais, o resgate da autoestima e a disseminação de uma cultura de paz nas localidades. A Tabela 4 apresenta o quantitativo de jovens atendidos por localidade nos municípios de Belém e Ananindeua, no período de 2010-2011.

Tabela 4 - Jovens atendidos por localidade nos municípios: 2010-2011.

Belém		Ananindeua	
Bairro	Jovens Atendidos	Bairro	Jovens Atendidos
Terra-Firme	140	Icuí-Guajará	105
Guamá	145	Paar	105
		Distrito Industrial	90
TOTAL	285	TOTAL	300

Fonte: Projeto: Prevenção da violência entre jovens - Produto 6, (2011, p. 33).

Passaram pelas atividades desenvolvidas no decorrer do ano de 2010 e 2011, 585 jovens. Devido à evasão e a rotatividade, 404 jovens frequentaram efetivamente os cursos, o que indica que 69% dos jovens participaram das atividades, como mostra a Tabela 5.

Tabela 5 - Número de jovens envolvidos no projeto e motivos da evasão: 2010-2011.

Total de jovens inscritos:		585	100,00%
Frequentaram:		404	69,06%
Evadidos:		181	30,94%
Motivos de evasão	Mercado de Trabalho	66	
	Local incerto e não sabido	33	
	Desistência	63	
	Ameaçados de morte	6	
	Apenados	2	
	Forças armadas	3	
	Doença	4	
	Morte	3	
	Outros	1	

Fonte: Projeto: Prevenção da violência entre jovens - Produto 6, (2011, p. 33-34).

No município de Belém, dentre os 273 jovens inscritos e selecionados, 176 frequentaram os cursos, o que representa 64,47%, e 97 (35,53%) abandonaram, como mostra a Tabela 6.

Tabela 6 - Resultado do projeto de jovens - Belém: 2010/2011.

Inscritos e selecionados	Frequentando	Não permaneceram no projeto
273	176	97
Motivos do abandono		2 Ingressaram na Universidade 31 Ingressaram no mercado de trabalho 64 evasão por motivos diversos

Fonte: Projeto: Prevenção da violência entre jovens - Produto 6, (2011, p. 35).

Nota: Relatório final do Projeto enviado a SENASP (2011).

No município de Ananindeua, foram inscritos e selecionados 302 jovens, dos quais 240 frequentaram os cursos, o que representa 79,47%, e apenas 62 (20,53%) abandonou o projeto, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7 - Resultado do Projeto de Jovens - Ananindeua: 2010/2011.

Inscritos e selecionados	Frequentando	Não permaneceram no projeto
302	240	32 Inseridos no Mercado de Trabalho 30 Evasão por motivos diversos

Fonte: Projeto: Prevenção da violência entre jovens – Produto 6 (2011, p. 36).

Nota: Relatório final do Projeto enviado a SENASP, em julho de 2011.

Segundo a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, ao analisar a execução do projeto, foram elencados como resultado o acompanhamento efetivo de 404 jovens nas localidades definidas pelo convênio, proporcionando a estes: Acesso a direitos; Formação destes como multiplicadores de cidadania; Conhecimento mais específico do bairro em que mora; Resgate da autoestima dos jovens; Reinserção na escola; Engajamento de jovens no mercado de trabalho; Acesso a universidades públicas por meio do PROUNI; Engajamento em carreira militar; Resgate de jovens da criminalidade e das drogas; Orientação e acompanhamento psicossocial de jovens/adolescentes mães; Resgate dos vínculos familiares; Diminuição da vulnerabilidade social, por meio da conquista da autonomia; Inserção de jovens em atividades culturais; Promoção da cultura de paz por meio da prática de esportes nos bairros; Melhoria na qualidade de vida; Inclusão digital; e o acesso à bolsa de R\$100,00 (cem reais) durante 12 meses (Produto 6, p. 36).

b) Mulheres da Paz

O objetivo deste projeto é formar mulheres em Promotoras Legais Populares para atuarem nos Territórios da Paz, Guamá, Terra Firme, Belém, e nas localidades Icuí, Distrito Industrial e PAAR em Ananindeua. Estas são cadastradas no Sistema Mulheres da Paz (SIMPAZ) e receberam bolsas de R\$190,00 a partir de agosto de 2010, para desenvolverem atividades de mobilização e encaminhamentos nos bairros.

Em junho e julho de 2010, em parceria com ambos os municípios, com apoio da Fundação Papa João XXIII em Belém, Secretaria de Assistência Trabalho e

Cidadania em Ananindeua, responsáveis pela assistência social nos municípios atendidos e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), foi efetivada a inscrição e seleção das mulheres.

O início do trabalho com as mulheres ocorreu em 09 de agosto de 2010, com aula inaugural que teve a participação da Professora Doutora Luzia Álvares, que fez uma importante reflexão sobre “A questão do gênero na sociedade brasileira”. As 500 mulheres inscritas estavam presentes.

O processo formativo das mulheres e a construção de rede formada por organizações governamentais e não governamentais iniciou-se no mês de setembro de 2010. As 500 mulheres foram divididas em 10 turmas, com 50 mulheres cada, e o Comitê PRONASCI Pará ministrou aula sobre o PRONASCI em todas as 10 turmas.

A Tabela 8 apresenta a distribuição do número do ‘Mulheres da Paz’ atendidas em Belém e Ananindeua em 2010.

Tabela 8 - Distribuição das Mulheres da Paz por localidades: Belém e Ananindeua - 2010.

Belém	Nº de Mulheres	Ananindeua	Nº de Mulheres
Terra Firme	125	Icuí	85
Guamá	125	PAAR	80
		Distrito Industrial	85
Total	250		250

Fonte: Projeto: Prevenção da violência entre jovens: Produto 6, (2011, p. 40-41).

Nota: Informação prestada pela SEDES em dezembro de 2010.

No dia 27 de outubro e 03 de novembro foi realizado, respectivamente, no município de Belém e Ananindeua, evento de encerramento e confraternização das Mulheres da Paz.

c) **Projetos Mais Cultura**

Os “Microprojetos Mais Cultura” se iniciaram em novembro de 2010. O Ministério da Cultura, em parceria com o Ministério da Justiça/ PRONASCI, juntamente com o Escritório Regional do Ministério da Cultura, traçou uma estratégia para mobilizar o maior número de parceiros, sensibilizar as comunidades dos bairros da Terra Firme e do Guamá, que compõem o Território da Paz, além da Secretaria de Cultura do Estado do Pará e a Fundação de Cultura de Belém, bem como, outros

setores pertinentes (Gabinete de Gestão Integrada Municipal, Bases de Polícia Comunitária nos dois Bairros, Secretaria de Estado de Governo dentre outros), visando estimular a diversidade dos participantes e da comunidade. Projetos: Raízes Regionais em um Canto de Paz; Oficinas Literárias Memórias do Guamá; Boi da Terra; Firme no Resgate e na Valorização da Cultura Popular de Paz; Juventude e Imagens do Bairro da Terra Firme; Reafirmando Identidades e Garantindo Cidadania; Terra Firme em Mar Aberto, Juventude e Imagens do Bairro da Terra Firme; Cultura e Artesanato; Jovem em Rede; Guamá em Cena; Raízes Regionais um Canto de Paz; Projeto Labor Comunicar; Projeto Terra Vibra; Cordas de Sopro; Projeto Escrevendo Nossa História Outra Vez: Jornal O Tucunduba.

d) Território da Paz: Guamá e Terra Firme

Território da Paz, concebido pelo PRONASCI, é o espaço de todos, espaço onde acontecem as relações sociais, relações de poder espacialmente delimitadas que operam sobre os mais diversos temas econômicos, culturais, sociais. É a partir dos territórios vulneráveis²⁶ produzidos por um processo de desapropriação do espaço social, tanto do ponto de vista concreto como do ponto de vista simbólico que se realiza a intervenção do PRONASCI.

O Território da Paz, objeto precípua do PRONASCI coaduna ações de segurança pública com ações preventivas locais, adotando estratégias capazes de fomentar o acesso aos direitos civis, sociais, culturais, econômicos, ambientais, e de fomentar a reconstrução de redes de sociabilidade e solidariedade rompidas pela violência, pelo medo, pela segregação e pelo individualismo exacerbado das sociedades de consumo contemporâneas. O Território da Paz é visto como aquela localidade que deveria receber ações sociais e ações de repressão qualificada, articulando os entes federados União, Estado e Município, por meio de convênio e/ou políticas públicas, visando alcançar um padrão de sociabilidade e de coesão

²⁶ Territórios Vulneráveis: são as localidades, bairros onde o Estado está quase ausente, sem seus aparelhos de prevenção (políticas públicas sociais), e preferencialmente está presente por meio de ações de repressão (polícia), ou seja, é uma localidade com elevado grau de descoesão social, onde sobrevive uma população vítima de violação de direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Estes territórios são lugares desconectados dos circuitos integradores da sociedade capitalista: mercado de trabalho, consumo e cidadania, tendo como resultado a multiplicação dos aglomerados de exclusão.

social, que possibilite novas formas de convivência capazes de contribuir para restaurar o tecido social local. Em Belém, o Território da Paz foi implantado em 19 de outubro de 2009, nos Bairros do Guamá e Terra Firme, destacando-se pela escolha desses dois bairros por serem limítrofes, o que implica: existência de problemas conexos; Existência de um profundo relacionamento entre os bairros; Incidência criminal proporcionalmente parecida; Bairros populosos com poucos equipamentos públicos.

O que subsidiou o início deste trabalho nas localidades Guamá e Terra Firme foi o diagnóstico acerca da dinâmica da criminalidade, fornecido pelo Centro Estratégico Integrado da Secretaria de Estado de Segurança Pública e o levantamento realizado pela prefeitura indicando os equipamentos existentes em cada local, possibilitando a construção de um instrumento com bases científicas que dialogam com a multiplicidade de dimensões que envolvem a violência e criminalidade, como a falta de: saúde, educação, condições habitacionais, acesso ao lazer e ao esporte, oportunidades de emprego e relações comunitárias. Os bairros do Guamá e Terra Firme foram indicados e referendados pela Governadora do Estado e pelo Prefeito de Belém, devido à realização do Fórum Social Mundial acontecer, principalmente, nas duas universidades federais, a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), localizada na Terra Firme, e Universidade Federal do Pará (UFPA), localizada no Guamá. Assim, outros investimentos ocorreram nos dois bairros, tanto do âmbito federal (PAC e Investimentos no Fórum Social Mundial), quanto do Estado e do município.

O Quadro 10 mostra as Ações efetivadas no Território da Paz, no período de 2008-2009.

Quadro 10 - Ações efetivadas no Território da Paz: Guamá e Terra Firme: 2008 a 2009.

Nº Convênio	Ação	Responsável	Nº de atendidos/situação atual
110/2008	PROTEJO	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH)	176 jovens que participaram de todo o curso.
002/2008	Projetos Canal Comunidade, Geração Consciente e Monitoramento Cidadão	SEJUDH	Não informou o nº de participantes.
221/2008	Mulheres da Paz	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES)	250 mulheres que passaram por formação, já desenvolvem trabalhos na Comunidade, e deverão ser certificadas em novembro de 2011.
037/2008	Implantação do Núcleo de Polícia Comunitária do Bairro Terra Firme	Polícia Militar do Estado do Pará (PM/PA)	Não informou nº de atendimentos.
033/2008	Implantação do Núcleo de Polícia Comunitária do Bairro Guamá	PM/PA	Não informou nº de atendimentos.
102/2008	Base Móvel de Guarda Comunitária	Guarda Municipal de Belém (GMB)	Não informou nº de atendimentos
067/2008	Estruturação de Equipes Móveis de Apoio Operacional da Corregedoria e Ouvidoria da Guarda Municipal de Belém	GMB	Não informou nº de atendimentos
102/2008	PELC-PRONASCI	Prefeitura de Belém	4.500 jovens em atividades de esporte e lazer.
750870/2010	PELC-PRONASCI	Prefeitura de Belém	Início da execução julho de 2011 com a formação dos Formadores - Coordenadores do PELC/PRONASCI. Participação do Comitê Território de Paz na formação dos coordenadores com a apresentação do Território de Paz/PROJETO em funcionamento do PRONASCI nos bairros. Promoção do contato do PELC com a comunidade nos dois bairros por meio dos Projetos Mais Cultura.
15300/2009	Desenvolvimento de Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoa	SEJUDH	Não informou nº de atendimentos

Fonte: Projeto: Prevenção da violência entre jovens - Produto 6 (2011, p. 62-63).

Nota: até outubro de 2011.

Houve continuidade de investimentos nestes dois bairros, realizado pelo Governo do Estado no ano de 2011, por meio do Programa de Assistência e Proteção Social do Pará - PROPAZ, no atendimento a crianças e jovens de 8 a 29 anos em atividades de esporte, lazer, assistência social e outros, com polos efetivados nas duas universidades localizadas nos bairros, bem como a concretização da Unidade Integrada PROPAZ, inicialmente no bairro Terra Firme, que proporciona o atendimento integrado dos órgãos de segurança pública, inclusão digital, mediação de conflitos, dentre outros trabalhos oferecidos pelas secretarias estaduais para atendimento da população inaugurada no dia 06/12/2011. Ou seja, a continuidade de um conjunto de investimentos sociais e de segurança pública nos bairros traz resultados positivos de médio e, com certeza, de longo prazo (Produto 6, p. 63-64).

e) Projovem Prisional

O projeto teve como objetivo promover a reintegração social dos jovens presos, oferecendo formação social e comunitária de 300 internos sentenciados, na faixa etária de 18 a 24 anos, tendo como executora a Superintendência do Sistema Penitenciário (SUSIPE). Foram organizados e estruturados espaços físicos para salas de aula dentro das Unidades da SUSIPE, adaptadas em seis Unidades: no Centro de Recuperação Americano I e Americano II, Centro de Recuperação do Coqueiro, Penitenciária Metropolitana I e Penitenciária Metropolitana II, Colônia Agrícola Heleno Fragoso (CAHF). Foram estruturadas três marcenarias, de acordo com o arco escolhido do projeto, no Centro de Recuperação do Coqueiro, Centro Penitenciário II e Penitenciaria Estadual I, que continuará atendendo os presos, com madeira doada pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA). O projeto atendeu, até outubro de 2010, 171 internos; em março de 2011, esse número diminuiu para 128; em julho de 2011, apenas 82 concluíram os cursos, o que representa 26% da meta de 300 internos.

f) Praça da Juventude

Termo de parceria executado pela Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), que objetivou a Construção da Praça da Juventude - uma praça de oito mil metros quadrados com quadra poliesportiva com campo de futebol,

pistas de corrida e de skate, área de ginástica e centros de convivência da terceira idade. A praça deverá ser construída no município de Belém; a SEJUDH está de posse do Termo de Cessão de Uso de Bem Móvel com a Prefeitura de Belém, bem como a concessão de licença ambiental para a obra, expedida pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA). Um novo projeto está sendo elaborado pela Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEOP), para que possa ser reapresentado à Caixa Econômica Federal, e, após aprovado, ser realizado o procedimento licitatório para dar início às obras. Foi encaminhado ofício para a CEF, solicitando novo aditivo de prazo do convênio por mais doze meses a contar de seu término em 13.11.2011.

g) Lei Maria da Penha Núcleo de Atendimento Especializado à Mulher (NAEM)

O Convênio tem como responsável a Defensoria Pública do Estado, e objetiva informar, conscientizar e orientar, juridicamente, as mulheres acerca de seus direitos e mecanismos de proteção existentes na Lei Maria da Penha. Metas Alcançadas: 10.000 cartilhas publicadas utilizadas na realização de palestras junto às escolas e comunidades.

A Tabela 9 mostra os Procedimentos realizados pelo NAEM - Belém, no período de 2009-2011.

Tabela 9 - Procedimentos NAEM - Belém: 2009 a 2011.

Período	Atendimentos	Procedimentos ajuizados	Audiências	Palestras	Visitas
Jan-Mar/09	85	30	*	*	*
Abr-Jun/09	280	61	119	12	0
Jul-Set/09	335	76	174	2	0
Out-Dez/09	607	242	255	8	14
Jan-Mar/10	331	75	171	4	0
Abr-Jun/10	420	57	90	1	0
Jul-Set/10	515	197	87	1	0
Out-Dez/10	229	105	14	1	0
Jan-Mar11	536	194	58	3	*
Total	3.338	1.037	968	32	14

Fonte: Projeto: Prevenção da violência entre jovens - Produto 6, (2011, p. 69-70).

Nota: Números NAEM - Belém.

* Sem informações.

h) Núcleo de Atendimento Penitenciário Itinerante

O Convênio tem como objetivo a prestação de serviço de assistência jurídica integral e gratuita ao preso pela Defensoria Pública, exercendo a defesa jurídica nos processos de execução penal, informações aos detentos e seus familiares sobre a situação prisional, bem como outras medidas judiciais cabíveis para a tutela jurídica integral (Produto 6, p. 70).

A Tabela 10 mostra as metas alcançadas pelo Núcleo de Atendimento Penitenciário Itinerante no período de 2009-2011.

Tabela 10 - Metas alcançadas do Núcleo de Atendimento Penitenciário Itinerante: 2009-2011.

Período	Requerimento de medidas processuais	Avaliações psicossociais	Instituições parceiras
Jul-Set/09	219	8	40
Out-Dez/09	176	7	7
Jan-Mar/10	200	20	6
Abr-Jun/10	209	13	5
Jul-Set/10	214	26	1
Out-Dez/10	210	16	3
Jan-Mar11	189	17	1
Abr-Jun/11	236	41	8
Total	1.653	148	71

Fonte: Projeto: Prevenção da violência entre jovens: Produto 6 (2011, p. 71).

i) Núcleo Avançado de Prevenção Criminal e Defesa do Preso Provisório

O Núcleo, implementado pela Defensoria Pública do Estado do Pará, tem como objetivo reduzir a população de presos provisórios que são indiciados por crimes cuja pena admite a substituição por penas e medidas alternativas, ou seja, aquele cuja pena máxima não seja superior a quatro anos de prisão, buscando gerar vagas àquela população que representa, atualmente, parte de uma demanda reprimida. Possui espaço físico específico para o projeto, em funcionamento nas Unidades do Sistema Penitenciário Centro de Recuperação do Coqueiro (Belém), Centro de Recuperação Feminino (Ananindeua), Centro de Recuperação de Americano I, II e III, Colônia Agrícola (Santa Izabel), e na sede da Defensoria Pública do Estado do Pará. A Tabela 11 mostra as metas alcançadas, pelo Núcleo

Avançado de Prevenção Criminal e Defesa do Preso Provisório, no período de 2009-2011.

Tabela 11 - Metas alcançadas do Núcleo Avançado de Prevenção Criminal e Defesa do Preso Provisório: 2009-2011.

Período	Atendimentos Internos (as)	Atendimentos Familiares	Medidas Judiciais Requeridas
Jan a Mar/2009	476	395	141
Abr a Jun/2009	925	603	488
Jul a Set/2009	964	732	532
Out a Dez/2009	877	706	532
Jan a Mar/2010	991	1.077	950
Abr a Jun/2010	364	543	549
Jul a Set/2010	301	437	591
Out a Dez/2010	228	426	1.059
Jan a Abr/2011	1246	1.529	1.474
Mai a Jul/2011	547	658	1.071
	6.919	7.106	7.387

Fonte: Projeto: Prevenção da violência entre jovens - Produto 6, (2011, p. 72).

j) Telecentros de Inclusão Digital no Sistema de Acompanhamento de Telecentros (SIACT)

O Programa Telecentro de Inclusão Digital foi instituído no âmbito da política de inclusão digital do Governo Federal, e consiste em desenvolver ações conjuntas entre órgãos do Governo Federal, Estados, Distrito Federal, Municípios e sociedade civil que possibilitem a oferta, implantação e manutenção, em larga escala, de telecentros. O Comitê de Acompanhamento Local do Território da Paz cadastrou 31 propostas apresentadas pelos municípios e órgãos do Estado. Em outubro de 2010, os três telecentros de Belém, dois de Ananindeua e dois de Castanhal receberam equipamentos. Os três telecentros do município de Belém, no Território da Paz Guamá e Terra Firme, receberam equipamentos e móveis, estando em fase de publicação do Edital para contratação de seis bolsistas para cada telecentro. Solicitaram a instalação por meio do “0800” informado, e até a data de hoje não obtiveram respostas, ou obtiveram informações contraditórias. Nos demais municípios:

- a) Ananindeua: dois Telecentros, apenas um recebeu o equipamento;
- b) Castanhal: dez Telecentros, apenas dois receberam equipamentos e não receberam moveis;
- c) Marabá: nove foram recadastrados, estão em fase de organização dos

espaços, ainda não receberam equipamento e nem móveis;

d) Polícia Militar: cinco Telecentros, desistência da PM acarretou o cancelamento no SIACT em fevereiro de 2011;

e) Organização Social Fábrica Esperança: um Telecentro, ainda não recebeu equipamento e nem móveis. Desenvolve trabalho com egressos do Sistema Penitenciário;

f) Centro de Recuperação Feminina, Unidade da Superintendência do Sistema Penitenciário (SUSIPE): um Telecentro. A desistência do órgão acarretou o cancelamento no SIACT em fevereiro de 2011.

k) Desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

A Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH) é a responsável pelo convênio, que tem como objeto “Fortalecimento Coordenadoria de Promoção dos Direitos dos Trabalhadores Rurais e de Combate ao Tráfico de Pessoas”, criação de centro de informação de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, articulando repressão e responsabilização, prevenção, atendimento e reinserção social das vítimas, conforme a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Além da instalação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP), para atendimento, encaminhamento e acolhimento e potenciais vítimas do tráfico de pessoas, e familiares, com postos avançados em locais estratégicos, nos padrões mínimos. Segundo a SEJUDH, as metas do convênio foram cumpridas.

Meta 1: Formação da Rede.

Etapa 1: Articulação de órgãos do governo e parceiros da sociedade civil para elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Foram realizadas reuniões para atualização do Plano Estadual. Vale ressaltar que para a etapa ser concluída é necessária a publicação do plano.

Etapa 2: Estabelecer a Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Estado. Foram realizadas reuniões, existe uma minuta da política estadual que está em construção pelos membros do Fórum Estadual.

Etapa 3: Instituir o Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. O Comitê está previsto dentro da Política Estadual.

Meta 2: Estruturação Física do Núcleo de Enfrentamento e Posto Avançado.

Etapa 1: Aquisição de bens permanentes para a Coordenadoria de Promoção dos Direitos dos Trabalhadores Rurais, Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas. Foi adquirida uma parte dos bens materiais. O restante está em andamento por meio dos processos.

Meta 3: Mobilização e Sensibilização da Sociedade.

Etapa 1: Confeção de Impressos. Foram confeccionadas 11.923 cartilhas, distribuídas nas escolas durante a realização da capacitação.

Etapa 2: Desenvolvimento de um sítio eletrônico (interatividade com todo o Estado). Processo está em andamento, com a proposta de realização em parceria com a PRODEPA (Processamento de Dados do Estado do Pará).

Etapa 3: Abertura de um acervo bibliográfico ao público. Processo em andamento.

A Fundação Getúlio Vargas, responsável pela avaliação e monitoramento do PRONASCI, por meio do FGV Projetos, em PRONASCI em Perspectiva - Dezembro 2008 (p. 65-70) apresenta, dentre outros elementos, o montante geral das transferências realizadas por unidade da federação, até o final de outubro de 2008.

5. 1.2 Avaliação

O PRONASCI, segundo Silva e Deboni (2012, p. 210), agiu em quatro frentes principais: 1) financiou projetos voltados a “garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania” (HAMÚ, 2009, p. 81); 2) atribuiu a Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs) a tarefa de identificar os projetos a serem implantados no nível local, com o apoio de especialistas, induzindo a formação destas institucionalidades em contextos em que estas não existiam; 3) estimulou ações de polícia de proximidade, o que originou, por exemplo, os projetos de Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs); 4) aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública -

sobretudo com o advento da bolsa formação, que oferece incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pela RENAESP.

Na avaliação de Balestreri (REVISTA CAPITAL, 2012), o PRONASCI não se sustentou em 2011 e do ponto de vista dos investimentos foi reduzido à metade. Para ele, houve a descontinuidade entre governos, apesar de ambos terem a mesma linha ideológica, no lugar de desconstruir as políticas do governo anterior, que se aperfeiçoe ou corrija, mas com continuidade aos avanços do governo anterior. Ele considera o PRONASCI como um programa de governo e não um programa de Estado, e reconhece que, infelizmente, o Estado não implementa políticas com base apenas em competências individuais. É preciso que haja cobertura de um grupo de apoio.

Para o Comitê Gestor no Pará, em que pese estes poucos investimentos tanto para o Estado quanto para os municípios, inúmeras foram as dificuldades na execução dos convênios, que se expressou tanto na demora para o início da execução, quanto nas dificuldades das licitações e contratação de recursos humanos, especialmente na capacidade de gestão, pois a maioria dos convênios devolveu recursos à União, mesmo considerando a necessidade destes valores para a execução dos trabalhos. Estas dificuldades repercutem na qualidade dos serviços prestados aos usuários e, por conseguinte, nos resultados dos trabalhos (Produto 6, p. 82).

Outra dificuldade, identificada pelo Comitê, é em relação à integração das ações de segurança pública e prevenção, bem como, a efetivação de ações articuladas com os entes federados União, Estado e Município, fundamento precípua do PRONASCI. Observa-se que houve uma mudança de paradigma neste item, com a maior participação do município nestas ações e até o planejamento, mas ainda se convive com uma grande resistência que perpassa pelas vaidades pessoais, institucionais, partidárias, que termina na falta de diálogo e consequente falta de integração (Produto 6, p. 83).

Para a consultora (informação verbal)²⁷ do PRONASCI, no Pará,

A política é a cara do Gestor, e a gente achava que quando terminasse o governo Lula, a Dilma ia dar prioridade pra isso, só que não houve

²⁷ Entrevista realizada no dia 10 de outubro de 2012.

prioridade. Não é uma prioridade do ministro atual também, a implementação do PRONASCI. A Secretaria de Nacional de Segurança Pública continua desenvolvendo esses convênios e essas ações, mas não com tanta ênfase como vinha sendo feito antes. Então você vê a diminuição da prioridade pelo orçamento, pra você desenvolver uma política você precisa ter orçamento, e o orçamento diminuiu, a prioridade diminuiu, é como eu te falo, é a cara do gestor. Hoje a prioridade do governo Dilma é o PAC, [...] estão sendo desenvolvidas as grandes construções, dos programas habitacionais, a segurança pública não tem tido uma prioridade.

Em 2010, houve um Edital no qual Leonardo Malcher está a frente. Houve uma quebra, mas, de certa forma, há continuidade das ações. Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal continuam funcionando, e eles discutem a segurança pública no município.

Para o atual consultor, Leonardo Malcher, a execução do PRONASCI no Estado do Pará aconteceu em quatro municípios: Belém, Ananindeua, Castanhal e Marabá. Uma das grandes mudanças que aconteceram é que a política dos editais em todos os ministérios chegou de forma bastante forte, e todos os municípios e estados (quando for o caso) podem concorrer aos editais seguindo determinados critérios. No caso do Ministério da Justiça os critérios que pontuam mais são aqueles que dizem respeito à existência e funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada, existência de Guardas e Secretarias Municipais além da interlocução do município com a prevenção e com ações que envolvam o Conselho do Negro, da Criança e Adolescente etc.

Em termos de investimento, para os municípios em 2012, foi o lançamento de dois editais para o reaparelhamento das guardas municipais e secretarias municipais de segurança, que previam tanto a ampliação para municípios que possuem sistema de vídeo monitoramento e um bem mais amplo que ainda está em análise. Poucos municípios do Pará participaram, mas nenhum deles passou nem mesmo pela primeira etapa de seleção, uma primeira triagem que é feita para que torne os projetos aptos para a avaliação das comissões que fazem parte do Ministério.

Outro investimento veio na forma de um grande edital que contemplaria conjuntamente os projetos Mulheres da Paz e Protejo em uma só proposta. Os municípios sempre reclamaram que era difícil sincronizar a execução de ambos os projetos pelo fato de, constantemente, como aconteceu também no Pará (Belém e Ananindeua), os projetos terem começado em momentos muito distintos. O edital foi

lançado, com ampla divulgação para vários municípios da região metropolitana e outros do interior do Estado, via telefone, e-mail, mensagem de texto, informando prazos, dando orientações, mas nenhum município chegou a enviar qualquer proposta. As justificativas são as mais torpes possíveis: não recebimento das informações, ou recebimento sem tempo adequado para a elaboração da proposta, etc. Sendo assim, Mulheres da Paz e Protejo, que já tinham uma inserção muito boa tanto em Belém quanto em Ananindeua, ficaram sem continuidade.

No ano de 2012, mais de 30 projetos da iniciativa Microprojetos Mais Cultura para Territórios da Paz foram concluídos no município de Belém. Além disso, há o acompanhamento da iniciativa dos Telecentros BR, que serão instalados também em Belém, Ananindeua e Castanhal. Alguns locais já receberam móveis e equipamentos, e estão aguardando apenas a instalação dos mesmos, e outros ainda não receberam nada.

Na opinião do consultor, quando o PRONASCI atuava apenas com a proclamação de acordos entre as esferas, era bem mais fácil pactuar com a união e aguardar que os projetos abarcassem nos municípios, isso tudo viabilizado pelos índices de criminalidade e qualquer outro tipo de lobby que pudesse ser feito.

Com os editais, percebe-se que as gestões municipais não se prepararam tecnicamente para esse novo quadro, tendo ficado acomodadas no que diz respeito à questão da segurança pública por parte dos municípios. Os editais requerem uma grande preparação prévia do município, para que este possa mostrar o que quer como política de segurança pública de forma já esquematizada. O que ocorre, muitas vezes, é que o município não tem organização suficiente para congregar técnicos para a congregação de informações, elaboração de projeto de forma sustentável e adequada e envio do mesmo. Além disso, como os editais preveem uma série de critérios que determinam pontuações, alguns municípios do nosso estado estão esquecendo a importância de manterem seus GGIM's funcionando e a necessária articulação entre segurança pública e prevenção. Enquanto isso, vemos políticas públicas de fôlego passar à nossa frente e não conseguirmos segurá-las de forma firme e decisiva, e, conseqüentemente, temos o munícipe como o maior prejudicado.

5.2 Análise dos dados do SISP/SEGUP

Para análise dos dados de adolescentes que cometeram atos infracionais, fez-se necessário quantificar a população de adolescentes residente nos municípios que compõem a RMB. A Tabela 12 apresenta o número de adolescentes residentes na RMB, no período de 1991 a 2010, por município e ano.

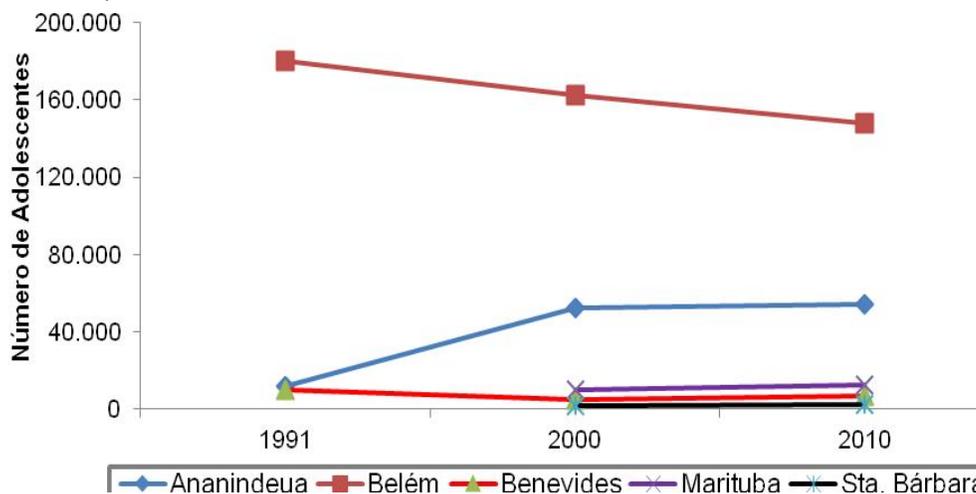
Tabela 12 - Número de adolescentes residentes nos Municípios da RMB, no período de 1991 a 2010.

Município	1991		2000		2010	
	Qte.	%	Qte.	%	Qte.	%
Ananindeua	12.067	5,98	52.534	22,72	54.420	24,36
Belém	179.800	89,06	162.076	70,09	147.678	66,10
Benevides	10.012	4,96	4.958	2,14	6.617	2,96
Marituba	-	-	10.013	4,33	12.468	5,58
Sta. Bárbara	-	-	1.669	0,72	2.224	1,00
Total	201.879	100,00	231.250	100,00	223.407	100,00

Fonte: IBGE: Censo (1991, 2000 e 2010). Elaboração própria (2013).

O Gráfico 4 mostra a população de adolescentes residentes nos municípios da RMB, no período de 1991 a 2010. Ao longo do período em questão, observa-se uma queda na população de adolescentes no município de Belém, enquanto que no município de Ananindeua houve aumento significativo (de 1991 para 2000) da população.

Gráfico 4 - Número de adolescentes residentes nos municípios da RMB, no período de 1991 a 2010, por município e ano.



Fonte: Elaboração própria (2013). Com base nos dados do IBGE: Censo 1991, 2000 e 2010.

Um Adolescente que comete ato infracional só poderá ser apreendido nas seguintes situações: Auto de Apreensão (AA), quando pego em flagrante delito; Auto de Investigação (AI) ocorre via inquérito policial, ou seja, apuração que ocorrerá quando não foi pego em flagrante delito; ou Boletim de Ocorrência Circunstanciado (BOC), quando ocorre delito de menor potencial ofensivo.

A Tabela 13 apresenta o número de procedimentos de atos infracionais praticados por adolescentes e registrado no SISP/SEGUP, no período de 01/2003 a 12/2011, por município e ano. Ao longo dos anos, verifica-se que o município de Belém apresenta a maior quantidade de infrações, em todos os anos analisados, com 74,79% das ocorrências. Considerando-se apenas os municípios de Belém e Ananindeua, estes respondem por 93,98% do total de infrações.

Tabela 13 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB e registrados no SISP/SEGUP-PA, no período (2003 -2011). Por município e ano.

Município	Ano									Total	%
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Ananindeua	287	336	329	309	261	314	340	349	380	2905	19,19
Belém	832	1034	925	949	1052	1431	1687	1665	1748	11323	74,79
Benevides	0	1	0	0	20	45	52	73	138	329	2,17
Marituba	27	22	34	56	36	55	82	88	87	487	3,22
Sta. Bárbara	2	1	3	9	17	11	11	15	26	95	0,63
Total	1148	1394	1291	1323	1386	1856	2172	2190	2379	15139	100,0
%	7,58	9,21	8,53	8,74	9,16	12,26	14,35	14,47	15,71	100,0	

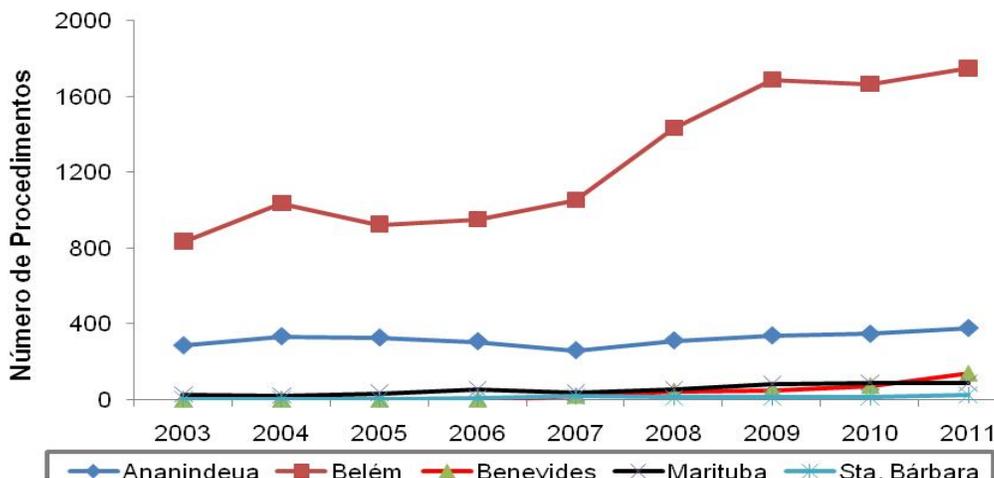
Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

O Gráfico 5 mostra o número de procedimentos de atos infracionais ocorridos, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por Ano e Município. Podemos observar que a maioria dos atos infracionais ocorreu no município de Belém e, de 2003 a 2006, não apresenta crescimento no número de ocorrências. Podemos observar que o quantitativo de procedimentos de atos infracionais, no município de Belém, apresenta uma tendência crescente²⁸ de 2003 até 2011, mas o número de adolescentes apresenta uma queda de 2000 a 2010. Portanto, o aumento do

²⁸ Obs.: O aumento do quantitativo de procedimentos de atos infracionais observados não significa necessariamente aumento de atos infracionais. Havendo aumento no cumprimento de Mandados de Busca e Apreensão, em determinado mês, poderá influenciar na queda do quantitativo de infrações, praticados por adolescentes, nos meses subsequentes.

número de procedimentos de atos infracionais não se deve ao aumento populacional de adolescentes.

Gráfico 5 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por ano e município.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

A Tabela 14 apresenta o número e percentual de infrações praticada por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por mês e ano. Podemos observar que há pouca diferença entre os meses, e no período de dezembro a fevereiro e o mês de julho aparecem os menores percentuais de registros. A partir de 2006 é crescente o número de procedimentos de atos infracionais ocorridos.

Tabela 14 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por mês e ano.

Mês	Ano									Total	%
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Janeiro	52	104	107	110	104	130	144	167	209	1127	7,44
Fevereiro	74	110	90	123	117	128	157	190	191	1180	7,79
Março	101	110	126	115	138	156	196	199	213	1354	8,94
Abril	87	139	96	130	107	169	171	191	196	1286	8,49
Maio	114	109	120	156	110	178	186	183	241	1397	9,23
Junho	105	134	117	101	110	173	180	157	200	1277	8,44
Julho	80	107	120	86	107	199	168	146	166	1179	7,79
Agosto	114	112	134	102	125	149	195	197	190	1318	8,71
Setembro	110	105	102	107	106	164	212	207	210	1323	8,74
Outubro	87	136	90	121	124	147	176	196	165	1242	8,20

Novembro	116	124	109	91	134	134	188	200	194	1290	8,52
Dezembro	108	104	80	81	104	129	199	157	204	1166	7,70
Total	1148	1394	1291	1323	1386	1856	2172	2190	2379	15139	100,00
%	7,58	9,21	8,53	8,74	9,16	12,26	14,35	14,47	15,71	100,00	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Comparando-se ano a ano, observa-se que, na Tabela 15, o maior crescimento (33,91%) de procedimentos de atos infracionais ocorreu no ano de 2008 em relação ao ano de 2007, e uma queda de 7,39% no ano de 2005 em relação ao ano de 2004. Se considerarmos o período de 2003-2006, houve um aumento de 15,24%, e no período de 2007-2010 houve um crescimento de 58,01%. Comparando-se os dois períodos, houve um aumento de 47,48% no período de 2007-2010 em relação ao período de 2003-2006.

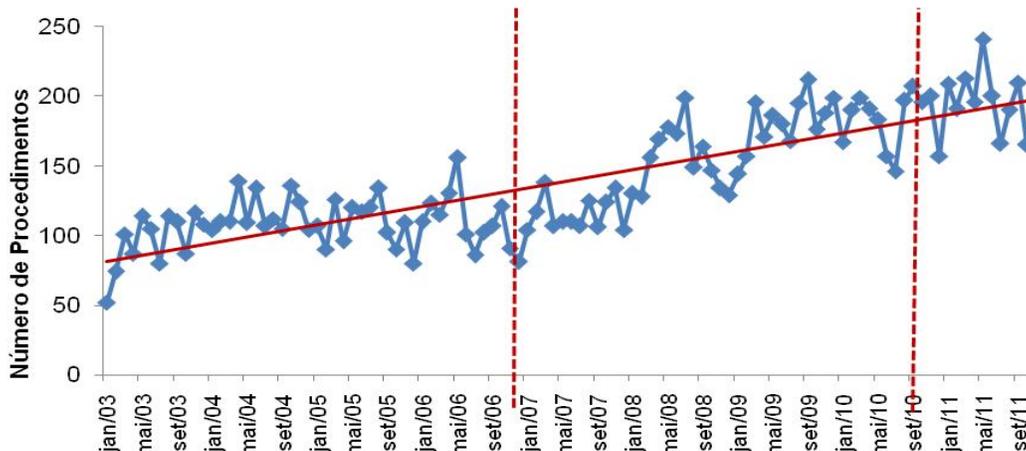
Tabela 15 - Índices de crescimento de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011.

Ano	Qtde.	Ano a Ano	Base: 2003	Índice	Base: 2007	Índice	Total	Índice
2003	1148		100,00				5156	100,00
2004	1394	21,43	121,43	21,43				
2005	1291	-7,39	112,46	12,46				
2006	1323	2,48	115,24	15,24				
2007	1386	4,76	120,73	20,73	100,00		7604	147,48
2008	1856	33,91	161,67	61,67	133,91	33,91		
2009	2172	17,03	189,20	89,20	156,71	56,71		
2010	2190	0,83	190,77	90,77	158,01	58,01		
2011	2379	8,63	207,23	107,23	171,65	71,65		

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

O Gráfico 6 mostra o número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por mês e ano. Nele, é possível verificar a evolução da variável em estudo ao longo do período, ou seja, o quantitativo de procedimentos aumenta a partir de 02/2007.

Gráfico 6 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por mês e ano.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Ao analisarmos somente o período de 01/2003 a 12/2006, na RMB, o mês de maio e ano de 2004 apresentaram maiores ocorrências, como mostra a Tabela 16. Neste período, as menores ocorrências (< 8,00%) aconteceram nos meses de janeiro, fevereiro, julho e dezembro.

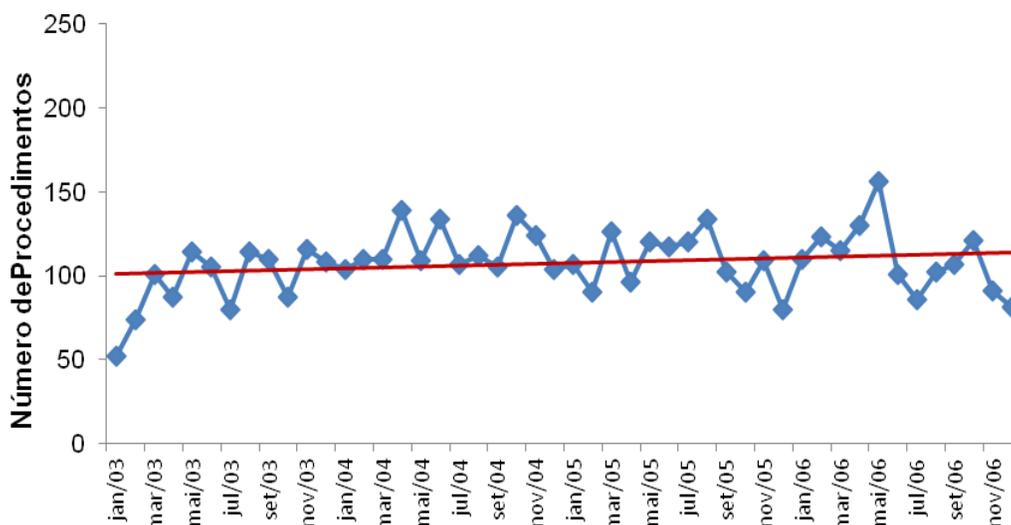
Tabela 16 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2006, por mês e ano.

Ano	Mês												Total	%
	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.		
2003	52	74	101	87	114	105	80	114	110	87	116	108	1148	22,27
2004	104	110	110	139	109	134	107	112	105	136	124	104	1394	27,04
2005	107	90	126	96	120	117	120	134	102	90	109	80	1291	25,04
2006	110	123	115	130	156	101	86	102	107	121	91	81	1323	25,66
Total	373	397	452	452	499	457	393	462	424	434	440	373	5156	100,00
%	7,23	7,70	8,77	8,77	9,68	8,86	7,62	8,96	8,22	8,42	8,53	7,23	100,00	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

O Gráfico 7 apresenta o número de infrações praticadas por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2006 por mês e ano. Nela, não se observa tendência no número de infrações cometidas por adolescentes.

Gráfico 7 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2006, por mês e ano.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Quanto ao período de 01/2007 a 12/2010, podemos observar que os meses de janeiro, fevereiro e dezembro apresentaram as menores ocorrências. Entre os anos de 2007 e 2010, há aumento significativo (aproximadamente 58%) no número de infrações de 1.386 para 2190. A Tabela 17 apresenta o número e percentual de infrações praticadas, e registradas no SISP/SEGUP, por adolescentes na RMB, por mês e ano.

Tabela 17 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2007 a 12/2010, por mês e ano.

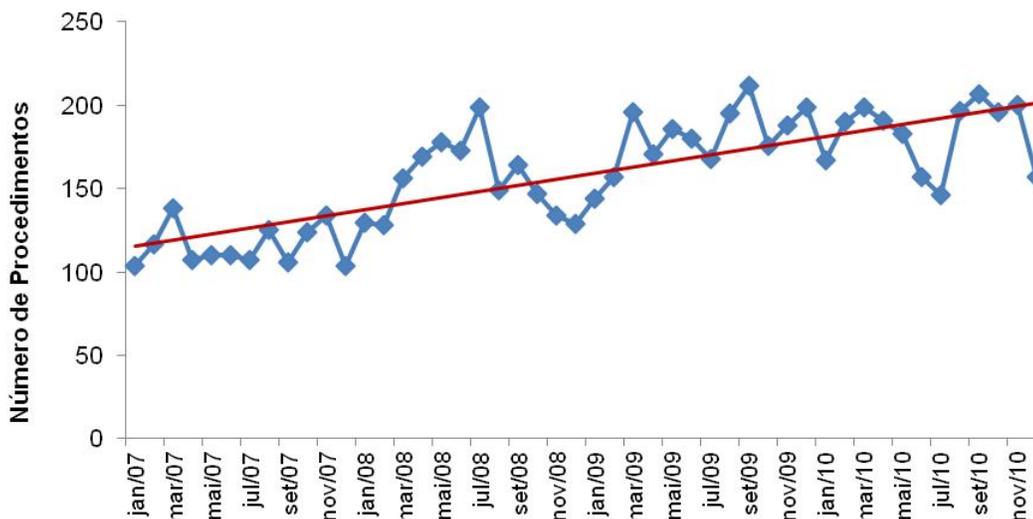
Ano	Mês												Total	%
	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.		
2007	104	117	138	107	110	110	107	125	106	124	134	104	1386	18,23
2008	130	128	156	169	178	173	199	149	164	147	134	129	1856	24,41
2009	144	157	196	171	186	180	168	195	212	176	188	199	2172	28,56
2010	167	190	199	191	183	157	146	197	207	196	200	157	2190	28,80
Total	545	592	689	638	657	620	620	666	689	643	656	589	7604	100,00
%	7,17	7,79	9,06	8,39	8,64	8,15	8,15	8,76	9,06	8,46	8,63	7,75	100,00	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

O Gráfico 8 apresenta o número de infrações praticadas por adolescentes, na RMB, no período de 01/2007 a 12/2010 por mês e ano. Nela, podemos observar que

o número de infrações, ao longo dos quatro anos em questão, apresenta tendência crescente.

Gráfico 8 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos, na RMB, no período de 01/2007 a 12/2010, por mês e ano.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

A Tabela 18 apresenta o número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município e dia da semana. Podemos observar que, de quarta a sexta-feira ocorrem os maiores percentuais de infrações praticadas por adolescentes na RMB.

Para o Sargento da Polícia Militar Cesar Fernandes²⁹, acostumado a participar das negociações durante assaltos com reféns em que os adolescentes estão na linha de frente, eles acham que a lei é banal e que ‘não pega nada’. Na opinião do sargento, o problema do envolvimento dos adolescentes nos crimes é a falta de vontade de trabalhar, estudar e querem dinheiro para curtir, ir a festas, usar drogas. O Sargento acrescenta que “as ocorrências de quarta, quinta e sexta são para arrumar dinheiro e eles encontram no assalto o caminho mais fácil”.

²⁹ Matéria “Jovens não temem os policiais”. Jornal Amazônia, 05-08-2012, p. 61.

Tabela 18 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município e dia da semana.

Município	Dia da Semana							Total	%
	Dom.	Seg.	Ter.	Qua.	Qui.	Sex.	Sáb		
Ananindeua	424	390	406	427	441	434	383	2905	19,19
Belém	1641	1549	1573	1632	1720	1699	1509	11323	74,79
Benevides	42	44	56	45	50	45	47	329	2,17
Marituba	74	55	63	84	80	61	70	487	3,22
Sta. Bárbara	12	7	24	15	15	10	12	95	0,63
Total	2193	2045	2122	2203	2306	2249	2021	15139	100,00
%	14,49	13,51	14,02	14,55	15,23	14,86	13,35	100,00	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

A Tabela 19 apresenta os percentuais de procedimentos de atos infracionais ocorridos por dia da semana nos municípios da RMB, no período de 01/2003 a 12/2011. Podemos observar que não há diferenças significativas entre os municípios de Belém e Ananindeua em relação aos dias da semana, sendo quintas e sextas os dias da semana de maiores incidências. Em Benevides e Santa Bárbara, as maiores ocorrências são às terças-feira, e em Marituba às quarta-feiras.

Tabela 19 - Percentuais de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011 por município e dia da semana.

Município	Dia da Semana							Total
	Dom.	Seg.	Ter.	Qua.	Qui.	Sex.	Sáb.	
Ananindeua	14,60	13,43	13,98	14,70	15,18	14,94	13,18	100,00
Belém	14,49	13,68	13,89	14,41	15,19	15,00	13,33	100,00
Benevides	12,77	13,37	17,02	13,68	15,20	13,68	14,29	100,00
Marituba	15,20	11,29	12,94	17,25	16,43	12,53	14,37	100,00
Sta. Bárbara	12,63	7,37	25,26	15,79	15,79	10,53	12,63	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

A Tabela 20 apresenta o número e percentual de infrações praticadas por adolescentes, no período de 01/2003 a 12/2011, por faixa horária, de seis em seis horas (Manhã, Tarde, Noite e Madrugada), e dia da semana. Podemos observar que 68,16% dos atos infracionais ocorreram na faixa horária de 12 |—24 horas, isto é, no período da noite os adolescentes cometem mais infrações.

Tabela 20 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por faixa horária de seis horas e dia da semana.

Faixa Horária	Dia da Semana							Total	%
	Dom.	Seg.	Ter.	Qua.	Qui.	Sex.	Sáb.		
00 — 06	423	309	234	195	207	229	303	1900	12,55
06 — 12	307	368	414	463	517	519	332	2920	19,29
12 — 18	636	656	756	836	753	764	630	5031	33,23
20 — 24	827	712	718	709	829	737	756	5288	34,93
Total	2193	2045	2122	2203	2306	2249	2021	15139	100,00
%	14,49	13,51	14,02	14,55	15,23	14,86	13,35	100,00	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Em se tratando dos 10 bairros com maiores ocorrências de infrações, o bairro do Guamá ocupa a primeira colocação, e o bairro do Jurunas ocupa a segunda colocação, no período de 01/2003 a 12/2011, como mostra a Tabela 21. Podemos observar também que apenas estes 10 bairros representam 41,71% do total de ocorrências da RMB, com apenas um dos bairros pertencente ao município de Ananindeua.

Tabela 21 - Dez bairros da RMB com maiores ocorrências de atos infracionais, no período de 01/2003 a 07/2012, por bairro e ano.

Bairro	Ano										Total	%
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011			
Guamá	66	113	101	80	88	147	177	145	156	1073	7,09	
Jurunas	46	54	45	67	99	115	107	112	98	743	4,91	
Centro (Ananindeua)	66	138	113	95	37	31	23	58	50	611	4,04	
Marco	44	52	49	31	46	115	79	80	84	580	3,83	
Pedreira	34	50	30	25	39	55	78	74	116	501	3,31	
Sacramenta	37	44	56	44	41	67	99	81	71	540	3,57	
Coqueiro	57	48	18	23	42	44	51	96	88	467	3,08	
Cidade Nova	22	38	58	45	54	74	83	54	46	474	3,13	
Terra Firme	36	53	39	34	34	72	57	46	79	450	2,97	
Marambaia	37	53	48	50	64	36	56	61	44	449	2,97	
Cremação	19	29	29	45	25	86	81	56	57	427	2,82	
Subtotal	464	672	586	539	569	842	891	863	889	6315	41,71	
Outros	684	722	705	784	817	1014	1281	1327	1490	8824	58,29	
Total	1148	1394	1291	1323	1386	1856	2172	2190	2379	15139	100,0	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

A Tabela 22 apresenta o número e o percentual de infrações praticadas por adolescentes na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por ano e motivo determinante. Nela, verifica-se que entre os atos infracionais registrados, aqueles cujo motivo determinante é *roubo/tentativa de roubo*, apresentam maior quantidade de registros, com 5.558 (36,71%) registros. O motivo determinante *furto/tentativa de furto* aparece em seguida com 2.573 (17,00%) registros. Observa-se ainda que apenas estes dois motivos (roubo e furto) representam a maioria das infrações, totalizando 8.131 registros (53,71%).

Tabela 22 - Número e percentual de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por ano e motivo determinante.

Motivo Determinante	Ano										Total	%
	03	04	05	06	07	08	09	10	11			
Roubo/Tent. Roubo	249	348	427	481	557	783	964	864	885	5558	36,71	
Furto/Tent. Furto	289	346	261	224	245	285	288	314	321	2573	17,00	
Lesão Corporal	132	133	81	94	70	117	159	118	170	1074	7,09	
Porte/uso: arma fogo	38	79	74	91	76	137	153	178	144	970	6,41	
Dano	101	98	88	76	96	104	119	138	141	961	6,35	
Tráfico de drogas	8	3	0	15	29	64	105	162	352	738	4,87	
Ameaça	85	84	82	70	80	94	105	144	115	859	5,67	
Vias de Fato	34	70	47	66	52	46	59	42	35	451	2,98	
Homicídio/Tent. Homic.	16	13	34	36	31	51	61	81	51	374	2,47	
Subtotal	952	1174	1094	1153	1236	1681	2013	2041	2214	13558	89,56	
Outros	196	220	197	170	150	175	159	149	165	1581	10,44	
Total	1148	1394	1291	1323	1386	1856	2172	2190	2379	15139	100,0	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Quanto aos motivos determinantes dos atos infracionais praticados por adolescentes na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, Roubo/Tentativa de Roubo aparece com maior frequência em ambos os gêneros, como mostra a Tabela 23. Em termos proporcionais, há diferença entre os gêneros nos motivos roubo/tentativa de roubo, sendo 38,70% do gênero masculino contra 21,22% do feminino. Lesão corporal é o segundo motivo do gênero feminino, com 16,74% dos casos, enquanto que no masculino em apenas 5,86%. Apenas dois dos motivos determinantes cometidos pelos adolescentes (Roubo/Tentativa de roubo e Furto/Tentativa de Furto) correspondem à maioria (53,71%) dos atos infracionais.

Tabela 23 - Motivo determinante dos adolescentes ao cometerem atos infracionais na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero.

Motivo Determinante	Gênero				Total	
	Fem.	%	Masc.	%	Qtd.	%
Roubo/Tent. Roubo	365	21,22	5193	38,70	5558	36,71
Furto/Tent. Furto	274	15,93	2299	17,13	2573	17,00
Lesão Corporal	288	16,74	786	5,86	1074	7,09
Porte/uso: arma de fogo	29	1,69	941	7,01	970	6,41
Dano	106	6,16	855	6,37	961	6,35
Drogas	144	8,37	594	4,43	738	4,87
Ameaça	159	9,24	700	5,22	859	5,67
Vias de Fato	101	5,87	350	2,61	451	2,98
Homicídio/Tent. Homicídio	25	1,45	349	2,60	374	2,47
Subtotal	1491	86,69	12067	89,92	13558	89,56
Outros	229	13,31	1352	10,08	1581	10,44
Total	1720	100,0	13419	100,0	15139	100,0

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Os meios empregados pelos adolescentes ao cometerem atos infracionais, no período de 01/2003 a 12/2011, na RMB, por município estão na Tabela 24. Podemos observar que arma de fogo é o meio mais empregado pelos adolescentes, ao cometerem atos infracionais, nos municípios de Ananindeua e Marituba.

Apesar do Artigo 28 da Lei nº 10.826/2003³⁰ proibir aos menores de 25 anos adquirirem armas de fogo, 4484 (30,28%) infrações foram praticadas com este tipo de arma.

Tabela 24 - Número e percentual de meio empregado pelos adolescentes ao cometerem atos infracionais, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município.

Meio Empregado	Ananindeua		Belém		Benevides		Marituba		Sta. Bárbara		Total	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Arma Contundente	125	4,30	293	2,59	16	4,86	5	1,03	8	8,42	447	2,95
Cortante/Perfurante	253	8,71	1337	11,81	34	10,33	46	9,45	12	12,63	1682	11,11
Arma de Fogo	918	31,60	3395	29,98	62	18,84	196	40,25	13	13,68	4584	30,28
Outros Meios	677	23,30	2342	20,68	97	29,48	100	20,53	13	13,68	3229	21,33
Sem Instrumento	905	31,15	3792	33,49	107	32,52	133	27,31	45	47,37	4982	32,91
Subtotal	2878	99,07	11159	98,55	316	96,05	480	98,56	91	95,79	14924	98,58
Outros	27	0,93	164	1,45	13	3,95	7	1,44	4	4,21	215	1,42
Total	2905	100,0	11323	100,0	329	100,0	487	100,0	95	100,0	15139	100,0

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

³⁰ Vade Mecum/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti - 13. ed. atual. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 2012.

A Tabela 25 apresenta o percentual e o número de vezes que os adolescentes cometeram infrações, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero. O total de 15.139 procedimentos envolveu 10.847 adolescentes, dos quais 1.496 (13,79%) são do gênero feminino e 9.351 (86,21%) masculino. Considerando-se como primeiro ato infracional a primeira vez que o adolescente aparece no SISP/SEGUP, no período de 01/2003 a 12/2011, temos 10.847 adolescentes. Destes, 2285 foram apreendidos pela segunda vez e, assim por diante. Observa-se uma diferença entre os gêneros quanto à reiteração. Uma das adolescentes foi apreendida 10 vezes e um dos adolescentes chegou a ser apreendido 16 vezes. De acordo com o art. 63 do Código Penal³¹, “verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior”. Em se tratando do adolescente considera-se reiteração o adolescente que pratica algum Ato Infracional posterior ao primeiro, independente de já ter sido julgado ou não por essa ação anterior.

Tabela 25 - Número e percentual de atos infracionais praticados por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero.

Número de Atos Infracionais	Gênero				Total	%
	Fem.	%	Masc.	%		
1ª	1496	86,98	9351	69,68	10847	71,65
2ª	138	8,02	2147	16,00	2285	15,09
3ª	41	2,38	901	6,71	942	6,22
4ª	20	1,16	423	3,15	443	2,93
5ª	10	0,58	230	1,71	240	1,59
6ª	7	0,41	134	1,00	141	0,93
7ª	3	0,17	89	0,66	92	0,61
8ª	1	0,06	57	0,42	58	0,38
9ª	1	0,06	27	0,20	28	0,18
10ª	1	0,06	19	0,14	20	0,13
11ª			11	0,08	11	0,07
12ª			8	0,06	8	0,05
13ª			6	0,04	6	0,04
14ª			3	0,02	3	0,02
15ª			2	0,01	2	0,01
16ª			1	0,01	1	0,01
Sem Identificação	2	0,12	10	0,07	12	0,08
Total	1720	100,00	13419	100,00	15139	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

³¹ Decreto-Lei nº 2.848, de 07/12/1940.

Das 1.496 adolescentes (feminino) que cometeram a 1ª infração, 138 (9,22%) cometeram a 2ª infração, enquanto que dos 9.351 (masculino), 2.147 (22,96%) cometeram a 2ª infração. Daqueles que cometeram a 2ª infração, 41 (29,71%) e 901 (41,97%), respectivamente, cometeram a 3ª infração. Uma das adolescentes foi apreendida pela 10ª vez, diferentemente dos adolescentes do gênero masculino, como mostra a Tabela 26.

Tabela 26 - Número de atos infracionais praticados por adolescentes e porcentagens de reiterações, por gênero: RMB - 01/2003 a 12/2011.

Número de Atos Infracionais	Gênero			
	Fem.	%	Masc.	%
1ª	1496		9351	
2ª	138	9,22	2147	22,96
3ª	41	29,71	901	41,97
4ª	20	48,78	423	46,95
5ª	10	50,00	230	54,37
6ª	7	70,00	134	58,26
7ª	3	42,86	89	66,42
8ª	1	33,33	57	64,04
9ª	1	100,00	27	47,37
10ª	1	100,00	19	70,37
11ª			11	57,89
12ª			8	72,73
13ª			6	75,00
14ª			3	50,00
15ª			2	66,67
16ª			1	50,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

1º Ato Infracional (Registrado no período de 01/2003 a 12/2011)

A Tabela 27 mostra a distribuição segundo os municípios da RMB e o gênero do 1º registro de ato infracional cometido por adolescentes. A grande maioria (74,32%) do 1º ato infracional foi cometido em Belém; dentre o gênero feminino 78,61%, e 73,84% dentre o masculino.

Tabela 27 - Número e percentual de procedimentos registrados, ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município e gênero.

Município	Gênero				Total	%
	Fem.	%	Masc.	%		
Ananindeua	226	15,11	1852	19,81	2078	19,16
Belém	1176	78,61	6886	73,64	8062	74,32
Benevides	30	2,01	207	2,21	237	2,18
Marituba	59	3,94	338	3,61	397	3,66
Sta. Bárbara	5	0,33	68	0,73	73	0,67
Total	1496	100,00	9351	100,00	10847	100,00
%	13,79		86,21		100,00	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

A Tabela 28 apresenta o número e percentual, por ano e gênero, do 1º ato infracional, no período de 01/2003 a 12/2011, na RMB. Podemos observar que houve aumento de procedimentos (53,80%) de atos infracionais praticadas pelas adolescentes em 2009 com relação ao ano anterior, enquanto que para os adolescentes a partir de 2008. Observa-se, também, que a maior quantidade, em ambos os gêneros, a praticar o 1º ato infracional foi no ano de 2011.

Tabela 28 - Número e percentual do 1º procedimento registrado na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero e ano.

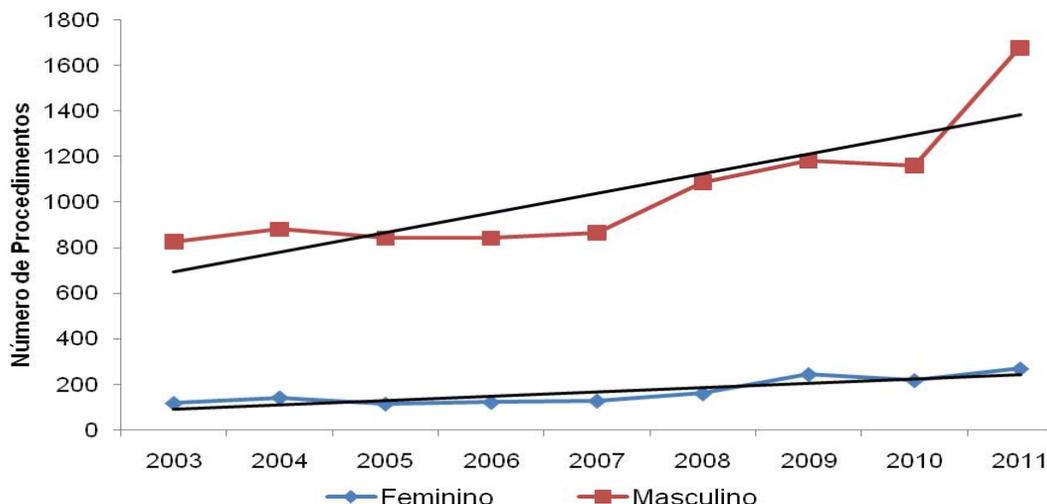
Ano	Gênero				Total	%
	Fem.	%	Masc.	%		
2003	115	7,69	824	8,81	939	8,66
2004	140	9,36	880	9,41	1020	9,40
2005	112	7,49	840	8,98	952	8,78
2006	119	7,95	840	8,98	959	8,84
2007	125	8,36	865	9,25	990	9,13
2008	158	10,56	1085	11,60	1243	11,46
2009	243	16,24	1180	12,62	1423	13,12
2010	216	14,44	1159	12,39	1375	12,68
2011	268	17,91	1678	17,94	1946	17,94
Total	1496	100,00	9351	100,00	10847	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

No Gráfico 9, pode-se perceber que, dentre as adolescentes, o ingresso na prática de atos infracionais apresenta tendência não muito acentuada, enquanto que para os adolescentes a tendência é crescente. No ano de 2011, comparado ao ano

anterior, houve um aumento de 44,78% de atos infracionais cometidos pelos adolescentes do gênero masculino, e no geral um aumento de 41,53%.

Gráfico 9 - Número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por ano e gênero.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

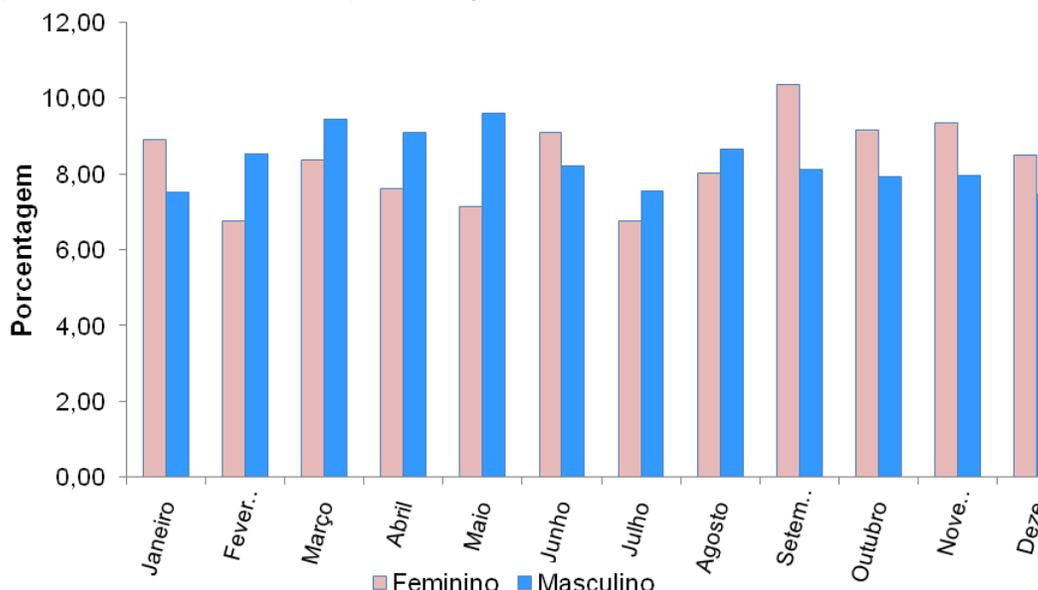
Quanto ao mês do 1º ato infracional praticado pelos adolescentes, no período de 01/2003 a 12/2011, na RMB. Observa-se que as maiores ocorrências foram nos meses de março e maio; para as adolescentes, foi o mês de setembro, enquanto que para os adolescentes foi o mês de maio, como mostra a Tabela 29 e o Gráfico 10.

Tabela 29 - Número e percentual do 1º ato infracional praticado por adolescentes na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por mês e gênero.

Ano	Gênero				Total	%
	Fem.	%	Masc.	%		
Janeiro	133	8,89	704	7,53	837	7,72
Fevereiro	101	6,75	796	8,51	897	8,27
Março	125	8,36	883	9,44	1008	9,29
Abril	114	7,62	849	9,08	963	8,88
Maio	107	7,15	899	9,61	1006	9,27
Junho	136	9,09	767	8,20	903	8,32
Julho	101	6,75	706	7,55	807	7,44
Agosto	120	8,02	810	8,66	930	8,57
Setembro	155	10,36	758	8,11	913	8,42
Outubro	137	9,16	740	7,91	877	8,09
Novembro	140	9,36	743	7,95	883	8,14
Dezembro	127	8,49	696	7,44	823	7,59
Total	1496	100,00	9351	100,00	10847	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Gráfico 10 - Porcentagem do primeiro procedimento de atos infracionais ocorridos, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por mês e gênero.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

A Tabela 30 mostra o meio empregado pelos adolescentes ao cometer o 1º ato infracional, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero. Podemos observar que 31,14% dos adolescentes e 14,64% das adolescentes usam arma de fogo. Por outro lado, 41,78% das adolescentes e 33,14% dos adolescentes não utilizaram instrumento.

Tabela 30 - Número e percentual dos adolescentes ao cometerem atos infracionais, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por município e meio empregado.

Meio Empregado	Gênero				Total	%
	Fem.	%	Masc.	%		
Arma Contundente	44	2,94	236	2,52	280	2,58
Cortante/Perfurante	225	15,04	1047	11,20	1272	11,73
Arma de Fogo	219	14,64	2912	31,14	3131	28,87
Outros Meios	366	24,47	1897	20,29	2263	20,86
Sem Instrumento	625	41,78	3099	33,14	3724	34,33
Outros	17	1,14	160	1,71	177	1,63
Total	1496	100,00	9351	100,00	10847	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Roubo/Tentativa de roubo é o motivo determinante de maior ocorrência, independente do gênero dos adolescentes, como mostra a Tabela 31. Em termos

percentuais, observa-se uma diferença entre os gêneros quanto ao motivo lesão corporal, ao cometerem o 1º ato infracional, com 17,02% das adolescentes e apenas 5,53% dos adolescentes. Ao considerarmos somente Roubo e Furto, apenas estes dois motivos representam a maioria (54,98%) do 1º ato infracional.

Tabela 31 - Motivo determinante dos adolescentes ao cometerem o primeiro ato infracional, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero.

Motivo Determinante	Gênero				Total	
	Fem.	%	Masc.	%	Qtd.	%
Roubo/Tent. Roubo	325	21,72	3642	38,95	3967	36,57
Furto/Tent. Furto	236	15,78	1761	18,83	1997	18,41
Lesão Corporal	256	17,11	526	5,63	782	7,21
Porte/uso: arma de fogo	30	2,01	690	7,38	720	6,64
Dano	78	5,21	413	4,42	491	4,53
Tráfico de drogas	135	9,02	458	4,90	593	5,47
Ameaça	127	8,49	432	4,62	559	5,15
Vias de Fato	84	5,61	194	2,07	278	2,56
Homicídio/Tent. Homicídio	21	1,40	207	2,21	228	2,10
Subtotal	1292	86,36	8323	89,01	9615	88,64
Outros	204	13,64	1028	10,99	1232	11,36
Total	1496	100,00	9351	100	10847	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Na Tabela 32 consta a distribuição da faixa horária, de seis em seis horas (Manhã, Tarde, Noite e Madrugada), do 1º ato infracional praticado por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero. Podemos observar que a maior incidência (35,29%) ocorre durante o período de 18:00 às 24:00 horas.

Tabela 32 - Faixa horária de seis horas do 1º ato infracional cometido por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por gênero.

Faixa Horária	Gênero				Total	%
	Fem.	%	Masc.	%		
00 - 06	172	11,50	1188	12,70	1360	12,54
06 - 12	336	22,46	1762	18,84	2098	19,34
12 - 18	497	33,22	3064	32,77	3561	32,83
18 - 24	491	32,82	3337	35,69	3828	35,29
Total	1496	100,00	9351	100,00	10847	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

A Tabela 33 mostra a distribuição da faixa horária, de seis em seis horas (Manhã, Tarde, Noite e Madrugada), do 1º ato infracional praticado por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por dia da semana. Podemos observar que a maior incidência ocorreu na quinta-feira, na faixa horária de 18:00 às 24:00 horas.

Tabela 33 - Faixa horária de seis horas do 1º ato infracional cometido por adolescentes, na RMB, no período de 01/2003 a 12/2011, por dia da semana.

Faixa Horária	Dia da Semana							Total	%
	Dom.	Seg.	Ter.	Qua.	Qui.	Sex.	Sáb.		
00 - 06	307	220	166	133	144	185	205	1360	12,54
06 - 12	217	261	310	345	376	351	238	2098	19,34
12 - 18	458	463	527	618	520	545	430	3561	32,83
18 - 24	618	493	523	534	617	522	521	3828	35,29
Total	1600	1437	1526	1630	1657	1603	1394	10847	100,00
%	14,75	13,25	14,07	15,03	15,28	14,78	12,85		100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Considerando-se os períodos de 01/2003 a 12/2006, 01/2007 a 12/2010 e 01/2011 a 07/2012, observa-se mudanças do número médio de atos infracionais, como consta na Tabela 34.

Tabela 34- Estatísticas descritivas do número de atos infracionais registrados, no SISP/SEGUP, na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.

Período	Média	Desvio Médio	Desvio Padrão	Coef. de Variação	Mínimo	Máximo
01/2003 a 12/2006	107,42	2,72	18,84	17,54	52	156
01/2007 a 12/2010	158,42	4,76	32,99	20,83	104	212
01/2011 a 07/2012	194,42	4,44	19,34	9,95	165	241

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

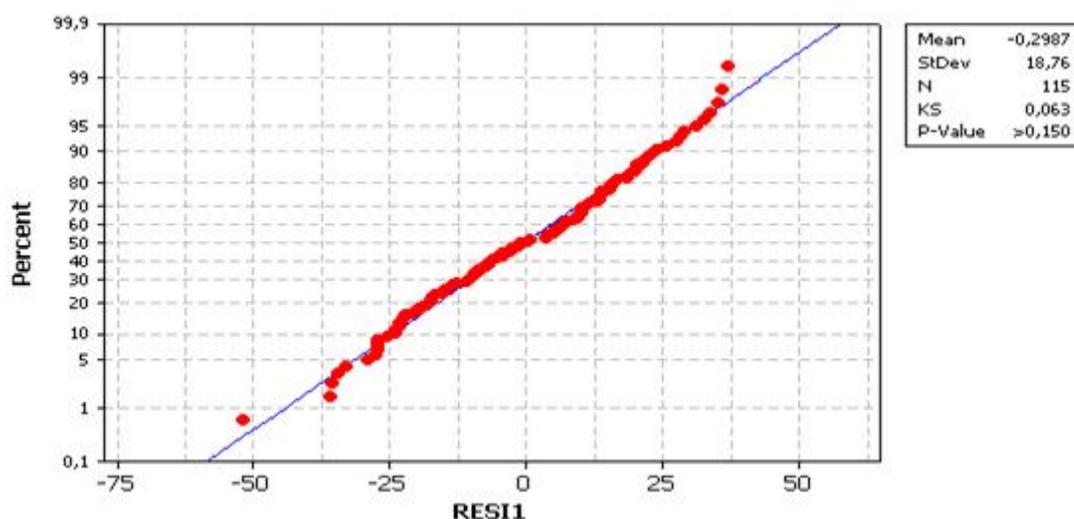
Para aplicação da análise da série temporal, utilizou-se o número de Procedimentos de Atos Infracionais registrados no SISP/SEGUP, ocorridos na RMB, no Período de 01/2003 a 07/2012.

O Gráfico de probabilidades normais e estatísticas resultantes do teste de normalidade de *Kolmogorov-Smirnov*, aplicado ao número de procedimentos de atos infracionais na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012, mostra a normalidade dos dados. As hipóteses testadas são H_0 : Os dados seguem distribuição normal; *versus*

H_1 : Os dados não seguem uma distribuição normal. Como o *p*-valor é maior que $\alpha = 0,05$, não há evidências para rejeitar H_0 , logo o número de procedimentos de atos infracionais é normalmente distribuído, satisfazendo uma das suposições básicas necessárias para a aplicação da técnica.

No Gráfico 11 constam as probabilidades normais e estatísticas resultantes do Teste de Normalidade de *Kolmogorov-Smirnov*, aplicado aos resíduos do número de procedimentos de atos infracionais, na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.

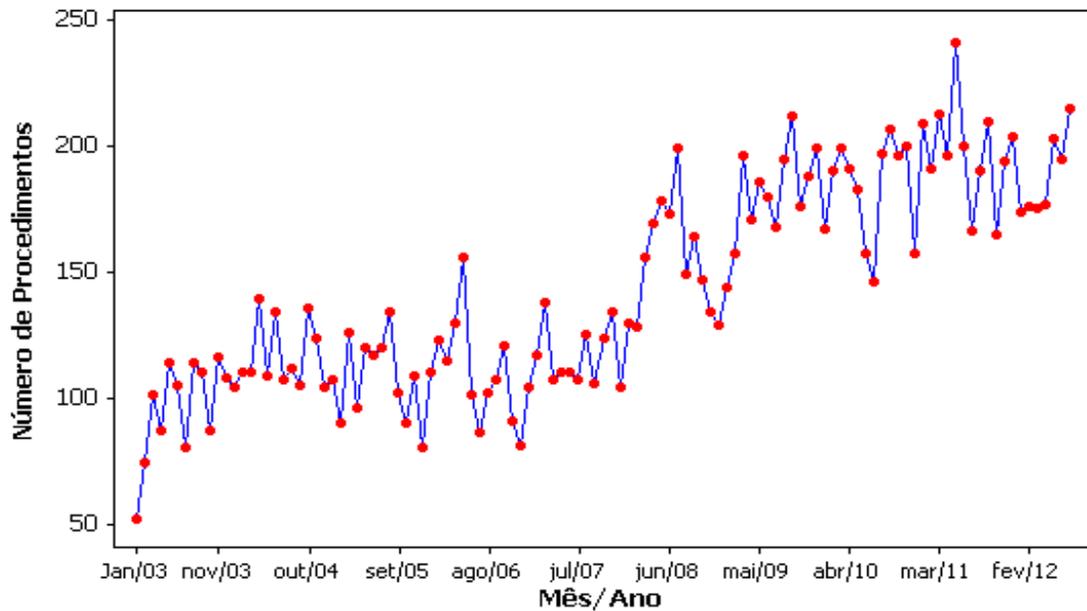
Gráfico 11- Teste de Normalidade de *Kolmogorov-Smirnov*, aplicado aos resíduos do número de procedimentos de atos infracionais, na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base de dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

O Gráfico 12 apresenta a série do número de procedimentos de atos infracionais na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012. Nela, observa-se que, com o passar dos anos, o de número de procedimentos de atos infracionais na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012 aumentou.

Gráfico 12 - Série do número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.



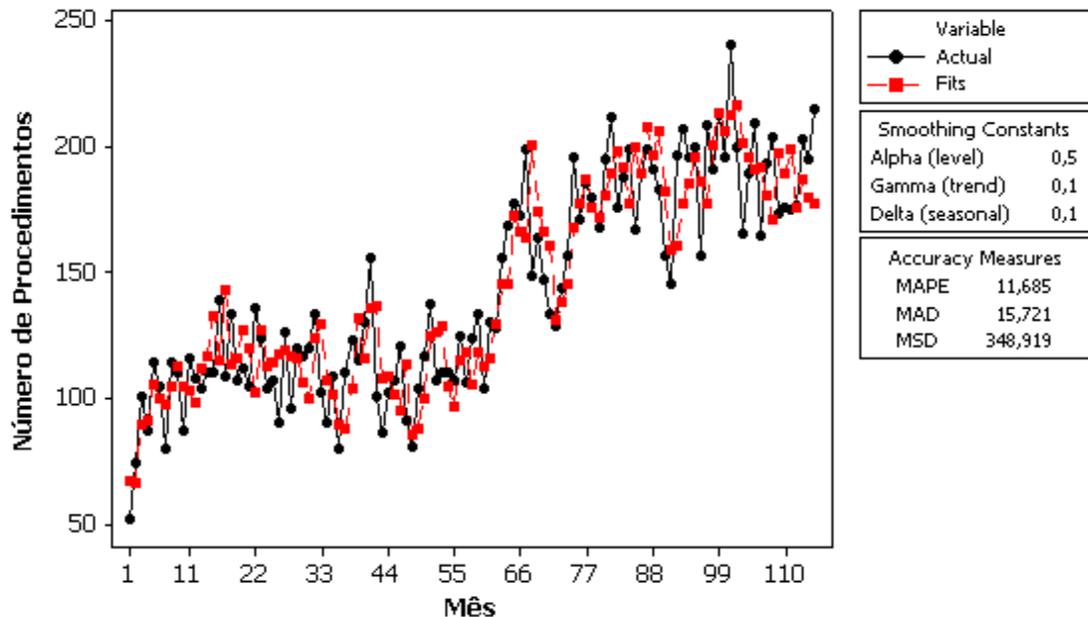
Fonte: Elaboração própria (2012). Com base de dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Modelagem

A partir da técnica análise de séries temporais, foi possível modelar o número de procedimentos de atos infracionais, a partir do modelo de suavização de *Holt-Winters*.

O Gráfico 13 apresenta o modelo exponencial de *Holt-Winters* aditivo da série do Número de Procedimentos de Atos Infracionais na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012. Nela, observa-se que as medidas de acurácia para o modelo aditivo são MAPE = 11,685; MAD = 15,721 e MSD = 348,919. Os valores das constantes de suavização são $A = 0,5$ para o nível, $C = 0,1$ para a tendência e $D = 0,1$ para a sazonalidade.

Gráfico 13 - Modelo Exponencial de *Holt-Winters* Aditivo da série do número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base de dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

Portanto, a linha central e os limites de controle utilizando o erro médio Absoluto (MAD), que apresentou a menor medida de acurácia para ajustar a série, são obtidos por:

$$LSC = (0,5 + h \times 0,1 + 0,1) + 2 \times 15,721$$

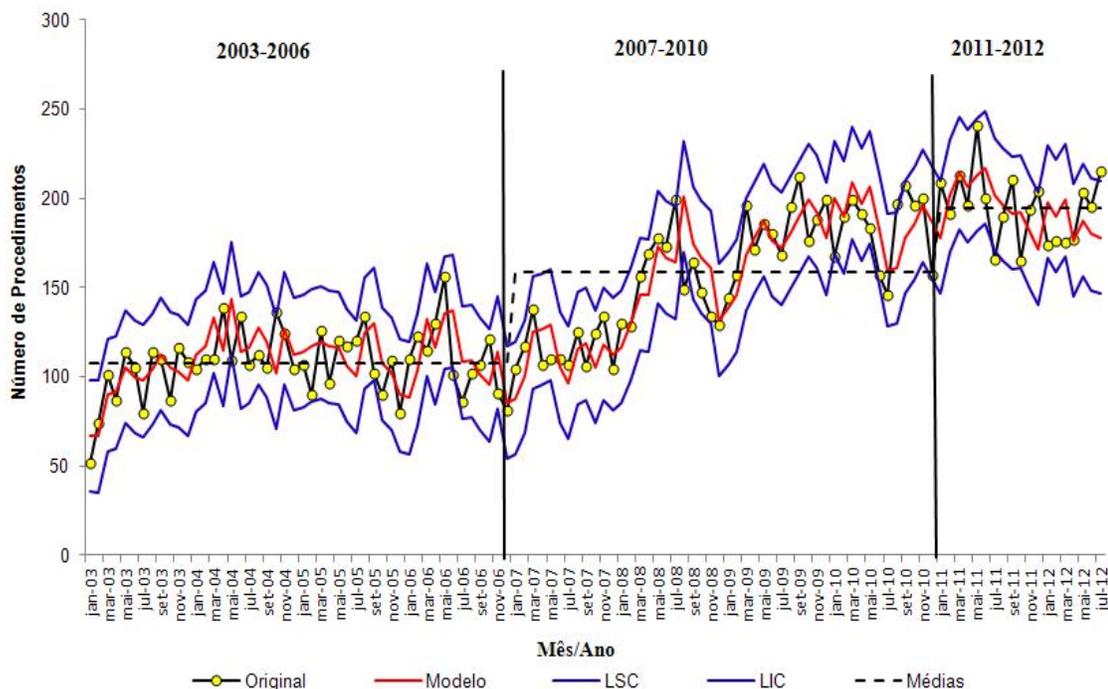
$$LC = 0,5 + h \times 0,1 + 0,1$$

$$LIC = (0,5 + h \times 0,1 + 0,1) - 2 \times 15,721$$

em que h é n° de passos a frente que se quer estimar.

O Gráfico 14 apresenta o controle de séries temporais do número de procedimentos de atos infracionais ocorridos, na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012. A partir do gráfico, pode-se observar que o número de procedimentos de atos infracionais ocorridos encontra-se fora de controle estatístico, pois apresenta pontos acima do limite superior de controle (estão acima do valor esperado). Verificam-se, também, procedimentos abaixo do limite inferior de controle (estão abaixo do valor esperado) para a RMB.

Gráfico 14 - Gráfico de Controle de Séries Temporais do número de procedimentos de atos infracionais ocorridos na RMB, no período de 01/2003 a 07/2012.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados da DIME - Delegacia Geral (SISP/SEGUP).

5.3 Análise dos dados da FASEPA

Os adolescentes que cometeram atos infracionais, após serem apreendidos, são encaminhados à FASEPA e aguardam na custódia, por um período de até 45 dias, a decisão judicial. Dependendo do ato infracional, podem ser entregues à família, ou encaminhados para cumprimento de medidas socioeducativas (meio aberto ou privação da liberdade).

Os dados repassados pelo Núcleo de Planejamento (NUPLAN) da FASEPA, responsável pela sistematização dos dados, referem-se a adolescentes que foram encaminhadas para custódia, no período de 01/2007 a 06/2012. Vale lembrar que as medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade) passam a ser municipalizado em 2007.

A Tabela 35 apresenta o número de adolescentes que foram encaminhados para a custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por mês e gênero. Observa-se que em todos os anos a maioria dos adolescentes é do gênero masculino, com percentuais acima de 90%. Não será possível fazer análises em

relação aos meses devido à falta de informações de setembro, novembro e dezembro de 2008.

Tabela 35 - Número de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por gênero e mês.

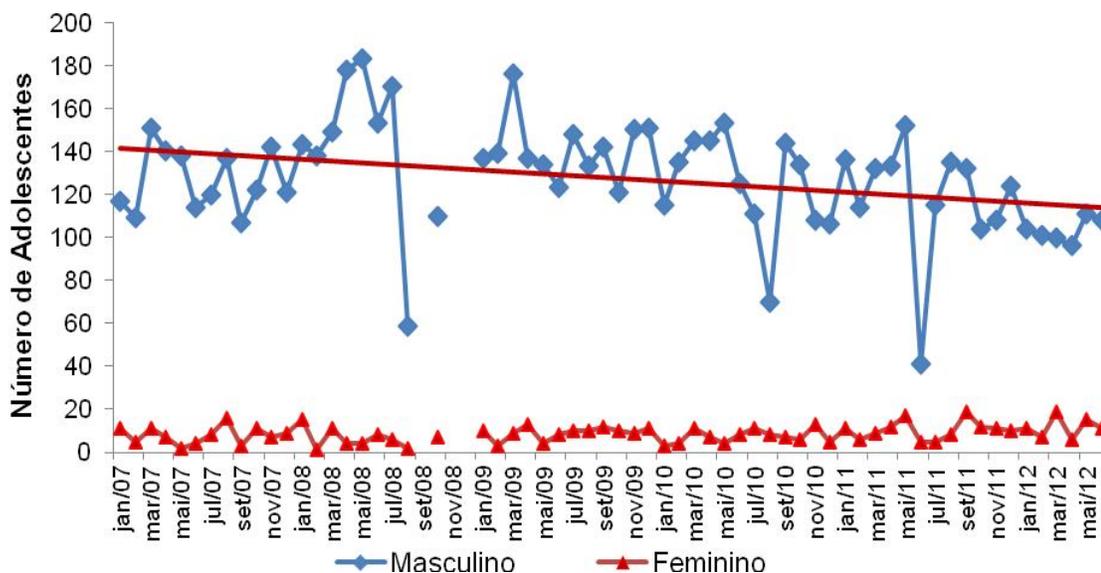
Mês	2007			2008			2009			2010			2011			2012			Total		
	M	F	Total	M	F	Total	M	F	Total												
Jan.	117	11	128	143	15	158	137	10	147	115	3	118	136	11	147	104	11	115	752	61	813
Fev.	109	5	114	138	1	139	139	3	142	135	4	139	114	6	120	101	7	108	736	26	762
Mar.	151	11	162	149	11	160	176	9	185	145	11	156	132	9	141	100	19	119	853	70	923
Abri.	140	7	147	178	4	182	137	13	150	145	7	152	133	12	145	96	6	102	829	49	878
Mai.	138	2	140	183	4	187	134	4	138	153	4	157	152	17	169	111	15	126	871	46	917
Jun.	114	4	118	153	8	161	123	8	131	125	8	133	41	5	46	108	11	119	664	44	708
Jul.	120	8	128	170	6	176	148	10	158	111	11	122	115	5	120				664	40	704
Ago.	137	16	153	59	2	61	133	10	143	70	8	78	135	8	143				534	44	578
Set.	107	3	110				142	12	154	144	7	151	132	19	151				525	41	566
Out.	122	11	133	110	7	117	121	10	131	134	6	140	104	12	116				591	46	637
Nov.	142	7	149				150	9	159	108	13	121	108	11	119				508	40	548
Dez.	121	9	130				151	11	162	106	5	111	124	10	134				502	35	537
Total	1518	94	1612	1283	58	1341	1691	109	1800	1491	87	1578	1426	125	1551	620	69	689	8029	542	8571
%	94,2	5,8	100,0	95,7	4,3	100,0	93,9	6,1	100,0	94,5	5,5	100,0	91,9	8,1	100,0	90,0	10	100,0	93,7	6,3	100,0

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

Nota: As informações referentes a Set/2008 foram perdidas devido a problemas no computador da unidade responsável, e para os meses de Nov. e Dez./2008, o NUPLAN não recebeu os arquivos mensais das unidades.

O Gráfico 15 mostra o número de adolescentes, por Gênero, encaminhados para a FASEPA, no período de 01/2007 a 06/2012, por mês. Percebe-se que há uma tendência decrescente em relação aos adolescentes, do gênero masculino, que são encaminhados para a FASEPA, diferentemente ao número de procedimentos registrados no SISP/SEGUP (Gráfico 9, p. 162).

Gráfico 15 - Número de Adolescentes, por Gênero, encaminhados para a FASEPA no período de 01/2007 a 06/2012, por ano e mês.



Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

A Tabela 36 apresenta o número médio mensal e anual de adolescentes que são encaminhados à FASEPA por gênero. Para os adolescentes do gênero masculino, o número médio varia de 119 a 142 por mês, enquanto que para o gênero feminino a variação é de 6 a 10.

Tabela 36 - Número médio mensal de adolescentes que foram encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por ano.

Gênero	2007	2008	2009	2010	2011
Masculino	126,50	142,56	140,92	124,25	118,83
Feminino	7,83	6,44	9,08	7,25	10,42
Total	134,33	149,00	150,00	131,50	129,25

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

A Tabela 37 apresenta o número e percentual dos adolescentes encaminhados à FASEPA, na RMB, no período de 01/2008 a 06/2012, por bairro e ano. Foram selecionados os onze bairros com as maiores incidências no referido ano. Nela, podemos observar que o bairro do Guamá apresenta as maiores quantidades em todos os anos analisados e o bairro do Jurunas apresenta a segunda colocação, com exceção do ano de 2010.

Tabela 37 - Número e percentual de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por bairro e ano.

Bairro/2008	Total	%	Bairro/2009	Total	%	Bairro/2010	Total	%	Bairro/2011	Total	%	Bairro/2012	Total	%
Guamá	178	13,27	Guamá	180	10,00	Guamá	149	9,44	Guamá	164	10,57	Guamá	58	8,42
Jurunas	101	7,53	Jurunas	147	8,17	Pedreira	94	5,96	Jurunas	90	5,80	Jurunas	40	5,81
Terra Firme	83	6,19	Sacramenta	129	7,17	Jurunas	81	5,13	Pedreira	83	5,35	Terra Firme	38	5,52
Sacramenta	72	5,37	Pedreira	88	4,89	Sacramenta	68	4,31	Terra Firme	65	4,19	Pedreira	32	4,64
Cremação	62	4,62	Terra Firme	79	4,39	Terra Firme	67	4,25	Cremação	61	3,93	Tapanã	25	3,63
Benguí	53	3,95	Cremação	67	3,72	Telegrafo	54	3,42	Tapanã	53	3,42	Coqueiro	23	3,34
Pedreira	51	3,80	Telegrafo	52	2,89	Cremação	47	2,98	Sacramenta	46	2,97	Águas Lindas	20	2,90
Barreiro	47	3,50	Benguí	52	2,89	Benguí	43	2,72	Coqueiro	45	2,90	Telégrafo	20	2,90
Coqueiro	36	2,68	Barreiro	48	2,67	Paar	37	2,34	Telégrafo	45	2,90	Cremação	19	2,76
Tapanã	29	2,16	Condor	45	2,50	Tapanã	36	2,28	Pratinha	36	2,32	Bengui	18	2,61
Icoaraci	27	2,01	Cabanagem	44	2,44	Coqueiro	35	2,22	Bengui	40	2,58	Pratinha	18	2,61
Outros	442	32,96	Outros	640	35,56	Outros	615	38,97	Outros	668	43,07	Outros	361	52,39
S/Inf.	160	11,93	S/Inf.	229	12,72	S/Inf.	252	15,97	S/Inf.	155	9,99	S/Inf.	17	2,47
Total	1341	100,0	Total	1800	100,0	Total	1578	100,0	Total	1551	100,0	Total	689	100,0

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

A Tabela 38 apresenta a destinação dos adolescentes que estão na custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por mês. Podemos observar que, neste período, 46,25% dos adolescentes foram entregues à família, 32,18% são encaminhados para a internação provisória (o CIAM-Sideral³²).

Tabela 38 - Número de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por mês e a destinação.

Destino	Mês												Total	%
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez		
Provisória	258	239	242	250	316	209	268	186	216	223	173	184	2764	32,25
CESEF (Fem.)	12	11	19	14	15	14	19	21	17	7	7	11	167	1,95
Família	366	362	445	404	435	350	298	247	241	304	277	235	3964	46,25
Meio Aberto	48	31	85	20	27	15	14	17	8	16	17	28	326	3,80
Internação	30	28	23	18	34	18	19	17	15	14	18	17	251	2,93
Deleg./Sec./MP	22	13	20	16	17	9	10	24	9	13	16	12	181	2,11
Cons. Tut./DATA	15	14	19	8	17	16	21	11	12	14	17	13	177	2,07
Semiliberdade	23	19	14	8	13	7	11	22	15	13	6	10	161	1,88
Outros	39	45	56	140	43	70	44	33	33	33	17	27	580	6,77
Total	813	762	923	878	917	708	582	500	415	497	427	426	8571	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

³²Centro de Internação do Adolescente Masculino (CIAM-Sideral): Local onde os adolescentes apreendidos ficam à espera de serem sentenciados pelo Juizado da Infância e Adolescência.

A Tabela 39 apresenta as porcentagens das idades e gênero dos adolescentes encaminhados para a custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por ano. Considerando-se a distribuição por gênero em cada ano, podemos observar que, em todos os anos analisados, os adolescentes do gênero masculino com idade de 17 anos aparecem com percentuais superiores a 32%. Para o período analisado, o gênero masculino é responsável por 93,68% dos encaminhamentos para a Custódia.

Tabela 39 - Porcentagem das idades de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por ano e gênero.

Idade	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
10	0,06												0,01	
11	0,19	0,06					0,06						0,05	0,01
12	0,81	0,06	0,82		0,83	0,06	0,63	0,19	0,64	0,06	0,15		0,70	0,07
13	3,16	0,43	3,21	0,30	2,83	0,72	2,09	0,25	2,00	0,71	2,32	0,73	2,63	0,51
14	9,24	0,50	9,69	0,82	8,06	0,94	7,60	0,76	6,77	0,77	8,56	1,31	8,26	0,81
15	17,56	1,55	19,24	0,82	17,22	1,28	18,31	1,52	14,31	1,93	15,09	2,90	17,10	1,55
16	27,67	1,30	26,85	1,42	27,94	1,50	29,53	1,65	27,66	2,32	26,12	2,76	27,81	1,73
17	32,32	1,92	34,23	0,97	35,50	1,56	34,79	1,14	37,07	2,26	35,56	2,18	34,86	1,63
18	1,99		0,67		0,89		0,76		2,32		1,45	0,15	1,34	0,01
19	0,81		0,52		0,22		0,32		0,71		0,44		0,50	
20	0,12		0,15				0,38		0,13		0,29		0,26	
S/Inf.	0,25		0,30		0,44				0,32				0,15	
	94,17	5,83	95,67	4,33	93,94	6,06	94,49	5,51	91,94	8,06	89,99	10,01	93,68	6,32
Total	100,00		100,00		100,00		100,00		100,00		100,00		100,00	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

A Tabela 40 apresenta os percentuais das idades os adolescentes encaminhados para a custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por gênero em cada ano. Para os adolescentes do gênero masculino a maior incidência é de 17 anos, em todos os anos, com percentuais superiores a 34%. Para o feminino está entre 15 e 16 anos, variando de 25,69% (em 2009) a 32,98% (em 2007). Podemos observar que, no geral, a maioria dos atos infracionais é praticada por adolescentes que se encontram na faixa etária entre 15 a 17 anos, (85,17% masculino e 77,68% feminino).

Tabela 40 - Porcentagem das idades de adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, por gênero.

Idade	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
10	0,07												0,01	
11	0,20	1,06					0,07						0,05	0,18
12	0,86	1,06	0,86		0,89	0,92	0,67	3,45	0,70	0,80	0,16		0,75	1,11
13	3,36	7,45	3,35	6,90	3,02	3	2,21	4,60	2,17	8,80	2,58	7,25	2,80	8,12
			10,1	18,9		15,6		13,7				13,0		12,7
14	9,82	8,51	3	7	8,57	0	8,05	9	7,36	9,60	9,52	4	8,82	3
	18,6	26,6	20,1	18,9	18,3	21,1	19,3	27,5	15,5	24,0	16,7	28,9	18,2	24,5
15	4	0	1	7	3	0	8	9	7	0	7	9	6	4
	29,3	22,3	28,0	32,7	29,7	24,7	31,2	29,8	30,0	28,8	29,0	27,5	29,6	27,3
16	8	4	6	6	5	7	5	9	8	0	3	4	9	1
	34,3	32,9	35,7	22,4	37,7	25,6	36,8	20,6	40,3	28,0	39,5	21,7	37,2	25,8
17	2	8	8	1	9	9	2	9	2	0	2	4	2	3
18	2,11		0,70		0,95		0,80		2,52		1,61	1,45	1,43	0,18
19	0,86		0,55		0,24		0,34		0,77		0,48		0,54	
20	0,13		0,16		0,47		0,40		0,14		0,32		0,27	
S/Inf.	0,26		0,31						0,35				0,16	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

A Tabela 41 apresenta a situação de drogadição dos adolescentes encaminhados à FASEPA, na RMB, no período de 01/2008 a 12/2011, por gênero. Em relação às drogas lícitas (álcool, cigarro e tabaco), 35,28% dos adolescentes fazem uso dessas substâncias. Considerando-se apenas o gênero, 56,92% do gênero feminino e 72,81% do masculino fazem uso de alguma droga (lícita ou não). Dentre os adolescentes que consomem alguma droga, a maioria deles, 53,93% faz uso das drogas consideradas lícitas e 46,07% fazem uso das consideradas não lícitas (maconha, cocaína, pasta etc.). Observa-se que, no geral, 1940 (27,88%) dos adolescentes não fazem uso de drogas (34,38% do feminino e 30,36% masculino).

Tabela 41 - Número e porcentagem de drogadição dos adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2008 a 06/2012, por gênero.

Uso de Drogas	Gênero				Total	%	Lícitas + Não Lícitas
	F	%	M	%			
Nenhuma	154	34,38	1786	30,26	1940	27,88	
Lícitas	144	32,14	2311	39,16	2455	35,28	53,93
Não lícitas	111	24,78	1986	33,65	2097	30,13	46,07
S/Inform.	39	8,71	428	7,25	467	6,71	
Total	448	100,00	6511	110,32	6959	100,00	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

Nota: Para o ano de 2007 não foram coletadas informações sobre o consumo, ou não, de drogas.

A Tabela 42 apresenta os atos infracionais com maiores ocorrências, praticados por adolescentes, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, e que foram encaminhados à Custódia/FASEPA. Considerando-se o número de adolescentes que cometeram tal ato, e pelo fato de um adolescente ser apreendido pela prática de dois ou mais atos infracionais, a soma dos percentuais poderá ultrapassar o total (ou seja, os 100%). Portanto, a maioria, 4.682 (54,63%), de adolescentes foi apreendida pelo fato de terem cometido Roubo ou Roubo e outro(s) ato(s). Os adolescentes que foram apreendidos por, pelo menos, portar armas de fogo, foram 941 (10,98%). Observa-se que apenas estes oito atos infracionais somam 92,08%.

Segundo a Delegada Cristiane Lobato³³, houve uma mudança no jeito do adolescente em conflito com a lei, pois o roubo hoje em dia não é somente com mera ameaça, geralmente eles portam uma arma de fogo.

³³ Matéria "Jovens não temem os policiais", do Jornal Amazônia, 05-08-2012, p. 60.

Tabela 42 - Número e porcentagem de atos infracionais praticados por adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2008 a 06/2012, por gênero.

Ato Infracional	Gênero		Total	%	Descrição do Ato
	Fem.	Masc.			
157 + 157 e outro(s)	218	4464	4682	54,63	157: Roubo /Tentativa de Roubo
14 + 14 e outro(s)	33	908	941	10,98	14: Porte Ilegal de Arma de Fogo
155 + 155 e outro(s)	56	807	863	10,07	155: Furto
33 + 33 e outro(s)	56	418	474	5,53	33: Tráfico de Entorpecentes
MBA/Fuga e outro(s)	12	334	346	4,04	MBA/Fuga
147 + 147 e outro(s)	49	251	300	3,5	147: Ameaça
121 + 121 e outro(s)	13	156	169	1,97	121: Homicídio
163 + 163 e outro(s)	16	101	117	1,37	163: Dano
Subtotal	453	7439	7892	92,08	
Outros	89	590	679	7,92	
Total	542	8029	8571	100,00	

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

As Tabelas 43 e 44 apresentam os atos infracionais com maiores ocorrências, praticados por adolescentes, na RMB, no período de 01/2007 a 06/2012, e que foram encaminhados à Custódia/FASEPA, por gênero e ano. Observa-se que, em todos os anos (exceto 2010), mais de 50% dos adolescentes cometeram o ato infracional Roubo. Também, observa-se que, o quantitativo do ato infracional Tráfico de Entorpecentes, praticado pelos adolescentes, tanto para o gênero masculino quanto para o feminino, vem aumentando a cada ano. O ato infracional MBA/Fuga e outro(s) acontece com maior frequência para o gênero masculino.

Tabela 43 - Número e porcentagem de atos infracionais praticados por adolescentes encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2008 a 12/2009, por gênero e ano.

Ato Infracional	2007				2008				2009			
	F	M	Total	%	F	M	Total	%	F	M	Total	%
157 + 157 e outro(s)	38	870	908	56,33	25	751	776	57,87	56	1065	1121	62,28
14 + 14 e outro(s)	5	156	161	9,99	6	178	184	13,72	5	192	197	10,94
155 + 155 e outro(s)	16	223	239	14,83	7	163	170	12,68	8	132	140	7,78
33 + 33 e outro(s)	2	16	18	1,12	3	21	24	1,79	7	50	57	3,17
MBA* + Fuga e outro(s)	7	74	81	5,02	0	38	38	2,83	4	64	68	3,78
147 + 147 e outro(s)	15	57	72	4,47	1	30	31	2,31	5	41	46	2,56
121 + 121 e outro(s)	3	36	39	2,42	2	15	17	1,27	4	29	33	1,83
163 + 163 e outro(s)	5	23	28	1,74	2	30	32	2,39	1	12	13	0,72
Subtotal	91	1455	1546	95,91	46	1226	1272	94,85	90	1585	1675	93,06
Outros	3	63	66	4,09	12	57	69	5,15	19	106	125	6,94
Total	94	1518	1612	100,00	58	1283	1341	100,00	109	1691	1800	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

* MBA refere-se a Mandado de Busca e Apreensão.

Tabela 44 - Número e porcentagem de atos infracionais praticados por adolescentes e encaminhados à Custódia, na RMB, no período de 01/2010 a 06/2012, por gênero e ano.

Ato Infracional	2010				2011				2012			
	F	M	Total	%	F	M	Total	%	F	M	Total	%
157 + 157 e outro(s)	28	700	728	46,13	41	756	797	51,39	30	322	352	51,09
14 + 14 e outro(s)	6	169	175	11,09	5	155	160	10,32	6	58	64	9,29
155 + 155 e outro(s)	5	119	124	7,86	15	132	147	9,48	5	38	43	6,24
33 + 33 e outro(s)	16	77	93	5,89	16	147	163	10,51	12	107	119	17,27
MBA + Fuga e outro(s)	0	46	46	2,92	1	79	80	5,16	0	33	33	4,79
147 + 147 e outro(s)	7	65	72	4,56	16	43	59	3,8	5	15	20	2,9
121 + 121 e outro(s)	0	21	21	1,33	3	43	46	2,97	1	12	13	1,89
163 + 163 e outro(s)	3	12	15	0,95	5	19	24	1,55	0	5	5	0,73
Subtotal	65	1209	1274	80,74	102	1374	1476	95,16	59	590	649	94,19
Outros	22	282	304	19,26	23	52	75	4,84	10	30	40	5,81
Total	87	1491	1578	100,00	125	1426	1551	100,00	69	620	689	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do NUPLAN/FASEPA.

Em relação à aplicação da medida socioeducativa de privação de liberdade, a reinserção social e a possibilidade de reflexão sobre a infração cometida, “os objetivos somente serão atingidos se os adolescentes estiverem em um ambiente de novas referências para sua conduta”. Quanto aos operadores dessas instituições responsáveis, estes “precisam ter consciência e preparo para entender que os jovens só valorizarão o respeito à sociedade, à legalidade e aos direitos de outrem mediante o respeito de seus próprios direitos” (SILVA; GUERESI, 2003, p. 10).

5. 4 Análise dos dados da FUNPAPA

Os adolescentes apreendidos, e que por determinação judicial devem cumprir medidas socioeducativas em meio aberto, são encaminhados à FUNPAPA, que desde 2007 executa esta atividade sob a responsabilidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), localizado no bairro do Umarizal, no município de Belém-PA.

No CREAS-Umarizal, a metodologia se dará por meio de eixos, com ações/atividades que articulam e se complementa continuamente.

1º Eixo: Atendimento - realiza atendimento psicossocial ao adolescente e sua família;

2º Eixo: Prevenção - Envolve o adolescente, sua família e comunidade por meio de atividades sistemáticas;

3º Eixo: Análise da Situação - Realiza avaliação quali/quantitativa dos atendimentos socioeducativos;

4º Eixo: Defesa e Responsabilização - Articular com a rede de serviço socioassistencial e o sistema de garantia de direitos;

5º Eixo: Mobilização e Articulação - Articular com a rede e serviço público com vistas à garantia de direitos;

6º Eixo: Protagonismo Juvenil - Contribuir para a construção de um novo projeto de vida do adolescente.

As medidas em meio aberto, fundamentam os ditames preconizados pela Proteção Integral, realizado com veemência o objetivo ressocializador do sistema socioeducativo. A Liberdade Assistida e a Prestação de Serviços à Comunidade são regimes que enfatizam a responsabilização recíproca entre adolescente e sociedade; essas medidas possibilitam ao jovem infrator uma transformação interna, mudança de valores, bem como o fortalecimento de vínculos sociais. A forma ressocializadora de responsabilizar o adolescente pelo cometimento de atos infracionais, nessa perspectiva, é uma maneira de respeitar a fase de desenvolvimento, de aprendizagem, em que este se encontra, inviabilizando a realização de meios meramente punitivos, como o preconizado pelo sistema penal (p. 19-20)³⁴.

As medidas socioeducativas no CREAS - FUNPAPA são realizadas da seguinte maneira:

1) Liberdade Assistida: Atendimento semanal e os adolescentes são inseridos em cursos profissionalizantes e participam de atividades esportivas, culturais e de lazer.

2) Prestação de Serviços à Comunidade: Os adolescentes prestaram serviços a diversos órgãos no ano de 2012, com carga horária de 08 horas semanais, como forma de inserção no mundo do trabalho (Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria Municipal de Administração, Belém Tur, Paróquia Santa Edwiges etc.).

³⁴ Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo - Belém/PA.

O CREAS-Umarizal mantém parcerias com os seguintes órgãos:

a) O Centro Social Santa Edwiges mantém parcerias desde 2008, e executam a medida socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade, por meio do Projeto Murialdo. No ano de 2012, foram encaminhados pelo CREAS Umarizal, 17 (dezesete) adolescentes para cumprimento de medida socioeducativa, sendo os mesmos inseridos nas oficinas de panificação e informática;

b) Curro Velho, Portal do Trabalhador e Fundo Ver o Sol, para realização de oficinas e cursos profissionalizantes;

c) Tribunal Regional do Trabalho (TRT) para a inserção de adolescentes em medida socioeducativa de PSC.

Também foram realizadas dinâmicas onde os grupos reflexivos com adolescentes favorecem uma melhor compreensão da medida a ser cumprida, suas responsabilidades e deveres e as consequências de seus atos sobre sua vida e de sua família. Dentre as dinâmicas estão:

a) “Papel amassado”: o objetivo é descontrair, avaliar o aprendizado, relacionar com as experiências vivenciadas, assim como demonstrar que estas nos deixam marcas positivas ou negativas, dependendo das escolhas que se faz;

b) “Auxílio mútuo”: com a finalidade de refletir a importância da união, solidariedade, discutindo a possibilidade de pedir ajuda nas soluções de problemas, pois sozinho fica mais difícil;

c) “Meu Presente/Meu Futuro”: com o intuito de levar os socioeducandos a pensarem na sua vida atual e relacionar com seu desejo para o futuro;

d) “A dinâmica de apresentação em dupla”: o objetivo é avaliar a interação familiar, facilitando uma melhor convivência, sentimento de pertencimento, autoestima e troca de experiências;

e) “Autoestima”: o objetivo é de promover reflexão acerca de seu funcionamento psicológico, a realidade vivenciada em seu contexto familiar e em suas relações extrafamiliares;

f) “Tirar o Chapéu”: o objetivo é estimular a autoestima e o conhecimento destes. O trabalho desenvolve-se com aplicação de dinâmica relacionada à identidade, objetivando proporcionar o autoconhecimento e a automotivação,

levando o adolescente a refletir acerca de traços de personalidade positivos e negativos;

g) “Interação e Diálogo”: foram trabalhados assuntos como responsabilidade, autoconhecimento, diálogo, auxílio mútuo e ressignificação da medida socioeducativa, objetivando a compreensão e reflexão acerca das relações familiares e os valores éticos contidos nestas expressões, assim como a forma deles as internalizarem;

h) “Quem Sou Eu”: o objetivo é oportunizar um maior conhecimento e integração interpessoal;

i) “Apresentação em Duplas”: o socioeducando e o seu responsável se apresentam mutuamente. Este momento é importante para obtermos uma compreensão, mesmo que superficial, da relação afetiva estabelecida dentro do espaço familiar;

j) “Palavras Livres”: dispõem de diferentes temas, tais como: Família, Amor, Liberdade, Justiça, entre outros;

k) “O urso”: o objetivo é propiciar a reflexão de suas atuais condutas e as consequências negativas em suas vidas e em de suas famílias;

l) “Protagonismo juvenil”: objetiva uma discussão, um despertar para ação de protagonizar sua própria história, com ações construtivas, transformadoras, pautada em valores éticos e responsáveis. Neste sentido, falam de participação, direitos, cidadania, responsabilidade, autonomia e consciência crítica;

m) Texto “Faleceu ontem a pessoa que atrapalhava sua vida”, este tem como “moral”, e propicia aos leitores, a compreensão do que pensa ou vivencia que está intrinsecamente relacionado com as escolhas que fazemos e, na maioria das vezes, não damos conta disso e acabamos por responsabilizar outros por nossos fracassos.

Na interação grupal os adolescentes verbalizam o que entendem mesmo, que a mudança vem do interior de cada um. Porém, ressaltam que, às vezes, estão envolvidos e que em relação à criminalidade é difícil sair e acabam por acreditar que é impossível haver mudança.

Há também uma reflexão a respeito da sexualidade, envolvendo nesse debate a interação sobre métodos contraceptivos e as doenças sexualmente transmissíveis (DST), com a finalidade de propiciar uma compreensão acerca de

diversas mudanças corporais, as quais cada ser humano vivencia, desmistificando tabus, preconceitos e formas inadequadas de lidar com essas situações e principalmente a utilização de preservativos como forma de proteção e relações estabelecidas por cada um. Posteriormente trabalhando com os responsáveis, verificaram que muitos pais não tinham conhecimento da prática sexual de seus filhos.

É necessário que se integre, dignifique e socialize cada componente, dentro de sua realidade de vida, e a família é peça fundamental, sendo necessário, para isso, o exercício de uma ferramenta primordial: o diálogo.

As reflexões com as famílias participantes mostraram-se bastante significativas, sendo observado que algumas demonstraram indiferença e dificuldade em falar a respeito do assunto, outras, no entanto conseguem falar livremente relacionando-as com suas vidas e principalmente com seu contexto familiar.

Em relação a todas as dinâmicas aplicadas, foi demonstrado que uns precisam dos outros, e é nessa troca de experiências que podem tentar construir um novo olhar, principalmente, mudanças comportamentais realizadas por cada um. Os socioeducandos verbalizam de forma peculiar expondo suas ideias, seus sentimentos e pensamentos dentro do funcionamento grupal, e a partir desses temas abordados eles conseguem absorver melhor os conteúdos expostos, favorecendo seu crescimento pessoal e familiar. Eles apresentam muitas limitações quando se relacionam com questões que dizem respeito a direito, cidadania, etc. A maioria não tem ideia do que é ser cidadão, pois se veem, na verdade, excluídos do processo de participação na sociedade, comunidade, não se reconhecendo, como de fato, sujeito de direitos. Muitos deles demonstram a satisfação de estarem participando do grupo, como forma de suporte e orientação que este grupo desenvolve, a fim de tirar dúvidas e informações que passam a ter acerca de diversos assuntos. Outros demonstram resistências, timidez, mau humor e dificuldade de expressão, que muitas vezes com a sistematização do trabalho grupal, vai propiciando esse envolvimento e contato maior com cada adolescente, favorecendo a mudança e diminuindo a resistência que muitos apresentam no início.

De modo geral, os socioeducandos participaram ativamente da atividade, vivenciando trocas de experiências, revelando, desta forma, sentimentos e emoções que são significativos para o crescimento pessoal e social dos mesmos, e em sua

maioria, conseguiram pensar em perspectiva de futuro, a partir do processo socioeducativo.

Para os adolescentes em cumprimento de PSC, há uma preparação contínua, sendo abordadas questões relacionadas a posturas comportamentais, maneiras de se vestir, acessórios, comunicação, comprometimento com as tarefas estabelecidas pelo local de cumprimento da medida e a responsabilidade com horários e vale transporte. Os adolescentes inseridos em PSC têm a oportunidade de crescer nos espaços de cumprimento por receber esse acompanhamento, incentivos e até oportunidade de conhecimento, contribuindo também no desenvolvimento do trabalho onde está inserido. O cumprimento de PSC fortalece o vínculo com a família e a escola, podendo levar o adolescente a uma perspectiva profissional.

Nos atendimentos individuais solicitados pelos orientadores e assistentes sociais, em razão das situações acompanhadas por estes, ou pelas observações efetivadas durante os encontros grupais, são trabalhadas questões relativas aos aspectos emocionais mobilizados entre o socioeducando e suas famílias, em geral desencadeados pelas dificuldades enfrentadas entre estes. A atuação do profissional de psicologia prevê a escuta, aconselhamento e encaminhamentos sempre na perspectiva de minimização do sofrimento individual e familiar. Destacam-se as visitas domiciliares, cujo objetivo é realizar busca ativa para aqueles que estavam ausentes dos atendimentos.

Em 2012, o CREAS realizou visitas com os adolescentes nos seguintes locais:

- a) Mangal das Garças: objetiva a valorização do meio ambiente e respeito à natureza, bem como adquirir conhecimentos acerca da história da navegação no estado do Pará, do Borboletário, Farol de Belém, Mirante, Armazém do Tempo;
- b) Fábrica da Coca Cola: objetivando conhecer a história da fabricação do referido produto.

Atividades de esporte, cultura e lazer realizadas:

- a) Cine Olympia: exibição do filme Show de Bola, que retrata a vida de um jovem que reside no morro, mostrando a realidade vivida por ele e que por meio do esporte tenta sair do mundo das drogas e violência das ruas;

b) Quadra do Exército, localizado no Bairro do Comércio, onde participaram 18 adolescentes de uma atividade Esportiva (Fut-Sal). O objetivo é desenvolver nos adolescentes o gosto e interesse pela prática esportiva, desenvolvendo também a parte Lúdica, Motora, a Disciplina, o Respeito ao próximo e um melhor Condicionamento Físico de cada adolescente;

c) Cine Olympia: Filme “Ela dança eu danço”, que retratava a vida de três jovens infratores, que por meio da dança conseguem sair do mundo das drogas e violência das ruas;

d) Cine Olympia: Exibição do filme “Os vingadores”, retratando a realidade na qual o bem sempre vence o mal;

e) Núcleo de Esporte e Lazer da Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer (NEL/SEJEL), Ginásio Altino Pimenta, Campo do Paissandu, para realizar atividades esportivas.

Nos momentos avaliativos, a maioria dos adolescentes relata ter sido uma experiência muito proveitosa, significativa. Houve mudança no seu comportamento, resgate da autoestima e da educação. Além de ter conhecido pessoas diferentes e legais. A família avaliou como de fundamental importância o período de cumprimento da medida para resgate de uma nova vida para os filhos, de novas perspectivas de mudança de vida.

As principais dificuldades relatadas pelos técnicos do CREAS, nos relatórios mensais, são: sala de atendimento do serviço social inadequada, principalmente pela falta de ventilador ou ar condicionado; falta de pessoal (orientadores); a necessidade de parcerias para atender a demanda de adolescentes cumprirem PSC; concentração em um único espaço, sobrecarregando a equipe.

Nos relatórios mensais do CREAS-Umarizal, foi relatada a falta de infraestrutura, e pede-se: Proporcionar, com urgência, as mínimas condições para o desenvolvimento do trabalho; Que seja providenciado um novo espaço para o CREAS, com salas adequadas, ventiladores, para que possam trabalhar com dignidade e dessa forma, proporcionar ao usuário um atendimento de qualidade; As instituições parceiras que oferecem cursos de qualificação profissional devem rever seus critérios de inclusão, por considerar o perfil dos adolescentes atendidos no CREAS; Ressalta a importância da garantia de vagas para os jovens e responsáveis encaminhados para os cursos do Centro Inclusão Produtiva (CIP), entretanto,

entendem a existência do processo burocrático de *práxis*, porém esses usuários, que estão em cumprimento de medida socioeducativa, não podem ficar ociosos e a mercê de um cadastro, o qual não sabem se de fato irá acontecer; Diminuir o raio de ações, considerando que a realidade das famílias em situação de vulnerabilidade e com situações de agravamento das relações familiares predominam o distanciamento de acesso aos serviços de base, apoio para superação de suas dificuldades; Que a equipe de trabalho seja ampliada, de preferência com funcionários efetivos, pois servidores desenvolvidos no CREAS são continuados. Nesse sentido, a rotatividade de pessoal prejudicaria o andamento desta.

No Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, consta que as fraquezas³⁵ existentes são: Deficiência de cobertura das políticas públicas voltadas para o fortalecimento da instituição famílias; Morosidade no repasse dos recursos estadual e federal para a implementação das políticas públicas integradas de educação, saúde, emprego e renda; Baixa escolaridade da população jovem e adulta do município; Carência de oportunidades de emprego no município; Crescimento do tráfico de drogas no município com a proliferação de pontos de comercialização; Elevado índice de evasão escolar; Inexistência de uma equipe exclusiva, efetiva para o programa de execução das Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade.

Considerando-se apenas o ano de 2012, a Tabela 45 apresenta os quantitativos e percentuais de adolescentes atendidos no CREAS-Umarizal, por medida socioeducativa em meio aberto. Dos 546 adolescentes atendidos, 47,62% cumpriram LA; 48,35% cumpriram LA e PSC; e apenas 4,03% cumpriram PSC. Dos adolescentes que cumpriram as medidas socioeducativas, a maioria é do gênero masculino, com percentuais de 85,77% para LA, 86,36% para PSC e 87,88% para LA e PSC. De modo geral, 86,81% são do gênero masculino e 13,19% feminino.

³⁵ Fraquezas são situações ou condições internas capazes de dificultar o atendimento socioeducativo.

Tabela 45 - Número de adolescentes atendidos no CREAS-Umarizal/FUNPAPA, no período de 01/2012 a 12/2012, por mês e medida socioeducativa em meio aberto.

MSE	Gênero	Mês												Total	%	MSE %	Gênero %	Total %
		Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez					
LA	M	2	9	22	17	27	29	14	22	27	21	10	23	223	40,84	47,62	85,77	M
	F	2	4	4	2		1	3	6		4	6	5					
PSC	M			2	2		1	7	2		1	1	3	19	3,48	4,03	86,36	F
	F						1		1				1					
LA e PSC	M	2	12	13	10	15	27	20	17	13	23	55	25	232	42,49	48,35	87,88	M
	F		1	5	1	1	5	3	2		6	2	6					
Total		6	26	46	32	43	64	47	50	40	55	74	63	546	100,0	100,0		100,0

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do CREAS-Umarizal/FUNPAPA.

Devido à falta de informações, não será possível fazer análises dos dados sobre os adolescentes atendidos pelo CREAS-Umarizal/FUNPAPA. A título de ilustração, a Tabela 46 apresenta o número de adolescentes que foram encaminhados à FUNPAPA, para cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, no período de 01/2009 a 12/2012.

Tabela 46 - Número de adolescentes atendidos no CREAS-Umarizal/FUNPAPA mensalmente, no período de 01/2009 a 12/2012, por medida socioeducativa em meio aberto e ano.

Mês	2009			2010			2011			2012			Total			Total					
	LA	PSC	LA e PSC	LA	PSC	LA e PSC	LA		PSC		LA e PSC		LA	PSC	LA e PSC						
							M	F	M	F	M	F					M	F			
Jan	6	1	3				10	7	10	2	2	2	20	8	15	43					
Fev	5	4	5				13	8	25	9	4	12	31	12	43	86					
Mar	14	1	10	16	9	12				22	4	2	13	5	56	12	40	108			
Abr	6	3	7	12	3	9				17	2	2	10	1	37	8	27	72			
Mai	8	1	8	10	1	7	5	1	4	27			15	1	50	3	35	88			
Jun	5	7	24	12	2	14	4	4	5	29	1	1	27	5	51	15	75	141			
Jul	7	12	19	7	3	5	7	2	11	14	3	7	20	3	38	24	58	120			
Ago	15	11	3	10	7	15	13	1	1	8	1	22	6	2	17	2	67	23	46	136	
Set	6		12	8	3	6	13	1	7	1	31	27		13	55	11	62	128			
Out	10	8	1	5	3	12	16	3	2	11	1	21	4	1	23	6	59	14	54	127	
Nov				4	4	10	12	1	5	1	29	6	10	6	1	55	2	33	11	102	146
Dez				6		6						23	5	3	1	25	6	34	4	37	75
Total	82	48	92	90	35	96	99	40	142	223	37	19	3	232	32	531	145	594	1270		

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base nos dados do CREAS-Umarizal/FUNPAPA.

Para elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo Belém/PA foi realizada uma pesquisa indireta de informações retiradas de 150 prontuários, escolhidos aleatoriamente, dentre os prontuários existentes até 2009. Estes prontuários são preenchidos inicialmente pelo serviço de recepção e complementadas pelos assistentes sociais, orientadores sociais e demais técnicos.

A Tabela 47 apresenta os quantitativos e percentuais dos bairros de moradia de 150 adolescentes atendidos pelo CREAS-Umarizal/FUNPAPA.

Tabela 47- Número de adolescentes atendidos na FUNPAPA, no período 2007 a 2009, para medida socioeducativa em meio aberto, por bairro de moradia.

Bairro	Qtde.	%
Guamá	19	12,67
Jurunas	16	10,67
Terra Firme	13	8,67
Condor	12	8,00
Sacramenta	11	7,33
Telégrafo	10	6,67
Cremação	9	6,00
Val de Cans	8	5,33
Benguí	6	4,00
Cabanagem	6	4,00
Outros	40	26,67
Total	150	100,00

Fonte: Elaboração própria (2012). Com base no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo Belém/PA.

Quanto aos responsáveis pelos adolescentes atendidos no CREAS-Umarizal: 115 (76,67%) são do gênero feminino, e 35 (23,33%) masculino; 56,67% têm o Ensino Fundamental Incompleto, e apenas 14% tem, pelo menos, o Ensino Médio Completo. A Profissão/Ocupação de 100 (66,67%) dos responsáveis pelos adolescentes é Autônomo; 30 (20%) Doméstica; 7 (4,67%) Pedreiro; 3 (2%) Vigilante; 3 (2%) Técnico de Enfermagem; 2 (1,33%) Militar; e 1 (0,67%) Auxiliar de Escritório; 1 Comerciária; 1 Despachante; 1 Funcionário público; e 1 gari. A renda familiar das 150 famílias é de até quatro salários mínimos, recebem auxílio financeiro do governo, 72 (48%) das famílias recebem o Bolsa Família; 7 (4,67%) recebem o Pro Jovem; 70 (46,67%) não recebem nenhum auxílio; e 1 (0,67%) recebe o Benefício de Prestação Continuada, e o grau de parentesco com os adolescentes revela que 126 (84%) são filhos, 12 (8%) são netos e 12 (8%) outros.

Portanto, grande parte dos demandantes são mães, mulheres que trabalham e são responsáveis pelo sustento da família, possuem baixa renda e pouca escolaridade.

6 CONCLUSÕES

No período de 01/2003 a 12/2011, foram registrados, no SISP/SEGUP, 16.456 procedimentos de atos infracionais, praticados por 10.847 adolescentes na RMB, dos quais 86,21% do gênero masculino e 13,79% feminino. O município de Belém responde por 74,79% dos registros e o município de Ananindeua por 19,19%.

Analisando-se o período de 01/2003 a 12/2011, podemos observar que o número de procedimentos de atos infracionais apresenta uma tendência crescente a partir de 2008, não está sob controle estatístico e o número médio de atos infracionais ocorridos nos períodos está aumentando (107,42 em 2003-2006 para 158,42 em 2007-2010).

O dia da semana que os adolescentes cometem mais infrações é na quinta-feira, e o período de maior ocorrência é de 18:00 às 24:00 horas. Os bairros do Guamá e Jurunas são os locais de maiores ocorrências de atos infracionais, e o motivo determinante Roubo/Tentativa de Roubo foi o de maior incidência, totalizando 36,71% do total de delitos praticados. Se considerarmos apenas os delitos Roubo e Furto, estes respondem pela maioria dos atos infracionais, com 53,71% do total de procedimentos. O gênero masculino é predominante na prática destes atos infracionais, com 79,71%, e 9,85% do gênero feminino (o restante, 10,44%, outros atos infracionais). Quanto à reincidência, observou-se que uma adolescente foi apreendida pela 10ª vez, enquanto que dos adolescentes do gênero masculino, 20 foram apreendidos pela 10ª vez e, um deles pela 16ª vez. Dos atos infracionais, 30,28% foram com o uso de armas de fogo. Apesar da lei do desarmamento, 4.584 adolescentes portavam arma de fogo ao praticar atos infracionais.

Os adolescentes apreendidos e que foram encaminhados para a custódia (FASEPA), no período de 01/2009 a 06/2012, na RMB, foram 8.571, dos quais 8.029 (93,68%) são do gênero masculino e 542 (6,32%) feminino. Destes, 3.964 (46,25%) foram entregues às famílias, 2.764 (32,25%) para a internação provisória, 326 (3,8%) para o meio aberto. No bairro do Guamá aconteceu o maior número de atos infracionais que geraram procedimentos em todos os anos e, em seguida o bairro do Jurunas, com exceção do ano de 2010. Os atos infracionais com as maiores frequências, dos adolescentes apreendidos, são: roubo com 54,63%, porte e/ou uso de arma de fogo com 10,98% e furto com 10,07%. Quanto ao gênero masculino, o

ato infracional de maior frequência é o roubo, seguido do porte de arma de fogo e, furto na terceira colocação. Para o gênero feminino, a maior frequência também é o roubo, mas diferentemente do masculino, furto e tráfico de entorpecentes aparecem na segunda colocação.

Para cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, a FASEPA, apesar das dificuldades, executa sua função no atendimento aos adolescentes seguindo as diretrizes do ECA e do SINASE. Estes dois sistemas fazem com que a FASEPA tenha que executar uma política de estado e, atualmente, as decisões são tomadas por uma gestão compartilhada, ou seja, todos os gestores das unidades e do nível central definem todas as situações, decisões e implementações.

De acordo com a equipe FASEPA, pensar política pública de inclusão para os meninos e as meninas que cometem ato infracional vai mais além de criar e/ou ampliar uma rede de serviço, é comprometer-se com um atendimento socioeducativo que garanta uma perspectiva de um futuro com qualidade de vida a esses adolescentes e criando políticas e mecanismos de prevenção.

O atendimento de medidas socioeducativas em meio aberto é de responsabilidade do município e o CREAS/FUNPAPA realiza diversas atividades com os adolescentes, apesar das dificuldades justificadas nos Relatórios Mensais: espaço inadequado no qual não proporciona trabalho com dignidade para um atendimento de qualidade para os usuários; falta de parcerias para a demanda de adolescentes cumprirem PSC; a necessidade de um número maior de parcerias para os adolescentes e familiares em cursos profissionalizantes; e a falta de orientadores, o que sobrecarrega os técnicos; ampliação do leque de espaço em medidas socioeducativas, considerando que a realidade das famílias em situação de vulnerabilidade predomina o distanciamento de acesso aos serviços de base para o apoio para superação de suas dificuldades.

Considerando-se apenas o ano de 2012, dos 546 adolescentes atendidos pela FUNPAPA, 47,62% cumpriram LA; 48,35% cumpriram LA e PSC; e apenas 4,03% cumpriram PSC. Dos adolescentes que cumpriram as medidas socioeducativas, a maioria é do gênero masculino, com percentuais de: 85,77% para LA; 86,36% para PSC; e 87,88% para LA e PSC. De modo geral, 86,81% são do gênero masculino e 13,19% feminino.

Dos adolescentes apreendidos e registrados no SISP/SEGUP, 86,21% é do gênero masculino e 13,79% feminino, o que não diferencia quanto aos adolescentes que cumpriram medidas em meio aberto (FUNPAPA). Quanto aos adolescentes que cumpriram medidas em semiliberdade ou internados (FASEPA), 93,68% são masculino e apenas 6,32% feminino, o que pode ser caracterizado pelo fato dos atos infracionais cometidos serem considerados mais graves ou pelo número de reiterações, pois no período em análise, um adolescente foi apreendido 16 vezes enquanto que das adolescentes apenas uma foi apreendida pela décima vez.

O percentual de reiterações comprova que, de alguma forma, as medidas socioeducativas não estão sendo eficientes. A Delegada Christiane Lobato³⁶ entende que deva ser revista a situação das medidas socioeducativas, porque não está sendo satisfatória para a realidade de hoje, pois o jovem de hoje não é igual ao jovem de 22 anos atrás, quando o ECA foi instituído.

Segundo os dados empíricos obtidos, a análise dos mesmos mostra que na Região Metropolitana de Belém é possível observar dois períodos diferenciados referentes a atos infracionais. Observa-se um significativo aumento entre os anos 2007 e 2008. Este fato coincide com a mudança de governo. Como consequência deste, iniciou-se uma descontinuidade de ações e políticas públicas anteriormente iniciadas e implementadas, fenômeno indicado nas entrevistas realizadas.

Para a Assessora da FASEPA, existe um sistema interno que a nível central faz todo o processo de estruturação desse sistema pra que se possam ter os dados. Ou seja, dentro do Núcleo de Planejamento, há o setor de estatística que faz todo o trabalho de busca dos dados de entrada e saída das unidades, e desses dados faz todo um redimensionamento para montar o planejamento e o relatório. Quanto ao SIPIA, que é um sistema de informação nacional, ainda não está funcionando 100%, pelo fato de não ter computador que comporte todo o sistema, mas a rede toda instalada na central. Além disso, o SIPIA tem que estar interligado ao poder judiciário, tem que estar interligado a polícia.

A falta de informatização de algumas unidades, tanto da FASEPA quanto da FUNPAPA, ficou clara pelo fato de não se ter conseguido dados de todos os meses, devidamente justificada pelos setores responsáveis. As instituições, apesar de suas

³⁶ Atualmente a Delegada Christiane Lobato é a Delegada Adjunta da Delegacia Geral do Pará.

limitações, executam suas funções de acordo com o que preconiza o ECA, mas não se percebe uma interligação entre elas.

Na FASEPA, uma das dificuldades de se executar as medidas socioeducativas é que não existe um percentual definido para a socioeducação, como tem pra educação legalmente instituída, como tem pra saúde, e que o recurso é muito volátil, pelo fato de não ter uma definição legal. Então, por ser fundação, teria que ter projetos pra financiar, voltados pra capacitação, mas teria que ter uma estrutura que ainda está por fazer. No período de 2001 a 2006 havia um projeto denominado Escola da Família, no qual era trabalhada, em módulos diversificados de acordo com o interesse da família, sempre colocando a violência e a família, a sexualidade e a família, medidas socioeducativas e a família, a medida e proteção e a família, a família saudável que era o processo de saúde e a família. Então, eram módulos que se trabalhavam com as famílias pra que elas pudessem entender como foi que o adolescente cometeu o ato infracional e veio pra a fundação. Este projeto foi extinto com a mudança de gestão em 2007, e há possibilidade de se retomar em 2013. Segundo a assessora da FASEPA, as atividades da Fundação viabilizam a oportunidade do trabalho, a oportunidade do curso profissionalizante, a oportunidade do tratamento da droga, faz todo um trabalho pra o jovem sair e ser reinserido na sociedade de forma que a família também esteja bem pra receber, porque encaminham essa família também, mas o que ocorre muitas das vezes, essa família não recebe o atendimento adequado, o próprio CRAS e CREAS falham. Conclui-se que é necessário trabalhar em conjunto, pois sozinho ninguém faz nada, e esse discurso já se tem há muito tempo.

Segundo a assessora da FASEPA, as unidades fazem um bom trabalho, mas, como em todo o Brasil, têm dificuldades e problemas como a questão de capacitação, que precisa dar continuidade com os servidores. Para isto, tem-se o Núcleo de Gestão, que trabalha o programa de valorização do servidor e já há recursos para o processo de licitação, com início em 2013, para capacitação para todos os servidores das unidades de atendimento.

O Programa PROPAZ foi criado em 4 de junho de 2004 e 'reativado' em 2011, pois durante o período 01/2007 a 12/2010 diversas ações não tiveram continuidade. Com o retorno do gestor anterior, diversas ações que envolvem crianças e adolescentes foram desenvolvidas no decorrer do período 2011-2012.

Quanto ao PRONASCI no Pará, Ivete Brabo, ao fazer uma comparação com o sistema de saúde, acredita que se tivesse um sistema único de segurança, como você tem o SUAS o SUS, mudaria mais rapidamente a questão da cultura, que é uma questão cultural; mas apesar do Sistema Único de Saúde ter um milhão de críticas e falhas contra ele, mas ele funciona. A continuidade do PRONASCI depende da prioridade elencada pelos entes federados União, Estado e Município nos investimentos financeiros em ações de prevenção e segurança, ou seja, é a implantação do PRONASCI que dá continuidade a Planos anteriores de segurança pública, e que considera tanto as políticas sociais de prevenção às violências quanto às políticas de repressão qualificada, validando o papel dos municípios nesta política, demonstrando que isso só é possível, considerando a dimensão local, ou seja, a cidade, o bairro, a sociedade, a comunidade e a família.

A política pública de segurança só ocorre a partir da integração responsabilização e valorização dos municípios, enquanto ente federado, porque quase todos os fatores que causam e/ou potencializam as violências estão atrelados à ausência e/ou violação dos direitos humanos fundamentais, moradia, educação, saúde pública, saneamento, transporte público, espaços de esporte/lazer, e cultura. O PRONASCI atuava apenas com a proclamação de acordos entre as esferas.

Segundo o atual consultor Leonardo Malcher, era bem mais fácil pactuar com a união e aguardar que os projetos abarcassem nos municípios, isso tudo viabilizado pelos índices de criminalidade e qualquer outro tipo de lobby que pudesse ser feito. Com os editais, percebe-se que as gestões municipais não se prepararam tecnicamente para esse novo quadro, tendo ficado acomodadas no que diz respeito à questão da segurança pública por parte dos municípios. Os editais requerem uma grande preparação prévia do município para que este possa mostrar o que quer como política de segurança pública de forma já esquematizada. Muitas vezes o município, não tem organização suficiente para congregar técnicos para a congregação de informações, elaboração de projeto de forma sustentável e adequada e envio do mesmo. Além disso, como os editais preveem uma série de critérios que determinam pontuações, alguns municípios do Estado estão esquecendo a importância de manterem seus GGIM's funcionando e a necessária articulação entre segurança pública e prevenção. Na atual gestão, nenhum município chegou a enviar qualquer proposta.

Diante do exposto, podemos observar que as instituições que atuam com adolescentes que cometeram atos infracionais executam o que preconiza o ECA e o SINASE, mas a falta de servidores capacitados, de parcerias e de infraestruturas influenciam no resultado ideal. Além disso, não existe um sistema de ligação entre as instituições (SISP/SEGUP, FASEPA, FUNPAPA) que atuam com adolescentes que cometeram atos infracionais, de modo que todos tenham acesso às informações a respeito dos mesmos.

Esta pesquisa poderá nortear os gestores quanto às ações preventivas que poderão minimizar o quantitativo de atos infracionais, e contribuir para um debate consistente para elaboração de políticas públicas direcionadas a minimizar o quantitativo de adolescentes em conflito com as leis, de modo que os adolescentes de hoje não se tornem os apenados de amanhã, ocasionando a superlotação das penitenciárias.

a) Hipóteses para futuras linhas de pesquisa:

O aumento de atos infracionais se deve:

1) O SISP/SEGUP mais eficiente e eficaz e a melhoria da infraestrutura das delegacias geram confiança da população e, conseqüentemente, aumento de BOP's;

2) O aumento de adolescentes no cometimento de atos infracionais;

3) O aumento do número de efetivo de policiais e viaturas proporciona à população sensação de segurança;

4) A substituição de gerentes diretivos e projetos ocasionam uma diminuição da efetividade de ações (FASEPA e FUNPAPA).

Estas linhas não foram analisadas, pois sobrepasa os objetivos desta tese.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. A delinquência juvenil em São Paulo: mitos, imagens e fatos. **Pró-Posições**, v. 13, n. 3, 39, set./dez. 2002.
- ANISI, David. **Creadores de escasez: del bienestar al miedo**. Madrid: Alianza, 1998.
- ALMEIDA, Silvia S. **Desenvolvimento de gráficos de controle aplicados ao modelo funcional de regressão**. 2003. 166 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)- Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.
- APPENDINI, Kirsten ; NUIJTEN, Monique. El papel de las instituciones en contextos locales. **Revista de la CEPAL**, n. 76, p. 71- 88, abr. 2002.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 2008.
- BALESTRERI, Ricardo. **Entrevista à Revista Carta Capital**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade>>. Acesso em: 13 fev. 2012.
- BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. São Paulo em **Perspectiva**, São Paulo, v.13, n. 4, oct./dec. 1999 p. 13-27. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a02.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2012.
- BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança: equidade, eficiência e accountability**. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/arquivos_artigos_polpub.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 3. ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11 ed. Brasília, DF: UNB, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. Brasília: **Revista do Serviço Público**, v. 61, n.1, p. 5-33, jan./mar. 2010.
- BRABO, Ivete de Fátima Ferreira. **Projeto: 914BRA3042: prevenção da violência entre jovens: ações sociais e educativas que conformam o percurso social formativo do PRONASCI - Produtos**. [S.l.: s.n.], 1 a 6, nov. 2011. No prelo.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____. **Balço de governo.** Disponível em: <www.balancodegoverno.presidencia.gov.br e <https://i3gov.planejamento.gov.br/coi>> Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. Disponível em: <www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/cidadania-e-inclusao-social/5-cidadania-e-direitos-humanos/e-criancas-e-adolescentes/criancas-e-adolescentes> Acesso em: 8 maio, 2012.

_____. Disponível em: www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/cidadania-e-inclusao-social/8-justica-e-seguranca-publica/a-fortalecimento-da-seguranca-publica. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/cidadania-e-inclusao-social/8-justica-e-seguranca-publica>> Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. Ministério da Justiça. **Tutorial:** Sistema de Monitoramento e Avaliação do PRONASCI - SIMAP. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/services/.../FileDownload>. Acesso em: 29 ago. 2012.

_____. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Guia das políticas públicas de juventude Brasil.** Brasília, DF: SNJ, 2010. 24 p.

CARNEIRO, Leandro Piquet. **Ameaça do crime organizado à segurança pública no Brasil.** Disponível em: < <http://interessenacional.uol.com.br/2010/07/ameaca-do-crime-organizado-a-seguranca-publica-no-brasil/>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** 3. ed. Campinas, SP: Papirus, 1990.

CASTRO, Maria Helena G. de. Avaliação de políticas e programas sociais. **Caderno de Pesquisa,** São Paulo: NEPP;UNICAMP, n 12, 1989, p. 3.

CARVALHO, David F. Estado e o planejamento das políticas públicas à modernização da agricultura. **Paper,** Belém: NAEA, n. 59, Jun.1996.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia.** 12. ed. São Paulo: Ática,, 2002. cap. 9. p. 393-406.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. Rio de Janeiro: **Revista de Economia Contemporânea,** v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública,** v. 37, n. 5, p. 969-992, set./ out. 2003.

CUNHA, Carla G. S. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais:** tendências recentes e experiências no Brasil. Disponível em <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES Livia; NICOLETTI, Juliana. **Vade Mecum** .13. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

DAGNINO, Renato. **Metodologia de análise de políticas públicas**. GAPI – UNICAMP, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#a> 3>. Acesso em: 29 jun. 2011.

DEPUTADOSDEMOCRATAS. Disponível em: <http://deputados.democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13_Pontos_pdf>. Acesso em 2 maio 2012.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo: NEPP; UNICAMP, n. 82. 2009.

DI PAOLO, Darcy Flexa. **Elaborando trabalhos acadêmicos e científicos: TCC, dissertação e tese**. Belém: Paka-Tatu, 2009.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2008.

DRAIBE, Sônia M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões e propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11, n.4, 1997.

DRAIBE, Sônia M. A reforma dos programas sociais brasileiros: panoramas e trajetórias. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24., 2010, Bauru. **Anais...Bauru**, 2010.

DURSTON, John. **Qué es el capital social comunitario?**. Santiago de Chile: CEPAL ,2000. (Serie políticas sociales, n, 38).

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco, (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. [S. I.] : UNB, 2009. p. 99-132.

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

FUNCAP. Disponível em;< <http://www.funcap.pa.gov.br>>. Acesso em: 30 out. 2010.

FUNPAPA. Disponível em: < <http://www.belem.pa.gov.br>>. Acesso em: 30 out. 2010

FASEPA. <http://www.fasepa.pa.gov.br>. Acesso em 29 de ago. de 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pronasci em perspectiva**. Projeto: Sistema de Monitoramento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional do Programa Nacional de Segurança com Cidadania - SIMAP/PRONASCI. dez. 2008. Disponível em: <

<http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/320.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2012.

GIDDENS, Anthony. (Org.). **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. Cap. 11. p. 310- 345. (Pobreza, Previdência e Exclusão Social).

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 192-223, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Adolescentes em conflito com a lei**: situação do atendimento Institucional no Brasil. Brasília, DF, ago. 2003. (Texto para Discussão, n. 979).

_____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF: IPEA, 2009. p. 761-773. (Brasil: o estado de uma nação).

_____. **Perspectivas da política social no Brasil**: balanço da política social no novo milênio. Brasília, DF: IPEA, 2010.

_____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF: IPEA, 2010.

KASZNAR, Istvan. A leitura econômica da violência e segurança. In: **Desafios da gestão pública de segurança**. OLIVEIRA, Fátima Bayma de. et al. (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 141-164.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**: como reformar o Estado para enfrentar os desafios sociais do século XXI? São Paulo: Cortez, 2001. cap. 3.

MACHIAVELLI, Nicoló di B. **O príncipe**. Porto Alegre: Coleção L&PM Pocket, 2008. v. 110.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Traducción de Salvador Del Carril. Barcelona: Ariel, 1992.

MIKI, Regina. A política de segurança pública no Brasil. **Revista Interesse Nacional**. ano 4., n. 14, jul./ set. 2011. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/2011/07/a-politica-de-seguranca-publica-no-brazil/#more-445>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencial social. *Revista do Serviço Público*, ano 53 n. 1. Jan./mar. 2002. p. 89-134.

MORETTIN, Pedro A.; TOLOI, Clélia M. C. **Análise de séries temporais**. 2. ed. São Paulo: E. Blücher, 2006.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económico, 1993.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de. et al. Policiamento Comunitário. In: _____ **Desafios da gestão pública de segurança**. (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 109.

_____. O estado da juventude. In:_____. **Desafios da gestão pública de segurança**. (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 136.

PARA. Superintendência do Sistema Penal do Pará - SUSIPE. Disponível em: <<http://susipe.pa.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2012.

PARADA, Eugenio Lahera. Implementación de las políticas y asesoría presidencial. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2 . p 239-261.

PICÓ, Josep. **Teorias sobre el estado del bienestar**. [S.l.: Siglo Veintiuno, 1990. cap. 1, p. 1-28.

POLÍCIA. Disponível em: <<http://www.policiacivil.pa.gov.br>>. Acesso em: 5 out. 2010.

PORTES, Alejandro. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, problemas e práticas**, Oeiras, n. 33, p. 133-158, set. 2000.

PROPAZ. Relatório Pro Paz 2012. No prelo.

PRONASCI: As ações no Pará. Disponível em: <<http://www.portal.mj.gov.br/pronasci>>. Acesso em: 13 set. 2010.

PROGRAMA DE GOVERNO. 2002. Disponível em:< In: [http://www. Fpabramo.org.br/uploads_programagoverno.pdf](http://www.Fpabramo.org.br/uploads_programagoverno.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2010.

PUTNAM, R. D. Capital social e desempenho institucional. _____ **Comunidade e democracia a experiência da Itália moderna**, Rio de Janeiro: F. G. V., 2000. cap. 6. p. 173 - 194.

RAMOS, Edson M. L. S. **Aperfeiçoamento e desenvolvimento de ferramentas do controle estatístico da qualidade**: utilizando quartis para estimar o desvio padrão. 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2003.

REGONINI, Gloria. Estado do bem estar. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília, DF: UNB, 1998. p. 416-419.

RIBEIRO, Nelson de F. **A questão geopolítica da Amazônia**: da soberania difusa à soberania restrita. Brasília, DF: Senado Federal, 2005, p. 519-530.

REVISTA CARTA CAPITAL. 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade>>. Acesso em: 13-02-2012.

RIOS, Verônica Sánchez da Cruz et al. As novas propostas para a segurança pública no BR: uma análise comparativa dos projetos bolsa formação e mulheres da paz. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, v. 61, n. 4, p. 345-379, out./dez 2010.

RODRIGUES, Olinda. Democracia na sociedade contemporânea: breves considerações. In: _____. **Desafios contemporâneos para o serviço social**. Belém: ICSA; UFPA, 2009.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: M. Fonseca, 1996.

RUA, Maria das G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Disponível em: < [PPT] Análise de Políticas Públicas - Política Social UnB 26-08-08_analise_aula_1.ppt>. Acesso em: 4 maio, 2011.

RUA, Maria das G. **Políticas públicas**. Instituto Gestão, Economia e Políticas Públicas. Curso Preparatório EPPGG-2009. FASE2 - Aula 2. Disponível em: < 74.86.93.2/igpp/slides/fontes/aULA_2.ppt>. Acesso em: 21 jan. 2013.

SAPORI, Luis Flávio. A segurança pública no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 11-15, jan. 2011. Disponível em: <[http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/\(2\)Artigo_Luis_Sapori_B1_5D.pdf](http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/(2)Artigo_Luis_Sapori_B1_5D.pdf)>. Acesso em: 7 mar. 2012.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. **Políticas públicas**. (Org.). FERRAREZI, Enrique Saravia; Elisabete. Brasília, DF: ENAP, 2006. Coletânea Volume 1.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.

A SEGURANÇA Pública no Brasil. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

SHEWHART, Walter A. **Economic control of quality of manufactured product**. Princeton: Van Nostrand Reinhold, 1931.

SILVA, Enid R. Andrade; GUERESI, Simone. **Adolescentes em conflito com a lei**: situação do atendimento Institucional no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para Discussão n. 979).

SILVA, Fabio de Sá; DEBONI, Fabio. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do conselho

nacional de segurança pública. Brasília, DF.: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, n. 1714).

SILVA, José. Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo. Malheiros, 2009.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP; UNICAMP, 2000. Caderno 48.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, , p. 20-45. jul. / dez. 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas pública. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, p. 27-64

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada da segurança pública. In: **Desafios da gestão pública de segurança**. OLIVEIRA, Fátima Bayma de. et al (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 51-75.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A Segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências Federativas e órgãos de execução das políticas. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/pdf>> e Revista Diálogo Jurídico, Salvador, nº 17, 2008. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/revistas/12172906/seguranca_publica_souza_netto.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Políticas Públicas: o papel das políticas Públicas. Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais do Estado da Bahia (AATR-BA), 2002. Disponível em: <http://www.aatr.org.br/site/textos_publicacoes/index.asp>. Acesso em: 7 set. 2011.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. Traduzido por René Loncan. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, abr./ jun. 2000.

TUDELA, Patricio. Informe “Políticas públicas de seguridad ciudadana - ARGENTINA”. Guía para la evaluación del sector de seguridad ciudadana BID-RE1/SO1 - **Estudio políticas públicas de seguridad ciudadana**. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay: 2006.

TUTORIAL_SIMAP - MJ. Disponível em: <<http://simap.mj.gov.br>>. Acesso em:

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York, 1990.

VALENTE, Angelina; MAUÉS, Maria do Socorro; MIRANDA, Maria Ivone M. Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo - Belém: PA, 2009.

VEBLEN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa**: Um estudo econômico das Instituições. Cap. VIII e IX. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Rev. Adm. Pública.**, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar. / abr. 1999.

VIDAL, Josep P.; MANRESA, Rafael I. de. La utopia obrera. _____. **Historia del movimiento de los trabajadores Españoles**. Barcelona: Flor del viento Ediciones, 2002.

_____. Transformações do estado contemporâneo. O debate das políticas públicas e sociais. **Papers**, Belém: NAEA, n.232, maio 2009a.

_____. **Efectos de la globalización**. Las políticas publicas como instrumentos reguladores em la Amazonia. **Papers**, Belém: NAEA, n. 233, 2009b.

_____ Transformações do estado contemporâneo: Para a repolitização e extensão das Políticas Públicas Municipais. In: _____. **Desafios contemporâneos para o serviço social**. Belém, ICESA; UFPA, 2009c.

VILTRES, Carlos J. Bruzón. **Notas sobre teoría general del estado**. <<http://www.isyp.org.ar>>. Acesso em: 11 dez. 2010.

XAVIER, Antonio Roberto. **Políticas públicas de segurança**. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/22642>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

Observatório de Segurança Pública. **A Segurança pública no Brasil**. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-Regioes-Metropolitanas-Brasil.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2003>. Acesso em: 25 set. 2012.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002. Disponível em:< <http://www.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A

IDADE DE RESPONSABILIDADE PENAL JUVENIL

Países	Idade
Suíça	7/15
Escócia	8/16
Estados Unidos	10*
Inglaterra e Países de Gales	10/15*
Turquia	11
México	11**
Bolívia, Brasil, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Equador, Holanda, Irlanda, Países Baixos, Peru, Portugal.	12
Venezuela	12/14
Argélia, Estônia, França, Grécia, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Polônia, República Dominicana, Uruguai.	13
Alemanha, Áustria, Bulgária, Colômbia, Eslovênia, Hungria, Itália, Japão, Lituânia, Panamá, Paraguai.	14
Chile, China, Croácia.	14/16
Rússia	14*/16
Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Noruega, República Checa, Suécia.	15
Argentina	16
Bélgica, Romênia	16/18

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Tabela comparativa em diferentes Países: Idade de Responsabilidade Penal Juvenil e de Adultos. Disponível em: <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=323>>. Acesso em 16 abr. 2013.

*Somente para delitos graves

**Legislações diferenciadas em cada estado

APÊNDICE B

IDADE DE RESPONSABILIDADE PENAL DE ADULTOS

Países	Idade
Estados Unidos	12/16
Rússia	14/16
Canadá	14/18
Turquia	15
Dinamarca, Suécia, Suíça.	15/18
Bélgica	16/18
Bolívia, Romênia	16/18/21
Portugal, Escócia	16/21
Estônia	17
Polônia	17/18
Argélia, Argentina, Brasil, Bulgária, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Croácia, El Salvador, Equador, Eslováquia, Eslovênia, Finlândia, França, Guatemala, Holanda, Honduras, Hungria, Irlanda, Lituânia, México, Nicarágua, Noruega, Panamá, Paraguai, Peru, República Checa, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.	18
Espanha, Países Baixos, Grécia, Alemanha, Itália, Inglaterra e Países de Gales.	18/21
Áustria	19
Japão	21

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Tabela comparativa em diferentes Países: Idade de Responsabilidade Penal Juvenil e de Adultos. Disponível em: <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=323>>. Acesso em 16 abr. 2013.