

# Da juventude ao jovem: novos horizontes para uma política de prevenção da violência

*From the youth to the young person:  
new horizons for a violence prevention policy*

Melina Ingrid Risso<sup>1</sup>

**Resumo:** A violência atinge o jovem de maneira desproporcional no Brasil, especialmente o jovem negro. 53,3% dos homicídios no país em 2018 ocorreram entre jovens de 15 a 29 anos. A sobre-representação dessa população se mantém ao longo dos anos. Apesar dos inúmeros diagnósticos que revelam esse panorama, as diferentes políticas de segurança pública não foram capazes de reverter esse quadro. Esse artigo analisa a perspectiva da prevenção da violência nos diferentes planos nacionais de segurança pública e no plano Juventude Viva, plano instituído pela Secretaria-Geral da Presidência da República em 2012, e argumenta que, apesar das ações direcionadas ao público jovem, o déficit de implementação e descontinuidade dos planos impede a reversão do cenário no curto prazo. O artigo defende a mudança no paradigma na elaboração dos diagnósticos da violência, apontando para a necessidade de uma abordagem individualizada voltada à implementação de políticas públicas mais assertivas e focalizadas. A experiência do Observatório de Prevenção da Violência da cidade de Caruaru é apresentada como modelo desse tipo de diagnóstico.

**Palavras-chave:** Juventude; Prevenção da violência; Política pública.

**Abstract:** Violence affects disproportionately young people in Brazil, especially young black people. 53.3% of homicides in the country in 2018 occurred among young people aged 15 to 29 years. The overrepresentation of this population continues over the years. Despite the numerous diagnoses that reveal this panorama, different public security policies have not been able to reverse this situation. This article analyzes the perspective of

---

<sup>1</sup> Doutora e mestre em Governo e Administração Pública pela FGV e graduou-se em comunicação social na ESPM. É coautora do livro Segurança Pública para virar o jogo. Atua com o tema da Segurança Pública há mais de 15 anos. Foi membro do CONASP (Conselho Nacional de Segurança Pública) e do CONJUVE (Conselho Nacional de Juventude). E-mail: [melina.risso@gmail.com](mailto:melina.risso@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7697-8345>.

violence prevention in the several national public security plans since the 2000s and at 'Juventude Viva' plan, instituted by the General Secretariat of the Presidency of the Republic in 2012, and argues that despite the actions directed at the youth, the deficit in the implementation and discontinuity of the plans prevents the reversal of the scenario in the short term. The article defends it is necessary to change the way in which diagnoses of violence are done, pointing to a novel individualized approach aimed at a more assertive and focused public policy implementation. The experience of the Violence Prevention Observatory in the city of Caruaru is presented as a model for this kind of diagnosis.

**Keywords:** youth; violence prevention; public policies.

## INTRODUÇÃO

A violência é um grave problema no Brasil. Ela se manifesta de diferentes maneiras, mas sua forma mais grave e visível são os homicídios. O país é recordista mundial em números absolutos de mortes violentas. Nos últimos 20 anos, a média anual de assassinatos foi de mais de 50.000 pessoas, número maior do que a população de 4.884 cidades brasileiras. Em uma análise mais detalhada, identifica-se que essas mortes se concentram em locais específicos e em um certo perfil de pessoas, isto é, no Brasil, as vítimas têm endereço e têm rosto. São rostos de milhares de jovens negros do sexo masculino. Os números indicam essa triste realidade. Em 2019, os negros representavam 56,7% da população brasileira e 74,4% das vítimas de homicídios no país.

Apesar de algumas variações ao longo dos anos, o quadro e a concentração da violência persistem. As evidências mostram que para reverter o cenário é preciso atuar em dois caminhos. Por um lado, é preciso investir em prevenção, isto é, em políticas e ações que evitem ou minimizem as chances de a violência acontecer e, por outro, é necessário qualificar a repressão e o aparato de justiça criminal. Além disso, as diferentes experiências exitosas nos ensinam que as ações precisam ser focalizadas nos públicos, locais e comportamentos de risco (ABT e WINSHIP, 2016). Como se pode imaginar, a solução é complexa e exige um envolvimento coordenado de diferentes instâncias e setores. Um enorme desafio, considerando o pacto federativo brasileiro.

Esse artigo examinará os diferentes planos de segurança pública elaborados no âmbito do governo federal desde os anos 2000 e as abordagens de prevenção da violência adotadas por eles. Afinal, o mais importante é evitar que os jovens continuem morrendo no país. Em seguida, será a vez de analisar o plano Juventude Viva<sup>2</sup>, cujo objetivo é exatamente a redução das mortes da juventude negra. Ao se constatarem os problemas no desenho e as dificuldades de implementação das políticas preventivas, o Observatório de Prevenção da Violência da cidade de Caruaru será apresentado como uma iniciativa promissora capaz de prover um diagnóstico inovador baseado no indivíduo possibilitando a melhor focalização e aumento da efetividade das políticas preventivas.

---

<sup>2</sup> O Plano Juventude Viva foi instituído pela Secretaria-Geral da Presidência da República em 2012, no primeiro mandato do governo Dilma.

## A PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

O problema da violência começou a ganhar maior relevância na agenda pública no final da década de 90, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no âmbito do governo federal. Dentre suas atribuições estava a realização de estudos e pesquisas, além da consolidação nacional das estatísticas criminais (BRASIL, 1997). Naquele momento, a segurança pública era tratada principalmente pelo viés repressivo, como se pode observar nas próprias atribuições da SENASP no momento de sua criação, bem como no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, cujo foco estava na redução de diferentes crimes por meio do melhor equipamento das forças de segurança pública. Embora houvesse a pretensão de uma agenda abrangente, inclusive com a previsão de algumas ações estratégicas de caráter preventivo, tais como atendimento de jovens em conflito com a lei e apoio a mulheres em situação de risco, essa agenda não se concretizou (SILVEIRA, 2002). A prevenção da violência como uma dimensão fundamental para resolver a violência só começa a ser discutida mais adiante.

O lançamento do segundo Plano Nacional de Segurança Pública no primeiro ano do primeiro mandato do Governo Lula, em 2003, promove uma grande virada para a agenda de prevenção da violência. O plano foi construído pelo Instituto Cidadania com o apoio de vários pesquisadores e lideranças da sociedade civil que já vinham colocando em xeque a efetividade do viés exclusivamente repressivo das políticas de segurança. Logo na seção introdutória, o plano tem um grande destaque para a importância das políticas públicas de prevenção da violência e faz uma consistente explanação apoiada na criminologia internacional. O documento é claro e incisivo ao diferenciar as políticas preventivas das mudanças sociais estruturais, que embora necessárias, somente produzem efeitos nas dinâmicas criminais no longo prazo. Obviamente, não se defende que a busca pelas mudanças estruturais seja abandonada, mas chama-se atenção para o fato de que elas não são suficientes para reverter o quadro de violência e criminalidade no curto prazo. O plano defende a focalização das ações no tipo de problema a ser enfrentado de forma que elas ajam como mediadoras entre as ações cirúrgicas (aquelas específicas de prevenção) e as mudanças estruturais necessárias (INSTITUTO CIDADANIA, 2003).

O plano é robusto em sua concepção teórica. No entanto, não foi capaz de propor ações concretas e específicas de prevenção da violência, especialmente considerando o diagnóstico já amplamente conhecido sobre o perfil das vítimas. É verdade que o documento conseguiu ser mais propositivo em algumas áreas, como por exemplo a violência doméstica e de gênero e controle de armas. Porém, em termos de ações para a juventude negra, público reconhecidamente mais afetado pela violência, o plano deixou a desejar. A formulação teórica e a concepção abstrata das ações de prevenção da violência têm pouca aplicação no mundo real.

Assim como o primeiro plano, o segundo também naufragou. A complexidade da agenda para reverter o quadro de violência, a coordenação federativa necessária para sua implementação e o custo político associado a ela - especialmente no tocante à reforma das polícias, fez com que, o então presidente Lula, deixasse de assumir a indispensável liderança para colocá-la em prática (SOARES, 2007).

Vencidas as eleições para seu segundo mandato, o governo Lula lançou o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), que como o próprio nome explicita, aliava ações de policiamento e repressão com ações de prevenção da violência. Uma das principais diferenças dos planos anteriores foi a destinação de altas somas de recursos específicos. O governo se comprometeu a investir mais de R\$ 6 bilhões em seis anos – de 2007 a 2012. O programa se estruturou em torno de 94 ações que envolviam 19 ministérios, e tinha três focos claros: (i) etário – população juvenil de 15 a 29 anos; (ii) social – jovens e adolescentes em situação de risco social e egressos do sistema prisional e famílias expostas à violência urbana; e, (iii) territorial – regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentavam altos índices de homicídios e de crimes violentos (BRASIL, 2007). O programa foi dirigido a onze regiões metropolitanas.

Os principais projetos de prevenção da violência propostos pelo PRONASCI foram: o Reservista-cidadão, destinado a jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, que uma vez capacitados atuavam como agentes comunitários nas áreas geográficas do programa; o Protejo (Proteção de Jovens em Território Vulnerável) voltado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica, urbana ou em situação de rua por meio de atividades esportivas, culturais e educacionais e; o Mulheres da Paz, cujo objetivo era tornar mulheres já atuantes nos territórios prioritários em agentes comunitárias com o intuito de conectarem tanto mulheres vítimas de violência como adolescentes e jovens em situação de risco e vulnerabilidade a serviços e projetos disponíveis nos territórios. Os participantes recebiam uma bolsa-auxílio mensal que variava entre R\$ 100,00 e R\$ 190,00, dependendo do projeto (BRASIL, 2007).

O desenho do PRONASCI colocou os municípios no centro da execução das ações de prevenção da violência, que por meio da formalização de convênios recebia recursos para implementar diferentes projetos constantes no cardápio ofertado pelo programa. Além disso, ao fazerem sua adesão, os municípios se comprometiam em instituir um Gabinete de Gestão Integrada (GGI), órgão de coordenação que reunia os diferentes setores envolvidos na execução dos projetos e previa a participação da sociedade civil. Diferentemente do segundo Plano de Segurança Pública, os projetos eram bem concretos e faziam parte de um pacote predeterminado. Uma das principais críticas ao programa é que a fragmentação das ações sem a clara articulação entre seus objetivos e resultados pretendidos, tornava a política inócua (SOARES, 2007). A crítica tem razão de ser. Como o cardápio de ações foi baseado em um diagnóstico geral, mesmo se implementados corretamente, os projetos podem resultar em menor efetividade por não dialogarem diretamente com a especificidade da dinâmica da violência de um determinado território.

No entanto, do ponto de vista da implementação, esse formato tem vantagens uma vez que dá concretude às ações que precisam ser realizadas. O modelo “manualizado” recebe muitas críticas por tentar impor uma rigidez às ações, mas pode ter grande utilidade, especialmente junto aos municípios com baixa capacidade técnica de formulação.

O PRONASCI teve uma grande capacidade de indução e diversos municípios tiveram papel de destaque na implementação de projetos de prevenção da violência, como a

cidade de Canoas no Rio Grande do Sul que se tornou uma vitrine do programa. O repasse de recursos diretamente aos municípios permitiu que esses tivessem importante protagonismo na agenda de segurança pública e prevenção da violência, já que normalmente a restrição orçamentária nos municípios os impede de investirem nessa área. Além dos programas específicos, o PRONASCI também previu a articulação de ações de outros ministérios que deveriam priorizar os territórios alvo do programa para implementação de suas ações. Dentre elas estavam: o Proeja (Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos), cursos preparatórios para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Projovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens). Esses programas também estavam direcionados aos egressos do sistema penitenciário nos territórios do PRONASCI.

Ao longo do segundo mandato do presidente Lula, o PRONASCI passou por diversas modificações e se tornou marca do governo federal para a área da Segurança Pública. De fato, o volume de investimento feito pelo governo federal foi bastante significativo embora grande parte dele tenha sido destinado ao projeto bolsa-formação, uma bolsa destinada aos profissionais de segurança pública que aderissem a cursos de qualificação profissional ofertados pela SENASP (INSESC, 2010).

Embora tenha sido o Programa mais implementado, o PRONASCI apresentava deficiências significativas. Faltava articulação entre os diferentes entes federativos para um melhor alinhamento de objetivos, especialmente com os estados; um melhor sistema de acompanhamento e monitoramento dos resultados obtidos; e maior aderência dos projetos aos problemas enfrentados nos diferentes territórios. Se do ponto de vista dos resultados alcançados, o programa deixou a desejar, do ponto de vista do valor simbólico atribuído à agenda pelo governo federal, o programa foi um sucesso. Ele também foi um importante instrumento indutor da ampliação do papel do município nesse tema que por tanto tempo foi negligenciado.

O segundo mandato do presidente Lula também promoveu outra importante discussão nacional sobre segurança, por meio da organização da primeira conferência nacional de segurança pública. Mais de 500 mil pessoas se envolveram no processo e mais de 225 mil participaram diretamente nas diversas etapas da conferência que resultou em um documento com dez princípios e quarenta diretrizes. Apesar da presença tímida, a prevenção da violência aparece em diferentes partes dele.

A vitória da presidente Dilma Rousseff em 2010, mudou o rumo do governo federal em relação à política de segurança pública e prevenção da violência. Apesar da expectativa de continuidade, ela não se concretizou. A equipe do Ministério da Justiça chegou a preparar um plano de redução de homicídios que corrigia alguns dos problemas identificados no PRONASCI, mas a presidente o rechaçou. Em sua visão, segurança pública era responsabilidade dos estados. Com isso, o governo federal voltou a ter um papel de coadjuvante nessa área tendo focado seus esforços em programas fragmentados voltados às fronteiras e grandes eventos, além do programa “Crack, é possível vencer”. A prevenção da violência voltou a ficar em segundo plano (SILVA, 2017).

Considerando esse contexto, não surpreende o fato do plano Juventude Viva, mesmo tendo como objetivo a redução de mortes da juventude negra, ter sido concebido em

total desvinculação da segurança pública. Como será analisado na próxima seção, essa é uma das principais fragilidades do plano em relação à concretização de seus objetivos.

Antes de examinar o plano Juventude Viva em si, vale analisar como a prevenção da violência configurou na agenda política do governo federal desde então. No início do segundo mandato da presidente Dilma, houve um ensaio de retomada de uma política de segurança pública abrangente, liderada pelo então Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo e com a participação de diversos especialistas da área. No entanto, mais uma vez a proposta fracassou ficando claras as disputas internas do ministério. Em maio de 2016, a presidente Dilma foi afastada sem ter lançado o tão esperado Plano de Redução de Homicídios (SILVA, 2017).

O governo do presidente Michel Temer (de 2016 a 2018), além de carecer de legitimidade, foi bastante conturbado na área da segurança pública. Em seu curto período, nomeou três Ministros da Justiça - até então a pasta responsável pela segurança pública no âmbito federal: Alexandre de Moraes, Osmar Serraglio e Torquato Jardim. Em 2018, criou o Ministério da Segurança Pública nomeando Raul Jungmann para dirigi-lo e ainda decretou uma intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

Na esteira dos massacres<sup>3</sup> ocorridos em diferentes unidades do sistema penitenciário no início de 2017, o governo federal lançou mais um plano nacional de segurança pública. Dessa vez, o plano estava dirigido a: (i) redução dos homicídios dolosos e dos feminicídios; (ii) combate integrado à criminalidade organizada e; (iii) racionalização e modernização do sistema penitenciário. Finalmente, o sistema penitenciário ganhava destaque na agenda do governo federal, mas novamente, o foco do plano se concentrava em medidas repressivas para solucionar o problema da violência. Por exemplo, no caso da redução dos homicídios e dos feminicídios, a estratégia se centrava no esclarecimento dos crimes com o objetivo de condenar os autores. Apesar desse aspecto ser fundamental na estratégia da segurança pública, os avanços na concepção das políticas de prevenção da violência foram ignorados. Alexandre de Moraes deixou o ministério antes de conseguir implementar o novo plano e entre constantes trocas de ministros, o presidente Michel Temer acabou criando o Ministério da Segurança Pública faltando apenas dez meses para o fim de seu mandato.

Com um prazo tão exíguo, o novo ministro da segurança Raul Jungmann, se concentrou em criar um arcabouço institucional para uma política nacional de segurança pública de longo prazo. O primeiro passo foi a articulação junto ao Congresso Nacional para aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e das diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública. Tais medidas estão consolidadas na Lei nº. 13.675, aprovada no dia 11 de junho de 2018. Essa aprovação foi um importante marco institucional para a política de segurança. Além de consolidar os atores que fazem parte do SUSP, a lei estabelece a elaboração de um plano decenal buscando uma maior estabilidade e uma

---

<sup>3</sup> A guerra entre diferentes facções criminosas resultou em mais de 130 pessoas assassinadas nas prisões do norte do país com cenas bárbaras registradas em vídeo de decapitação e corpos estripados.

visão de longo prazo para a política de segurança pública. O texto da lei tem o cuidado de esclarecer que “as políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do SUSP, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.” (BRASIL, 2018b, §1 do art. 22).

No apagar das luzes de seu governo, o presidente Michel Temer publicou o decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018 que instituiu o plano decenal de segurança pública, discutido no Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e aprovado em outubro de 2018. O plano inovou ao estabelecer uma meta de redução de 3,5% no número de homicídios a cada ano. Seus quinze objetivos abarcam diferentes dimensões do problema de violência, inclusive com estratégias de prevenção da violência. O plano também instituiu um complexo sistema para priorização de ações e destinação de recursos.

Apesar de toda energia dispendida para institucionalização de uma política de longo prazo para a segurança pública, o governo Bolsonaro, iniciado em 2019, simplesmente a ignorou. Sua primeira medida nessa área foi reunir novamente a pasta da segurança pública com a justiça criando o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Como em outros governos, o ministro Sérgio Moro, que foi nomeado para liderar essa área, mudou novamente o rumo nacional da política de segurança. Sua grande bandeira foi o que ficou conhecido como “Pacote Anti-Crime”, um pacote de mudanças legislativas cujo principal foco estava no endurecimento da execução penal. Portanto, bem distante da concepção abrangente de segurança pública.

O programa do governo Bolsonaro que mais se assemelha às propostas anteriores é o Em Frente Brasil, que elegeu cinco cidades com altos índices de homicídios no país para implementação de um projeto piloto. A primeira fase do projeto é composta pela chegada da Força Nacional para reforçar o policiamento e a elaboração de um diagnóstico local para melhor conhecer os problemas de violência e elaborar um plano combinando ações de prevenção com ações de repressão. A despeito de seguir alguns passos de programas anteriores, parece não ter aprendido com os erros cometidos por eles.

Como se pôde observar, embora tenha havido diferentes esforços desde o final da década de 90 para a reversão do quadro de violência no país, a construção de uma política de segurança pública é errática e sujeita às vontades e visões das lideranças no poder. Nem mesmo a formalização institucional da política pública é suficiente para permitir algum grau de direcionamento e sustentabilidade, revelando a fragilidade e vulnerabilidade das políticas públicas nessa área. A complexidade da solução e o número de atores envolvidos certamente contribui para esse quadro. Do ponto de vista da formulação estratégica há acúmulo suficiente. É necessário combinar ações focalizadas de prevenção da violência nos públicos, locais e comportamentos de risco, com a racionalização do sistema de justiça criminal e modernização das forças de segurança para atuarem com maior inteligência. Ao mesmo tempo, é fundamental implementar as mudanças estruturais de redução das desigualdades e combate ao racismo que permitirão as transformações duradouras no longo prazo.

O desafio está em como tirar isso do campo das ideias e transformar em realidade. Como transformar a segurança pública em uma política de Estado e não de governo? Qual a governança necessária considerando o pacto federativo brasileiro? Como garantir a implementação das ações com tantos pontos de veto?

Antes de examinar o observatório de prevenção da violência da cidade de Caruaru que apresenta algumas pistas interessantes sobre como lidar com esses desafios, passaremos à análise do plano Juventude Viva, lançado em 2012, cujo objetivo era a redução da vulnerabilidade da juventude negra à violência e prevenir a ocorrência de homicídios no Brasil.

## O PLANO JUVENTUDE VIVA – TÃO PERTO E TÃO LONGE

O Plano Juventude Viva (PJV) foi uma importante conquista do movimento negro que há tempos chamava atenção para o escandaloso número de pessoas negras assassinadas no Brasil, especialmente os jovens. Como observado na seção anterior, apesar do conhecido diagnóstico, a redução dos homicídios da juventude negra nunca configurou entre os objetivos específicos dos planos nacionais de segurança pública. Nos planos, a redução dos homicídios era eleita como prioridade, mas sem destaque para a população mais vitimada por esse tipo de violência. Apesar de não ser um plano de segurança pública, o Juventude Viva será examinado nesse artigo por ter a redução da violência letal de jovens negros como seu objetivo central. Além disso, será relevante observar como outros setores propõem a redução da violência sem o viés repressivo, tão marcante nos planos de segurança.

O PJV foi liderado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, mais especificamente pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Ele foi estruturado ao redor de quatro eixos: (i) Desconstrução da Cultura de Violência; (ii) Inclusão, Emancipação e Garantia de Direitos; (iii) Transformação de Territórios e, (iv) Aperfeiçoamento Institucional (BRASIL, 2014).

Antes de entrar na discussão do plano em si, é importante esclarecer em que contexto ele foi concebido. O plano é a concretização de dois movimentos que se entrecruzam. Por um lado, a luta do movimento negro pela igualdade racial e combate ao racismo e por outro, a busca do movimento de juventude da mudança do paradigma de “jovem-problema” para o “jovem sujeito de direitos”. Aliás, o racismo associado ao jovem-problema é bastante antigo no Brasil. Portanto, uma parte significativa das ações e dos resultados relatados se encontra na dimensão simbólica (BRASIL, 2018a). Afinal, é preciso ganhar posicionamento na agenda pública para promover transformações.

A característica central do PJV é a articulação de programas e ações de diferentes ministérios e de atores incluindo membros da sociedade civil, que é compatível com a característica das políticas públicas das secretarias responsáveis pelo plano. Contudo, apostar na articulação como estratégia principal revela certa ingenuidade na formulação frente à ambição de seu objetivo. Os documentos mostram que a compreensão sobre a complexidade do problema e a necessidade de se garantir a diversidade e a intersetorialidade das ações eram nítidas, porém seu desenho não assegurou os instrumentos fundamentais para sua efetivação (BRASIL, 2014).



O PJV elegeu 142 municípios prioritários com base na concentração dos homicídios contra jovens negros. No entanto, esses municípios não faziam necessariamente parte do Plano de Redução de Homicídios que estava sendo elaborado pelo Ministério da Justiça, indicando a fragilidade do programa e a limitação na capacidade de alinhamento e coordenação das ações por parte da equipe. Conforme relatado no documento Plano Juventude Viva: caminhos da política de prevenção à violência contra a juventude negra no Brasil após o diagnóstico e seleção dos municípios, a equipe do plano se dedicou à articulação de parcerias com diferentes ministérios para implementação de ações e programas nos territórios eleitos. Foram estabelecidas parcerias com nove deles, porém não havia garantia de implementação das ações. Todo acesso a recursos e programas se dava mediante a editais específicos cujas condições eram estabelecidas pelo próprio ministério que ofertava o programa de acordo com a disponibilidade orçamentária.

Os municípios podiam aderir ao programa de duas formas, de maneira pactuada, se fizessem parte das 142 cidades prioritárias<sup>4</sup> ou, de maneira voluntária, para aqueles que embora não apresentassem altos índices de violência quisessem expressar um compromisso político com essa agenda. Em ambos os casos, não havia repasse automático de recursos. Os municípios precisavam concorrer aos editais propostos pelos ministérios, e em alguns casos inclusive co-financiar as ações.

O piloto foi implementado no estado de Alagoas em 2012, que ocupava na época a primeira posição no ranking dos estados mais violentos do país. Além de Maceió, os municípios de Arapiraca, Marechal Deodoro e União dos Palmares também participaram. O plano chegou no estado como “um esforço de coordenação de políticas públicas para criação de oportunidades de inclusão social e autonomia; oferta de equipamentos, serviços públicos e espaços de convivência nos territórios mais vulneráveis; e aprimoramento da atuação do Estado, por meio do enfrentamento ao racismo institucional e sensibilização de agentes públicos para o problema da violência contra jovens” (BRASIL, 2013). O documento de balanço de um ano do programa em Alagoas descreve um conjunto de ações fragmentadas e números de atendimentos aleatórios sem indicar claramente como foi a incidência do plano e quais foram os ganhos decorrentes de sua intervenção. As ações que tratam mais especificamente do problema a ser enfrentado estão mais no âmbito da sensibilização e menos na priorização de entrega dos serviços públicos ao público prioritário do plano. Além disso, como o acúmulo das políticas de segurança nos ensina, apenas garantir que os programas federais de diferentes ministérios cheguem aos municípios não é suficiente para reduzir os indicadores de violência.

Nacionalmente, os resultados do primeiro ciclo que aconteceu entre 2012 e 2014, não são diferentes. O próprio documento PJV – caminhos da política de prevenção à

---

<sup>4</sup> As principais diferenças para a adesão pactuada incluem: necessidade de fazer parte dos municípios prioritários, formalização de acordos específicos para o desenvolvimento de ações entre governo federal e governos estadual e municipal, lançamento do plano com a presença do governo federal no ato de assinatura do Termo de Adesão e alguns editais oferecem pontuação maior ou valores de repasses per capita mais elevados.

violência contra a juventude negra no Brasil resume: “neste primeiro ciclo de gestão o Plano se configurou como um grande esforço de sensibilização e articulação de atores institucionais e não institucionais em torno dos direitos humanos da juventude negra” (BRASIL, 2014, p. 82).

Sem dúvida, não se pode esperar que uma mudança estrutural de tamanha dimensão ocorra em tão pouco tempo. Nem mesmo o engajamento da liderança política é suficiente para que o funcionalismo incorpore essa agenda em suas práticas. Há de se considerar que o racismo está entranhado na história do país.

Apesar de todos os desafios envolvidos na reversão do quadro de violência, não se pode deixar de apontar os problemas nos desenhos das políticas públicas e a carência de instrumentos e ferramentas fundamentais em todos os planos analisados até aqui. Apenas a declaração de uma intenção ou mesmo a institucionalização de uma política pública em formato de lei não são suficientes para engajar as pessoas e mudar a realidade. A transformação passa pela precisão do diagnóstico, coerência das ações e a existência de um adequado sistema de monitoramento composto por um conjunto de indicadores que mensurem não apenas o processo, mas também a efetividade das ações. Quanto mais complexa a mudança, mais claros precisam estar esses passos, especialmente no contexto federativo brasileiro.

## **OBSERVATÓRIO DE CARUARU – UM CAMINHO PARA TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE**

A cidade de Caruaru é uma das principais cidades do estado de Pernambuco. Com cerca de 350.000 habitantes, em 2017, era a quarta cidade mais violenta do estado com uma taxa de CVLI<sup>5</sup> de 71,62/100.000 habitantes com uma curva ascendente. O perfil das vítimas é consistente com o nacional: prioritariamente jovens negros do sexo masculino. Apesar da escassez de liderança por parte dos municípios brasileiros no enfrentamento da violência, a prefeita Raquel Lyra, iniciou seu governo em 2017 lançando um plano de segurança para a cidade. O plano foi construído com intensa participação da sociedade que enviou mais de 1.000 sugestões à gestão. O plano Juntos pela Segurança foi estruturado em torno de 3 eixos: i) garantia de direitos; ii) planejamento urbano e participação social e; iii) articulação com outros atores, como polícias e sistema judicial. Ele tem a característica da primeira onda de planos municipais de segurança que privilegia a participação e agrega diferentes políticas sociais destinadas aos públicos mais afetados pela violência sem necessariamente se basearem em evidências. Apesar de uma importante sinalização política, planos com essas características têm um baixo potencial de incidirem sobre o problema da violência.

Além do plano, a prefeita também estruturou duas instâncias para comporem a política de segurança, uma de gestão – comitê de segurança no nível municipal formada por diferentes secretarias da prefeitura, forças policiais e órgãos do sistema de justiça

---

<sup>5</sup> Crimes violentos letais intencionais. Além dos homicídios dolosos, o indicador soma lesão corporal seguida de morte, latrocínio e mortes decorrentes de intervenção policial.

atuantes na cidade e outra de participação – formada por nove conselhos comunitários de segurança integrada por líderes comunitários e cidadãos.

Em 2019, a prefeitura de Caruaru recebeu um aporte técnico do Programa Juntos da ONG Comunitas<sup>6</sup> com objetivo de qualificar a política de segurança municipal na cidade buscando uma maior incidência na prevenção e redução dos homicídios. Uma das inovações implementadas pela prefeitura a partir das recomendações da Comunitas, foi a instituição de um observatório de prevenção da violência. A cidade já contava com um observatório de segurança responsável pela sistematização de indicadores criminais e produção de mapas que eram apresentados nas reuniões mensais do comitê de segurança, muito similar a tantos outros observatórios espalhados pelo país. A diferença do observatório de prevenção da violência está no cruzamento de dados no nível individual, permitindo que a prefeitura desenvolva uma política de prevenção proativa e altamente focalizada.

Uma coisa é a instalação de uma Estação da Juventude em um bairro com altos índices de violência como propõe o Juventude Viva ou a inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica e urbana sem as efetivas condições de identificação desse jovem como propunha o PRONASCI. Outra é a possibilidade de elaboração de um plano individualizado de atendimento para um jovem que acabou de sair do sistema penitenciário considerando seu histórico de violência familiar e abandono escolar, ou então estabelecer metas de qualificação e inserção profissional de jovens que tiveram um familiar preso ou assassinado.

Em seus nove meses de funcionamento, mesmo em meio à pandemia da Covid-19, o observatório conseguiu produzir informações valiosas sobre jovens vítimas de homicídio. Analisando em detalhes as pessoas assassinadas, que em 2019 somaram 167 pessoas, 57 tinham entre 15 e 24 anos e apenas 3 eram do sexo feminino. Qualificando ainda mais essa informação, o observatório identificou que desses 57 jovens vítimas de homicídios, apenas 24, pouco menos da metade, já tinham participado do programa bolsa família e nenhum deles tinha sido atendido pelo programa de qualificação profissional do município. Além disso, apenas 6 haviam passado pela rede municipal de ensino e somente 1 era egresso do sistema penitenciário. Essas informações permitem delinear estratégias preventivas mais assertivas, como programas de escolarização e profissionalização para egressos do sistema penitenciário ou criação de um sistema de acompanhamento de famílias de vítimas de homicídios garantindo a inserção em programas de transferência de renda, profissionalização ou monitoramento do desempenho escolar dependendo da situação da família, bem como refutar mitos amplamente disseminados como por exemplo, que a maioria das vítimas de homicídios são egressas do sistema penitenciário.

Analisando as informações sobre os egressos do sistema prisional dos últimos 3 anos, o observatório identificou 605 jovens com idade entre 18 e 24 anos, sendo 12% do sexo feminino, uma participação um pouco maior do que as mulheres no sistema penitenciário. Um pouco mais da metade desses jovens foi condenada por roubo. O observatório

---

<sup>6</sup> O Programa Juntos da Comunitas é dedicado ao aprimoramento da gestão pública.

ainda monitora os jovens que foram atendidos no sistema de saúde por alguma agressão. Nesse caso, há uma inversão entre jovens do sexo feminino e masculino. Dos 970 jovens atendidos entre 2017 e 2020, 72% são do sexo feminino indicando um perfil diferente da violência que afeta homens e mulheres. Além da quantidade de pessoas, o observatório identifica o nome e o endereço delas. Dessa forma, é possível fazer uma ação de inserção social e de redução da violência altamente focalizada e personalizada, inclusive estabelecendo indicadores e metas claras de atendimento.

A produção de informação sobre fatores de risco no nível do indivíduo abre um novo leque de possibilidades para formulação e implementação de políticas públicas de prevenção da violência. Ao invés de desenvolver um programa de prevenção para 60 mil jovens que moram na cidade, o programa deve ser direcionado para os 1575 que possuem algum fator de risco. Além disso, com esse grau de granularidade é possível estabelecer metas antes muito difíceis de serem monitoradas.

O levantamento e cruzamento de dados gerando informações qualificadas é apenas o primeiro passo do observatório de prevenção de Caruaru. A partir de agora, ele começará a direcionar a política de prevenção da violência para o público alvo e monitorar de perto implementação e resultados.

## CONCLUSÃO

A redução da violência não se faz apenas com a entrada do tema na agenda pública ou com a institucionalização de um plano. É preciso que haja um diagnóstico correto, que o conjunto de ações seja adequado e que as intervenções e os serviços públicos voltados à prevenção cheguem nas pessoas certas. Para que isso aconteça, apenas os números não bastam. Quanto melhor a focalização, melhor os resultados obtidos como as evidências nessa área nos mostram (ABT e WINSHIP, 2016). Por isso, qualificar o diagnóstico é fundamental.

A boa notícia é que o crescente volume e digitalização da informação possibilita que se faça uma revolução em termos de serviços públicos. Ela permitirá que se ofertem políticas públicas ultrapersonalizadas possibilitando suprir diferentes necessidades. A intersetorialidade não é necessária apenas nas ações, mas também na informação coletada. As diferentes dimensões consideradas pelos diversos setores ajudam na verdadeira compreensão do problema. E essa compreensão precisa chegar nas pessoas responsáveis pelo atendimento direto ao cidadão pois possibilitará novas óticas e abordagens de trabalho. Esse é o caminho que o Observatório de Prevenção de Violência de Caruaru está trilhando, saindo das ideias e indo para a prática.

## REFERÊNCIAS

ABT, Thomas; WINSHIP, Christopher (2016). *What works in reducing community violence: a meta-review and field study for the northern triangle*. Disponível em: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf>.

BRASIL (1997). Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997. Altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/1997/D2315.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL (2007). Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL (2013). Secretaria-Geral da Presidência da República. Plano Juventude Viva - Balanço de 1 ano em Alagoas. Disponível em: [https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/128/1/JUVENTUDEV\\_balanco\\_alagoas\\_2013.pdf](https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/128/1/JUVENTUDEV_balanco_alagoas_2013.pdf). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL (2014). Secretaria-Geral da Presidência da República. Plano Juventude Viva – caminhos da política de prevenção à violência contra a juventude negra no Brasil. Disponível em: [https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/64/1/SNJ\\_juventude\\_viva\\_caminhos\\_2014.pdf](https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/64/1/SNJ_juventude_viva_caminhos_2014.pdf). Consultado em: 22 nov. 2020.

BRASIL (2018a). Secretaria de Governo. Plano Juventude Viva – um levantamento histórico. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/255/1/Livro%20histórico.pdf>. Consultado em: 22 nov. 2020.

BRASIL (2018b). Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm#:~:text=1%20Esta%20Lei%20institui%20o,e%20integrada%20dos%20órgãos%20de](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm#:~:text=1%20Esta%20Lei%20institui%20o,e%20integrada%20dos%20órgãos%20de). Consultado em: 22 nov. 2020.

BRASIL (2018c). Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/assetpublisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/56970184/do1-2018-12-27-decreto-n-9-630-de-26-de-dezembro-de-2018>. Consultado em: 22 nov. 2020.

INSTITUTO CIDADANIA (2003). Projeto Segurança Pública. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/pnsp.pdf>. Consultado em: 22 nov. 2020.

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) (2010) Segurança Pública e Cidadania: Uma Análise Orçamentária do PRONASCI. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/pronasciseguranlicacidadania2.pdf>.

SILVA, Fabio de Sá e (2017). Barcos contra a corrente: a política nacional de segurança pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. In: *Boletim de Análise Político-Institucional IPEA*, n.11 Jan-Jun. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8069/1/BAPI\\_n11\\_Barcos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8069/1/BAPI_n11_Barcos.pdf).

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (2002). O Plano Nacional Antiviolência. Nota Técnica. Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/140/43.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Consultado em: 22 nov. 2020.

SOARES, Luis Eduardo (2007). A política Nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos avançados* 21(61). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>.

Recebido em 23/11/2020 – Aprovado em 04/12/2020