

# Juventude transviada? O processo de policialização das políticas públicas juvenis por meio do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) <sup>1</sup>

Rodrigo Bueno Gusso (UFPR)<sup>2</sup>

**Resumo:** Na sociedade contemporânea, assim como em outros momentos históricos, o sentimento de insegurança e os medos, reais ou imaginários, estão intimamente associados àquilo que entendemos como *violência*. O fenômeno da criminalidade juvenil, como uma espécie desta violência, estrutura discursos e práticas sobre a ordem social e as formas de controle do conflito. É mediante tais discursos que as expectativas sociais e as relações de poder devem ser interpretadas, assim como as políticas públicas e, em particular, aquelas relacionadas à diminuição da violência. A criminalidade juvenil fundamenta a existência de dispositivos de poder realizados pelo agir estatal em dois campos: a política criminal repressiva (polícia) e as políticas de proteção social. Tais campos confundem-se nos procedimentos de controle provenientes das instituições públicas. Mediante tal confusão, o controle social pela penalização e pela policialização do social torna-se a regra geral e o mais fácil mote a ser proposto e seguido. Os jovens residentes nas periferias das grandes cidades, membros das classes excluídas social e economicamente, passam a ser vistos como *classes perigosas*, e, por conseguinte, alvos de políticas públicas policializadas. Tal postura camufla-se sob os discursos humanísticos da integração e da reinserção social, mas esconde a prática perversa da criminalização da marginalidade. O jovem tido como “vulnerável” ou “em situação de risco social” é categorizado como o inimigo que precisa ser controlado, agora não mais por um dever moral relativo à proteção social, mas sim porque são ameaças ao *establishment* que os torna, pelo medo que infundem, em componentes eleitorais de projetos políticos. Estes projetos não visam a protegê-los, mas a usá-los tais como são e estão. O projeto intitulado PROTEJO (Programa de Proteção de Jovens em Território Vulnerável) é o exemplo paradigmático do modo pelo qual uma das principais políticas públicas preventivas da atual política criminal juvenil brasileira materializa o discurso e as práticas do controle social perverso. O ambiente escolhido e os jovens selecionados pelo respectivo programa passam a ser os objetos ideais, contextualizados em um campo de poder e ganho político. Para tanto, utilizando como método uma política pública policializada, ainda que travestida de política social. Os métodos do processo de marginalização e de criminalização da juventude pobre são por nós analisadas, no presente artigo.

**Palavras-chave:** Violência juvenil, controle social, políticas públicas, política criminal, PRONASCI e estigmatização

## 1 Do Criminal para o Social: o PRONASCI como Política Eleita

---

<sup>1</sup> IV ENADIR, GT 11 Adolescentes, punição e criminalidade urbana: problematizando os discursos jurídicos e institucionais e as práticas socioeducativas.

<sup>2</sup> Delegado da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina; Bacharel em Direito, Especialista em Segurança Pública (PUC-RS), Mestre em Direito, Doutor em Sociologia (UFPR); Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra – Portugal. Pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Polícia (LEPOL) do Centro de Estudos em Segurança Pública e Direitos Humanos (CESPDH) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Email: gusso@gusso.com.br

Sabemos que, tal qual os demais serviços públicos, em especial aqueles relacionados às atividades na área de saúde, educação, moradia, transporte e outras, o serviço prestado na efetivação do direito à segurança pública também é repleto de inúmeras dificuldades, sejam elas de ordem orçamentária, de gestão (administrativas), de vontade política, apoio social, capacitação dos executores etc. Se pensarmos de uma forma um pouco mais analítica, tais circunstâncias, por vezes, se resumem na própria desqualificação social da instituição policial. Basta vermos as inúmeras pesquisas populares que demonstram a insatisfação social com as instituições policiais.<sup>3</sup> Talvez por este motivo, ou principalmente por suas consequências, surgiu a possibilidade de uma mudança de postura relacionada à utilização de novas e diferentes categorias até então não utilizadas pela praticidade criminal.

O velho discurso que instituiu a política criminal ainda segundo a “prevenção pela repressão criminal” começa a perder espaço, bem como alguns tipos de apoio, seja pelo reconhecimento tardio dos efeitos da experiência obtida pela manipulação das instituições públicas durante a ditadura militar (décadas de 1960, 1970 e 1980),<sup>4</sup> ou simplesmente pela atual inoperância e improdutividade da atividade policial e suas causas, ou ainda, quem sabe, pelo reconhecimento de outras circunstâncias que talvez expliquem o “aumento” da criminalidade, ou seja, fatores diversos não somente atribuídos às ineficiências policial e judiciária. Mas é um fato cada vez mais perceptível o reconhecimento de que a atividade policial e sua repressão como fator único de prevenção à criminalidade não mais funcionam, se é que um dia funcionaram.

Torna-se interessante observar que a frustração, advinda da ineficácia governamental quanto à adoção de antigas práticas visando à promoção da segurança pública, além de ser uma constatação comum e social, é, por vezes, reconhecida pelo próprio Estado. Como exemplo disto, temos a narrativa legislativa, posta como justificativa inicial na exposição de motivos da Medida Provisória n.00139, datada de 20/08/2007, referente ao surgimento do PRONASCI:

A segurança pública em nosso país tem sido uma preocupação constante de governantes, juristas, políticos, estudiosos e também da sociedade civil como um todo. Historicamente, o

---

<sup>3</sup> Como exemplo, podemos citar as informações constantes no Sistema de Indicadores de Percepção Social sobre Segurança Pública, datado de 05/07/2012, originário do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, cuja pesquisa demonstrou que apenas 38,6% dos entrevistados alegaram confiar nas polícias civis, e respectivamente 37,5% nas polícias militares.

Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705\\_sips\\_seguranicapublica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_seguranicapublica.pdf).

Acesso em: 13/07/2012.

<sup>4</sup> Por mais de duas décadas de ditadura militar (iniciada em 31 de março de 1964, com a queda do então presidente João Goulart, e finda no ano de 1985, com a eleição de Tancredo Neves), as instituições policiais foram marcadas pelo autoritarismo, seguindo os mesmos moldes do governo brasileiro à época. A falta de representatividade, o arbítrio, a limitação de direitos e garantias e a liberdade restrita evidenciaram as polícias como órgãos intimidadores e repressores em toda a sua essência. Não é necessário citar as “prisões para averiguações”, as torturas e humilhações cotidianas, que só começaram a ser expostas publicamente a partir dos anos 1970, quando principiaram a surgir os movimentos sociais elencando os direitos humanos como uma de suas bandeiras. Na época, criou-se o campo propício para o surgimento de inimigos imagináveis (muito além da própria periculosidade existente), em que toda forma de ruptura com a ética, moral e até mesmo aos princípios normativos era justificada como algo necessário para coibir este pseudo-inimigo.

Estado tem enfrentado esse problema com políticas essencialmente repressivas – intensificação de ações policiais, construção de novos presídios, endurecimento assistemático de penas. *Tais iniciativas, no entanto, não têm apresentado os resultados esperados – e não têm a condição de os obter.*<sup>5</sup> [grifo nosso]

É neste campo de insatisfações que presenciamos o surgimento de uma nova tentativa de atribuir a esta simetria (*prevenção = repressão criminal*) um diferencial, algo inédito, que se traduz na inserção de um novo conceito a esta premissa. Traz-se ao tema uma nova possibilidade, o reconhecimento de fatores exógenos à repressão criminal também como forma de promoção da seguridade social – a adoção do discurso da *cidadania*, que resulta, então, numa perspectiva baseada na novel preleção governamental: *prevenção social + cidadania > repressão criminal*. Infelizmente, isto continua a existir somente no campo do discurso, pois sabemos que as velhas rotinas práticas das atividades policiais ainda se fazem presentes no dia-a-dia.

Como marco inicial desta nova propositura, em 20 de agosto de 2007, sob o governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi expedida a Medida Provisória número 384, mais tarde convertida na Lei n. 11.530, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), com o objetivo de evidenciar uma nova e moderna concepção da atividade de promoção da segurança pública. Tal ato representava o início de uma política de segurança pública dentro de um enorme projeto político intitulado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PRONASCI, embora criado por lei, é um programa governamental que foi inicialmente desenvolvido pelo Ministério da Justiça, órgão federal responsável pela instalação de “um grupo de trabalho com o fim específico de elaborar um programa nacional apto a tratar do tema da segurança pública sob um viés social e humanista que, sem se olvidar dos aspectos repressivos, possa priorizar os aspectos preventivos”.<sup>6</sup> Pelo menos, era esta a sua promessa à época.

Originariamente de caráter federativo, o PRONASCI propõe um modelo de gestão específico de atuação descentralizada por meio de projetos e diretrizes preestabelecidas. Portanto, funda-se na definição, na implementação e na execução de ações destinadas a assegurar o cumprimento de regras, metas e objetivos predefinidos em nível federal e posteriormente adotados, por meio de convênios, com os estados e os municípios. Tal prática visa, como fim geral e comum, à redução da criminalidade.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania é uma iniciativa do Governo Federal, promovida pelo Ministério da Justiça em agosto de 2007. Busca uma intervenção mais qualificada no âmbito da segurança pública no Brasil, agregando à repressão elementos de justiça e integração entre estado e comunidade. A demanda por políticas destinadas a reduzir os índices de violência no país levou o Ministério da Justiça a construir esse

---

<sup>5</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2007/Exm/EM-139-MJ-MDS-SR-PR-C.CIVIL.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Exm/EM-139-MJ-MDS-SR-PR-C.CIVIL.htm). Acesso em: 12/10/2013.

<sup>6</sup>Conforme literalidade do item 3 da exposição de motivos n. 00139/2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2007/Exm/EM-139-MJ-MDS-SR-PR-C.CIVIL.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Exm/EM-139-MJ-MDS-SR-PR-C.CIVIL.htm). Acesso em: 12/10/2013.

programa, no qual a combinação de ações preventivas e de repressão qualificada sejam instituídas, bem como de valorização do profissional de segurança pública e de recuperação de territórios com baixa coesão social, marcados por alta incidência de crimes. Além disso, o PRONASCI propõe a integração concertada dos três entes federativos na construção de políticas destinadas a reduzir os índices de violência e criminalidade.<sup>7</sup>

Tal programa traduz-se na composição de inúmeras ações de política criminal envolvendo não somente os três entes federativos (União, estados e municípios) e suas respectivas forças policiais, mas também na participação da própria comunidade, representada pelas mais diversas estruturas (sociedade civil organizada, conselhos comunitários de segurança, associações de moradores de bairro, instituições de ensino etc.). Em 2007, de início, o PRONASCI foi proposto em onze regiões metropolitanas do país. Tais regiões, foram escolhidas por apresentar os maiores índices de violência no Brasil, além de terem sido consideradas o território ideal para a implementação dessas políticas. Vale lembrar que, hoje, praticamente todos os Estados da federação e as grandes metrópoles brasileiras possuem atividades vinculadas ao PRONASCI.

Como outras tantas atividades estatais, analisadas em suas mais variadas formas de atuação, torna-se necessário lembrar que, desde o início das ações desenvolvidas pelo PRONASCI, houve críticas relacionadas à possibilidade de uma discriminação social promovida pelo Estado, sobretudo aquela considerada de gênero e raça e que tinha como foco indivíduos e comunidades pré-selecionados por características etárias e geográficas, entre outras. Segundo estas críticas, esta preleção, por vezes, omitia a necessidade de considerar a violência de gênero e o racismo.<sup>8</sup> Observa-se que, no antigo e já revogado inciso I do artigo 3º da Lei 1103/07, a redação de uma das diretrizes do PRONASCI afirmava a “promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural”.

As principais atividades desenvolvidas pelo PRONASCI levam em conta algumas categorias específicas como objetos de atuação, denominadas como “focos” – algumas, inclusive, criadas pelo próprio projeto de forma, digamos, “suavizada”. Por exemplo: *jovens em conflito com a lei*, *adolescentes em situação infracional*, *territórios de descoesão social*, *segurança cidadã* etc. De pronto percebe-se a adoção de expressões eufemísticas em referência ao conceito dessas categorias, ou “focos”. Isso nos faz lembrar as “terminologias sanitárias” de Horowitz,<sup>9</sup> com o claro objetivo de

---

<sup>7</sup> Informação disponível no documento intitulado *PRONASCI em perspectiva*, originário da Fundação Getúlio Vargas (FGV Projetos), datado de dezembro de 2008, p. 5.

<sup>8</sup> Como exemplo, podemos citar a nota técnica n. 172, de dezembro de 2010, “Segurança pública com cidadania: uma análise orçamentária do PRONASCI” (atualização), elaborada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), em parceria com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFMEA). PEREIRA, Ana Cláudia J.; GRAÇA, Eliana M.; BARBOSA, Lucídio B.; REIS, Sara de Freitas. *Segurança pública com cidadania: uma análise orçamentária do PRONASCI* (atualização). Nota técnica n. 172, de dezembro de 2010.

<sup>9</sup> Irving Horowitz, na década de 1960, numa análise do Projeto intitulado Camelot, constatou que nas cartas-convite, documentos públicos ou outros tipos de documentação oficial governamental pelos quais os cientistas sociais eram convidados a participar do projeto proposto, havia uma excessiva preocupação das forças armadas norte-americanas em substituir a linguagem política e militar por uma *habitual e imparcial* linguagem científica, quer dizer, a tentativa de inserir nestes convites uma forma de escrita que se revelasse íntima dos cientistas sociais, ou simplesmente *sociologizar*

minimização de seus significados, pelo menos durante o discurso produzido. Talvez seja a tentativa de evitar a rudeza, o choque ou a inconveniência (não apenas em relação ao termo substituído, conforme denotado acima), e, principalmente, para dissimular atuações concretas e tentar afastar as reais prenoções de seus significados, como se houvesse uma forma linguística para atenuar ou suavizar o impacto e as representações sociais que tais políticas intervencionistas propõem, e assim gerar um aceite social mais “humanizado” ou um repulso social menos preconceituoso.

Entre inúmeras ações desenvolvidas pelo PRONASCI, podemos citar algumas: o programa Bolsa Formação,<sup>10</sup> o programa Território da Paz, o PROTEJO e o Mulheres da Paz. O PROTEJO é o principal programa juvenil ofertado pelo PRONASCI.

Tais ações devem corresponder às diretrizes propostas na lei que institui o PRONASCI. No total, são dezessete diretrizes,<sup>11</sup> destacando-se algumas que consideramos pertinentes para este trabalho:

- 1) Promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- 2) Criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- 3) Promoção da segurança e da convivência pacífica;
- 4) Participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
- 5) Ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;
- 6) Garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
- 7) Garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;
- 8) Participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas à ressocialização e reintegração à família.

---

a fala, bem como de esconder possíveis expressões que possibilitassem críticas ideológicas ao projeto. Horowitz ainda teria chamado essa elocução de “terminologia sanitária” ou “tipos de higiênicas premissas ideológicas”, em que a linguagem higiênica disfarçava alguns pressupostos sob “uma nuvem de declarações polvilhadas com pó-de-arroz.” No caso do Camelot, havia a ausência proposital de expressões ideológicas, como “massas revolucionárias”, “comunismo”, “socialismo”, “capitalismo” etc. HOROWITZ, Irving L. *Ascensão e queda do Projeto Camelot*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A. 1969.

<sup>10</sup> 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. 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.

<sup>11</sup> Tais diretrizes foram inicialmente previstas no artigo 3º da Lei 11503/2007 e posteriormente modificadas pela Lei 11707/2008 (antiga Medida Provisória n. 416/2008). É interessante observar que tanto na própria lei como na exposição de motivos que originou a presente lei, nada consta acerca da justificativa de mudança das diretrizes do PRONASCI anteriormente previstas (Lei n. 11503/2007).

Corroborando a propositura de tais diretrizes, o PRONASCI também escolhe quatro focos de atuação,<sup>12</sup> divididos entre:

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

O PRONASCI surgiu por meio de uma medida provisória oriunda da Presidência da República (MP 384/2007), depois convertida em lei ordinária (Lei n. 11.503/2007), como resultado de uma política criada pelo Ministério da Justiça (subordinado diretamente à Presidência da República). A efetivação das suas ações desenvolvidas em todo o Brasil é estruturada por normas legais, bem como por decretos e portarias oriundos do Poder Executivo em níveis federal, estadual e municipal.<sup>13</sup>

## **2 O PRONASCI e a *Policialização* das Políticas Públicas Sociais em Nível Federal.**

Ainda que tratemos do processo de policialização do programa PROTEJO logo a seguir, é importante, desde já, trazer ao debate algumas peculiaridades que julgamos importantes sobre este tema, em especial quando percebemos que tal fenômeno não se concentra apenas na materialização de políticas públicas criminais locais; pelo contrário, propositadamente, decorre de toda uma estratégia originada em nível federal, como veremos a seguir.

---

<sup>12</sup> Conforme previsibilidade do artigo 4º da Lei 11.503/2007.

<sup>13</sup> Podemos citar duas leis de âmbito federal que consideramos as mais importantes, pois servem de estruturação e complementação da lei originária (Lei n. 10.503/2007) e direcionam aquelas promovidas pelos demais entes: a) Lei 11.707, de 19 de junho de 2008. Altera as diretrizes do PRONASCI; diminui o foco etário correspondente para a inclusão nos programas de jovens entre 15 a 29 anos para jovens entre 15 a 24 anos; cria o Gabinete de Gestão Integrada (GGI); autoriza a realização de convênios, acordos, ajustes etc. entre a União com órgãos e entidades da administração pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assim como com entidades de direito público e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). E, por fim, institui os seguintes projetos: Reservista-Cidadão; Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO); Mulheres da Paz e Bolsa Formação. B) Portaria Ministerial n. 2736, de 19 de agosto de 2009. Tal norma surge para disciplinar a gestão do PRONASCI. Cria a coordenação do PRONASCI, presidida pelo ministro da Justiça do Estado (art. 2º); institui o Comitê Gestor do PRONASCI, encarregado de promover a implantação dos projetos em cada uma das áreas de atuação, de acordo com as orientações da Coordenação Nacional do Programa (art. 3º); cria a Comissão de Acompanhamento da Execução das Ações (CAE), que tem a finalidade de efetuar o acompanhamento da execução física, orçamentária e financeira dos convênios e dos termos de parceria celebrado no âmbito do programa, bem como das ações de execução direta (art. 4º); e cria a Secretaria Executiva (art. 6º) e suas respectivas atribuições.

De início, é necessário indagar e tentar descobrir os motivos pelos quais a maioria dos projetos do PRONASCI oferecidos pelo governo federal (Ministério da Justiça) não foi ofertada por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Social. Sabemos que, pela própria natureza destes projetos, tidos como preventivos, talvez fosse mais fácil propô-los por meio de um ministério que tenha como principais atribuições a execução e o planejamento de serviços socioassistenciais. Seria esta a forma mais propícia para efetivar politicamente alguns direitos e garantias até então suprimidos a essa *população de risco*, resumida não apenas na prestação de serviços públicos (em especial, aqueles tidos como básicos), mas sobretudo por meio de programas eminentemente sociais como, por exemplo, o Bolsa Família, o Plano Brasil sem Miséria, o Fome Zero, entre outros. Tais programas decorrem das atribuições específicas do Ministério de Desenvolvimento Social, ainda que em parceria com outros institutos semelhantes.

Não queremos aqui discutir sobre a eventual política assistencialista exercida pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Não é este o nosso propósito, mas sim tentar demonstrar que as principais atividades promovidas pelo Ministério da Justiça e efetivadas pelo PRONASCI, desde que de fato consideradas e vistas como assistencialistas, são, na sua essência, políticas eminentemente *sociais* e não *policiais* – com exceção dos repasses financeiros destinados às instituições policiais e seus membros. Ao nosso ver, com exceção da ostensividade policial, não há política exclusivamente preventiva ofertada por qualquer espécie de instituição policial que não seja derivada de outras esferas públicas, como a prestação de serviços à educação, à saúde, ao lazer etc.

Tal fato poderia ser justificado pelo conhecimento e aceite comuns de que a ausência ou a precariedade da efetivação e do oferecimento desses serviços básicos às comunidades mais carentes (*prevenção primária*) poderiam servir de causa ao fenômeno da violência e da criminalidade. Isto tem sua razão, pelo menos em parte. Pois a melhoria de serviços públicos, sociais, educacionais, sanitários etc. (aqueles considerados essenciais e de relevância pública), influencia diretamente na incidência do fenômeno criminal. Pode-se dizer que esta é uma das formas de efetivação da própria dignidade humana, em grande semelhança com a liberdade do indivíduo, ou, segundo a lição de Sarlet, a segunda das duas obrigações estatais quanto à existência desta dignidade.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Lembrando que a primeira é a própria omissão desse mesmo Estado ao infringir garantias individuais, ou seja, a necessidade de limites impostos para que o poder público não venha a violar uma dignidade natural e inerente a qualquer ser humano. Nas palavras de Sarlet, “o princípio da dignidade da pessoa impõe limites à atuação estatal, objetivando impedir que o poder público venha a violar a dignidade pessoal, mas também implica (numa perspectiva que se poderia designar de programática ou impositiva, mas nem por isso destituída de plena eficácia) que o Estado deverá ter como meta permanente a proteção, a promoção e a realização concreta de uma vida com dignidade para todos, podendo sustentar, na esteira da luminosa proposta de Clèmerson Clève, a necessidade de uma política de dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais. Com efeito, de acordo com a lição de Pérez Luño, “a dignidade da pessoa humana constitui não apenas a garantia negativa de que a pessoa não será objeto de ofensas e humilhações, mas implica também, num sentido positivo, o pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo.” SARLET. Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4 ed. Ver. Atual – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed. 2006, p. 110.

Então, talvez assim o Ministério da Justiça sintasse-se confortável para prover, sob o discurso da legitimidade, a autoria dessas políticas preventivas, como se tivesse, entre seus vários propósitos, o de “socializar” as políticas policiais, embora reconheçamos que tal preocupação implique em questões muito mais profundas, menos sinceras e dissimuladas – ou seja, exercer sob outra ótica e por meio de métodos “preventivos” um igual controle social.

Ora, acreditamos que esta retórica justificadora não tenha fundamento, uma vez que é de fácil comprovação a natureza essencialmente *assistencialista* e/ou *social* do Ministério do Desenvolvimento Social, bem como a natureza de controle social ou *policialesca* do Ministério da Justiça, que tem na repressão social a sua mais evidente função. Aliás, estas são atribuições bem distintas, ainda que possam se entrelaçar no emaranhado nó das causas criminais.

É certo que o objetivo da política social assistencialista resume-se no discurso da reinserção social, muito diferente dos objetivos propostos pelas atividades de instituições que compõem o Ministério da Justiça (controle social e punição penal). É difícil imaginar qualquer força policial, independente de sua natureza, ofertando alguma forma própria de “reinscrição social” como sua atribuição exclusiva – tarefa complicada, a não ser se pensarmos sob a ótica do controle e do medo exercidos por estas instituições, que são, aliás, unicamente detentoras de uma característica que as diferencia de todas as demais: a violência legítima.<sup>15</sup>

Além disso, o Ministério da Justiça, de modo diferente do Ministério do Desenvolvimento Social, nem sequer tem alguma previsão estrutural ou modelo padrão predefinido quanto à implementação homogênea dessas políticas preventivas, talvez pelo fato de que tais atos fujam de sua competência originária. O que existe resume-se a discursos infundados de políticas públicas sociais, improvisadas tentativas e artimanhas locais que demonstram a temerária prática policial de tentar imputar a suas atribuições, atividades consideradas como *socialmente* preventivas (com exceção do medo e da inibição). O programa PROERD, o programa Segurança Cidadã da Polícia Militar do Paraná e até mesmo toda a filosofia da Polícia Comunitária exemplificam este entendimento

Sob esta análise, não é errado afirmar que temos a comprovação de que a *policialização* de políticas públicas sociais inicia-se principalmente nas mais altas esferas do governo e não somente em políticas locais, com bem apontado por inúmeros críticos. E, o que é mais grave, sob a bandeira da descentralização, essas políticas acabam por sujeitar estados e municípios como seus “reféns econômicos”, obrigando-os a agir do mesmo modo, seguindo o mesmo arquétipo já imposto, fundamentado na subordinação e na dependência a um processo eminentemente econômico, realizado por meio da concessão discricionária de verbas públicas por aquele que detém o dinheiro

---

<sup>15</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Volume 2.



(o governo federal). Basta ver, a enxurrada financeira que o governo federal, via PRONASCI, transfere aos estados e municípios.

Além disso, reconhece-se que não somente em nível regional, nos municípios e estados, mas também, de uma maneira ampla e geral, na União, há uma completa interferência de competências derivadas de outras áreas e instituições, resumindo-se em disputas que visam à obtenção de poder e prestígio político, social ou, principalmente, econômico.

Esta disputa torna-se mais acirrada quando realizada num espaço social que detém o monopólio do capital econômico (União), pois sabemos que o controle deste capital também influi no controle do capital político e nas formas de sua utilização, sobretudo quanto à *dominação* (cf. Bourdieu<sup>16</sup>). As enormes verbas despendidas pelo PRONASCI às instituições policiais retratam este entendimento, bem como a publicização que se faz delas.<sup>17</sup>

Por fim, ainda é indispensável aludir que, embora reconheçamos a incompetência atributiva do Ministério da Justiça quanto à promoção desse tipo de política pública, mesmo assim, acreditamos na necessidade de que tal prática, uma vez avocada, seja concretamente postada mediante um diálogo interinstitucional (no caso, interministerial), aliás, como deve ser com qualquer outra política pública de grande porte que envolva diferentes campos e atores. Mas, no caso do PRONASCI, esta necessidade não é considerada, pois o Ministério da Justiça não apenas concentra para si tais atribuições, como também não acolhe, em regra, qualquer espécie de interferência oriunda de outros ministérios. O diálogo entre aqueles que detêm o capital simbólico e o poder de nomear a delinquência, quando acontece, mínimo, ainda que pese a sua necessidade, pois sabemos da heterogeneidade das causas do fenômeno criminal.

Sobre esse isolamento “escolhido” pelo Ministério da Justiça, vimos que tal postura vai de encontro à fundamentação e razão de seus objetivos, que é a diminuição (controle) da violência e da criminalidade. É oportuno lembrar que, pelo menos oficialmente, no Brasil, uma boa parte dos resultados quantitativos e qualitativos decorrentes dos índices relacionados à incidência da violência (fenômenos que servem de objeto de trabalho do Ministério da Justiça) deriva justamente de outro ministério, no caso, do Ministério da Saúde. Portanto, negar-lhe ouvidos é negar a razão de suas atividades.

O isolamento perpetrado pelo Ministério da Justiça por meio dos múltiplos projetos propostos pelo PRONASCI, além de esquivar de suas reais atribuições os órgãos que compõem o

---

<sup>16</sup> BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: Sobre a teoria da ação*. Tradução: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papyrus. 1996.

<sup>17</sup> Como exemplo dessas disputas por poder político, é importante mencionar que, no ano de 2008, o Ministério da Justiça era capitaneado pelo ex-ministro Tarso Genro, do Partido dos Trabalhadores, que, nos anos seguintes, elegeu-se governador do estado do Rio Grande do Sul. Em relação ao Ministério do Desenvolvimento Social, tal instituto era comandado pelo ex-ministro Patrus Ananias, também do Partido dos Trabalhadores, que, em 2010, foi candidato a vice-governador do estado de Minas Gerais, mas acabou sendo derrotado nesta eleição.

Sistema de Segurança Pública (artigo 144 da CF), bem como da própria competência do Ministério da Justiça, confunde estes projetos com vários outros programas realizados por diferentes ministérios<sup>18</sup>. Em tais programas, podemos constatar que vários objetivos propostos são congruentes, ou, pelo menos, se correspondem no reconhecimento de que o fim principal desses institutos é o bem-estar social, a dignidade e a salvaguarda dos direitos e garantias inerentes à população alcançada. Talvez isto legitime, pelo menos em parte, a atribuição e a responsabilidade de cada órgão público com este fim comum.

Mas este fim comum torna-se difícil de ser alcançado quando se tem uma praticidade isolada e independente em relação a qualquer um desses órgãos. Acreditamos na necessidade de se orquestrarem as políticas por meio de um diálogo permanente, afinado, não somente por uma questão possível de facilidade e eficiência destas políticas e seus resultados, mas pelo simples motivo de que, nas questões de segurança pública, qualquer ausência ou ineficiência de algum tipo de serviço público incide diretamente nesta área (*causas criminais x prevenção primária*).

Quando escolhemos o programa PROTEJO realizado em Curitiba como exemplo a ser trazido neste artigo, podemos dizer que antes do surgimento desse programa, vários outros semelhantes já foram previstos e colocados em práticas. Entre eles, podemos citar o ProJovem Adolescente, que, embora seja um projeto federal do Ministério do Desenvolvimento Social, foi desenvolvido localmente pela Fundação de Ação Social; o projeto Formando Cidadão, executado em parceria com o Exército, a Polícia Militar e a Guarda Municipal; o programa Mulher de Verdade<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> A título de exemplo, podemos citar: 1) o Programa Brasil Carinhoso (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), que tem como principal objetivo a retirada de famílias consideradas em situação de miséria e que possuam filhos até 6 anos, mediante a concessão da Bolsa Família; 2) o Plano Brasil sem Miséria (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), que visa a elevar a renda e as condições de bem-estar da população, principalmente das famílias mais pobres que ainda não são atendidas, que serão localizadas e incluídas de forma integrada nos mais diversos programas de acordo com as suas necessidades; 3) o projeto Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), cujo objetivo é debater a importância de incluir o público mais vulnerável, possibilitando que ele tenha acesso a serviços e benefícios, além de orientar sobre os processos para sua localização, identificação e cadastramento; 4) o projeto Pintando a Cidadania (Ministério do Esporte e Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos), cuja ação envolve pessoas em situação de risco social em fábricas de material esportivo, objetivando a inclusão social de pessoas residentes em comunidades carentes e o seu ingresso no mercado de trabalho; 5) o projeto Esporte e Lazer da Cidade (Ministério do Esporte), que estimula a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, fomenta a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e o lazer sejam tratados como políticas públicas e direito de todos; 6) o ProJovem Trabalhador – Juventude Cidadã (Ministério do Trabalho e Emprego), cujo principal objetivo é o preparo do jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda. Podem participar do programa os jovens desempregados com idades entre 18 e 29 anos, e que sejam membros de famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo.

<sup>19</sup> Citando o programa Mulher de Verdade, é importante mencionar que é justamente na área de saúde pública que se concentra a maior quantidade de projetos e programas desenvolvidos pela administração pública para o atendimento à população. Observamos que não apenas a Prefeitura Municipal de Curitiba, mas também o próprio estado do Paraná desenvolvem programas locais que muito se assemelham com atividades desenvolvidas pelo Ministério da Justiça e demais ministérios federais. Entre alguns destes programas, podemos citar, na esfera municipal: Acolhimento Solidário; Mãe Curitibana; Mulher Curitibana; Rede de Proteção (intersectorial); Saúde da Criança; Saúde do Adolescente etc. (programas municipais). Na esfera estadual, citamos: Programa Estadual de Apoio aos Consórcios Intermunicipais de Saúde (COMSUS); Programa Rede Mãe Paranaense; Programa de Qualificação da Atenção Primária à Saúde (APSUS); Consórcio Paraná Saúde; Centro Estadual de Saúde do Trabalhador etc. Alguns destes projetos, inclusive, são firmados

(Secretaria Municipal de Saúde); o programa Comunidade Escola<sup>20</sup> (Secretaria Municipal de Educação); o programa Jovem Curitibano<sup>21</sup> (Secretaria Municipal do Esporte e Lazer); o programa Lazer na Cidade (Secretaria Municipal do Esporte e Lazer),<sup>22</sup> entre vários outros.

Não menos importante que os mencionados acima, também citamos o projeto Segurança Social, implementado pela Polícia Militar do Paraná, cujo um dos objetivos era:

minimizar os altos índices de homicídio em uma de suas regiões, a do Osternack, onde concentram-se, segundo informações da equipe, principalmente, o tráfico de drogas e os conflitos entre gangues. Inicialmente, com a atuação ostensiva da polícia, priorizaram-se ações conjuntas de repressão ao crime e construção da Cultura da Paz, sendo instalado inclusive um módulo móvel da PM na região.<sup>23</sup>

Podemos concluir que o programa Segurança Cidadã é uma das formas locais de políticas públicas *policializadas* que antecederam o PRONASCI. Vale lembrar que alguns destes projetos ocorreram anterior ou concomitantemente à realização do PRONASCI em Curitiba. Aliás, a maioria ainda se encontra em andamento.

Por fim, torna-se indispensável mencionar que a política, a metodologia de aplicação e a própria ideologia dos programas elaborados pelo Ministério da Justiça geram algumas consequências, entre elas as de ordem prática, como a repetição, sem nenhuma conexão, de atividades semelhantes por diferentes programas (como é o caso dos programas citados acima); as de ordem econômica, haja vista a inserção de quantias financeiras em projetos que teriam os mesmos fundamentos, desígnios e agentes abrangidos; e as de ordem social e individual, como veremos a seguir.

---

não apenas em secretarias derivadas do mesmo ente público (município e estado), mas também em parceria entre as três esferas da administração pública.

Disponível em <http://www.saude.curitiba.pr.gov.br/index.php/programas>; <http://www.saude.pr.gov.br/>. Acesso em 18/05/2012.

<sup>20</sup> O Comunidade Escola é um programa da Prefeitura de Curitiba, que mantém as escolas da Rede Municipal de Ensino de Curitiba abertas para a comunidade aos sábados e domingos, das 9:00 às 17:00 hs. Visa à continuidade, ao aperfeiçoamento e às mudanças nas áreas de atendimento a demandas sociais, abrangendo o *combate à violência, a ação social* e a segurança alimentar, a educação infantil e o ensino fundamental, a cultura e o esporte e lazer. Instituído pelo decreto n.º 1.218 de 11/08/2005. [grifo nosso]. Disponível em <http://www.comunidadeescola.org.br/conteudo/informacoes-sobre-o-programa-comunidade-escola/88>. Acesso em 18/05/2012. [grifo nosso]

<sup>21</sup> “O Jovem Curitibano é uma opção de lazer para o público jovem com idade entre 15 e 29 anos. Fomentar a prática de atividades saudáveis na área do esporte, lazer e cultura *retira o jovem das ruas* (...) Entre alguns objetivos, encontramos a educação: buscamos parceria junto às demais secretarias e órgãos municipais para que sejam passadas *informações de educação de trânsito, saúde, empreendedorismo, orientação sexual, problemas ocasionados pelo uso de drogas, orientação vocacional, capacitação profissional, entre outros*”. [grifo nosso]

Disponível em <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/smelj-jovem-curitibano-secretaria-municipal-do-esporte-lazer-e-juventude/581>. Acesso em 18/05/2012.

<sup>22</sup> Este programa objetiva desenvolver a prática de atividades recreativas e culturais por meio de eventos aos finais de semana, fomentando a participação da população curitibana, visando à *sociabilização*, criatividade e integração da família. [grifo nosso]. Disponível em <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/lazerprogramas-smelj-secretaria-municipal-do-esporte-lazer-e-juventude/112>. Acesso em 18/05/2012.

<sup>23</sup> De acordo com o documento obtido junto à empresa terceirizada que prestou serviços no projeto PROTEJO em Curitiba.

### 3 A Policialização das Políticas Públicas Juvenis na Área de segurança. O Exemplo do PROTEJO em Curitiba, Paraná.

A título de comprovação da nossa hipótese (o processo de policialização de políticas pública juvenis pelo PRONASCI) adotamos o exemplo do 1º programa PROTEJO realizado em Curitiba. Tal programa tornou-se em 2012 e 2013 o nosso campo de estudo e pesquisa, como veremos a seguir.

Advindo do Ministério da Justiça, o PROTEJO é um programa de segurança pública que visa “sensibilizar o jovem para a sua inclusão em um percurso social formativo associado a práticas sociais saudáveis, desenvolvendo um circuito formativo realizado em oficinas com forte eixo sociocultural, sentimento de pertencimento e formação cidadã”.<sup>24</sup> É nada mais do que a concretização de uma resposta estatal aos anseios sociais derivados do medo da insegurança. Tal resposta, longe de se caracterizar por meio de políticas públicas sociais, acabou sendo proposta pelo viés policial. Cabe dizer que, geralmente é esse agir policial a primeira *ratio* ao (des)controle social.

Se essa política pertence à pasta do Ministério da Justiça, torna-se normal, para o governo, ao tratar de segurança pública, chamar ao processo atores públicos acostumados com estas questões, ou seja, as instituições policiais.

Uma vez que o Ministério da Justiça trouxe para si não apenas a idealização, mas a responsabilidade da implantação do PRONASCI no Brasil – e não o Ministério do Desenvolvimento Social, certamente a instituição mais apropriada, como já mencionado –, vimos que esta atribuição originária do governo federal perpetuou-se em níveis local e municipal, basta ver que os principais projetos perpetrados pelo PRONASCI, principalmente aqueles denominados de *repressivos* e *defensivos*, possuíam em quase sua totalidade a participação dos órgãos de segurança pública. Esta participação pode se dar de forma direta, como o repasse de valores econômicos às instituições policiais e aos próprios policiais (bolsa-formação, por exemplo), ou de forma indireta, como a sua participação, mesmo que de forma secundária, em variados projetos.

Com exceção das guardas municipais, o ordenamento jurídico brasileiro propõe um sistema de segurança pública composto de instituições policiais federais e estaduais. Mesmo assim, as guardas municipais pertencentes unicamente ao município, ainda que sob a atual discussão de serem consideradas ou não instituições policiais legítimas, decerto exercem a função constitucional do controle da criminalidade, ou do exercício da segurança pública.

O PROTEJO, é um projeto resultante de um convênio direto entre a União e os municípios, sem necessariamente passar pelo crivo e pela discricionariedade dos estados. Ainda que pese a

---

<sup>24</sup> “Objetivo geral” do PROTEJO, pag. 2 do manual explicativo do PRONASCI, ratificado pelo *Plano de Trabalho – Pronasci em Curitiba – PR/ Jovem Cidadão*, p. 2.

possibilidade de alguma interferência do governo estadual, seja das mais diversas formas possíveis,<sup>25</sup> é certo que o PROTEJO pode muito bem operar apenas com a estrutura governamental dos municípios em comum esforço com outras empresas terceirizadas de natureza privada. Assim sendo, uma vez recebido o PRONASCI em qualquer estado, como ocorreu no Paraná, em 2007, a realização do projeto PROTEJO no município escolhido não obriga a participação deste mesmo estado em tal projeto.

O primeiro PROTEJO em Curitiba ocorreu a partir do ano de 2008, e o bairro denominado Sítio Cercado, foi o lugar escolhido. Todos os projetos do PRONASCI em Curitiba foram, de início, recebidos pela Secretaria Municipal de Defesa Social de Curitiba (SMDS), e, após a criação de um Comitê Gestor de Projetos, formado por membros de várias secretarias, foi decidido que a responsabilidade pela realização do PROTEJO ficaria a cargo da Fundação de Ação Social.

A Secretaria Municipal de Defesa Social de Curitiba, possivelmente, foi a instituição escolhida para recepcionar o PRONASCI por ser o órgão municipal mais familiarizado com o tema da segurança pública, e a provável coordenação geral dos projetos realizada por outro órgão poderia desviar as suas características anteriormente propostas pelo Ministério da Justiça.

Cabe recordar que a Guarda Municipal de Curitiba pertence administrativamente à Secretaria Municipal de Defesa Social. Desta forma, poderíamos dizer que os projetos do PRONASCI na capital paranaense, entre eles o PROTEJO, tiveram, nos seus dois pólos conveniados, duas instituições de natureza policial. Ou seja, em nível federal, o Ministério da Justiça e, em nível local, a Secretaria Municipal de Defesa Social. Assim, podemos de antemão afirmar a real participação da Guarda Municipal de Curitiba no PROTEJO.

Outra questão que merece importância é a composição das instituições responsáveis pelo programa PROTEJO. É comum, várias delas terem seus quadros preenchidos por membros de forças de segurança pública. Cabe aqui dizer que em referencia ao nosso exemplo, os dois principais cargos diretivos das duas instituições responsáveis pelo PRONASCI em Curitiba foram, na ocasião, preenchidos por membros de forças de segurança pública. São eles os cargos de secretário municipal de Defesa Social e o de coordenador da empresa terceirizada para trabalhar no projeto. Isso ao nosso ver também contribuiu para dar ao PROTEJO curitibano um aspecto de programa “policializado”.

Além da coordenação do projeto, composta parcialmente de membros e ex-membros de instituições policiais, no cotidiano das atividades do PROTEJO em Curitiba, havia sempre a presença ostensiva de guardas municipais. Procuramos saber o motivo pelo qual ali, no ambiente do PROTEJO, havia a necessidade de guardas municipais ostensivos a todo o momento, sobretudo durante as atividades. As justificativas, não encontradas em nenhum documento das instituições que

---

<sup>25</sup> Como exemplo dessas interferências, podemos citar: o empréstimo de algum imóvel para a realização do projeto, a designação de funcionários públicos estaduais para conjuntamente trabalharem com outros atores e até mesmo a designação de policiais estaduais para acompanhar os jovens em alguns eventos externos.

participaram do projeto, apareceram nas entrevistas pessoais realizadas. Entre elas, destacamos algumas que julgamos relevantes:

a) alguns entrevistados justificaram a presença de policiais pela necessidade de exercer uma “proteção policial aos jovens” do programa. Fundamentaram esta tese alegando que vários adolescentes eram provenientes de “organizações criminosas”, e, por isto, deveriam ser “vigiados”. Questionados sobre o que eram as tais “organizações criminosas” (ou outras expressões similares usadas, como “quadrilha”, “bando criminoso” e afins), a maioria esclareceu tratar-se de jovens que pertenciam a quadrilhas de traficantes de droga, e que, por alguma razão, o “movimento do tráfico” não via com bons olhos a participação de alguns jovens no PROTEJO. Sob esta justificativa, houve quem dissesse que alguns adolescentes estariam “jurados de morte” por traficantes do bairro, uma vez que haviam “deixado dívidas” relacionadas à aquisição de drogas ou dinheiro, e por isto estavam sendo ameaçados.

b) seguindo a mesma justificativa da “proteção policial aos jovens”, outras pessoas nos disseram que a segurança policial estaria presente para proteger os adolescentes, sendo que esta proteção não decorria de uma ameaça externa (como de traficantes locais, por exemplo), mas sim “de eles mesmos”. Explicamos: foi-nos dito que vários adolescentes do PROTEJO faziam parte de “gangues rivais” (ou organizações criminosas rivais). Tais gangues praticavam crimes os mais diversos, e tinham a sua origem geográfica dentro do bairro – ou, como dito, tinham ali a “sua área de atuação”. Este era um dos motivos pelos quais havia, segundo os operadores, constantes ameaças entre jovens pertencentes ao projeto.

Vale dizer que esse fato, logo no início, gerou uma predisposição dos operadores do programa de não alocar, nas mesmas turmas e nos mesmos turnos, possíveis membros de “gangues rivais”. Por esta justificativa, indagávamos se as rixas entre os jovens causariam tamanha preocupação a ponto de se necessitar de uma força policial presente ou se se tratava apenas de uma rivalidade natural à idade daqueles jovens. A maioria dos operadores respondeu que não, portanto, que havia certamente o perigo de um atentado mais violento entre os jovens.

Essas duas primeiras justificativas, a nosso ver, provinham do prévio conhecimento, por parte dos funcionários que laboravam no programa, de que muitos adolescentes preenchiam os requisitos negativos para sua inclusão no projeto, especialmente os requisitos previstos no grupo 1 (público-alvo) do plano de apresentação do programa PROTEJO, que valem a pena aqui transcrever: a) *jovens que passaram pela delegacia mas não respondem a processo*; b) *jovens em situação de*

*crime; c) jovens condenados a penas alternativas; d) jovens egressos do sistema penal e sistema socioeducativo.*<sup>26</sup>

Por essa razão, eles sempre eram lembrados, não apenas pelos policiais que ali estavam como também pelos funcionários do programa, como sujeitos *perigosos, violentos, desregrados e inconfiáveis*. Havia um medo comum – e isto ficou muito claro nas entrevistas – de que, a qualquer momento, algum jovem do PROTEJO pudesse se insurgir à ordem e à disciplina ali impostas e praticar algum ato atentatório. Este fato gerou certa tensão social durante todo o trâmite do projeto, mais ainda no seu início e meio, períodos em que todos os agentes (jovens e operadores) ainda não dispunham de conhecimento e intimidade uns com os outros. Percebemos que os operadores locais facilmente aderiam à ideia do Ministério da Justiça quanto à seleção depreciativa e estigmatizada dos jovens recrutados pelo programa.

Observa-se que, se o próprio governo Federal, na origem do projeto, tratou de taxar aos jovens do PROTEJO categorias depreciativas e discriminatórias, foi justamente na concretização do programa que este etiquetamento tornou-se mais visível.

c) a terceira justificativa relatada, e igualmente conexa às duas primeiras, correspondia à simples noção de que havia a necessidade de, por meio da ostensividade policial, impor um ambiente seguro aos operadores, no intuito de que eles pudessem “trabalhar em paz”, ou seja, exercer suas atividades sem o perigo de serem agredidos, verbal ou fisicamente, tanto por agentes externos ao programa quanto pelos próprios jovens participantes.

Por fim, é necessário dizer que, por todo o período em que realizamos nossa pesquisa de campo, bem como a análise dos documentos oficiais correspondentes ao PROTEJO curitibano, não encontramos nenhum relato verbal ou escrito de qualquer fato correspondente a um ato de agressão externa e/ou interna praticada naquele ambiente entre os jovens ou entre os jovens e os operadores do PROTEJO. Fica a dúvida se a absoluta ausência de condutas tidas como agressivas por parte de qualquer dos envolvidos no programa foi ou não decorrente da presença dos guardas municipais ou da própria autoridade exercida pelos operadores.

#### **4 O PRONASCI como Mecanismo de Produção e Reprodução de Discriminação Social e o Fenômeno da Estigmatização.**

As categorias criadas pelo PRONASCI, assim como pela legislação que o instituiu, embora sejam de cunho absolutamente subjetivo e de pouca técnica, servem para nomear o “público-alvo” dos projetos ofertados. Esta nomeação é amparada por uma análise subjetiva que produziu um etiquetamento baseado na discriminação social e, mais ainda, econômica. Entre as categorias,

---

<sup>26</sup> Conforme consta na página 3 do documento oficial de apresentação do programa PROTEJO oriundo do Ministério da Justiça. Manual explicativo do PRONASCI, ratificado pelo *Plano de Trabalho – Pronasci em Curitiba – PR/ Jovem Cidadão*.

destacamos: *jovens e adolescentes que se encontrem em situação infracional ou em conflito com a lei, ou egressos do sistema prisional, expostos à violência urbana.*<sup>27</sup>

Numa primeira leitura, poderia ficar a dúvida sobre o que essas categorias realmente significam, mas, numa análise um pouco mais elaborada, podemos afirmar que essas expressões se traduzem na própria abstração do estigma. Isto é, se, por um lado, o jovem é visto com um ser diferenciado – não reconhecidas as características intrínsecas e naturais à idade como sendo algo normal em um processo de formação –, por outro, atribui-se a esta juventude uma “anormalidade social”, ainda mais a juventude periférica, aquela já inserida num processo de exclusão social e econômica. E é justamente esta juventude periférica, com a sua nomeação por meio de categorias depreciativas, que contribui para a produção do medo social.

O PRONASCI e seu projetos direcionados aos jovens reproduz essa crença social. Se, por uma questão de bom senso ou até mesmo de ética, seria desejável que o governo se posicionasse contrário ao senso comum, não é isto que acontece, pois ele opta por ratificar este entendimento, muitas vezes por meio de políticas públicas tidas como discriminatórias. Tal postura é vista em várias formulações públicas, nos idealizadores de projetos assistenciais como o PRONASCI, nos legisladores (classe política) da normatividade da política criminal e, por fim, nos executores das ditas políticas. Todos compram a reiterada ideia comum de que a juventude, em especial a pobre, negra e moradora da periferia, é, antes de tudo, potencialmente “perigosa” e, por conseguinte, “criminoso”, conforme sabiamente denunciado por Pedro Moraes.<sup>28</sup>

No caso do PRONASCI, a adoção do sistema biológico para a seleção de indivíduos, seja na forma etária ou de gênero, faz com que esta política seja o campo ideal para, primeiro, selecionar etariamente esses jovens, e, em seguida, os nomear como jovens problemáticos, desordeiros, delinquentes e criminosos, proporcionando-lhes a perversa inserção de características depreciativas.

Como parte do processo de criminalização da marginalidade, a produção do medo é feita por intermédio da estigmatização e da “satanização”<sup>29</sup> desses jovens, principalmente os jovens negros, pobres e moradores de regiões também estigmatizadas, que formam, na mesma ordem, os denominados “alvos privilegiados”, conforme denunciado por Wacquant<sup>30</sup> ou as “classes perigosas”,

---

<sup>27</sup> Lei 11.503/2007, artigo 3º, inciso VI e artigo 4º, inciso I. Lembramos que tais expressões referem-se aos jovens abrangidos pelo programa PROTEJO.

<sup>28</sup> Segundo Moraes: São abundantes os casos em que jovens e adolescentes são tomados como “ameaça à sociedade” ou “vítimas dela”, porque, estando *em formação*, seriam mais facilmente influenciáveis, inclusive – e aqui haveria um grande perigo – pelo mundo do crime. Ouvimos, diversas vezes de diferentes profissionais, de policiais a assistentes sociais, passando por sociólogos e psicólogos, formando um contraditório conjunto, que jovens delinquentes são mais perigosos do que os não-jovens, porque “são muito influenciáveis”, “ficam muito mais nervosos”, “nada têm a perder” ou “são frios”, como se tais atributos fossem naturais à idade. MORAES, Pedro R. B. de. *Juventude, medo e violência*. Artigo apresentado no Ciclo de conferências “Direito e psicanálise: novos e invisíveis laços sociais”, p. 6.

<sup>29</sup> MORAES, Pedro R. B. de. *Juventude, medo e violência*. Ciclo de conferências “Direito e psicanálise: novos e invisíveis laços sociais”.

<sup>30</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos (onda punitiva)*. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 3ª edição, revista e ampliada, agosto de 2007, p. 41.



referidas por Alberto Passos Guimarães<sup>31</sup> ainda na década de 1980. São estes jovens, pertencentes às classes perigosas, os que possuem *desvios* comportamentais. Lembrando que, na concepção sociológica, segundo Howard Becker, o desvio é visto como “uma falha em obedecer a regras do grupo”.<sup>32</sup>

Mas, se por um lado, o poder público ratifica a perpetuação da categoria intitulada “adolescentes marginais” (ou expressões similares), por outro, não é ele quem as fabrica diretamente. Se os adolescentes detêm a característica do desvio, não podemos nos esquecer de que este próprio desvio é fruto de uma criação da sociedade – a mesma sociedade que institui regras sociais e aponta suas infrações como atos desviantes (conforme Becker).<sup>33</sup>

Desta forma, o desvio transcende ao mero ato do indivíduo autor de uma conduta desviante. Ele é assim considerado, porque, antes mesmo deste ato, houve uma previsibilidade não apenas de regras sociais, como também de suas conseqüentes infrações, que, no caso, são identificadas como atos desviantes.

Mas, se é a sociedade que produz as regras sociais e o desvio, e esta mesma sociedade é repleta de discrepâncias sociais – desigualdades, injustiças, iniquidades etc. –, é certo que muitas de suas regras também apresentem semelhantes características. Isto nos leva a crer na existência de vários regulamentos que, embora válidos, são vistos como injustos do ponto de vista social democrático, quando, muitas vezes, por uma questão de disputas, cabe ao governo apenas sancioná-los.

Fica, portanto, a dúvida sobre se é facultado ao poder público um juízo de valor sobre esse regramento, pois não podemos nos esquecer que, mesmo sob o discurso da democracia, o que impera são as vontades sociais e institucionais amparadas por questões de poder, em especial do poder político e econômico:

À medida que um grupo tenta impor suas regras a outros na sociedade, somos apresentados a uma segunda questão: quem, de fato, obriga outros a aceitar suas regras e quais são as causas de seu sucesso? Esta, é claro, é uma questão de poder político e econômico.(...) aqueles grupos cuja posição social lhe dá armas e poder são mais capazes de impor suas regras. Distinções de idade, sexo, etnicidade e classe estão todas relacionadas a diferenças em

---

<sup>31</sup> GUIMARÃES, A. P. *As classes perigosas: banditismo urbano e rural*. Rio de Janeiro: Graal. 1981.

<sup>32</sup> Segundo Becker, “depois que descrevemos as regras que um grupo impõe a seus membros, podemos dizer com alguma precisão se uma pessoa as violou ou não, sendo portanto, nesta concepção, desviante”. BECKER, Howard. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2008, p. 20-21.

<sup>33</sup> Segundo Becker: Tal pressuposto parece-me ignorar o fato central acerca do desvio: ele é criado pela sociedade. Não digo isso no sentido em que é comumente compreendido, de que as causas do desvio estão localizadas na situação social do desviante ou em “fatores sociais” que incitam sua ação. Quero dizer, isto sim, que *grupos sociais criam desvio ao fazer as regras cuja infração constitui desvio*, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotulá-las como outsiders. Desse ponto de vista, o desvio *não* é uma qualidade do ato que a pessoa comete, mas uma conseqüência da aplicação por outros de regras e sanções a um “infrator”. O desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso; o comportamento desviante é aquele que as pessoas rotulam como tal.<sup>33</sup> BECKER, Howard. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2008. p. 22.

poder, o que explica diferenças no grau em que grupos assim distinguidos podem fazer regras para outros.<sup>34</sup>

Se essa vontade majoritária – seja ela adquirida por meio da posição social (por *armas e poder*, segundo Becker) ou resultante de um processo democrático tido como válido – acaba por produzir um efeito discriminatório, certamente o poder público deve ser chamado a intervir, até porque, neste processo, o próprio conceito basilar de democracia fica relegado. Caberia, então, um agir estatal, no intuito de primar o máximo possível por um equilíbrio (ou igualdade) social. Este agir estatal corresponderia ao esforço de amenizar os efeitos das próprias regras sociais produzidas pelo grupo dominante, entre elas, a discriminação social.

Mas, reconhecendo que os indivíduos que compõem a classe política são os mesmos que compõem a classe economicamente dominante (ou, pelo menos, seus representantes), não é isso que acontece. Muito pelo contrário, o que se percebe é que a classe política pertencente às instituições públicas (ou políticas) segue na mesma linha de atuação, ou seja, também produz um estado social fundado na desigualdade e na discriminação.

Na esfera da cidadania, podemos dizer que a desigualdade pode vir acompanhada de três circunstâncias, conforme aponta Coelho: *situação de desemprego, subemprego ou pobreza*. E não é por acaso que, segundo este autor, tais elementos constituem a denominada “população marginal”.<sup>35</sup> No Brasil, é evidente a associação entre a marginalidade e a criminalidade. Ainda segundo Coelho, há a crença corrente de que a grande maioria dos criminosos procede da população socialmente marginalizada (mesmo que não se tenha cometido ainda a temeridade de afirmar que a maioria dos marginalizados é composta de criminosos).<sup>36</sup>

Deste modo, fica claro o esquema sequencial e motivador das políticas públicas que enxergam a marginalidade como um problema *de polícia*, e não propriamente *para políticas*. O PRONASCI, embora batizado como uma política pública e preventiva, esconde na sua prática a característica policialesca. O PROTEJO materializa esse entendimento, e, aliás, isso tudo se torna muito mais triste quando são os jovens periféricos os principais alvos dessas políticas.

Desse modo, considerando tudo o que foi dito até aqui, acreditamos que nossa análise confirma este julgamento. Contudo, a respeito de tais políticas policialescas, não é demais mais uma vez refletirmos sobre: a) as escolhas dos lugares de atuação, maiormente regiões periféricas ou suburbanas; b) a triagem discriminatória de seus participantes, geralmente indivíduos “vulneráveis”, denominados “desempregados”, “subempregados” ou “pobres”. São estes os “alvos privilegiados”,<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> BECKER, Howard. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2008. p. 29-30.

<sup>35</sup> COELHO, Edmundo Campos. *A oficina do diabo*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 257.

<sup>36</sup> COELHO, Edmundo Campos. *A oficina do diabo*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 272.

<sup>37</sup> WACQUANT, Loic. *Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos (onda punitiva)*. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 3ª edição, revista e ampliada, agosto de 2007, p. 331-405.

conforme Wacquant; c) o controle polícialesco exercido na concretização de suas atividades, seja de forma indireta pelas instituições sociais ou mesmo de forma direta como, por exemplo, a presença de guardas municipais no seu dia-a-dia, como dito no exemplo do PROTEJO.

Neste estudo, podemos resumidamente afirmar que as políticas públicas do PRONASCI se coadunam mais com um sentido de controle e de exclusão do que de integração. Tanto quanto outras políticas públicas de características semelhantes, o PRONASCI produz (porque cria categorias) e reproduz (porque ratifica o entendimento social) representações depreciativas sobre indivíduos e espaços marginalizados. Os jovens pobres do PROTEJO não são exceção.

O PRONASCI, como Estado, opera na perversidade da criação de novas categorias próprias, elencando, conforme Bourdieu, um processo que engloba “formas e categorias de percepção e de pensamento comuns que orquestram o nosso *habitus*”.<sup>38</sup> E a crença na existência dessas novas categorias, agravada pelo temor de sermos a qualquer momento vitimados por seus membros, fundamenta o nosso receio e, por conseguinte, motiva a individualização e a estigmatização de pessoas detentoras de desvios sociais. Estas são desviantes, porque integram a marginalidade social, convenientemente também chamada de classe perigosa, como já repetimos. Lembremo-nos, mais uma vez, que os desvios, assim como as regras, são produzidos pela própria sociedade.

Observa-se que assim criar-se-ia um ciclo vicioso, pois se, por um lado, o governo (classe política) é chamado para agir mediante um reclame social baseado no medo coletivo, é justo na forma deste dever de agir que o Estado reproduz o sentimento do medo e da ameaça. Em outras palavras, o Estado, em vez de contribuir para uma solução (equilíbrio social) ao medo produzido, apenas o ratifica por meio de políticas públicas discriminatórias, que, por vezes, fabricam novos estereótipos. Como consequência, a sociedade, vendo-se mediante a retórica e o modo de agir governamental, prossegue na crença (e no *habitus*) da existência de um perigo anteriormente sentido. Só que agora, *oficialmente* reconhecido. Trata-se nada mais do que um duplo agir que se concatena em um reiterado e vicioso processo: por um lado, o medo social que sentimos do sujeito desviante que fundamenta o agir estatal; por outro, o modo perverso deste agir estatal que alimenta o nosso medo.

---

<sup>38</sup> Conforme Bourdieu, o Estado instaura e inculca formas e categorias de percepção e de pensamento comuns, quadros sociais da percepção, da compreensão ou da memória, estruturas mentais, formas estatais de classificação. E cria, assim, as condições de uma espécie de orquestração imediata de *habitus* que é, ela própria, o fundamento de uma espécie de consenso sobre esse conjunto de evidências compartilhadas, constitutivas do senso comum. BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: Sobre a teoria da ação*. Tradução: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus. 1996, p. 116-117.

## 4 Considerações Finais

*Dê-se a um grupo uma reputação ruim e é provável que ele corresponda a essa expectativa.*<sup>39</sup>

A delinquência juvenil corresponde às expectativas da insegurança social contemporânea. Se, neste contexto, o jovem é visto naturalmente como um ser irresponsável, instável, desregrado e perigoso, surge a necessidade de controlá-lo, pois estas características, muito antes de serem consideradas naturais a indivíduos ainda em formação, representam um perigo social atribuído, uma ameaça (real ou imaginária) de que deriva o nosso medo. E é este medo social que fundamenta, pelo menos oficialmente, o agir estatal, muitas vezes, materializado na prática de uma política criminal.

Se o Estado, também por meio das ações do PRONASCI, concretiza um processo discriminatório geográfico e populacional, é justamente nos indivíduos por ele selecionados que o peso e as consequências dessa escolha tornam-se nefários. O preconceito, como a primeira representação estabelecida pelo grupo dominante aos *outsiders* ou marginalizados, alicerça toda uma gama de censuras sociais que, segundo Norbert Elias, “justifica a aversão”.<sup>40</sup> A nosso ver, está aí uma das configurações do processo de estigmatização produzido pelo Estado, em especial pelo governo federal, por meio do PRONASCI. Se o processo de estigmatização estatal representa uma percepção comum da sociedade, é pela tradução das categorias criadas por ele que se fundamenta todo um procedimento governamental. Ratificando este entendimento, basta ler os manuais do PRONASCI em referência ao programa PROTEJO. Lá estará a categorização depreciativa de indivíduos pontualmente escolhidos: *fracos, vulneráveis, perigosos e criminosos*. É nesse momento que o processo de estigmatização assinala os jovens do PROTEJO. São, conforme a denominação de Elias, uma “minoría anômica”.<sup>41</sup>

Os adolescentes do PROTEJO simbolizam essa prática de segregação – isto quando não carimbados diretamente pela penalização criminal –, chamados de *bandidos* (que vivem em bandos), *marginais* (que vivem às margens), *vagabundos* (aqueles que vagueiam) ou também nomeados juridicamente como *infratores, réus, acusados, suspeitos, investigados* etc., toda uma tipologia que pode ser resumida em apenas uma categoria: *classes perigosas*.

Infelizmente, hoje não temos receio em afirmar: o PRONASCI, por meio do PROTEJO, produziu estereótipos sociais sobre jovens pobres. E o que é igualmente triste, opera-se discriminariamente pela falaciosa retórica da prevenção criminal. Mas não podemos jamais nos esquecer de que, anterior ao *discurso* da prevenção criminal, é necessária a *prática* da prevenção social, pois uma *política criminal preventiva* só se faz imprescindível porque uma *política social*

---

<sup>39</sup> ELIAS, Norbert. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar. 2000, p. 30.

<sup>40</sup> ELIAS, Norbert. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar. 2000, p. 35.

<sup>41</sup> GOFFMAN, Erving. *Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: LTC. 2008, p. 22.

*preventiva* fracassou – isto é, quando os reais meios da *prevenção primária* (de caráter não penal) não foram ofertados de maneira eficaz, entre eles os investimentos sociais, educacionais, sanitários, laborais etc. Estas são as verdadeiras ações públicas que evitariam o surgimento de fatores criminógenos, principalmente àqueles advindos dos jovens.

### **Referências bibliográficas:**

BECKER, Howard. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2008.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação**. Tradução: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papyrus. 1996.

COELHO, Edmundo Campos. **A oficina do diabo**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

ELIAS, Norbert. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar. 2000.

GOFFMAN, Erving. **Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: LTC. 2008.

GUIMARÃES, A. P. **As classes perigosas: banditismo urbano e rural**. Rio de Janeiro: Graal. 1981.

HOROWITZ, Irving L. **Ascensão e queda do Projeto Camelot**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A. 1969.

MORAES, Pedro R. B de. **Juventude, medo e violência**. Artigo apresentado no Ciclo de conferências “Direito e psicanálise: novos e invisíveis laços sociais”.

PEREIRA, Ana Cláudia J.; GRAÇA, Eliana M.; BARBOSA, Lucídio B.; REIS, Sara de Freitas. **Segurança pública com cidadania: uma análise orçamentária do PRONASCI** (atualização). Nota técnica n. 172, de dezembro de 2010.

SARLET. Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4 ed. Ver. Atual – Porto Alegre: Livraria do Advogado, ed. 2006.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos (onda punitiva)**. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 3ª edição, revista e ampliada, agosto de 2007.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Volume 2.